

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

SENTENCIA DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA (Sala Sexta) de
12 de julio de 2001

«Contratos públicos de obras – Directiva 93/37/CEE – Legislación nacional que permite al titular de una licencia urbanística y de un plan de urbanización aprobado la realización directa de las obras de urbanización con imputación a cuenta de una contribución – Legislación nacional, que permite a la administración Pública negociar directamente con un particular el contenido de los actos administrativos que le afectan».

En el asunto C-399/98, que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi, Piero De Amicis, Consi-

glio Nazionale degli Architetti, Leopoldo Freyrie y Comune di Milano, en el que participan: Pirelli SpA, Milano Centrale Servizi SpA, Fondazione Teatro alla Scala, anteriormente denominada Ente Autonomo Teatro alla Scala, una decisión prejudicial sobre la interpretación 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 199, p. 54).

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta), integrado por los Sres. C. Gulmann, Presidente de Sala, V. Skouris (Ponente), J.-P. Puissochet y R. Schintgen y la Sra. F. Macken, Jueces; Abogado General: Sr. P. Léger; Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora; consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de la Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi y del Sr. De Amicis, por el Sr. P. Mantini, avvocato;

- en nombre del Consiglio Nazionale degli Architetti y del Sr. Freyrie, por el Sr. A. Tizzano, avvocato;
- en nombre del Ayuntamiento de Milán, por los Sres. F.A. Roversi Monaco, G. Pittalis, S. De Tuglie, L.G. Radicati di Brozolo, avvocati, y el Sr. A. Kronshagen, avocat;
- en nombre de Pirelli SpA, por los Sres. G. Sala, A. Pappalardo y G. Greco, avvocati;
- en nombre de Milano Centrale Servizi SpA, por los Sres. G. Sala, A. Pappalardo y L. Decio, avvocati;
- en nombre de la Fondazione Teatro alla Scala, por los Sres. P. Barile, S. Grassi y V.O. Gesmundo, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. P.G. Ferri y, posteriormente, por el Sr. M. Fiorilli, avvocati dello Stato;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. P. Stancanelli y M. Nolin, en calidad de agentes;

Habiendo considerado el informe para la vista;

Oídas las observaciones orales de la Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi, representada por el Sr. P. Mantini; del Consiglio Nazionale degli Architetti, representado por el Sr. F. Sciaudone, avvocato; del Ayuntamiento de Milán, representado por el Sr. L.G. Radicati di Brozolo; de Pirelli SpA, representada por los Sres. G. Sala, A. Pappalardo y G. Greco; de Milano Centrale Servizi SpA, representada por el Sr. L. Decio; de la

Fondazione Teatro alla Scala, representada por el Sr. V.O. Gesmundo; del Gobierno italiano, representado por el Sr. M. Fiorilli, y de la Comisión, representada por el Sr. P. Stancanelli, expuestas en la vista de 12 de octubre de 2000;

Oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de diciembre de 2000.

Dicta la siguiente Sentencia.

1.

Mediante resolución de 11 de junio de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de noviembre de 1998, el Tribunale amministrativo regionale par la Lombardia planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación 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 1199, P. 54; en lo sucesivo, «Directiva»).

2.

Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de dos recursos interpuestos, uno de ellos, por la Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi (Colegio de Arquitectos de las provincias de Milán y Lodi; en lo sucesivo, «Ordine degli Architetti») y el Sr. De Amicis, arquitecto, y, el otro, por el Consiglio Nazionale degli Architetti (Consejo General de Arquitectos; en lo sucesivo, «CNA») y el Sr. Freyrie, arquitecto, contra el Ayuntamiento de Milán. Las sociedades Pirelli SpA (en lo sucesivo, «Pirelli») y Milano Centrale Servizi SpA (en lo sucesivo, «MCS»), así

como la Fondazione Teatro alla Scala, anteriormente denominada Ente Autonomo Teatro alla Scala (en lo sucesivo, «FTS»), fueron emplazadas como intervinientes forzosos.

Marco jurídico

La normativa comunitaria

3.

La Directiva fue adoptada sobre la base de los artículos 57, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 47 CE, apartado 2, tras su modificación), 66 del Tratado CE (actualmente artículo 55 CE) y 100 A del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, tras su modificación).

4.

A tenor del segundo considerando de la Directiva, «la realización simultánea de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en materia de contratos públicos de obras celebrados en los Estados miembros por cuenta del Estado, de los entes territoriales y de otros organismos de derecho público, lleva consigo, paralelamente a la eliminación de las restricciones, una coordinación de los procedimientos nacionales de adjudicación de los contratos públicos de obras».

5.

Según el décimo considerando de la Directiva, «el desarrollo de una competencia efectiva en el sector de los contratos públicos hace precisa una publicidad comunitaria de los anuncios de los contratos realizados por los poderes adjudicadores de los Estados miembros».

6.

El artículo 1, letras a), b) y c), de la Directiva establece:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

a) contratos públicos de obras: los contratos de carácter oneroso, celebrados por escrito entre un contratista, por una parte, y un poder adjudicador definido en la letra b), por otra, que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y el proyecto de obras relativas a una de las actividades contempladas en el anexo II o de una obra definida en la letra c), bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador;

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

[...]

c) obra: el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinada a cumplir por sí misma una función económica o técnica».

7.

Las «actividades contempladas en el anexo II», mencionadas en el artículo 1, letra a), de la Directiva, son las actividades de construcción e ingeniería civil, correspondientes a la clase 50 de la Nomenclatura General de Actividades Económicas de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «NACE»). Entre tales actividades figura expresamente la categoría relativa a la construcción de inmuebles.

8.

El artículo 3, apartado 4, de la Directiva dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que los concesionarios de obras públicas que no sean poderes adjudicadores apliquen las reglas de publicidad definidas en los apartados 4, 6, 7 y 9 a 13 del artículo 11 y en el artículo 16 en la adjudicación de contratos de obras a terceros, cuando el valor de estos contratos sea igual o superior a 5.000.000 [de euros] [...]»

9.

Los artículos 4 y 5 de la Directiva indican los tipos de contratos a los que no se aplica la Directiva. Se trata de los contratos de obras regulados por la Directiva 90/531/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1990, relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 297. p. 1), de los contratos de obras cuando son declaradas secretas, cuando su ejecución debe ir acompañada de medidas de seguridad especiales o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales del Estado miembro, así como los contratos públicos regulados por reglas de procedimiento distintas y adjudicados en virtud de determinados acuerdos internacionales o del procedimiento específico de una organización internacional.

