SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 10 de mayo de 2001 *

En los asuntos acumulados C-223/99 y C-260/99,

que tienen por objeto dos peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia), destinada a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Agorà Srl

y

Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano,

y entre

Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C.

y

Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano,

Ciftat Soc. coop. arl,

* Lengua de procedimiento: italiano.

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),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. A. La Pergola, Presidente de Sala, M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (Ponente) y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Agorà Srl, por los Sres. L. Tamos y C. Piana, avvocati;

— en nombre de Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C., por la Sra. E. Brambilla, avvocatessa;

— en nombre del Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, por los Sres. M. Bassani y A. Tizzano, avvocati;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. M. Nolin, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Moretto, avvocato;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Agorà Srl, representada por el Sr. L. Tamos; del Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, representado por los Sres. M. Bassani y F. Sciaudone, avvocato, y de la Comisión, representada por el Sr. M. Nolin, asistido por el Sr. M. Moretto, expuestas en la vista de 30 de noviembre de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de enero de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resoluciones de 26 y 27 de noviembre de 1998, recibidas en el Tribunal de Justicia, respectivamente, los días 10 de junio y 13 de julio de 1999, el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión 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; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de litigios entre, respectivamente, Agorà Srl (en lo sucesivo, «Agorà») y Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. (en lo sucesivo, «Excelsior»), por un lado, y el Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano (oficina responsable de la feria internacional de Milán; en lo sucesivo, «Ente Fiera»), por otro, sobre la cuestión de si este último constituye una entidad adjudicadora en el sentido de la Directiva.

El marco jurídico

3 El artículo 1 de la Directiva 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;

[...]»

Los procedimientos principales

4 El Ente Fiera fue creado bajo la forma de un comité a principios del siglo pasado y transformado en persona jurídica de Derecho privado en 1992. El artículo 1 de sus estatutos precisaba, en la versión aplicable en la fecha de los hechos del procedimiento principal:

«1. El Ente Autonomo Fiera internazionale di Milano [...] tiene por objeto desarrollar y apoyar cualquier actividad dirigida a la organización de ferias,

exposiciones y congresos y cualquier otra iniciativa que, favoreciendo el intercambio, fomente la presentación de la producción de bienes y servicios y, eventualmente, su venta. El Ente carece de ánimo de lucro y desarrolla una actividad de interés público. La actuación del Ente se rige por las disposiciones del Código Civil.

2. La gestión del Ente se basa en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad.

3. Para alcanzar su objeto, el Ente puede llevar a cabo todas las actividades que no le estén prohibidas por la ley ni por sus estatutos, incluidas las operaciones financieras, la toma de préstamos y la constitución de fianzas mercantiles mobiliarias e inmobiliarias; además, puede constituir sociedades o crear entidades que tengan un objeto análogo, parecido o relacionado con el suyo propio, así como adquirir intereses o participaciones en dichas sociedades o entidades.»

5 Con arreglo al artículo 3 de los estatutos, también en su versión vigente en la fecha de los hechos del procedimiento principal, «[el] Ente obtendrá los recursos necesarios para alcanzar el objeto para el que fue creado mediante los ingresos que le proporcione el ejercicio de su actividad, la administración (ordinaria y extraordinaria) de su patrimonio y las aportaciones efectuadas por otras entidades o por los particulares».

Antecedentes de hecho del asunto C-223/99

6 Mediante solicitud de 2 de diciembre de 1997, completada el 24 de diciembre de 1997, Agorà pidió al Ente Fiera que, de conformidad con el artículo 25 de la

Ley nº 241, de 7 de agosto de 1990, que introducía nuevas disposiciones en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos (GURI nº 192, de 18 de agosto de 1990, p. 7), le comunicara los documentos relativos a la licitación del servicio de arrendamiento de elementos de equipo y mobiliario para zonas de recepción y puestos de información, mencionados en el anuncio del 2 de agosto de 1997.

