SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 22 de mayo de 2003 *

En el asunto C-18/01,

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

Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy,

Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy,

Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa,

y

Varkauden Taitotalo Oy,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 1, letra b), 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: finés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans (Ponente), Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, los Sres. D.A.O. Edward, P. Jann, S. von Bahr y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Varkauden Taitotalo Oy, por el Sr. H. Tuure, asianajaja;

— en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y S. Pailler, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. M. Fruhmann, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. M. Nolin y M. Huttunen, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Gobierno finlandés y de la Comisión, expuestas en la vista de 16 de mayo de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 14 de diciembre de 2000, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de enero de 2001, el Kilpailuneuvosto (Consejo de la competencia) (Finlandia), planteó, con arreglo al artículo 234 CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 1, letra b), 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 las sociedades Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy y Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy así como la empresa Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa (en lo sucesivo, conjuntamente, «Korhonen y otros») y la sociedad Varkauden Taitotalo Oy (en lo sucesivo, «Taitotalo»), sobre la decisión de ésta última de no seleccionar la oferta que habían presentado en el marco de un contrato relativo a la prestación de servicios de planificación y ejecución de obras de un proyecto inmobiliario.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 El artículo 1, letra b), de la Directiva 92/50 dispone:

«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.»

Normativa nacional

4 El Derecho finlandés se adaptó a la Directiva 92/50 mediante la Julkisista hankinnoista annettu laki (Ley sobre la adjudicación de contratos públicos) 1505/1992, de 23 de diciembre de 1992 (en lo sucesivo, «Ley 1505/1992»).

5 Dicha ley contiene, en su artículo 2, una definición de entidad adjudicadora que se asemeja mucho a la que figura en el artículo 1, letra b), de la Directiva 92/50.

En efecto, a tenor del artículo 2, párrafo primero, punto 2, de la Ley 1505/1992, se consideran «entidades adjudicadoras» en el sentido de esa ley, las personas jurídicas «que formen parte de la administración pública». Se desprende del párrafo segundo del mismo artículo que se considerará que se cumple el requisito mencionado cuando una persona jurídica haya sido creada con vistas a satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y cuya actividad esté mayoritariamente financiada por los poderes públicos, o su gestión esté sujeta al control de éstos últimos, o su órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros designados en su mayoría por los poderes públicos.

Procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

6 Taitotalo es una sociedad anónima cuyo capital pertenece en su totalidad al Ayuntamiento de Varkaus (Finlandia) y cuyo objeto social consiste en adquirir, vender y arrendar bienes inmuebles así como partes del capital de sociedades inmobiliarias y en organizar y prestar servicios de gestión inmobiliaria así como otras prestaciones conexas que la administración de dichos bienes y partes sociales requiera. El consejo de administración de la sociedad se compone de tres miembros, funcionarios del Ayuntamiento de Varkaus, nombrados por la junta general de accionistas de la sociedad, en la que dicho Ayuntamiento posee el 100 % de los derechos de voto. Según las indicaciones proporcionadas por el órgano jurisdiccional remitente, la escritura de constitución de la sociedad se otorgó el 21 de enero de 2000 y la sociedad fue inscrita en el Registro Mercantil el 6 de abril de 2000.

7 Como consecuencia de la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Varkaus de crear en su territorio un polo de desarrollo tecnológico denominado «Tyyskänosaamiskeskus» («centro de cualificación de Tyyskä»), Taitotalo está construyendo varios edificios de oficinas así como un edificio de estacionamiento cubierto. El objetivo declarado de dicha sociedad es adquirir el solar al Ayuntamiento de Varkaus, una vez realizada la parcelación y, a continuación, arrendar los inmuebles recién construidos a la industria de alta tecnología.

8 A fin de llevar a buen término un proyecto de esas características, se recurrió a los servicios de construcción, de comercialización y de coordinación prestados por la sociedad Keski-Savon Teollisuuskylä Oy (en lo sucesivo, «Teollisuuskylä»). Con arreglo a sus estatutos, dicha sociedad, que pertenece a una sociedad de desarrollo regional cuyo capital es propiedad, esencialmente, del Ayuntamiento de Varkaus y de otros municipios de la región de Savo central, tiene por objeto social principal la construcción, la adquisición y la gestión de edificios para uso industrial o comercial así como de bienes inmuebles principalmente destinados a ser utilizados por empresas a las cuales cede dichos inmuebles a precio de coste.