10.

A tenor del artículo 6, apartado 1, la Directiva se aplica a los contratos de obras públicas cuyo importe, sin

IVA, sea igual o superior a 5 millones de euros.

11.

En lo que respecta a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, el artículo 7 de la Directiva precisa, en sus apartados 2 y 3, los casos en que las entidades adjudicadoras pueden recurrir al procedimiento negociado, que se define, en el artículo 1, letra g), de la Directiva, como el procedimiento en el que «los poderes adjudicadores consultan con los contratistas de su elección y negocian las condiciones del contrato con uno o varios de ellos».

12.

En particular, el artículo 7, apartado 2, de la Directiva prevé tres casos en los que el procedimiento negociado debe ir precedido por la publicación de un anuncio de licitación. El artículo 7, apartado 3, enumera, por su parte, cinco casos en los que el procedimiento negociado no debe ir precedido por dicha publicación, a saber, en primer lugar, cuando un procedimiento abierto o restringido haya resultado infructuoso, en segundo lugar, cuando, de hecho o de Derecho, sólo exista un empresario que pueda ejecutar la prestación; en tercer lugar, cuando haya urgencia apremiante producida por acontecimientos imprevisibles para las entidades adjudicadoras; en cuarto lugar, cuando se trate de obras complementarias de un contrato ya adjudicado y, en quinto lugar, cuando se trate de obras que consistan en la repetición de obras similares que hayan sido objeto de un contrato adjudicado mediante un procedimiento abierto o restringido.

13.

El artículo 7, apartado 4, de la Directiva precisa que, en todos los demás casos, las entidades adjudicadoras han de proceder a la adjudicación de sus contratos de obras recurriendo al procedimiento abierto o al procedimiento restringido.

14.

Según el artículo 11, apartado 2, de la Directiva, las entidades adjudicadoras que deseen adjudicar un contrato público de obras a través de un procedimiento abierto, restringido o negociado en los casos contemplados en el artículo 7, apartado 2, deben dar a conocer su intención por medio de un anuncio.

15.

Conforme al artículo 11, apartado 9, de la Directiva este anuncio debe publicarse in extenso en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

La legislación nacional

La legislación italiana en materia de urbanismo

16.

De los autos se desprende que, en Derecho italiano, la actividad de construcción está sometida al control de las autoridades públicas. De conformidad con el artículo 1 de la legge n. 10, norme per la edificabilità del suoli (Ley n. 10, por la que se adoptan las disposiciones relativas a los suelos edificables), de 28 de enero de 1997 (GURI n. 27, de 29 de enero de 1977; en lo sucesivo, «Ley n. 10/77»), «toda actividad que implique una

transformación urbanística e inmobiliaria del territorio municipal conlleva una participación en los gastos correspondientes y la ejecución de las obras está supeditada a la concesión de una licencia por el alcalde».

17.

A tenor del artículo 3 de dicha ley, titulado «Contribución por la concesión de la licencia urbanística», «la concesión de la licencia da lugar al pago de una contribución proporcional a los gastos de urbanización y a los costes de la construcción» (en lo sucesivo, «contribución a las cargas de urbanización»).

18.

La contribución a las cargas de urbanización se paga al ayuntamiento en el momento de la concesión de la licencia. No obstante, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, de la Ley n. 10/77, «el titular de la licencia puede comprometerse a realizar directamente las obras de urbanización, respetando el procedimiento y las garantías establecidos por el ayuntamiento, con imputación de la totalidad o parte de las obras a cuenta de la contribución adeudada».

19.

A tenor del artículo 4, apartado 1, de la legge n. 847, autorizzazione al Comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167 (Ley n. 847, por la que se autoriza a los municipios y a las agrupaciones de municipios a contraer préstamos para la adquisición de terrenos conforme a la Ley n. 167, de 18 de abril de 1962), de 29 de

septiembre de 1964, en su versión modificada por los artículos 44 de la Ley n. 865, de 22 de enero de 1971, y 17 de la Ley n. 67, de 11 de marzo de 1988 (en lo sucesivo, «Ley n. 847/64») constituyen obras de urbanización primaria las vías residenciales, las zonas de reposo y de estacionamiento, el saneamiento, las redes de abastecimiento de agua, energía eléctrica y gas, el alumbrado público, así como los espacios verdes acondicionados.

20.

Según el artículo 4, apartado 2, de la misma ley, constituyen obras de urbanización secundaria las guarderías y parvularios, los centros de enseñanza primaria y secundaria y las estructuras y complejos destinados a la enseñanza superior, los mercados de barrio, las antenas de servicios municipales, las iglesias y los demás edificios religiosos, las instalaciones deportivas de barrio, los centros sociales y las instalaciones culturales y sanitarias, así como los espacios verdes de barrio.

21.

Disposiciones similares a las del artículo 11, apartado 1, de la Ley n. 10/77, aunque relativas únicamente a las obras de urbanización primaria, figuraban ya en el artículo 31, apartado 4, de la legge urbanística (Ley de urbanismo) n. 1150, de 17 de agosto de 1942 (GURI n. 244, de 17 de agosto de 1942), en la versión resultante de la Ley marco n. 765, de 6 de agosto de 1967 (en lo sucesivo, «Ley n. 1150/42»), que dispone que «la concesión de la licencia urbanística queda supeditada en todos los casos a la existencia de las obras de urbanización primaria o a la previsión, por el

ayuntamiento, de su realización dentro de los tres años siguientes o al compromiso de los particulares de llevar a cabo la ejecución de estas obras al mismo tiempo que las construcciones que son objeto de la licencia».

22.

Más en concreto, en el caso de la realización coordinada de un conjunto de obras mediante un plan de urbanización, hipótesis de que se trata en el litigio principal, el artículo 28, apartado 5, de la ley n. 1150/42 señala a este respecto:

«La autorización del ayuntamiento está supeditada a la celebración de un convenio, que el propietario deberá encargarse de registrar, que establezca:

1) [...] la cesión a título gratuito de los terrenos necesarios para las obras de urbanización secundaria respetando los límites de las disposiciones del punto 2;

2) el compromiso del propietario de soportar las cargas inherentes a las obras de urbanización primaria, así como una parte de las obras de urbanización secundaria correspondientes a la urbanización o de las obras necesarias para la conexión de la zona con los servicios públicos; el importe de la cuota será proporcional a la magnitud y a las características de las instalaciones previstas en el plan;

3) los plazos de finalización de las obras previstas en el apartado anterior, que no podrán exceder de diez años;

[...]