7 Mediante decisión de 5 de enero de 1998, el Ente Fiera denegó la entrega de la documentación solicitada, alegando que no estaba obligado a respetar los imperativos de transparencia impuestos por las disposiciones sobre contratación pública.

8 Agorà impugnó esta decisión ante el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia que, mediante sentencia de 3 de marzo de 1998, estimó su recurso.

9 El Ente Fiera recurrió esta sentencia ante la Sala Sexta del Consiglio di Stato (Italia), que, en su decisión de 8 de julio de 1998, declaró la existencia de un vicio que afectaba a todo el procedimiento en primera instancia y, por ello, devolvió el litigio al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

10 Mediante escrito presentado ante ese Tribunal el 19 de octubre de 1998, Agorà reiteró su petición de que se le comunicaran los documentos. Sostenía que, por lo que se refiere a la controversia acerca de la aplicabilidad al Ente Fiera de las disposiciones sobre contratos públicos de servicios, lo procedente era plantear una cuestión prejudicial a este Tribunal de Justicia.

11 En su resolución de remisión, el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia considera que la aplicación al Ente Fiera de la obligación de respetar

los imperativos de transparencia, invocada por Agorà, depende de la calificación de dicha entidad como entidad adjudicadora. A este respecto, menciona, por una parte, la sentencia nº 353 del Consiglio di Stato, de 21 de abril de 1995, así como la sentencia nº 1365 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, de 17 de noviembre de 1995, según las cuales el Ente Fiera es un organismo de Derecho público en el sentido del artículo 1, letra b), de la Directiva, y, por otra parte, la sentencia nº 1267, de 16 de septiembre de 1998, en la que el Consiglio di Stato llevó a cabo un cambio de orientación de su jurisprudencia, al considerar que el Ente Fiera realiza una actividad de carácter económico.

Antecedentes de hecho del asunto C-260/99

12 Mediante una comunicación publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 29 de julio de 1997, el Ente Fiera anunció una licitación restringida para la contratación del servicio de limpieza en el recinto ferial para el período de 1 de enero a 31 de diciembre de 1998, con una posible prórroga de dos años.

13 Excelsior participó en el procedimiento de adjudicación para cuatro de los cinco lotes de que constaba la licitación. Tras la licitación, la contrata correspondiente al lote nº 3 fue adjudicada al grupo Miles. No obstante, posteriormente, el Ente Fiera anuló la adjudicación a este grupo, debido a que éste había cometido una falta grave. Más tarde, el lote controvertido se adjudicó provisionalmente a Ciftat Soc. coop. arl (en lo sucesivo, «Ciftat») para el período comprendido entre el 13 de febrero y el 30 de junio de 1998. El 7 de marzo de 1998, se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* una nueva licitación relativa al lote nº 3 para el período de 1 de julio a 31 de diciembre de 1998, con posibilidades de prórroga para los períodos de 1 de enero a 31 de diciembre de 1999 y de 1 de enero a 31 de diciembre de 2000.

14 Mediante recursos notificados el 10 y el 11 de abril de 1998, Excelsior impugnó ante el Tribunal remitente tanto la adjudicación provisional a Ciftat del lote nº 3 como la nueva licitación relativa a ese mismo lote publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 7 de marzo de 1998.

15 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial, redactada en los mismos términos en los dos asuntos:

«¿Puede considerarse comprendido el Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano en el concepto de organismo de Derecho público a que se refiere el artículo 1, letra b), de la Directiva 92/50/CEE, de 18 de junio de 1992?»

16 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1999 se acumularon los asuntos C-223/99 y C-260/99, a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-223/99

17 Con carácter preliminar, el Ente Fiera alega que la cuestión planteada en el asunto C-223/99 es inadmisible, en la medida en que el litigio principal versa sobre la aplicabilidad de las leyes italianas en materia de transparencia y no sobre la normativa relativa a los contratos públicos. La eventual calificación del Ente Fiera como organismo de Derecho público resulta, por tanto, irrelevante para el litigio principal, que se refiere al derecho de acceso a documentos administrativos.