9 Mediante la primera licitación de 6 de julio de 1999, Teollisuuskylä solicitó la presentación de ofertas para la prestación de servicios de planificación y de construcción de la primera fase del proyecto inmobiliario antes mencionado relativo a la construcción de los edificios Tyyskä 1, para uso de la sociedad Honeywell-Measurex Oy, y Tyyskä 2, para varias pequeñas empresas. Sin embargo, una vez concluido el plazo que había sido fijado para la presentación de ofertas, a finales del mes de agosto de 1999, Teollisuuskylä comunicó a los licitadores que debido a los cambios producidos en el capital de la sociedad inmobiliaria que se iba a crear, es decir, Taitotalo, la planificación y la ejecución del proyecto en cuestión debían adjudicarse mediante un procedimiento abierto, previo anuncio en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

10 Después de haber modificado el pliego de cláusulas administrativas particulares, Teollisuuskylä inició pues, mediante un segundo anuncio de licitación de 4 de septiembre de 1999, un nuevo procedimiento de licitación del contrato relativo a la prestación de servicios de planificación y de construcción de la primera fase del proyecto. Dicho pliego indicaba que los contratistas eran el Ayuntamiento de Varkaus y Teollisuuskylä. Además, se publicó un anuncio de licitación en el *Virallinen lehti* (Diario Oficial de la República de Finlandia) nº 35, de 2 de septiembre de 1999, con el título «suunnittelukilpailu» (concurso relativo a una planificación). Este anuncio designaba como entidad adjudicadora al Ayuntamiento de Varkaus, por cuenta de la sociedad inmobiliaria que iba a crearse.

11 Korhonen y otros presentaron ofertas en el marco de esta nueva licitación, pero fueron informados, mediante escrito de 6 de abril de 2000 remitido por Taitotalo,

de que la sociedad JP-Terasto Oy y el grupo dirigido por la sociedad Arkkitehtitoimisto Pekka Paavola Oy habían sido seleccionados para realizar el proyecto y ejecutar las obras de los edificios Tyyskä 1 y Tyyskä 2, respectivamente.

12 Al estimar que no se había respetado la normativa finlandesa sobre contratación pública, Korhonen y otros presentaron las respectivas demandas, los días 17 y 26 de abril de 2000, ante el Kilpailuneuvosto con objeto, bien de que se anulase la resolución de adjudicación del contrato y, con carácter subsidiario, se les concediese una indemnización por daños y perjuicios, o bien únicamente se les concediese dicha indemnización.

13 Ante el Kilpailuneuvosto, Taitotalo sostuvo que debía declararse la inadmisibilidad de los recursos presentados por Korhonen y otros debido a que no era una entidad adjudicadora en el sentido del artículo 2 de la Ley 1505/1992. Basándose, en particular, en una resolución dictada por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal administrativo supremo, Finlandia) en un asunto similar, Taitotalo alegó que no había sido creada para cumplir misiones de interés general sin carácter industrial o mercantil y que, en todo caso, el importe de la ayuda pública concedida para la realización del proyecto inmobiliario de que se trataba no llegaba a la mitad del importe total de la operación.

14 Por considerar que la solución del litigio que se le había sometido dependía de la interpretación del Derecho comunitario, habida cuenta, en particular, de que se está generalizando en Finlandia la práctica consistente en que las entidades públicas creen, posean y gestionen sociedades anónimas que no tienen por sí mismas ánimo de lucro sino que, por el contrario, pretenden conseguir unas condiciones favorables para el ejercicio de actividades comerciales o industriales en su propio territorio, el Kilpailuneuvosto, denominado desde el 1 de marzo de 2002 Markkinaoikeus (Tribunal de la competencia), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Puede una sociedad anónima, de cuyo capital social es titular único un municipio y en la que éste ostenta el poder de dirección, ser considerada

entidad adjudicadora en el sentido del artículo 1, letra b), de la Directiva 92/50/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, cuando la sociedad contrata servicios de planificación y de construcción con objeto de construir edificios que serán arrendados a empresas?