23.

El artículo 28, apartado 9, de la misma ley establece que «el plazo de ejecución de las obras de urbanización

a cargo del propietario se fija en diez años».

24.

Por lo que se refiere a la legislación regional, el artículo 8 de la ley regional de Lombardía n. 60, de 5 de diciembre de 1977 (*Bolletino Ufficiale della Regione Lombardia*, 2.. suplemento al n. 49, de 12 de diciembre de 1977. en lo sucesivo, «Ley regional de Lombardía n. 60/77»), prevé que los particulares puedan pedir, cuando soliciten el otorgamiento de una licencia urbanística simple, que «se les autorice a realizar directamente una o varias obras de urbanización primaria o secundaria con imputación de la totalidad o parte de las obras a cuenta de la contribución a las cargas de urbanización». El alcalde otorga la autorización «cuando considere que dicha realización directa es conveniente para el interés público».

25.

En cambio, la realización de las obras de urbanización previstas por un plan de urbanización se rige por el artículo 12 de la misma Ley regional, en su versión modificada por la Ley regional n. 31, de 30 de julio de 1986 (*Bolletino Ufficiale Regione Lombardia*, 2.. suplemento al n. 31, de 4 de agosto de 1986; en lo sucesivo, «Ley regional de Lombardía n. 31/86»). Este artículo dispone, en su apartado 1:

«[...] el convenio a cuya celebración se supedita la concesión de las licencias urbanísticas correspondientes a las operaciones previstas en los planes de urbanización deberá prever:

a) [...]

b) la realización, a cargo de los propietarios, de todas las obras de urbanización primaria y de una parte

de las obras de urbanización secundaria o de las que sean necesarias para conectar la zona con los servicios públicos [...] cuando la realización de las obras implique cargas inferiores a las previstas separadamente para la urbanización primaria y secundaria con arreglo a la presente ley, deberá pagarse la diferencia; en todo caso, el ayuntamiento tiene la posibilidad de exigir, en lugar de la realización directa de las obras, el pago de una suma, proporcional al coste efectivo de las obras de urbanización inherentes a las urbanizaciones, así como a la entidad y características de las construcciones, que, en todo caso, no podrá ser inferior a las cargas previstas en el acuerdo municipal contemplado en el artículo 3 de esta Ley».

26.

Por su parte, el artículo 22, letra b), de la Ley regional de Lombardía n. 51, de 15 de abril de 1975, establece una lista de las obras de urbanización secundaria que incluye las instalaciones culturales.

La legislación italiana en materia de procedimiento administrativo

27.

A tenor del artículo 11 de la legge n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Ley n. 241, por la que se establecen nuevas reglas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos), de 7 de agosto de 1990 (GURI n. 192, de 18 de agosto de 1992; en lo sucesivo, «Ley n. 241/90»), la Administración «puede

celebrar, sin perjuicio de los derechos de terceros y, de cualquier modo, en aras del interés público, acuerdos con los interesados con el fin de determinar el contenido discrecional del acto final o bien, en los casos previstos por la ley, sustituirlo por aquéllos».

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

28.

De la resolución de remisión resulta que el origen del procedimiento que dio lugar a esta petición de decisión prejudicial fueron dos recursos de anulación interpuestos contra los acuerdos n^{os} 82/96, de 12 de septiembre de 1996, y 6/98, de 16 y 17 de febrero de 1998, del Ayuntamiento de Milán (en lo sucesivo, «acuerdos impugnados»).

29.

Mediante su acuerdo n. 82/96, el Ayuntamiento de Milán aprobó un programa de obras, que incluía diversas operaciones, denominado «proyecto Scala 2001».

30.

Este proyecto preveía la realización de las siguientes obras:

- restauración y acondicionamiento del edificio histórico del Teatro alla Scala, de una superficie aproximada de 30.000 m²;
- acondicionamiento de los edificios municipales del complejo inmobiliario Ansaldo;
- por último, construcción, en la zona llamada «de la Bicocca», de un nuevo teatro (conocido bajo el nombre de «Teatro alla

Bicocca» y oficialmente denominado «Teatro degli Arcimboldi») con un aforo de unas 2.300 localidades, sobre un terreno de una superficie de 25.000 m² (más 2.000 m² de aparcamiento), destinado a albergar, en un primer momento, las actividades del Teatro alla Scala, durante el tiempo necesario para la ejecución de las obras de restauración y acondicionamiento de éste, y, después, en un momento posterior, todas las actividades inherentes a las representaciones de obras de teatro, así como otras manifestaciones de carácter cultural.

31.

De los autos se desprende que en aquel momento, en la zona de la Bicocca, se estaba realizando por iniciativa privada una gran urbanización, conocida como «proyecto Bicocca», con vistas a la reconversión urbanística de esta antigua zona industrial y que preveía el acondicionamiento de un vasto conjunto de construcciones, en cuyo marco actuaba Pirelli, junto con otros operadores privados, en calidad de propietario urbanizador. Dicha iniciativa privada, emprendida en 1990, prácticamente había finalizado en el momento en que se produjeron los hechos. Entre las medidas urbanísticas previstas en los terrenos afectados, el Ayuntamiento de Milán ya había previsto la realización de un complejo de interés general «de carácter supramunicipal». Decidió que la construcción del nuevo teatro previsto en el proyecto «Scala [32723m 2001]» formaría parte de este complejo.

32.

Mediante su acuerdo n. 82/96, el Ayuntamiento de Milán también asumió una serie de compromisos relativos a la realización de las obras, a los plazos y a la financiación del proyecto «Scala 2001», aprobando un convenio específico celebrado entre el Ayuntamiento de Milán y Pirelli, el Ente Autónomo Teatro alla Scala y MCS, mandataria de los promotores del proyecto «Bicoeca». Este convenio, firmado el 18 de octubre de 1996, establecía en concreto, en lo relativo al proyecto «Bicoeca» de «Scala 2001», el siguiente procedimiento de ejecución:

- Pirelli asumiría los gastos inherentes a la coordinación de las fases del proyecto preliminar, del proyecto definitivo y del proyecto de ejecución, así como de la fase de realización de las operaciones de restauración del Teatro alla Scala, de acondicionamiento de los edificios del complejo inmobiliario Ansaldo y de construcción del Teatro alla Bicocca, y las tareas de coordinación concreta serían responsabilidad de MCS.
- MCS, en calidad de mandataria de los promotores del proyecto de urbanización, construiría en la zona afectada por esta urbanización y sobre el terreno previsto a tal fin, que los promotores se habían comprometido a ceder gratuitamente al Ayuntamiento de Milán, el Teatro alla Bicocca (así como la zona de aparcamiento aneja) como obra de urbanización secundaria, imputable a

cuenta del importe de las contribuciones a las cargas de urbanización adecuadas al Ayuntamiento de Milán con arreglo a la legislación italiana, nacional y regional. El compromiso de MCS, según se precisaba, se limitaba a la construcción de la «estructura exterior» del edificio, ocupándose de la puesta a punto de todas las instalaciones. MCS asumiría, entre otras, la obligación de entregar el edificio antes del final de 1998.

