SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 17 de diciembre de 1998 *

En el asunto C-306/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la High Court (Irlanda), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Connemara Machine Turf Co. Ltd

y

Coillte Teoranta,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 1 de la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO 1977, L 13, p. 1; EE 17/01, p. 29), en su versión modificada por la Directiva 88/295/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 (DO L 127, p. 1), y del artículo 1 de la Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO L 199, p. 1),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.-P. Puissochet, Presidente de Sala; P. Jann (Ponente), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Connemara Machine Turf Co. Ltd, por los Sres. Lee y McEvoy, Solicitors;

— en nombre del Coillte Teoranta, por la Sra. Philippa Watson, Barrister, designada por el Sr. Denis Cagney, Solicitor;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Patrick Mooney, BL;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por los Sres. Paul Lasok, QC, y Rhodri Williams, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Richard Wainwright, Consejero Jurídico principal, en calidad de Agente,

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Connemara Machine Turf Co. Ltd, representada por los Sres. Bill Shipsey, SC, y Philip Lee, Solicitor; del Coillte Teoranta, representado por la Sra. Philippa Watson; del Gobierno irlandés, representado por el Sr. Michael A. Buckley, asistido por Sr. Donal O'Donnell, SC; del Gobierno francés, representado por el Sr. Philippe Lalliot, secrétaire des affaires étrangères de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por los Sres. Paul Lasok y Rhodri Williams, y de la Comisión, representada por el Sr. Richard Wainwright, expuestas en la vista de 28 de mayo de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de julio de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 29 de mayo de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de septiembre siguiente, la High Court planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 1 de la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO 1977, L 13, p. 1; EE 17/01, p. 29), en su versión modificada por la Directiva 88/295/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 (DO L 127, p. 1), y del artículo 1 de la Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro (DO L 199, p. 1).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marzo de un litigio entre Connemara Machine Turf Co. Ltd (en lo sucesivo, «Connemara»), sociedad irlandesa que tiene como actividad la producción de turba extraída mecánicamente y la venta de fertilizantes químicos, y el Coillte Teoranta (en lo sucesivo, «Servicio de Bosques») sobre la adjudicación por este último de dos contratos públicos de suministro.

3 Hasta 1994, la adjudicación de contratos públicos de suministro se regía en la Comunidad por lo dispuesto en la Directiva 77/62, en su versión modificada, en particular, por la Directiva 88/295.

4 En su artículo 1, la Directiva 77/62 define de la siguiente forma el término poder adjudicador:

«A los efectos de la presente Directiva:

[...]

b) se considerarán poderes adjudicadores el Estado, los entes públicos territoriales y las personas jurídicas de Derecho público y, en el caso de los Estados miembros que desconozcan esta noción, las entidades equivalentes que se enumeran en el Anexo I;

[...]»

5 En el punto VI del Anexo I de la Directiva 77/62 se precisa, por lo que respecta a Irlanda, que las demás entidades equivalentes son «las demás autoridades públicas cuyos contratos públicos de suministro estén sometidos al control del Estado».

6 La Directiva 93/36 derogó la Directiva 77/62. Los respectivos Derechos internos debían adaptarse a sus disposiciones antes del 14 de junio de 1994, lo cual no había sido llevado a cabo aún por Irlanda en dicha fecha.

7 Esta Directiva dispone, en su artículo 1:

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

[...]

b) "poderes adjudicadores": el Estado, los entes públicos territoriales, los organismos de Derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de Derecho público.

Se entenderá por "organismo de Derecho público", todo organismo:

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

y

— dotado de personalidad jurídica,

y

— cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes públicos territoriales u otros organismos de Derecho público, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes públicos territoriales u otros organismos de Derecho público.

[...]»

8 La creación del Servicio de Bosques en forma de sociedad de Derecho privado fue prevista por el artículo 9 de la Irish Forestry Act 1988 (Ley de bosques irlandesa de 1988; en lo sucesivo, «Ley»).

9 A tenor de dicha Ley, el referido Servicio tiene por objeto ejercer las actividades de silvicultura y actividades conexas con carácter comercial y, conforme a las prácticas establecidas en el citado sector, crear y mantener una industria forestal, así como participar con otros en actividades forestales compatibles con los referidos objetivos.

10 Los objetivos del Servicio de Bosques como propietario de doce parques nacionales de acceso gratuito incluyen también, en virtud del apartado 14 del artículo 3 de sus Estatutos, el acondicionamiento de instalaciones de carácter recreativo, deportivo, educativo, científico y cultural.

11 El Gobierno irlandés transfirió al Servicio de Bosques terrenos y otros bienes por un valor aproximado de 700 millones de IRL. Como contraprestación por dichos bienes, el Servicio de Bosques emitió acciones a favor del Ministro de Hacienda, que se convirtió de esta forma en su accionista mayoritario.

