SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 10 de noviembre de 1998 *

En el asunto C-360/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Gerechtshof te Arnhem (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Gemeente Arnhem,

Gemeente Rheden

y

BFI Holding BV,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 1 y 6 de 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),

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente; P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet y P. Jann (Ponente), Presidentes de Sala; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen y K. M. Ioannou, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Gemeente Arnhem y de Gemeente Rheden, por el Sr. L. H. van Lennep, Abogado de La Haya;

— en nombre de BFI Holding BV, por los Sres. P. Glazener, Abogado de Amsterdam, y J. J. M. Essers, Abogado de Utrecht;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. A. Bos, juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. P. Biering, kontorchef del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. C. de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. P. Lalliot, secrétaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. W. Okresek, Ministerialrat de la Bundeskanzleramt, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. H. van Lier, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

consideradas las respuestas dadas por escrito a las cuestiones formuladas por el Tribunal de Justicia:

— En nombre de Gemeente Arnhem y de Gemeente Rheden, por el Sr. L. H. van Lennep;

— en nombre de BFI Holding BV, por el Sr. P. Glazener;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. G. Lammers, waarnemende juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Molde, juridisk rådgiver, avdelingschef del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, Abogado del Estado, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. K. Rispal-Bellanger, sous-directeur du droit économique international et droit communautaire de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente, y el Sr. P. Lalliot;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. W. Okresek;

— en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. H. Rotkirch, Embajador, Jefe del Servicio Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. L. Nordling, rättschef del Utrikesdepartament, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J. E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por los Sres. K. P. E. Lasok, QC, y R. Williams, Barrister;

— en nombre la Comisión, por el Sr. H. van Lier;

oídas las observaciones orales de Gemeente Arnhem y de Gemeente Rheden, representados por el Sr. L. H. van Lennep; de BFI Holding BV, representada por los Sres. P. Glazener y J. J. M. Essers; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. J. S. van den Oosterkamp, assistent juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente; del Gobierno francés, representado por el Sr. P. Lalliot; del Gobierno austriaco, representado por el Sr. M. Fruhmann, de la Bundeskanzleramt, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J. E. Collins, asistido por los Sres. K. P. E. Lasok y R. Williams, y de la Comisión, representada por el Sr. H. van Lier, expuestas en la vista de 18 de noviembre de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de febrero de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 29 de octubre de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de noviembre siguiente, el Gerechtshof te Arnhem planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, siete cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la letra b) del artículo 1 y del artículo 6 de 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).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre, por una parte, Gemeente Arnhem y Gemeente Rheden (en lo sucesivo, «municipios») y, por otra parte, BFI Holding BV (en lo sucesivo, «BFI»), que alega que la adjudicación de un contrato de recogida de residuos debe estar sujeto al procedimiento previsto en la Directiva.

La normativa comunitaria aplicable

3 La Directiva 92/50 dispone en su artículo 1:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

b) *entidad adjudicadora*: el Estado, los entes territoriales, los organismos de Derecho público y las asociaciones formadas por uno o varios de dichos organismos de Derecho público o de dichos entes.

Se entenderá por *organismo de Derecho público* todo organismo:

— creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan carácter industrial o mercantil,

— dotado de personalidad jurídica, y

— cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público; o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichos organismos; o tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, de cuyos miembros más de la mitad sean designados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público.

En el Anexo I de la Directiva 71/305/CEE figuran las listas de los organismos de Derecho público o de categorías de estos organismos que responden a los criterios contemplados en el párrafo segundo de la presente letra. Dichas listas serán tan completas como sea posible y podrán revisarse con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 30 *ter* de dicha Directiva;

[...]»

4 El artículo 6 de la Directiva 92/50 prevé:

«La presente Directiva no se aplicará a los contratos públicos de servicios adjudicados a una entidad que sea, a su vez, una entidad adjudicadora con arreglo a la letra b) del artículo 1, sobre la base de un derecho exclusivo del que goce en virtud de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas publicadas, siempre que dichas disposiciones sean compatibles con el Tratado.»