- El acondicionamiento interior del Teatro alla Bicocca quedaría, en cambio, a cargo del Ayuntamiento de Milán, que debería realizarlo mediante un procedimiento de contratación pública.

33.

La Ordine degli Architetti y, a título individual, el Sr. De Amicis interpusieron un recurso de anulación del acuerdo n. 82/96 ante el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

34.

A raíz de orientaciones distintas establecidas a principios del año 1998 por la nueva administración municipal, que deseaba que las dimensiones del Teatro alla Bicocca permitieran disponer de un aforo superior al del Teatro alla Scala, el Ayuntamiento de Milán adoptó el acuerdo n. 6/98, mediante el cual:

- aprobó el anteproyecto de construcción del nuevo teatro en la zona de la Bicocca;
- confirmó que esta obra iba a realizarse en parte mediante

ejecución directa por los encargados de la urbanización, «en cumplimiento de sus obligaciones contractuales relativas al plan de urbanización» —el importe de las obras que debían realizar los encargados de la urbanización ascendía a 25.000 millones de ITL— y, en parte, mediante procedimiento de adjudicación convocado por el Ayuntamiento de Milán;

- introdujo modificaciones en el convenio de 18 de octubre de 1996 en lo que se refiere a los plazos de realización de algunas de las medidas previstas; en particular, la fecha indicada para la finalización del Teatro alla Bicoeca quedó fijada, a partir de aquel momento, en el 31 de diciembre de 2000.

35.

El CNA y, a título individual, el Sr. Freyrie presentaron un recurso de anulación del acuerdo n. 6/98 ante el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

36.

En los dos recursos de anulación interpuestos ante este órgano jurisdiccional y acumulados en el litigio principal, los demandantes niegan la validez de los acuerdos impugnados tanto a la luz del Derecho italiano en materia de urbanismo y de contratos públicos como del Derecho comunitario. En lo relativo a este último aspecto, mantienen que el Teatro alla Bicocca presenta las características de una obra pública, de forma que el Ayuntamiento

de Milán debería haber recurrido al procedimiento de licitación comunitario; pues bien, por el contrario, mediante los acuerdos impugnados, adjudicó el contrato directamente, lesionando los intereses colectivos de la Ordine degli Architetti y de los arquitectos demandantes.

37.

En su resolución de remisión, el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia hace constar, entre otras cosas, que el Ayuntamiento de Milán ha aplicado correctamente la legislación italiana, nacional y regional, en materia de urbanismo. No obstante, al tener dudas sobre si esta legislación debe dejar de aplicarse, en la medida en que permite la realización de una obra de urbanización cuyo valor excede del umbral fijado por la Directiva sin conceder previamente la posibilidad de que concurren todos los interesados, el órgano jurisdiccional nacional ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Son contrarias a la Directiva 93/37/CEE, a la luz de los principios de rigurosa concurrencia que el ordenamiento jurídico comunitario impone a los Estados miembros para todos los contratos públicos de obras de importe igual superior a 5.000.000 [de euros], las disposiciones nacionales y regionales que permiten al constructor (titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado) la realización directa de obras de urbanización, con imputación total o parcial a cuenta de la contribución adeudada (artículo 11 de la Ley n. 10/77, artículos 28 y 31 de la Ley n. 1150, de 17 de agosto de 1942; artículo

los 8 y 12 de la Ley regional n. 60, de 5 de diciembre de 1977, de la Región de Lombardía)?

2) No obstante los principios de concurrencia que se acaban de mencionar, ¿pueden considerarse compatibles con el ordenamiento jurídico comunitario los acuerdos entre la Administración y los particulares (autorizados, con carácter general, por el artículo 11 de la Ley n. 24 1, de 7 de agosto de 1990) en materias caracterizadas por la elección por parte de la Administración de un interlocutor privado con el que suscriben convenios respecto a determinadas prestaciones, en caso de que estas últimas superen el umbral previsto por las Directivas en esta materia?»

Sobre la primera cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

38.

El Ayuntamiento de Milán y la FTS niegan que exista relación entre la primera cuestión y el objeto del litigio principal.

39.

Señalan que, habida cuenta de la condición de los demandantes en el litigio principal, que son arquitectos y organismos profesionales que representan a los arquitectos, el órgano jurisdiccional de remisión ha limitado la admisibilidad de los recursos en el procedimiento principal a los aspectos relativos a la adjudicación de la elaboración del proyecto del Teatro alla Bicocca, excluyendo los relativos a la ejecución de las obras de construcción. La elaboración de dicho proyecto constituye una prestación

de servicios. Pues bien, la primera cuestión se refiere a la interpretación de la Directiva 93/37, que regula los contratos públicos de obras y no los de servicios, que se rigen por la Directiva 92/150/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).

40.

Además, según señalan, la elaboración del proyecto en cuestión fue pura y simplemente regalada a la ciudad de Milán, por lo que su coste no está incluido en el de la construcción del Teatro alla Bicocca, cuya realización directa «con imputación a cuenta» de la contribución a las cargas de urbanización ha lesionado los intereses de los arquitectos.

41.

Procede recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 177 del Tratado, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que se adopte, 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 (véase, en particular, la sentencia de 13 de marzo de 2001, Preussen Elektra, C-379/913, aún no publicada en la Recopilación, apartado 38). 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 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 particular, la sentencia *PreussenElektra*, antes citada, apartado 39).

42.

En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que los demandantes en el litigio principal impugnan los acuerdos de que se trata puesto que permitieron la realización directa de una obra pública, a saber, el Teatro alla Bicocca, sin recurrir a un procedimiento de licitación comunitaria, y de esta forma vulneraron sus intereses. De dicha resolución resulta también que los recursos interpuestos por los demandantes en el litigio principal fueron declarados admisibles.