2) ¿Tiene alguna influencia en el examen de la cuestión el hecho de que el objetivo del proyecto de construcción sea crear condiciones favorables para el ejercicio de actividades lucrativas en la ciudad?

3) ¿Influye en el examen de la cuestión el hecho de que los edificios que se deben construir se arrienden solamente a una empresa?»

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

15 Basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, para que este último pueda dar una interpretación del Derecho comunitario que sea útil para el juez nacional, éste debe definir el contexto fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales que plantea o, al menos, explicar los supuestos de hecho sobre los que se basan tales cuestiones (véase, en particular, la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Brentjens', asuntos acumulados C-115/97 a C-117/97, Rec. p. I-6025, apartado 38), la Comisión afirma albergar dudas respecto a la admisibilidad de las cuestiones planteadas, debido a que la resolución de remisión no permite discernir cuáles son las disposiciones en las que se basaba la convocatoria de las dos licitaciones ni cuáles las disposiciones que no se observaron en el procedimiento principal ya que, además, dicha resolución no indica la identidad de la autoridad que, al menos formalmente, llevó a cabo la licitación.

16 El Gobierno francés, por su parte, destaca que, por lo que se refiere a la segunda licitación, la resolución de remisión menciona al Ayuntamiento de Varkaus al mismo tiempo como entidad adjudicadora y como contratista. En estas circunstancias, dicho Gobierno alberga dudas sobre la necesidad de plantear una cuestión prejudicial en la medida en que, por una parte, al publicarse el anuncio de licitación, Taitotalo carecía aún de personalidad jurídica, que es un requisito establecido por la Directiva 92/50 y, por otra parte, el Ayuntamiento de Varkaus, en calidad de entidad territorial, está sujeto en todo caso al régimen de dicha Directiva.

17 El Gobierno francés alega asimismo que, en contra de lo que Teollisuuskylä había anunciado a los licitadores en agosto de 1999, la segunda licitación no se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.*

18 Sin que sea necesario preguntarse aquí si la licitación del contrato en el procedimiento principal debía ser o no objeto de publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* procede desestimar sin más la alegación del Gobierno francés basada en la falta de publicación de la segunda licitación puesto que, como señaló el Gobierno finlandés en la vista, dicha licitación fue publicada en el suplemento nº 171 del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 3 de septiembre de 1999.

19 Además, por lo que atañe a las dudas del Gobierno francés respecto de la oportunidad de las cuestiones planteadas y a las objeciones de la Comisión relativas al carácter impreciso del marco jurídico y fáctico del litigio principal, como se desprende de la resolución de remisión, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen del litigio y que han de asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio,

obligado a pronunciarse (véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 38; de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Rec. p. I-607, apartado 18, y de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley, C-373/00, Rec. p. I-1931, apartado 21).

20 Se desprende, por otra parte, de esa misma jurisprudencia que la negativa a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véanse las sentencias, antes citadas, PreussenElektra, apartado 39, Canal Satélite Digital, apartado 19, y Adolf Truley, apartado 22).

21 Pues bien, en el caso de autos, no resulta patente que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente encajen en alguno de dichos supuestos.

22 En efecto, por un lado, no puede sostenerse que la interpretación del Derecho comunitario que se solicita no guarda relación alguna con la existencia o con el objeto del litigio principal o es de naturaleza hipotética, puesto que la admisibilidad del recurso en el litigio principal depende, en particular, del alcance que proceda dar al concepto «organismo de Derecho público», que figura en el artículo 1, letra b), de la Directiva 92/50.

23 Por otro lado, aunque lo haya realizado sucintamente, el órgano jurisdiccional remitente ha proporcionado al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste pueda dar una respuesta útil a las cuestiones planteadas, en particular al especificar, en la presentación del marco fáctico del litigio principal, que el anuncio publicado en el *Virallinen lehti* de 2 de septiembre de 1999 mencionaba como entidad adjudicadora al Ayuntamiento de Varkaus, que actuaba «por cuenta de la sociedad inmobiliaria que se iba a crear».