La normativa neerlandesa

5 El Derecho neerlandés se adaptó a la Directiva 92/50 mediante una Ley Marco de 31 de marzo de 1993 (Stbl. 12), relativa a las normas comunitarias de adjudicación de contratos públicos de suministro de bienes, de ejecución de obras y de prestación de servicios, en relación con el artículo 13 de la Orden de 4 de junio de 1993 (Stbl. 305), modificado por la Orden de 30 de mayo de 1994 (Stbl. 379).

6 Los artículos 10.10 y 10.11 de la Wet milieubeheer (Ley de Medio Ambiente) imponen a los municipios la obligación de velar por que, al menos una vez por semana, se recojan los residuos domésticos de todas las propiedades situadas en su territorio, en las que regularmente pueda haber residuos. Los municipios deben designar una entidad que se encargue de dicha recogida.

7 En virtud del artículo 2 de la Afvalstoffenverordening (Ordenanza sobre Residuos) del municipio de Rheden, en su versión modificada el 21 de diciembre de 1993, el servicio de recogida es el «Dienst Openbare Werken en Woningzaken, Afdeling Wegen en Reiniging, o el servicio autónomo que lo sustituya». El artículo 2 de la Ordenanza sobre Residuos del municipio de Arnhem, en su versión modificada el 4 de julio de 1994, designa como servicio de recogida al Dienst Milieu en Openbare Werken. Precisa, además, que «a partir del 1 de julio de 1994, prestará este servicio la sociedad anónima ARA, servicio autónomo de limpieza municipal».

El litigio principal

8 En 1993, los municipios proyectaron fusionar los servicios municipales de recogida de residuos y encomendar esta tarea a un nueva persona jurídica. Mediante acuerdos de 6 y 28 de junio de 1994, los municipios de Arnhem y Rheden decidieron respectivamente constituir la sociedad anónima ARA y encomendarle una serie de tareas, previstas en la Ley, en el ámbito de la recogida de basuras y, en el caso del municipio de Arnhem, de la limpieza de la vía pública.

9 ARA fue constituida el 1 de julio de 1994. El artículo 2 de sus Estatutos prevé:

«1. La sociedad tiene por objeto:

a) la realización de todas las actividades, en el ámbito económico, que tengan por finalidad (hacer) recoger (y en la medida de lo posible reciclar), de una forma eficiente, efectiva y justificada desde el punto de vista del medio ambiente, residuos, tales como residuos domésticos, residuos industriales y otros flujos parciales de residuos que se determinarán, así como la realización de actividades en el ámbito de la limpieza de la vía pública, erradicación de plagas y desinfección;

b) la constitución (común) de empresas, la cooperación con empresas, la participación en empresas, la gestión y supervisión de empresas, así como la adquisición y financiación de otras empresas cuyas actividades guarden alguna relación con las operaciones descritas en el apartado a) anterior;

c) la realización de todas las operaciones que, en el ámbito económico, guarden relación con las operaciones, actividades y actos anteriores o que puedan favorecerlos (siempre y cuando con ellas se satisfagan necesidades de interés general).

2. La sociedad realizará sus actividades de forma socialmente aceptable.»

10 En virtud del artículo 6 de los Estatutos, únicamente podrán ser socios de ARA personas jurídicas de Derecho público o sociedades de las que al menos el 90 % de sus acciones se halle en manos de dichas personas jurídicas y, además, la propia sociedad. Con arreglo al apartado 2 del artículo 13 de los Estatutos, los municipios designarán cinco de los, como mínimo siete y como máximo nueve, miembros del Consejo de Vigilancia.

11 Los acuerdos marco que los municipios celebraron con ARA especifican, en particular en sus preámbulos, que los municipios desean encomendar a ARA en exclusiva la ejecución de las referidas tareas, motivo por el que le otorgaron concesiones en esta materia.

12 Por lo que se refiere a la retribución de ARA, el artículo 8 del acuerdo marco celebrado entre ésta y el municipio de Rheden prevé, en particular:

«8.1. Rheden pagará a ARA, por los servicios que ésta le preste, las retribuciones que se establezcan.