43.

No cabe duda de que, si tenía que recurrirse a un procedimiento de licitación comunitaria para la construcción del Teatro alla Bicocca, éste podía abarcar la parte relativa a la elaboración del proyecto. Además, dicha posibilidad existe en el marco de la Directiva, tal y como lo confirma el tenor literal de su artículo 1, letra a), según el cual, a efectos de la Directiva, se entenderá por «contratos públicos de obras» los contratos que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y el proyecto de las obras.

44.

De ello resulta que la alegación basada en que la primera cuestión no guarda relación con el objeto del litigio principal, porque se refiere a la interpretación de la Directiva, debe ser desestimada.

45.

Habida cuenta de estas consideraciones, la alegación basada en el carácter gratuito de la elaboración del proyecto del Teatro alla Bicocca no permite cuestionar la pertinencia de la primera cuestión.

46.

Procede, por tanto, pronunciarse sobre esta cuestión.

Sobre el fondo

47.

La primera cuestión se refiere a la compatibilidad con la Directiva de las disposiciones nacionales y regionales de que se trata en el litigio principal que permiten la realización directa de una obra de urbanización con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada.

48.

Con carácter preliminar, debe recordarse que, en el marco de un procedimiento promovido en virtud del artículo 177 del Tratado, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho comunitario. Sin embargo, sí que lo es para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los

elementos de interpretación relacionados con el Derecho comunitario que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad para dirimir el asunto de que conozca (véase, especialmente, la sentencia de 30 de abril de 1998, Sodiprem y otros, asuntos acumulados C-37/96 y C-38/96, Rec. p. I-2039, apartado 22).

49.

Por consiguiente, es preciso interpretar que la primera cuestión se refiere a si la Directiva se opone a una legislación nacional en materia de urbanismo que permite la realización directa, por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado, de una obra de urbanización, con imputación de toda o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia, cuando el valor de esta obra es igual o superior al umbral fijado por la Directiva.

50.

Con el fin de responder a la cuestión reformulada en estos términos, procede examinar si la realización directa de una obra de urbanización, como la controvertida en el litigio principal, constituye un contrato público de obras en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva.

51.

Según la definición recogida en esta disposición, para que exista contrato público de obras deben cumplirse los siguientes requisitos: un contrato, celebrado a título oneroso, por escrito, entre, por una parte, un contratista y, por otra parte,

una entidad adjudicadora en el sentido del artículo 1, letra b), de la Directiva, y que tenga por objeto, en particular, la ejecución de cierto tipo de obra o de obras definidas por la Directiva.

52.

La existencia de un «contrato público de obras» es un requisito para la aplicación de la Directiva, por lo que el artículo 1, letra a), debe ser interpretado de manera que se garantice su eficacia. A este respecto, es importante destacar que, tal y como resulta de su exposición de motivos y de sus considerandos segundo y décimo, la Directiva pretende eliminar las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en materia de contratos públicos de obras, con el fin de abrir tales mercados a una concurrencia de ofertas efectiva. El desarrollo de esta concurrencia de ofertas necesita, como lo precisa el décimo considerando, una publicidad comunitaria de los anuncios de contratos correspondientes.

53.

También procede señalar que la propia Directiva precisa lo que debe entenderse por «entidad adjudicadora» [artículo 1, letra b)], por «obras» [artículo 1, letra a), y anexo II] y por «obrar» [artículo 1, letra c)].

54.

La definición que da el legislador comunitario corrobora la importancia que revisten estos requisitos, habida cuenta de la finalidad de la Directiva. De ello resulta que tales

requisitos deben desempeñar un papel preponderante cuando se trata de apreciar si se está en presencia de un «contrato público de obras» en el sentido de la Directiva.^a

55.

Esto significa que, en las situaciones en las que se plantea la ejecución o el proyecto y la ejecución de obras o la realización de una obra para una entidad adjudicadora, en el sentido de la Directiva, la apreciación de dichas situaciones a la luz de los demás requisitos mencionados en el artículo 1, letra a), de la Directiva debe realizarse de manera que se garantice que la eficacia de la Directiva no quede menoscabada, sobre todo cuando dichas situaciones presenten particularidades debidas a las disposiciones del Derecho nacional que les son aplicables.

56.

El análisis de si la realización directa de una obra de urbanización, como la estructura exterior de un teatro, en las condiciones previstas por la legislación italiana en materia de urbanismo, constituye un «contrato público de obras», ha de efectuarse a la luz de estos criterios.

Sobre el requisito relativo a la condición de entidad adjudicadora

57.

A este respecto, consta que el Ayuntamiento demandado en el litigio principal constituye un ente territorial en el sentido del artículo 1, letra b), de la Directiva y que, por tanto, está comprendida en la definición de la entidad adjudicadora que da dicha disposición.

Sobre el requisito relativo a la ejecución de obras o a la realización de una obra en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva

58.

A tenor del artículo 1, letra a), de la Directiva, los contratos públicos de obras deben tener por objeto:

- bien la ejecución o conjuntamente la ejecución y el proyecto de las obras relativas a una de las actividades contempladas en el anexo II;
- bien la ejecución o conjuntamente la ejecución y el proyecto de una obra definida en el artículo 1, letra c), a saber, una obra que represente el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica;
- o bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por la entidad adjudicadora.

59.

Procede subrayar que las obras de urbanización como las enumeradas en el artículo 4 de la Ley n. 847164 constituyen obras de construcción o de ingeniería civil y, por tanto, están incluidas en las actividades contempladas en el anexo II de la Directiva, y que constituyen obras destinadas a cumplir por sí mismas una función económica o técnica. De este modo, reúnen, por lo menos, los criterios mencionados en los guiones primero y segundo del apartado precedente.

60.

Por lo que respecta, más en particular, a la construcción de la estructura exterior de un teatro, como sucede en el litigio principal, se trata de una actividad comprendida en el grupo 501 de la NACE, titulado «Construcción de inmuebles (de habitación y otros)», contemplado en el anexo II de la Directiva.

61.

De ello se desprende que la realización de una obra de urbanización como la construcción de la estructura exterior de un teatro está comprendida en las obras contempladas en el artículo 1, letra a), de la Directiva.

62.

De este modo, de los apartados 57 a 61 de la presente sentencia resulta que en una situación como la controvertida en el litigio principal se reúnen los dos requisitos importantes para afirmar la existencia de un «contrato público de obras», a saber, el relativo a la entidad adjudicadora y el que se refiere a las obras u obra de que se trata.