24 En estas circunstancias, no puede descartarse que Taitotalo, aunque carente de personalidad jurídica en el momento de la publicación del segundo anuncio de licitación, desempeñó una función determinante en el procedimiento de licitación del contrato de que se trata en el litigio principal.

25 Por lo demás, es preciso observar que, en respuesta a una pregunta que el Tribunal de Justicia formuló en la vista, el Gobierno finlandés precisó que, con arreglo a su Derecho nacional, los fundadores de una sociedad pueden actuar por cuenta de ésta antes de llevarse a cabo su inscripción en el Registro Mercantil, entendiéndose que dicha sociedad asumirá, en la fecha de su inscripción efectiva en el referido Registro, la totalidad de las obligaciones contraídas anteriormente en su nombre.

26 Pues bien, así parece haber sucedido en el asunto principal, ya que el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que Taitotalo fue inscrita en el Registro Mercantil el 6 de abril de 2000 y que en esa misma fecha Korhonen y otros fueron informados por dicha sociedad de que sus ofertas no habían sido seleccionadas.

27 Por ello, no cabe excluir que Taitotalo haya asumido, el 6 de abril de 2000, la totalidad de las obligaciones contraídas anteriormente en su nombre por el Ayuntamiento de Varkaus y que, por este motivo, pueda ser considerada responsable de la licitación del contrato de que se trata en el litigio principal.

28 En virtud de las consideraciones que preceden, procede, pues, declarar la admisibilidad de las cuestiones planteadas por el Kilpailuneuvosto.

Sobre las cuestiones prejudiciales

29 Con carácter preliminar, es preciso destacar que, mediante las cuestiones que ha planteado al Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide el concepto de «organismo de Derecho público» en el sentido del artículo 1, letra b), de la Directiva 92/50, a fin de poder apreciar, en el litigio principal, si Taitotalo debe ser considerada entidad adjudicadora.

30 A este respecto, es preciso recordar que, a tenor del artículo 1, letra b), párrafo primero, de la Directiva 92/50, se consideran «entidades adjudicadoras» el Estado, los entes territoriales, los organismos de Derecho público así como las asociaciones formadas por uno o varios de dichos organismos de Derecho público o de dichos entes.

31 El artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 92/50 define, además, al «organismo de Derecho público», como todo organismo creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan carácter industrial o mercantil, dotado de personalidad jurídica y que, por su forma de financiación, de gestión o de control, dependa estrechamente del Estado, de los entes territoriales o de otros organismos de Derecho público.

32 Como ha declarado el Tribunal de Justicia de forma reiterada (véanse, en particular, las sentencias de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding, C-360/96, Rec. p. I-6821, apartado 29; de 10 de mayo de 2001, Agorà y Excelsior, asuntos acumulados C-223/99 y C-260/99, Rec. p. I-3605, apartado 26 y Adolf Truley, antes citada, apartado 34), los requisitos enunciados en dicho artículo tienen carácter cumulativo, de manera que un organismo que no cumpla uno de los requisitos no podrá ser calificado como organismo de Derecho público y, por tanto, como entidad adjudicadora en el sentido de la Directiva 92/50.

33 Dado que no se ha negado que Taitotalo pertenece a un ente territorial y está administrada por éste, ni que está dotada de personalidad jurídica, al menos desde la fecha de su inscripción en el Registro Mercantil, el 6 de abril de 2000, procede interpretar las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que se refieren exclusivamente a la cuestión de si dicha sociedad ha sido creada para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

Sobre las cuestiones primera y segunda

34 Mediante sus dos primeras cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pretende esencialmente que se dilucide si puede considerarse que una sociedad anónima que ha sido creada por un ente territorial que posee todo su capital y que la gestiona, satisface específicamente una necesidad de interés general que no tiene carácter industrial o mercantil cuando la actividad de dicha sociedad consiste en contratar servicios con vistas a la construcción de edificios destinados al uso exclusivo de empresas privadas, y si la posición adoptada respecto del cumplimiento de este requisito sería diferente en el supuesto de que el proyecto de construcción de que se trata pretendiese crear condiciones favorables para el ejercicio de actividades lucrativas en el referido ente territorial.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

35 Tanto Taitotalo como el Gobierno francés consideran que procede dar una respuesta negativa a las dos cuestiones, dado que el objeto de Taitotalo no consiste en satisfacer necesidades de interés general y/o que, en cualquier caso, dicho objeto tiene carácter industrial o mercantil.