8.2. Las retribuciones por los servicios a los que se hace referencia en el apartado anterior se determinarán añadiendo un protocolo financiero a las especificaciones y normas de calidad de cada actividad, que figuran en los contratos parciales.

8.3. Las retribuciones efectivas por los servicios prestados se fijarán:

a. bien sobre la base de los precios unitarios previamente convenidos, por operación, por resultado o por unidad de prestación;

b. bien sobre la base de un precio fijo previamente convenido para una determinada tarea;

c. bien sobre la base de la facturación de los costes efectivamente soportados.

[...]»

13 El artículo 9 de dicho acuerdo marco contiene las siguientes disposiciones:

«9.1. Se pagarán anticipos sobre las retribuciones antes mencionadas en plazos que se precisarán posteriormente o por grupos de operaciones, de resultados o de unidades de prestación. Dichos anticipos se descontarán de los pagos definitivos.

9.2. En el supuesto de que ARA facture y/o efectúe operaciones sujetas a cobro por cuenta del municipio de Rheden o reciba otros pagos de terceros a nombre del municipio de Rheden, se transferirán dichos ingresos a éste según las modalidades que se precisarán de común acuerdo. También se establecerá una normativa más precisa sobre el riesgo de pago de dichas cantidades.»

14 El acuerdo de prestación de servicios relativo a la recogida de basuras domésticas celebrado entre el municipio de Rheden y ARA prevé, en su artículo 7, que la retribución que el municipio pagará a ARA por la recogida y el transporte de basuras, así como el modo de cálculo de dicha retribución, se recogerán en el plan de ejecución.

15 Idénticas modalidades de retribución se establecieron entre el municipio de Arnhem y ARA.

16 En un primer momento, ARA realizó todas las actividades de recogida de residuos domésticos, limpieza de la vía pública y recogida de residuos industriales, pero posteriormente dichas actividades se repartieron entre ARA y la sociedad anónima Aracom. Mientras que ARA siguió garantizando la recogida de residuos domésticos, a Aracom se le encomendó la recogida de residuos industriales. Además, se

constituyó una sociedad *holding*, ARA Holding NV, que posee la totalidad del capital de ambas sociedades.

17 BFI es una empresa privada que, entre otras actividades, se dedica a la recogida y tratamiento de residuos domésticos e industriales.

18 El 2 de noviembre de 1994, BFI solicitó al Arrondissementsrechtbank te Arnhem que declarara que la Directiva 92/50 es aplicable a la adjudicación del contrato concedido a ARA, de forma que los municipios debían utilizar el procedimiento de adjudicación previsto en dicha Directiva. El Arrondissementsrechtbank te Arnhem, mediante sentencia de 18 de mayo de 1995, acogió la pretensión de BFI. Estimó que no se habían encomendado las actividades de que se trata a una entidad sobre la base de un derecho exclusivo conferido por disposiciones legales, reglamentarias y administrativas publicadas, por lo que no era aplicable la excepción prevista en el artículo 6 de la Directiva 92/50.

19 Los municipios interpusieron recurso de apelación contra esta sentencia ante el Gerechtshof te Arnhem.

20 En su resolución interlocutoria de 25 de junio de 1996, el Gerechtshof te Arnhem se pronunció contra la interpretación del Arrondissementsrechtbank, según la cual el contrato no fue adjudicado a una entidad sobre la base de un derecho exclusivo conferido por disposiciones legales, reglamentarias y administrativas publicadas, en el sentido del artículo 6 de la Directiva 92/50.

21 En efecto, consideró que con arreglo a la Wet milieubeheer, los municipios tienen la obligación de velar por la recogida de las basuras domésticas. Con el fin de cumplir esta obligación, dichos municipios, mediante órdenes de 6 y 28 de junio de 1994, designaron a ARA como único operador encargado de la recogida de residuos. Además, modificaron expresamente sus reglamentos en materia de residuos, que conceden explícitamente a ARA un derecho exclusivo, ya que prohíben a cualquier otro servicio la recogida de basuras domésticas sin la autorización previa del Ayuntamiento.