Sobre el requisito relativo a la existencia de un contrato

63.

El Ayuntamiento de Milán, Pirelli, MCS y la FTS consideran que este requisito no se cumple, porque la realización directa de las obras de urbanización está prevista, como regla general, por la legislación italiana, nacional y regional, en materia de urbanismo, cuyo objeto, finalidad, y características, así como los intereses que pretende proteger, son diferentes

de los de la normativa comunitaria en materia de contratos públicos.

64.

Subrayan, además, el hecho de que la autoridad local carece de la facultad de elegir a quien se encargará de ejecutar las obras, ya que la ley designa a esta persona por su condición de propietario de los terrenos objeto de la urbanización.

65.

Por último, según la demandada y las partes coadyuvantes en el litigio principal, aunque se considerase que la realización directa tiene lugar en virtud de compromisos adquiridos en el convenio de urbanización, sigue faltando el requisito contractual. En efecto, el convenio de urbanización es un convenio de Derecho público, que resulta del ejercicio del poder público y no es fruto de la autonomía privada, por lo que no puede calificarse de «contrato» en el sentido de la Directiva. El Ayuntamiento conserva las facultades que le confiere el poder público en materia de gestión del territorio, «incluida la de modificar o revocar los planes de urbanismo en función de la evolución de la situación o adoptar nuevos criterios de apreciación que correspondan mejor a tales necesidades» (sentencia de la Corte suprema di cassazione, salas reunidas, n. 6941, de 25 de julio de 1994). Por la misma razón, no se cumplen los requisitos que constituyen la «causa» contractual y que son propios del contrato de empresa.

66.

Procede destacar, en primer lugar, que la circunstancia de que la

disposición de Derecho nacional que prevé la realización directa de las obras de urbanización forme parte de un conjunto de reglas en materia de urbanismo que tiene características propias y que persiguen una finalidad específica, distinta de la de la Directiva, no basta para excluir la realización directa del ámbito de aplicación de a Directiva, cuando se cumplen los requisitos exigidos para incluir en dicho ámbito.

67.

A este respecto, como indica el órgano jurisdiccional de remisión, las obras de urbanización mencionadas en el artículo 4 de la ley n. 847/64 pueden ser perfectamente calificadas de obras públicas debido, por una parte, a sus características funcionales aptas para satisfacer las exigencias de urbanización que van más allá de la simple vivienda individual y, por otra parte, a que la Administración competente tiene el control de tales obras mientras disponga de un título jurídico que le asegure su disponibilidad con el fin de garantizar su disfrute por todos los usuarios de la zona.

68.

Estos requisitos son importantes, porque confirman la afectación pública que, desde un principio, se confiere a las obras que deben realizarse

69.

En segundo lugar, es cierto que de la resolución de remisión resulta que el artículo 28, apartado 5, de la Ley n. 1150/42 prevé la posibilidad de realizar directamente las obras de urbanización

secundaria en el marco de una urbanización y que, conforme al artículo 12 de la Ley regional de Lombardía n. 60177, en su versión modificada por el artículo 3 de la Ley regional de Lombardía n. 31/86, la realización directa constituye la regla general. No obstante, estas disposiciones no permiten excluir la existencia del requisito contractual previsto en el artículo 1, letra a), de la Directiva.

70.

En efecto, por una parte, de la disposición de la legislación regional de Lombardia antes mencionada se desprende que la administración municipal sigue conservando la posibilidad de exigir, en lugar de la realización directa de las obras, el pago de una cantidad proporcional a su coste efectivo, así como a la entidad y características de las construcciones. Por parte, en caso de realización directa de las obras de urbanización, debe celebrarse, de todas formas, un convenio de urbanización entre la Administración municipal y el propietario o los propietarios de los terrenos que se van a urbanizar.

71.

Es verdad que la administración municipal no tiene la posibilidad de elegir a su cocontratante, porque, según establece la ley, esta persona debe ser necesariamente el propietario de los terrenos que se van a urbanizar. Sin embargo, dicha circunstancia no basta para excluir el carácter contractual de la relación que se establece entre la administración municipal y el urbanizador, puesto que el convenio de urbanización celebrado entre

ambos determina las obras de urbanización que el encargado de ejecutarlas debe realizar en cada caso, así como los requisitos correspondientes, incluida la aprobación de los proyectos de dichas obras por el Ayuntamiento. Además, en virtud de los compromisos adquiridos por el urbanizador en dicho convenio, el Ayuntamiento dispondrá de un título jurídico que le garantizará la disponibilidad de las obras de que se trate, a los efectos de su afectación pública.

72.

Esta consideración queda además corroborada, en el asunto principal, por la circunstancia de que, según los acuerdos impugnados, el Teatro alla Bicocca debe ser realizado en parte mediante ejecución directa por los urbanizadores, «en cumplimiento de sus obligaciones contractuales relativas al plan de urbanización», y en parte mediante procedimiento de adjudicación convocado por el Ayuntamiento de Milán.

73.

Por último, a diferencia de lo que alegan la demandada y las partes coadyuvantes en el litigio principal, la circunstancia de que el convenio de urbanización se rija por el Derecho público y resulte del ejercicio del poder público no se opone al cumplimiento del requisito contractual previsto en el artículo 1, letra a), de la Directiva, es más, aboga en su favor. En efecto, en varios Estados miembros, el contrato celebrado entre una entidad adjudicadora y un contratista es un contrato administrativo, regulado como tal por el Derecho público.

74.

Habida cuenta de las consideraciones que preceden, los datos que aporta el convenio de urbanización y los acuerdos celebrados en el marco de dicho convenio son suficientes para que se cumpla el requisito contractual exigido por el artículo 1, letra a), de la Directiva.

75.

Procede añadir que esta interpretación se ajusta al objetivo primordial de la Directiva que, como se ha precisado en el apartado 52 de esta sentencia, es la apertura de los contratos públicos de obras a la concurrencia de ofertas. En efecto, la apertura a la concurrencia de ofertas comunitarias conforme a los procedimientos previstos por la Directiva garantiza la inexistencia de riesgo de favoritismo por parte de las autoridades públicas. Por consiguiente, el hecho de que las autoridades públicas no tengan la posibilidad de elegir a su cocontratante no puede, por sí solo, justificar que no se aplique la Directiva, porque dicha eventualidad llevaría a excluir de la concurrencia de ofertas comunitarias la realización de una obra a la que, en otro caso, se aplicaría la Directiva.