36 Taitotalo alega, a este respecto, que su único objetivo consiste en mejorar las condiciones del ejercicio de las actividades de determinadas empresas y no, de forma general, el ejercicio de actividades económicas en el municipio de Varkaus, mientras que el hecho de que pertenezca a una entidad adjudicadora que la financia carece de relevancia dado que, en el litigio principal, Taitotalo satisface necesidades industriales o mercantiles. En este contexto, Taitotalo precisa, en particular, que adquirió a precio de mercado el terreno necesario para las obras de que se trata en el litigio principal y que la financiación de ese proyecto será asumida fundamentalmente por el sector privado mediante préstamos hipotecarios.

37 Basándose en la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 1998, Mannesmann Anlagebau Austria y otros (C-44/96, Rec. p. I-73), en la cual el Tribunal de Justicia examinó si la actividad de la entidad de que se trataba en dicho asunto, es decir la imprenta estatal austriaca, estaba relacionada con una prerrogativa esencial del Estado, el Gobierno francés estima, por su parte, que el arriendo de edificios de uso industrial o comercial no puede considerarse en ningún caso que esté comprendido en las prerrogativas que, por su propia naturaleza, corresponden al poder público. Por lo demás, dado su carácter comercial, dicha actividad tampoco puede compararse con las que eran objeto de controversia en las sentencias BFI Holding, antes citada, y de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia (C-237/99, Rec. p. I-939), a saber, la recogida y el tratamiento de residuos domésticos y la construcción de viviendas sociales, respectivamente.

38 Para el Gobierno finlandés, en cambio, el objeto de Taitotalo se encuentra entre las actividades que típicamente satisfacen una necesidad de interés general sin carácter industrial o mercantil. En efecto, estima, por una parte, que el principal objetivo de dicha sociedad no consiste en generar beneficios mediante su actividad, sino en crear condiciones favorables para el desarrollo de actividades económicas en el territorio del municipio de Varkaus, lo que encaja perfectamente con las misiones que los entes territoriales pueden asumir en virtud de la autonomía que les garantiza la Constitución finlandesa. Por otro lado, considera que el objetivo de la Directiva 92/50 quedaría en entredicho si una sociedad de esa índole no fuese considerada entidad adjudicadora en el sentido de la referida Directiva, puesto que, en tal supuesto, los municipios podrían verse tentados a crear otras empresas en su ámbito tradicional de actividad cuyos contratos quedarían excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva.

39 Por último, aunque no niegan que la actividad de Taitotalo pueda satisfacer una necesidad de interés general, por el impulso que proporciona a los intercambios y al desarrollo de actividades lucrativas en el territorio del municipio de Varkaus, el Gobierno austriaco y la Comisión destacan, por su parte, que, habida cuenta de las informaciones incompletas de que disponen, no pueden apreciar en qué medida dicha necesidad reviste o no carácter industrial o mercantil. Por consiguiente, piden al órgano jurisdiccional remitente que efectúe él mismo dicha apreciación, examinando, en particular, la posición competitiva de Taitotalo y la cuestión de si dicha sociedad asume o no los riesgos derivados de su actividad.

Respuesta del Tribunal de Justicia

40 Con carácter preliminar, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 92/50 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 (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, BFI Holding, apartado 36, y Agorà y Excelsior, apartado 32). A fin de dar una respuesta útil a las cuestiones planteadas, procede examinar en primer lugar si actividades como las que son objeto del litigio principal satisfacen efectivamente necesidades de interés general y, posteriormente, determinar, en su caso, si tales necesidades revisten o no carácter industrial o mercantil.

41 Por lo que se refiere a la cuestión de si la actividad de que se trata en el litigio principal satisface una necesidad de interés general, procede observar que se desprende de la resolución de remisión que la actividad principal de Taitotalo consiste en adquirir, vender y arrendar bienes inmuebles así como en organizar y prestar servicios de gestión inmobiliaria y otras prestaciones accesorias que la administración de dichos bienes y partes sociales requiera. La operación llevada a cabo por Taitotalo en el litigio principal consiste, más exactamente, en contratar los servicios de planificación y de construcción en el marco de un proyecto inmobiliario relativo a la construcción de varios edificios de oficinas y de un edificio de estacionamiento cubierto.