22 Por consiguiente, el Gerechtshof te Arnhem consideró que ARA estaba comprendida en la excepción del artículo 6 de la Directiva 92/50 en la medida en que se consideraba que era un organismo de Derecho público en el sentido de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50.

23 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional nacional decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) En el marco de la interpretación del artículo 6, ¿debe entenderse el primer guión de la letra b) del artículo 1 de 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, en el que se establece que "se entenderá por organismo de Derecho público todo organismo creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan carácter industrial o mercantil", en el sentido de que

i) debe hacerse una distinción entre, por un lado, necesidades de interés general y, por otro, necesidades que tengan carácter industrial o mercantil,

o

ii) debe hacerse una distinción entre, por un lado, necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y, por otro, necesidades de interés general que sí tengan carácter industrial o mercantil?

2) En caso de que la respuesta a la primera cuestión sea que debe hacerse la distinción a la que se refiere el inciso i):

a) ¿debe interpretarse el concepto de "necesidades de interés general" en el sentido de que no se satisfacen necesidades de interés general si éstas son satisfechas por empresas privadas?

y

b) en caso de respuesta afirmativa a la cuestión a), ¿debe interpretarse el concepto de "necesidades que tengan carácter industrial o mercantil" en el sentido de que se satisfacen necesidades que tengan carácter industrial o mercantil siempre que las satisfagan empresas privadas?

3) En caso de que la respuesta a la primera cuestión sea que debe hacerse la distinción a la que se refiere el inciso ii), ¿deben interpretarse los conceptos de "necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil" y de "necesidades de interés general que sí tengan carácter industrial o mercantil" en el sentido de que la diferencia entre estos conceptos depende de si empresas privadas (competidoras) satisfacen o no dichas necesidades?

4) ¿Debe entenderse el requisito de que el organismo haya sido creado "específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil" en el sentido de que sólo cabe hablar de esa finalidad específica si el organismo satisface exclusivamente dichas necesidades?

5) En caso de respuesta negativa a la cuarta cuestión, ¿debe un organismo satisfacer, casi exclusivamente o en gran medida o en preponderante medida o en otra medida, necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil para poder cumplir (seguir cumpliendo) el requisito de haber sido creado específicamente para satisfacer dichas necesidades?

6) ¿Es diferente la respuesta a las cuestiones primera a quinta si las necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, que se entiende que son satisfechas por el organismo, se derivan de una ley en sentido formal, de disposiciones administrativas, de actos de la Administración o de cualesquiera otros?

7) ¿Es diferente la respuesta a la cuarta cuestión si las actividades mercantiles son ejercidas por una persona jurídica distinta, que forma parte de un grupo/*konzern* en el que también se ejercen actividades orientadas a satisfacer necesidades de interés general?»

24 Con carácter preliminar, debe señalarse que el Gobierno francés, en sus observaciones escritas, estima que puede considerarse que los contratos entre los municipios y ARA constituyen concesiones de servicio público y, por tanto, están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 92/50. Sostiene que, para que exista una concesión de servicio público en el sentido del Derecho comunitario, es preciso que el contratante sea retribuido bien con el derecho de explotación del servicio bien con este derecho acompañado de un precio.

25 A este respecto, sin que sea necesario interpretar el concepto de concesión de servicio público, que no es objeto de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, basta con señalar que de la información aportada por los municipios, en respuesta a una cuestión formulada por el Tribunal de Justicia, y en especial de los artículos 8 y 9 del acuerdo marco celebrado entre el municipio de Rheden y ARA, así como del artículo 7 del acuerdo de prestación de servicios, relativo a la recogida de basuras domésticas celebrado entre las mismas partes, se desprende que la retribución pagada a ARA consiste únicamente en un precio y no en el derecho de explotación del servicio.

26 El Gobierno francés también sostiene que se debe calificar a ARA de asociación formada por varios entes en el sentido de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50. Tal asociación sería una entidad adjudicadora de pleno Derecho sin que fuera necesario examinar si es un organismo de Derecho público.