Sobre el requisito relativo al carácter oneroso del contrato

76.

Según la demandada y las partes coadyuvantes en el litigio principal, falta, en todo caso, el carácter sinálgmático del contrato, al no existir contraprestación a cargo del Ayuntamiento. Efectivamente, el pago de la contribución a las cargas de ur-

banización o la ejecución directa de las obras de urbanización no se corresponden con el derecho del urbanizador a obtener la licencia urbanística, y el acondicionamiento de los terrenos, que se sitúa en el marco del proceso de transformación del territorio, no depende del beneficio que dicho proceso procura o del provecho que de él resulta para el titular de la licencia urbanística.

77.

Hay que destacar, a este respecto, que el carácter oneroso del contrato se refiere a la contraprestación que corresponde a la Administración Pública interesada por la realización de las obras que son objeto del contrato contemplado en el artículo 1, letra a), de la Directiva y de las que podrá disponer la Administración Pública.

78.

La cuestión relativa a si el contrato celebrado en caso de realización directa de una obra de urbanización tiene carácter oneroso para la administración municipal se presenta, en una situación como la controvertida en el litigio principal, bajo un ángulo específico, a causa de las particularidades que caracterizan la legislación italiana en materia de urbanismo.

79.

Así, de los artículos 28, apartado 5, segundo guión, de la ley n. 1150/42, y 12, letra b), de la Ley regional de Lombardía n. 60/77, en su versión modificada por el artículo 3 de la Ley regional de Lombardía n. 31/86, resulta que los propietarios de los terrenos que se van a urbanizar deben sufragar el coste de las obras de

urbanización primaria, así como una parte proporcional del coste de las obras de urbanización secundaria inherentes a la urbanización o de las obras que sean necesarias para conectar la zona de que se trate con los servicios públicos.

80.

Además, el artículo 11, apartado 1, de la Ley n. 10/77 prevé que «el titular de la licencia puede comprometerse a realizar directamente las obras de urbanización [...] con imputación de la totalidad o parte de las obras a cuenta de la contribución adeudada» en concepto de las cargas de urbanización cuyo pago corresponde a la concesión de la licencia, con arreglo al artículo 3 de la misma Ley.

81.

Los términos «con imputación a cuenta» utilizados en el artículo 11, apartado 1, de la Ley n. 10/77 permiten considerar que, al aceptar la realización directa de las obras de urbanización, la administración municipal renuncia al cobro del importe adeudado en concepto de la contribución prevista en el artículo 3, de la misma Ley.

82.

No obstante, la demandada y las partes coadyuvantes en el litigio principal, así como el Gobierno italiano, alegan que dicha interpretación no es correcta, en particular porque el pago de la contribución a las cargas de urbanización está previsto como una alternativa a la realización directa de las obras y, por consiguiente, es erróneo considerar que existe un crédito pecuniario del Ayuntamiento adeu-

dado en todo caso y a cuyo cobro renuncia la administración municipal en caso de realización directa de las obras. La realización directa de las obras produce el efecto útil de permitir al propietario urbanizador el libre ejercicio de la facultad de construir, exonerándolo de la obligación de pagar la contribución a las cargas de urbanización adeudada por habersele concedido una licencia. Los términos «con imputación a cuenta» se refieren, por tanto, a este efecto liberador de la ejecución de las obras y no a una contrapartida o cualquier otra ventaja concedida por el Ayuntamiento a los urbanizadores.

83.

Dado que estas objeciones se refieren a la interpretación de la legislación italiana en materia de urbanismo y a la manera en que ésta entiende la relación entre la deuda relativa a la contribución a las cargas de urbanización y la realización directa de las obras, es preciso remitirse a la apreciación efectuada a este respecto por el órgano jurisdiccional de remisión.

84.

Según afirma dicho órgano en la resolución de remisión, de manera opuesta al razonamiento expuesto por la demandada y las partes coadyuvantes en el litigio principal, el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado que realiza las obras de urbanización no efectúa ninguna prestación a título gratuito, puesto que queda liberado de una deuda del mismo valor, salvo que exista complemento en dinero, de la que es acreedor el Ayunta-

miento, a saber, la contribución a las cargas de urbanizador, sin que el carácter alternativo de la obligación, contribución en dinero o la ejecución directa de las obras, permita diferenciar su causa dependiendo del procedimiento de ejecución escogido (o preestablecido por el legislador).

85.

Esta interpretación de la legislación nacional se ajusta al objetivo de la Directiva, como se recuerda en el apartado 52 de la presente sentencia, y puede, por lo tanto, garantizar su eficacia.

86.

De lo anterior se desprende que debe considerarse cumplido el requisito relativo al carácter oneroso del contrato.

Sobre el requisito relativo al carácter escrito del contrato

87.

Basta destacar, a este respecto, que no se discute el cumplimiento de este requisito y que, de hecho, el convenio de urbanización entre el Ayuntamiento y el propietario urbanizador o los propietarios urbanizadores se celebró por escrito.

Sobre el requisito relativo a la condición de contratista

88.

Según declaran tanto la demandada y las partes coadyuvantes en el litigio principal como el Gobierno italiano, este requisito no se cumple, porque el urbanizador no se identifica por ser empresario o por tratarse de una empresa de construcción, sino

simplemente tomando como base el título de propiedad de los terrenos que son objeto de la urbanización. No se le exige que reúna los requisitos particulares relativos a la capacidad técnica, la capacidad patrimonial, etc., salvo la obligación de presentar las garantías suficientes al Ayuntamiento, habida cuenta de los compromisos adquiridos en virtud del convenio de urbanización.

89.

Además, de las respuestas recibidas a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia resulta que la tarea de elegir a los contratistas que se encargarán del proyecto y la realización de las obras corresponde únicamente al urbanizador titular de la licencia urbanística. Éste realiza las obras en nombre propio y no por cuenta del Ayuntamiento, al que se compromete a cederlas una vez terminadas.

90.

A este respecto, procede destacar que el artículo 1, letra a), de la Directiva no exige que la persona que celebra un contrato con una entidad adjudicadora sea capaz de realizar directamente la prestación pactada con sus propios recursos para que pueda ser calificado de contratista. Basta con que esté en condiciones de ejecutar la prestación de que se trate, aportando las garantías necesarias para ello.

91.

De este modo, el artículo 20 de la Directiva establece que, «en el pliego de condiciones, el poder adjudicador podrá solicitar al licitador que le comunique en su oferta la

parte del contrato que tenga eventualmente la intención de subcontratar con terceros».