12 Por lo que se refiere a la estructura del Servicio de Bosques, de la Ley y de sus Estatutos se desprende que fue creado por el Ministro de Energía (en lo sucesivo, «Ministro»); que sus Estatutos, así como cualquier cambio de éstos han de ser aprobados por él (artículos 11 y 15); que el «Chairman» (Presidente) y los demás Directores son nombrados por él, que fija, asimismo, sus retribuciones [letras b) y d) del apartado 2 del artículo 15]; que el «first Chief Executive» (Primer Director General) es nombrado por el Ministro y ejerce sus funciones con arreglo a lo establecido por éste (artículo 35); que el nombramiento de los Interventores de la sociedad debe ser aprobado por el Ministro [letra e) del apartado 2 del artículo 15], y que la sociedad debe respetar las orientaciones del Estado y las directrices ministeriales sobre retribuciones e indemnizaciones y condiciones de trabajo de sus agentes (artículo 36). Algunas de las decisiones del Ministro han de contar con la autorización del Ministro de Hacienda.

13 En la gestión de sus cometidos, el Servicio de Bosques deberá respetar las siguientes obligaciones: el Ministro podrá dirigirle instrucciones por escrito con el fin de obligarle a respetar las líneas generales de la política del Estado sobre las actividades forestales, acondicionar o conservar servicios o instalaciones determinados y conservar o utilizar terrenos determinados con fines específicos (artículo 38 de la Ley); el Servicio de Bosques está obligado a consultar al Ministro de Hacienda sobre las actuaciones forestales en determinadas zonas de interés científico (artículo 13); cada año, el Servicio de Bosques deberá proponer al Ministro un programa de compraventa de terrenos (artículo 14); la creación y adquisición de filiales deberán ser aprobadas por el Ministro [letra g) del apartado 2 del artículo 15]; deberá celebrarse una junta general cuando los dos Ministros así lo propongan (punto 15 de los Estatutos), y deberán someterse al Parlamento Irlandés (artículos 30 y 31 de la Ley) el informe anual, así como el informe de inspección de cuentas del Servicio de Bosques.

14 Por lo que respecta a la financiación, de las disposiciones correspondientes se desprende que el capital social del Servicio de Bosques deberá ser aprobado por el Ministro de Hacienda (artículo 10 de la Ley). El Servicio de Bosques deberá contar con el consentimiento del Ministro para tomar dinero a préstamo (artículo 24), y el Ministro de Hacienda podrá garantizar el reembolso de cualquier cantidad tomada a préstamo (artículo 25). La sociedad podrá invertir cantidades no superiores a 250.000 IRL en el control de otras empresas. Dicha cantidad podrá aumentarse con

la autorización del Ministro y la conformidad del Ministro de Hacienda [letra h) del apartado 2 del artículo 15]. Por otra parte, éste podrá poner a disposición del Servicio de Bosques diversas cantidades con condiciones y fines específicos.

15 El 12 de marzo de 1993 y el 10 de marzo de 1994, el Servicio de Bosques convocó sendas licitaciones relativas a contratos de suministro de fertilizantes por un valor superior, en ambos casos, a 200.000 ECU sin publicar anuncio de licitación alguno en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.*

16 En las dos licitaciones, Connemara presentó proposiciones, pero sus ofertas no fueron seleccionadas.

17 El 21 de junio de 1994, Connemara recurrió ante la High Court con el fin de que ésta examinara, en particular, si el procedimiento de licitación y de adjudicación de los contratos del Servicio de Bosques era contrario a la Directiva 77/62. El Servicio de Bosques afirmó a este respecto que no era un poder adjudicador en el sentido de la citada Directiva.

18 En estas circunstancias, la High Court planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es la sociedad demandada un "poder adjudicador" en el sentido de la definición de dichos términos recogida en la letra b) del artículo 1 de la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976?

2) ¿Es la sociedad demandada un "poder adjudicador" en el sentido de la definición de dichos términos recogida en la letra b) del artículo 1 de la Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993?»

19 Connemara y la Comisión estiman que, en virtud de las diferentes disposiciones por las que se rige el estatuto del Servicio de Bosques, debe considerarse que éste forma parte del Estado en el sentido que dio a este término el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de septiembre de 1988, Beentjes (31/87, Rec. p. 4635).

20 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia interpretó de manera funcional el concepto de Estado a efectos 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 17/01, p. 9), que contiene la misma definición de poderes adjudicadores que la Directiva 77/62. Conforme a dicha interpretación, un organismo cuya composición y funciones están previstas por la ley y que depende en una medida considerable de los poderes públicos debe considerarse comprendido en el Estado, aunque formalmente no forme parte de él.