42 En la medida en que dicha operación es resultado de la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Varkaus de crear en su territorio un polo de desarrollo tecnológico y que el objetivo declarado de Taitotalo es adquirir el terreno a dicho Ayuntamiento una vez realizada la parcelación y poner los edificios recién construidos a disposición de la industria de alta tecnología, su actividad puede satisfacer efectivamente una necesidad de interés general.

43 A este respecto, procede recordar, en particular, que, debiendo pronunciarse sobre la cuestión de si una entidad que tenía por objeto desarrollar y apoyar cualquier actividad dirigida a la organización de ferias, exposiciones y congresos podía considerarse un organismo de Derecho público en el sentido del artículo 1, letra b), de la Directiva 92/50, el Tribunal de Justicia declaró que las actividades que tienen por objeto la organización de tales manifestaciones, satisfacen necesidades de interés general en la medida en que el organizador de dichas manifestaciones, al reunir en un mismo lugar geográfico a fabricantes y comerciantes, no actúa sólo en interés particular de éstos, que disfrutan, de esta manera, de un espacio de promoción para sus productos y mercancías, sino que también procura a los consumidores que acuden a estas manifestaciones una información que les permite elegir en condiciones óptimas. Se puede considerar que, en efecto, el impulso que se da así a los intercambios es de interés general (véase la sentencia Agorà y Excelsior, antes citada, apartados 33 y 34).

44 Se pueden hacer consideraciones similares, *mutatis mutandis,* por lo que se refiere a la actividad de que se trata en el litigio principal, en la medida en que no se puede negar que, al contratar los servicios de planificación y de construcción en el marco de un proyecto inmobiliario relativo a la construcción de edificios de oficinas, la demandada en el procedimiento principal no actúa únicamente en interés particular de las empresas directamente afectadas por dicho proyecto, sino también en interés del Ayuntamiento de Varkaus.

45 Puede considerarse que actividades como las que Taitotalo ejerce en el asunto principal satisfacen necesidades de interés general, en la medida en que pueden impulsar los intercambios así como el desarrollo económico y social del ente territorial de que se trate, dado que la implantación de empresas en el territorio

de un municipio suele repercutir favorablemente en éste en relación con la creación de empleo, el aumento de los ingresos fiscales así como la mejora de la oferta y la demanda de bienes y servicios.

46 En cambio, resulta más delicada la cuestión de si tales necesidades de interés general tienen o no carácter industrial o mercantil. Mientras que el Gobierno finlandés alega que dichas necesidades carecen de carácter industrial o mercantil, en la medida en que Taitotalo no pretende generar beneficios sino crear condiciones favorables para la implantación de empresas en el territorio del municipio de Varkaus, la parte demandada en el litigio principal sostiene la tesis inversa, ya que considera que Taitotalo satisface precisamente necesidades de empresas mercantiles y que la financiación del proyecto inmobiliario de que se trata corre esencialmente a cargo del sector privado.

47 Según reiterada jurisprudencia, en general, constituyen necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil, en el sentido del artículo 1, letra b), de las directivas comunitarias relativas a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, aquellas necesidades que, por una parte, no se satisfacen mediante la oferta de bienes o servicios en el mercado y que, por otra parte, por razones vinculadas al interés general, el Estado decide satisfacer por sí mismo o respecto de las cuales quiere conservar una influencia determinante (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, BFI Holding, apartados 50 y 51, Agorà y Excelsior, apartado 37, y Adolf Truley, apartado 50).

48 En el presente caso, por las razones expuestas en el apartado 45 de la presente sentencia, no cabe descartar que la contratación de servicios con el objetivo de fomentar la implantación de empresas privadas en el territorio de un ente territorial determinado pueda satisfacer una necesidad de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil. La existencia o la ausencia de tal necesidad debe apreciarse teniendo en cuenta la totalidad de los elementos jurídicos y fácticos pertinentes, tales como las circunstancias que hayan rodeado la creación del organismo de que se trate y las condiciones en que ejerce su actividad (véase, en este sentido, la sentencia Adolf Truley, antes citada, apartado 66).