92.

En el mismo orden de ideas, el Tribunal de Justicia ha declarado, en relación con la Directiva 92/50, que dicha Directiva permite que, para probar que reúne los requisitos económicos, financieros y técnicos para participar en un procedimiento de licitación con el fin de celebrar un contrato público de servicios, un prestador se refiera a las capacidades de otras entidades, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de sus vínculos con ellas, siempre que pueda probar que efectivamente dispondrá de los medios de tales entidades necesarios para la ejecución del contrato (véase la sentencia de 2 de diciembre de 1999, *Holst Italia*, C-176/98, Rec. p. 1-8607).

93.

De los autos se desprende que, en una situación como la del litigio principal, en virtud de los compromisos adquiridos en el marco del convenio de urbanización celebrado con la administración municipal, el urbanizador titular de la licencia, tiene la obligación de aportar a dicha administración garantías suficientes respecto a la realización de las obras que se cederán al Ayuntamiento y que el operador que el urbanizador escoge para efectuar las obras se adhiere a los acuerdos celebrados con la administración municipal. Así sucedía en el asunto principal, en la medida en que MCS aceptó los acuerdos que el Ayuntamiento de Milán había celebrado con Pirelli.

94.

En estas circunstancias, no se puede excluir la concurrencia del requisito mencionado por el hecho de que el urbanizador no pueda realizar con sus propios recursos las obras de que se trata y ni porque el operador que estará encargado de llevar a cabo dichas obras haya sido escogido por el urbanizador titular de la licencia urbanística y no por la administración municipal.

95.

Además, el hecho de que el titular de la licencia efectúe las obras de urbanización en su propio nombre, antes de cederlas al Ayuntamiento, no puede despojar a este último de su calidad de entidad adjudicadora con respecto a la realización de tal obra.

96.

Por consiguiente, también debe considerarse cumplido el requisito relativo a la condición de contratista.

97.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede concluir que la realización directa de una obra de urbanización en las condiciones previstas por la legislación italiana en materia de urbanismo constituye un «contrato público de obras» en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva.

98.

De ello se desprende que la Directiva se aplica cuando el valor estimado de una obra de este tipo, excluido el NA, es igual o superior al umbral fijado en su artículo 6, apartado 1.

99.

Esta consideración implica que la administración municipal tiene la obligación de respetar los procedimientos previstos por dicha Directiva cada vez que celebra un contrato público de obras de este tipo.

100.

Esto no significa que, para que se respete la Directiva en caso de realización de una obra de urbanización, la propia administración municipal deba necesariamente aplicar los procedimientos de contratación previstos por dicha Directiva. La eficacia de esta última se garantiza igualmente si la legislación nacional permite que la administración municipal obligue al encargado de la urbanización titular de la licencia, mediante los acuerdos que celebra con él, a realizar las obras convenidas recurriendo a los procedimientos previstos por la Directiva, para cumplir las obligaciones que incumben a este respecto a la administración municipal en virtud de dicha Directiva. En efecto, en este caso, con arreglo a los acuerdos celebrados con el Ayuntamiento que lo exoneran de la contribución a las cargas de urbanización como contrapartida por la realización de una obra de urbanización pública, debe considerarse que el urbanizador ha recibido un mandato expreso del Ayuntamiento para la construcción de dicha obra. Esta posibilidad de aplicación de las reglas de publicidad de la Directiva por personas distintas de la entidad adjudicadora está, por otra parte, expresamente prevista en su artículo 3, apartado 4, en caso de concesión de obras públicas.

101.

En lo referente a los procedimientos previstos por la Directiva, de la lectura conjunta de sus artículos 7, apartado 4, y 11, apartados 2 y 9, resulta que las entidades adjudicadoras que deseen adjudicar un contrato público de obras deben dar a conocer su intención publicando un anuncio en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, salvo si se trata de uno de los casos limitativamente enumerados en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva, en los que están autorizadas a recurrir al procedimiento negociado, sin publicar previamente un anuncio de licitación.

102.

En el caso de autos, en el expediente no se encuentra ningún dato que permita considerar que la realización directa de una obra de urbanización en las condiciones que prevé la legislación italiana en materia de urbanismo pueda corresponder a uno de los casos mencionados en esta última disposición.

103.

Procede, por tanto, responder a la primera cuestión que la Directiva se opone a una legislación nacional en materia de urbanismo que permite, apartándose de los procedimientos previstos por la Directiva, la realización directa por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado de una obra de urbanización, con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la li-

cencia, cuando el valor de dicha obra sea igual o superior al umbral fijado por la Directiva.

Sobre la segunda cuestión
prejudicial

104.

El CNA niega la pertinencia de esta cuestión. A su entender, teniendo en cuenta que en el litigio principal no se cumple ninguno de los requisitos previstos por el artículo 11 de la Ley n. 241/90 y que los acuerdos celebrados para la adjudicación de contratos públicos apartándose de los procedimientos previstos por las Directivas en la materia lesionan indiscutiblemente los derechos de los empresarios o de los profesionales liberales que aspiran a que se les adjudique el contrato, el artículo 11 de la Ley n. 241/90 no se aplica en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal.

105.

Sin que sea necesario pronunciarse sobre el razonamiento invocado por el CNA, es necesario reconocer que el órgano jurisdiccional de remisión no precisa las disposiciones de Derecho comunitario cuya interpretación solicita ni los aspectos concretos de la legislación italiana de que se trata cuya aplicación en el litigio principal plantearía problemas en relación con el Derecho comunitario.

106.

Al faltar estas indicaciones, no es posible delimitar el problema concreto de interpretación de

disposiciones de Derecho comunitario que podría plantearse en el litigio principal.

107.

En estas circunstancias, procede declarar que la segunda cuestión es inadmisibile.

Costas

108.

Los gastos efectuados por el Gobierno italiano, 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 Sexta),

Pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale amministrativo regionale par la Lombardia, mediante resolución de 11 de junio de 1998, declara:

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, se opone a una legislación nacional en materia de urbanismo que permite, apartándose de los procedimientos previstos por esta Directiva, la realización directa por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado de una obra de urbanización, con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia, cuando el valor de dicha obra sea igual o superior al umbral fijado por la Directiva.

Gulmann
Skouris
Puissochet
Schintgen
Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de julio de 2001.

El Secretario
El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass
C. Gulmann

1: Lengua de procedimiento: italiano.