27 Debe señalarse, como destaca el Abogado General en los puntos 40 y 41 de sus conclusiones, que una entidad determinada no puede estar comprendida al mismo tiempo en dos categorías diferentes de las enumeradas en la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 y que el concepto de asociación sólo cumple una función residual, lo que, por otra parte, se ve confirmado por su posición en el tenor de

dicha disposición. Por tanto, hay que examinar si una sociedad del tipo de ARA, a pesar de haber sido constituida a iniciativa de dos municipios, puede ser calificada de organismo de Derecho público.

28 A este respecto, es preciso observar que, según el párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50, un organismo de Derecho público es un organismo creado para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, dotado de personalidad jurídica, y cuya actividad depende estrechamente del Estado, de los entes territoriales o de otros organismos de Derecho público (véase la sentencia de 15 de enero de 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, C-44/96, Rec. p. I-73, apartado 20).

29 Como afirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, antes citada, apartado 21, los tres requisitos enunciados en esta disposición tienen carácter acumulativo.

30 El órgano jurisdiccional remitente estima que se cumplen los requisitos segundo y tercero. Sus cuestiones versan, por tanto, únicamente sobre el primer requisito.

Sobre la primera cuestión

31 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se precise la relación entre las expresiones «necesidades de interés general» y «que no tengan carácter industrial o mercantil». En particular, pide que se dilucide si esta última expresión tiene por objeto limitar el concepto de necesidades de interés general a aquellas que no tienen carácter industrial o mercantil o si, por el contrario, significa que ninguna necesidad de interés general tiene carácter industrial o mercantil.

32 A este respecto, del tenor del párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 en sus distintas versiones lingüísticas se desprende que no tener carácter industrial o mercantil es un criterio que trata de precisar el concepto de necesidades de interés general en el sentido de dicha disposición.

33 En la sentencia Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, antes citada, apartados 22 a 24, el Tribunal de Justicia hizo la misma interpretación en relación con el párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (DO L 199, p. 54), disposición sustancialmente idéntica al párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50.

34 Además, la única interpretación que puede garantizar el efecto útil del párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 consiste en considerar que este párrafo ha creado, dentro de la categoría de necesidades de interés general, una subcategoría con las necesidades que no tengan carácter industrial o mercantil.

35 En efecto, si el legislador comunitario hubiera estimado que todas las necesidades de interés general no tienen carácter industrial o mercantil, no lo habría especificado ya que, desde este punto de vista, el segundo elemento de la definición carecería de utilidad.

36 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que el párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 debe interpretarse en el sentido de que el legislador distingue entre, por una parte, necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil y, por otra, necesidades de interés general que tienen carácter industrial o mercantil.

Sobre la segunda cuestión

37 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a la segunda.

Sobre la tercera cuestión

38 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se determine si el concepto de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil excluye las necesidades que también son satisfechas por empresas privadas.

39 Según BFI, no se está en presencia de un organismo de Derecho público cuando empresas privadas pueden ejercer las mismas actividades, actividades que se prestan, por tanto, al juego de la competencia. BFI señala, en relación con el presente caso, que más de la mitad de los municipios de los Países Bajos encomienda la recogida de residuos a operadores económicos privados. Se trata, por tanto, de un mercado de naturaleza mercantil y los organismos que operan en este mercado no constituyen organismos de Derecho público en el sentido de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50.

40 A este respecto, debe destacarse, en primer lugar, que el primer guión del párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 sólo se refiere a las necesidades que el organismo ha de satisfacer y no se refiere en modo alguno a la circunstancia de que dichas necesidades también puedan ser satisfechas o no por empresas privadas.

41 Además, es preciso recordar que la coordinación comunitaria de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de servicios tiene por objeto suprimir las trabas a la libre circulación de servicios y, por tanto, proteger los intereses de los operadores económicos establecidos en un Estado miembro que deseen ofrecer bienes o servicios a las entidades adjudicadoras establecidas en otro Estado miembro.