49 A este respecto, es preciso comprobar, en particular, si el organismo de que se trata ejerce sus actividades en situación de competencia, dado que, como ha declarado ya el Tribunal de Justicia, la existencia de tal competencia puede constituir un indicio de que una necesidad de interés general tiene carácter industrial o mercantil (véase, en este sentido, la sentencia BFI Holding, apartados 48 y 49).

50 No obstante, de los propios términos de esta última sentencia se desprende que la existencia de una competencia desarrollada no permite, por sí sola, inferir la ausencia de una necesidad de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil (véase la sentencia Adolf Truley, antes citada, apartado 61). La misma observación es válida por lo que se refiere a la circunstancia de que el organismo de que se trata pretende satisfacer específicamente las necesidades de empresas comerciales. Deben tenerse en cuenta otros factores antes de llegar a tal conclusión y, en particular, la cuestión de en qué condiciones ejerce sus actividades el organismo de que se trate.

51 En efecto, si el organismo opera en condiciones normales de mercado, tiene ánimo de lucro y soporta las pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad, es poco probable que las necesidades que pretende satisfacer no tengan carácter industrial o mercantil. Además, en tal supuesto, la aplicación de las directivas comunitarias relativas a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos no sería preceptiva, puesto que un organismo que tenga ánimo de lucro y soporte los riesgos derivados de su actividad, normalmente no convocará una licitación para la adjudicación de un contrato en condiciones que no estén económicamente justificadas.

52 En virtud de reiterada jurisprudencia, el objetivo de dichas directivas consiste, en efecto, en excluir, tanto el riesgo de que se dé preferencia a los licitadores o candidatos nacionales en cualquier adjudicación de contratos efectuada por las entidades adjudicadoras, como la posibilidad de que un organismo financiado o controlado por el Estado, los entes públicos territoriales u otros organismos de Derecho público se guíe por consideraciones que no tengan carácter económico (véanse, en particular, las sentencias de 3 de octubre de 2000, University of Cambridge, C-380/98, Rec. p. I-8035, apartado 17; de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau y otros, C-470/99, Rec. p. I-11617, apartado 52, y Adolf Truley, antes citada, apartado 42).

53 En respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia, el Gobierno finlandés indicó en la vista que, aunque sociedades como Taitotalo presentan, desde el punto de vista jurídico, pocas diferencias con las sociedades anónimas cuyo capital está en posesión de operadores privados, en la medida en que soportan los mismos riesgos económicos que éstas y pueden asimismo ser declaradas en quiebra, los entes territoriales a los que pertenecen rara vez permitirán que se llegue a tal situación y procederán, en su caso, a recapitalizar dichas sociedades a fin de que puedan continuar asumiendo las funciones para las que fueron creadas, a saber, esencialmente, la mejora de las condiciones generales para el ejercicio de actividades económicas en el ente territorial de que se trate.

54 En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, el mismo Gobierno precisó además que, aunque no se podía descartar que las actividades de sociedades como Taitotalo generen beneficios, su obtención no puede en ningún caso constituir el objetivo principal de dichas sociedades, dado que, a tenor de la normativa finlandesa, éstas siempre están obligadas a fomentar de forma prioritaria el interés general de los habitantes del ente territorial interesado.

55 En tales circunstancias, parece verosímil que una actividad como la que ejerce Taitotalo en el litigio principal pueda satisfacer una necesidad de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil, máxime cuando se da la circunstancia, como indica el órgano jurisdiccional remitente, de que la demandada en el litigio principal se benefició de una financiación pública para la realización del proyecto inmobiliario de que se trata en el procedimiento principal.

56 No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, que es el único que conoce a fondo los autos, apreciar las circunstancias que rodearon la creación de dicho organismo y las condiciones en que ejerce su actividad, incluidos, en particular, el posible fin lucrativo y la asunción de los riesgos derivados de su actividad.

57 Por lo que se refiere a la observación de la Comisión según la cual no se puede descartar que la actividad de que se trata en el procedimiento principal solamente represente una parte muy reducida de las actividades de Taitotalo, es preciso recordar que esta circunstancia, suponiendo que haya sido probada, carece de pertinencia para la solución del litigio principal debido a que dicha sociedad sigue encargándose de necesidades de interés general.