18 Sobre este punto, basta recordar que, según reiterada jurisprudencia, dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 234 CE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz

de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véase, en particular, la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 59).

19 En el presente caso, el órgano judicial remitente ha indicado claramente que necesita la interpretación del artículo 1, letra b), de la Directiva para decidir si el Ente Fiera está obligado a respetar la normativa nacional en materia de transparencia que es el objeto del procedimiento principal.

20 Ahora bien, 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 por este último, no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véase, en especial, la sentencia Bosman, antes citada, apartado 61).

21 De ello resulta que la petición de decisión prejudicial en el asunto C-223/99 es admisible.

Sobre la cuestión prejudicial

22 Con carácter liminar, procede hacer constar que la cuestión prejudicial, tal como ha sido formulada por el órgano jurisdiccional remitente, se refiere a la aplicación del concepto de organismo de Derecho público en el sentido del artículo 1, letra b), de la Directiva, a una entidad determinada, a saber, el Ente Fiera.

23 Ahora bien, hay que recordar que corresponde al órgano jurisdiccional nacional, según el reparto de tareas establecido por el artículo 234 CE, aplicar las normas del Derecho comunitario, tal y como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia, a un caso concreto (sentencias de 8 de febrero de 1990, Shipping and Forwarding Enterprise Safe, C-320/88, Rec. p. I-285, apartado 11, y de 18 de noviembre de 1999, Teckal, C-107/98, Rec. p. I-8121, apartado 31).

24 En cambio, corresponde al Tribunal de Justicia la facultad de deducir de todos los elementos proporcionados por el órgano jurisdiccional nacional y, en particular, de la motivación del acto de remisión los elementos de Derecho comunitario que precisan una interpretación habida cuenta del objeto del litigio (sentencia de 20 de marzo de 1986, Tissier, 35/85, Rec. p. 1207, apartado 9).

25 Por consiguiente, procede declarar, por una parte, que la cuestión versa sobre la interpretación del artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva, según el cual un organismo de Derecho público es un organismo creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tenga carácter industrial o mercantil, dotado de personalidad jurídica y que dependa estrechamente del Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público.

26 A este respecto, procede recordar que los tres requisitos enunciados en la disposición citada tienen un carácter acumulativo (sentencia de 15 de enero de 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, C-44/96, Rec. p. I-73, apartado 21).

27 Por otra parte, de las dos resoluciones de remisión se deduce que el órgano jurisdiccional nacional considera que el Ente Fiera cumple en cualquier caso dos de los tres requisitos y que su única duda es si esta entidad se creó específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

28 Del artículo 1 de sus estatutos resulta que el Ente Fiera tiene por objeto desarrollar y apoyar cualquier actividad dirigida a la organización de ferias, exposiciones y congresos y cualquier otra iniciativa que, favoreciendo el intercambio, fomente la presentación de la producción de bienes y servicios y, eventualmente, su venta.

29 Esta actividad se ejerce, como destaca la Comisión, a nivel internacional a través de diversos operadores establecidos en las grandes ciudades de los diferentes Estados miembros y que operan en una situación de competencia.

30 Por otra parte, el Ente Fiera carece de ánimo de lucro, pero su gestión se basa en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad.

31 De lo anterior resulta que debe entenderse la cuestión prejudicial en el sentido de que pregunta esencialmente si una entidad, que tiene por objeto desarrollar y apoyar cualquier actividad dirigida a la organización de ferias, exposiciones y cualquier otra iniciativa similar, que carece de ánimo de lucro, pero cuya gestión se basa en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad, y que opera en un entorno competitivo, satisface necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil en el sentido del artículo 1, letra b), párrafo segundo, primer guión, de la Directiva.

32 Para responder a la cuestión reformulada de esta forma, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya declaró que el artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 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 (sentencia de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding, C-360/96, Rec. p. I-6821, apartado 36).