42 En consecuencia, el objetivo de la Directiva 92/50 consiste en excluir el riesgo de que se dé preferencia a los licitadores o candidatos nacionales en cualquier adjudicación de contratos efectuada por las entidades adjudicadoras (en este sentido, véase la sentencia Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, antes citada, apartado 33).

43 Pues bien, el hecho de que haya competencia no basta para excluir la posibilidad de que un organismo financiado o controlado por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público se guíe por consideraciones que no tengan carácter económico. En consecuencia, tal organismo podría verse inducido, por ejemplo, a sufrir pérdidas económicas con el fin de seguir una determinada política de compras de la entidad de la que depende estrechamente.

44 Además, dado que es difícil imaginar actividades que no puedan ser realizadas en ningún caso por empresas privadas, el requisito de que no haya empresas privadas que puedan satisfacer las necesidades para las que se creó un determinado organismo podría desustanciar el concepto de organismo de Derecho público al que se refiere la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50.

45 No cabe objetar, mediante referencia al artículo 6 de la Directiva 92/50, que las entidades adjudicadoras pueden sustraerse a la competencia de las empresas privadas que se consideran capaces de satisfacer las mismas necesidades de interés general que el organismo de que se trate. En efecto, la protección de los competidores de los organismos de Derecho público ya está garantizada por los artículos 85 y siguientes del Tratado CE, habida cuenta de que la aplicación del artículo 6 de la Directiva 92/50 está supeditada al requisito de que las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en las que se base el derecho exclusivo concedido a un organismo sean compatibles con el Tratado.

46 Por esta razón, el Tribunal de Justicia estimó en el apartado 24 de la sentencia Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, antes citada, que una imprenta del Estado satisfacía necesidades de interés general que no tenían carácter industrial o mercantil, sin examinar si empresas privadas podrían cubrir las mismas necesidades.

47 De lo anterior se deduce que la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 puede aplicarse a un organismo determinado, aunque empresas privadas satisfagan o puedan satisfacer las mismas necesidades que éste, y que la inexistencia de competencia no es un requisito necesario para definir a un organismo de Derecho público.

48 No obstante, debe destacarse que la existencia de competencia no carece totalmente de pertinencia a la hora de responder a la cuestión de si una necesidad de interés general no tiene carácter industrial o mercantil.

49 En efecto, la existencia de una competencia desarrollada y, en particular, el hecho de que el organismo de que se trate actúe en situación de competencia en el mercado, puede ser un indicio de que no se trata de una necesidad de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil.

50 En cambio, estas últimas necesidades no se satisfacen, por regla general, mediante la oferta de bienes o servicios en el mercado, como muestra la enumeración de organismos de Derecho público contenida en el Anexo I de la Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (DO L 185, p. 5; EE 17/03, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 93/37, a la que se refiere la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50. Sin ser exhaustiva, dicha lista pretende ser lo más completa posible.

51 El análisis de esta enumeración demuestra que, en general, se trata de necesidades que, por razones de interés general, el Estado decide satisfacerlas por sí mismo o respecto de las cuales quiere conservar una influencia determinante.

52 En el caso de autos, es indiscutible que la recogida y el tratamiento de basuras domésticas pueden considerarse como una necesidad de interés general. Dado que el grado de satisfacción de esta necesidad que se estime necesario por razones de salud pública y protección de medio ambiente quizás no se consiga si los operadores económicos privados ofrecen, total o parcialmente, a los particulares servicios de recogida, esta actividad pertenece a aquellas respecto de la cuales un Estado puede decidir que deben ser realizadas por autoridades públicas o sobre las que dicho Estado quiere conservar una influencia determinante.

53 A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión que el concepto de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil no excluye las necesidades que también son o podrían ser satisfechas por empresas privadas.

Sobre las cuestiones cuarta, quinta y séptima

54 Mediante sus cuestiones cuarta, quinta y séptima, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si el requisito, según el cual un organismo debe haber sido creado para satisfacer específicamente necesidades de interés general, implica que la actividad de dicho organismo debe tener por objeto, en gran medida, satisfacer dichas necesidades.