58 En virtud de reiterada jurisprudencia, en efecto, 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 (véanse las sentencias, antes citadas, Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, apartados 25, 26 y 31; BFI Holding, apartados 55 y 56, y Adolf Truley, apartado 56).

59 A la luz de las consideraciones que preceden, procede responder a las cuestiones primera y segunda que una sociedad anónima que ha sido creada por un ente territorial al que pertenece y que éste administra, satisface una necesidad de interés general, en el sentido del artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 92/50, cuando contrata servicios con objeto de fomentar el desarrollo de actividades industriales o comerciales en el territorio del referido ente. A fin de evaluar si dicha necesidad carece de carácter industrial o mercantil, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar las circunstancias que rodearon la creación de la sociedad y las condiciones en que ejerce su actividad, incluidas, en particular, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad así como la eventual financiación pública de la actividad de que se trate.

Sobre la tercera cuestión

60 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende esencialmente que se dilucide si la circunstancia de que los edificios que se van a construir se arrienden solamente a una empresa puede desvirtuar la condición de organismo de Derecho público del arrendador.

61 A este respecto, basta señalar que se desprende claramente de la respuesta dada a las dos primeras cuestiones que tal circunstancia no impide, en principio, que se califique como organismo de Derecho público al arrendador de los edificios que se van a construir, puesto que, como señala el Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, el interés general no se mide por el número de usuarios directos de una actividad o de un servicio.

62 En efecto, por una parte, no se puede negar que la implantación de una única empresa en el territorio de un ente territorial puede dar igualmente un impulso a los intercambios y tener repercusiones favorables desde el punto de vista económico y social para ese ente y para el conjunto de sus habitantes, dado que la implantación de la referida empresa puede, en particular, tener un efecto catalizador y estimular la implantación de otras empresas en la región interesada.

63 Por otra parte, esta interpretación es asimismo conforme con la finalidad de la Directiva 92/50 que, a tenor de su vigésimo considerando, pretende, en particular, eliminar las prácticas restrictivas de la competencia en general y de la participación de nacionales de otros Estados miembros en las licitaciones, en particular. Como ha señalado el Gobierno finlandés, admitir que un organismo pueda escapar al ámbito de aplicación de dicha Directiva por el mero hecho de que la actividad que ejerce beneficia solamente a una sociedad equivaldría a ignorar la finalidad misma de esa Directiva puesto que, para eludir las normas que establece, bastaría con que una sociedad como Taitotalo afirmase que los edificios que se van a construir están destinados a ser arrendados a una única empresa, la cual, nada más realizada la operación, podría ceder los edificios a otras empresas.

64 Por consiguiente, a la luz de las consideraciones precedentes, procede responder a la tercera cuestión que la circunstancia de que los edificios que se vayan a construir se arrienden solamente a una empresa no desvirtúa la condición de organismo de Derecho público del arrendador, siempre que se haya acreditado que éste satisface una necesidad de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil.

Costas

65 Los gastos efectuados por los Gobiernos finlandés, francés y austriaco, así como 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 Kilpailuneuvosto mediante resolución de 14 de diciembre de 2000, declara:

1) **Una sociedad anónima que ha sido creada por un ente territorial al que pertenece y que éste administra satisface una necesidad de interés general, en el sentido del artículo 1, letra b), párrafo segundo, 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, cuando contrata servicios con objeto de fomentar el desarrollo de actividades industriales o comerciales en el territorio del referido ente. A fin de evaluar si**

dicha necesidad carece de carácter industrial o mercantil, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar las circunstancias que rodearon la creación de la sociedad y las condiciones en que ejerce su actividad, incluidas, en particular, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad así como la eventual financiación pública de la actividad de que se trate.

2) La circunstancia de que los edificios que se vayan a construir se arrienden solamente a una empresa no desvirtúa la condición de organismo de Derecho público del arrendador, siempre que se haya acreditado que éste satisface una necesidad de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil.

Timmermans Edward Jann

von Bahr Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de mayo de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

M. Wathelet