21 Por otra parte, Connemara y la Comisión consideran que puede estimarse también que el Servicio de Bosques es otra autoridad pública cuyos contratos públicos de suministro están sometidos al control del Estado, en el sentido del punto VI del Anexo I de la Directiva 77/62.

22 El Gobierno irlandés y el Servicio de Bosques estiman, por el contrario, que este último no es un poder adjudicador ni en el sentido de la Directiva 77/62 ni en el de la Directiva 93/36.

23 El Servicio de Bosques es una empresa privada sujeta a las disposiciones de la Companies Act (Ley de Sociedades). Según el citado Gobierno, es una sociedad mercantil perteneciente al Estado. Las facultades de nombramiento y destitución de los responsables del Servicio de Bosques y de delimitación de la política general de este último no son más amplias que las previstas en los estatutos de una sociedad

privada cuya propiedad corresponda casi exclusivamente a un único accionista. En cambio, las actividades de gestión corriente se realizan de manera independiente y el Estado no tiene ninguna influencia en la celebración de los contratos.

24 Los Gobiernos francés y del Reino Unido centran sus observaciones en la cuestión de si el Servicio de Bosques es un organismo de Derecho público, en el sentido de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 93/36.

25 Con carácter preliminar, procede señalar que los hechos del caso de autos únicamente pueden estar comprendidos dentro del ámbito de la Directiva 77/62. En efecto, en el momento en que se convocó la licitación e incluso en el momento de la celebración de los contratos, no había expirado aún el plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 93/36 e Irlanda no había procedido aún a realizar dicha adaptación.

26 De lo antedicho se desprende que el Tribunal de Justicia debe limitarse a responder a la cuestión de si una entidad como el Servicio de Bosques es un poder adjudicador en el sentido de la Directiva 77/62.

27 A este respecto, procede señalar que, a diferencia de lo que sucedía con el organismo al que se refería la sentencia Beentjes, antes citada, el Servicio de Bosques tiene personalidad jurídica. Por otra parte, ha quedado acreditado que no celebra contratos públicos por cuenta del Estado ni de ningún ente público territorial.

28 En estas circunstancias, no puede considerarse que el Servicio de Bosques sea el Estado o un ente público territorial en el sentido de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 77/62. No obstante, procede examinar asimismo si forma parte de las entidades equivalentes a personas jurídicas de Derecho público, enumeradas en el Anexo I de la Directiva 77/62.

29 Por lo que respecta a Irlanda, dicho Anexo designa como poderes adjudicadores a las demás autoridades públicas cuyos contratos públicos de suministro están sometidos al control del Estado.

30 Ha de recordarse que la coordinación a escala comunitaria de los procedimientos de celebración de contratos públicos de suministro tiene por objeto evitar los obstáculos a la libre circulación de mercancías.

31 Para dar plenos efectos al principio de libre circulación, el concepto de poder adjudicador debe recibir una interpretación funcional (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding, C-360/96, Rec. p. I-6821, apartado 62).

32 A este respecto, es preciso señalar que fue el Estado quien creó el Servicio de Bosques y le encomendó determinadas tareas, que consisten principalmente en la conservación de los bosques nacionales, así como de la industria forestal, pero también en el acondicionamiento de diversas instalaciones en interés general. Corresponde asimismo al Estado la facultad de nombrar a los principales directivos del Servicio de Bosques.

33 Además, la facultad del Ministro de cursar instrucciones al Servicio de Bosques, en particular con el fin de obligarle a respetar las líneas maestras de la política estatal

sobre actividades forestales o a acondicionar servicios o instalaciones determinados, así como las facultades otorgadas a dicho Ministro y al Ministro de Hacienda en materia financiera, confieren al Estado la posibilidad de controlar la actividad económica del Servicio de Bosques.

34 De las consideraciones anteriores se desprende que, si bien es cierto que ninguna disposición prevé expresamente que el control estatal se extienda específicamente a la celebración de los contratos públicos de suministro por parte del Servicio de Bosques, el Estado puede ejercer dicho control al menos de manera indirecta.

35 De lo antedicho resulta que debe considerarse que el Servicio de Bosques es «una autoridad pública cuyos contratos públicos de suministro [están] sometidos al control del Estado» en el sentido del punto VI del Anexo I de la Directiva 77/62.

36 Procede, pues, responder a las cuestiones prejudiciales que una entidad como el Servicio de Bosques es un poder adjudicador en el sentido de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 77/62, en su versión modificada por la Directiva 88/295.

Costas

37 Los gastos efectuados por los Gobiernos irlandés, francés y del Reino Unido, así como 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 las cuestiones planteadas por la High Court mediante resolución de 29 de mayo de 1997, declara:

Una entidad como el Coillte Teoranta es un poder adjudicador en el sentido de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, en su versión modificada por la Directiva 88/295/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de diciembre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J.-P. Puissochet