55 A este respecto, debe recordarse que el Tribunal de Justicia afirmó en el apartado 25 de la sentencia Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, antes citada, que es indiferente que, además de cumplir la función de satisfacer necesidades de interés

general, una entidad pueda desempeñar otras actividades. El hecho de que la satisfacción de necesidades de interés general sólo constituya una parte relativamente poco importante de las actividades realmente emprendidas por tal entidad tampoco es pertinente, puesto que ésta sigue encargándose de las necesidades que está específicamente obligada a satisfacer.

56 Dado que la condición de organismo de Derecho público no depende de la importancia relativa, en la actividad del organismo de que se trate, de la satisfacción de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, con más razón aún es indiferente que una persona jurídica distinta, que forme parte del mismo grupo o *konzern* que dicho organismo, ejerza actividades mercantiles.

57 Es preciso añadir que, a la inversa, el hecho de que entre las empresas pertenecientes a un grupo o *konzern* exista un organismo de Derecho público no basta para que todas ellas sean consideradas entidades adjudicadoras (en este sentido, véase la sentencia Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, antes citada, apartado 39).

58 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones cuarta, quinta y séptima que la condición de organismo de Derecho público no depende de la importancia relativa, en la actividad del organismo de que se trate, de la satisfacción de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil. También es indiferente que una persona jurídica distinta, que forme parte del mismo grupo o *konzern* que dicho organismo, ejerza actividades mercantiles.

Sobre la sexta cuestión

59 Por último, el Juez remitente, mediante su sexta cuestión, pide al Tribunal de Justicia que dilucide qué consecuencias se derivan del hecho de que las disposiciones

por las que se crea el organismo de que se trata y que especifican las necesidades que éste debe satisfacer son de naturaleza legal, reglamentaria, administrativa o de otro tipo.

60 A este respecto, debe señalarse que, mientras que el fundamento del derecho exclusivo en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas publicadas es esencial para la aplicación del artículo 6 de la Directiva 92/50, dicho fundamento no forma parte de la definición de organismo de Derecho público.

61 En efecto, el tenor del párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 no contiene referencia alguna al fundamento jurídico de las actividades del organismo de que se trate.

62 Además, es preciso recordar que para dar plenos efectos al principio de libre circulación, el concepto de entidad adjudicadora debe recibir una interpretación funcional (en este sentido, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1988, Beentjes, 31/87, Rec. p. 4635, apartado 11). Esta necesidad se opone a que se establezcan diferencias en función de la forma jurídica de las disposiciones por las que se crea el organismo y se especifican las necesidades que éste debe satisfacer.

63 Por consiguiente, procede responder a la sexta cuestión que el párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 debe interpretarse en el sentido de que la existencia o inexistencia de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil ha de apreciarse objetivamente, siendo indiferente para ello la forma jurídica de las disposiciones en las que se especifiquen dichas necesidades.

Costas

64 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, danés, alemán, español, francés, austriaco, finlandés, sueco y del Reino Unido 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,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Gerechtshof te Arnhem mediante resolución de 29 de octubre de 1996, declara:

1) El párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de 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, debe interpretarse en el sentido de que el legislador distingue entre, por una parte, necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil y, por otra, necesidades de interés general que tienen carácter industrial o mercantil.

2) El concepto de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil no excluye las necesidades que también son o podrían ser satisfechas por empresas privadas.

3) La condición de organismo de Derecho público no depende de la importancia relativa, en la actividad del organismo de que se trate, de la satisfacción de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil. También es indiferente que una persona jurídica distinta, que forma parte del mismo grupo o *konzern* que dicho organismo, ejerza actividades mercantiles.

4) El párrafo segundo de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 92/50 debe interpretarse en el sentido de que la existencia o inexistencia de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil ha de apreciarse objetivamente, siendo indiferente para ello la forma jurídica de las disposiciones en las que se especifiquen dichas necesidades.

Rodríguez Iglesias		Kapteyn	Puissochet
Jann	Mancini	Moitinho de Almeida	Edward
Sevón	Wathelet	Schintgen	Ioannou

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de noviembre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G. C. Rodríguez Iglesias