33 A este respecto, procede declarar, por un lado, que las actividades dirigidas a la organización de ferias, exposiciones y otras iniciativas similares satisfacen necesidades de interés general.

34 En efecto, 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 el impulso que se da así a los intercambios es del interés general.

35 Por otro lado, cabe preguntarse si, a la luz de las informaciones contenidas en los autos, las necesidades de que se trata no tienen carácter industrial o mercantil.

36 Sobre este particular, es oportuno referirse a la enumeración de los 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/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993 (DO L 199, p. 54), a la que se refiere el artículo 1, letra b), de la Directiva 92/50. Sin ser exhaustiva, esta lista pretende ser lo más completa posible.

37 El análisis de dicha enumeración demuestra que por regla general se trata de 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 de interés general, el Estado decide satisfacerlas por sí mismo o respecto a las cuales quiere conservar una influencia determinante (véase, en este sentido, la sentencia BFI Holding, antes citada, apartados 50 y 51).

38 Por otra parte, si bien el Tribunal de Justicia declaró 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 (sentencia BFI Holding, antes citada, apartado 53), también consideró que 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 (sentencia BFI Holding, antes citada, apartado 49).

39 Ahora bien, importa señalar, en primer lugar, que la organización de ferias, exposiciones y otras iniciativas similares es una actividad económica que consiste en ofrecer servicios en el mercado. En el presente caso, de los autos resulta que la entidad de que se trata presta servicios a los expositores contra pago de una contrapartida. Con su actividad, satisface necesidades de naturaleza mercantil, por una parte, de los expositores, que se benefician de la promoción de los bienes o servicios que exponen y, por otra parte, de los visitantes que desean informarse de cara a posibles decisiones de compra.

40 A continuación, es preciso subrayar que, aunque la entidad de que se trata carece de ánimo de lucro, como se deduce del artículo 1 de sus estatutos, su gestión se basa en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad. Dado que no se ha previsto ningún mecanismo para compensar posibles pérdidas financieras, soporta ella sola el riesgo económico de sus actividades.

41 Además, procede destacar que la Comunicación interpretativa de la Comisión referente a la aplicación de las reglas del mercado interior al sector de las ferias y exposiciones (DO 1998, C 143, p. 2) proporciona también un indicio que confirma el carácter industrial o mercantil de la celebración de ferias y exposiciones. Esta Comunicación tiene por objeto, en concreto, explicar la manera en que la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios benefician a los organizadores de ferias y exposiciones. De ello se deduce que, por regla general, no se trata de necesidades que el Estado decide satisfacer por sí mismo o con respecto a las cuales pretende conservar una influencia determinante.

42 Por último, el hecho de que una entidad como la que es parte en el litigio principal opere en un entorno competitivo, cosa que corresponde comprobar al juez nacional teniendo en cuenta el conjunto de sus actividades, que se extienden tanto a nivel internacional como nacional y regional, corrobora la interpretación según la cual la actividad consistente en organizar ferias y exposiciones no se ajusta al criterio definido en el artículo 1, letra b), párrafo segundo, primer guión, de la Directiva.

43 En consecuencia, procede responder a la cuestión planteada que una entidad

— que tiene por objeto desarrollar actividades dirigidas a la organización de ferias, exposiciones y otras iniciativas similares,

— que carece de ánimo de lucro, pero cuya gestión se basa en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad,

— y que opera en un entorno competitivo

no es un organismo de Derecho público en el sentido del artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva.

Costas

44 Los gastos efectuados por la Comisión, que ha presentado observaciones ante el 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 la cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia mediante resoluciones de 26 y 27 de noviembre de 1998, declara:

Una entidad

— **que tiene por objeto desarrollar actividades dirigidas a la organización de ferias, exposiciones y otras iniciativas similares,**

— **que carece de ánimo de lucro, pero cuya gestión se basa en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad,**

— **y que opera en un entorno competitivo**

no es un organismo de Derecho público 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.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de mayo de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

A. La Pergola