

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066897

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 23 de noviembre de 2023

Sala Décima

Asunto n.º C-480/22

SUMARIO:

Contratación pública. Procedimientos de recurso. Acceso. Entidad adjudicadora domiciliada en un Estado miembro distinto de en el que está domiciliada una central de compras que actúa en nombre y por cuenta de aquella. Normas aplicables. Competencia.

El Tribunal de Justicia declara que:

1) El artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, debe interpretarse en el sentido de que una actividad de compra centralizada, en el marco de la adjudicación conjunta de contratos por entidades adjudicadoras de diferentes Estados miembros, se efectúa por una central de compras «situada en otro Estado miembro» cuando **la entidad adjudicadora tiene su domicilio en un Estado miembro distinto de aquel en el que está domiciliada la central de compras**, con independencia, en su caso, del lugar del domicilio de una entidad tercera que controle una u otra de dichas entidades.

2) El artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25, en relación con los considerandos 78 y 82 de esta, debe interpretarse en el sentido de que la **norma de conflicto de leyes** consagrada en esa disposición, en virtud de la cual las actividades de compra centralizadas de una central de compras se llevarán a cabo de conformidad con las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la referida central de compras, se extiende a los procedimientos de recurso, en el sentido de la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, en su versión modificada por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relacionados con tales actividades, en la medida en que esa central de compras esté encargada del desarrollo del procedimiento de adjudicación del contrato público.

PRECEPTOS:

Directiva 92/13/CEE (coordinación de disposiciones sobre formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones), art. 1.

Directiva 2014/25/UE (contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales), arts. 2, 4 y 57.

PONENTE:

Don Z. Csehi.

En el asunto C-480/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 23 de junio de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de julio de 2022, en el procedimiento

EVN Business Service GmbH,

Elektra EOOD,

Penon EOOD,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. Z. Csehi (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. M. Ilešić y D. Gratsias, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de EVN Business Service GmbH, por el Sr. W. Schwartz, Rechtsanwalt;
- en nombre de Elektra EOOD, por el Sr. O. Radinsky, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y las Sras. J. Schmoll y M. Winkler-Unger, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y G. Wils, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto, en particular, la interpretación del artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO 2014, L 94, p. 243).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de varios recursos interpuestos por EVN Business Service GmbH (en lo sucesivo, «EBS»), una sociedad austriaca con domicilio social en Austria, y por dos sociedades establecidas en Bulgaria contra las resoluciones del Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Baja Austria, Austria), por las que este se declaró incompetente como instancia de recurso en materia de contratación pública.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 92/13/CEE

3. La Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO 1992, L 76, p. 14), en su versión modificada por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 (DO 2014, L 94, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 92/13»), incluye el artículo 1, titulado «Ámbito de aplicación y procedimientos de recurso», que dispone en su apartado 1, párrafos primero y cuarto:

«La presente Directiva se aplica a los contratos a que se refiere la Directiva [2014/25], salvo que dichos contratos estén excluidos de conformidad con los artículos 18 a 24, con los artículos 27 a 30 y con los artículos 34 o 55 de dicha Directiva.

[...]

En lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva [2014/25] o de la Directiva 2014/23/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO 2014, L 94, p. 1)], los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por las entidades adjudicadoras puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 2 septies de la presente Directiva, cuando dichas decisiones hayan infringido el Derecho de la Unión en materia de contratación pública o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa.»

Directiva 2014/25

4. Los considerandos 78 y 82 de la Directiva 2014/25 tienen la siguiente redacción:

«(78) Las técnicas de centralización de adquisiciones se utilizan cada vez más en la mayoría de los Estados miembros. Las centrales de compras se encargan de efectuar adquisiciones, gestionar sistemas dinámicos de adquisición o adjudicar contratos/acuerdos marco para otros poderes adjudicadores o entidades adjudicadoras, con o sin remuneración. Las entidades adjudicadoras para las que se haya celebrado un contrato marco deben poder utilizarlo para adquisiciones puntuales o repetidas. Al tratarse de la adquisición de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben profesionalizar el sistema público de compras. Por ello, conviene establecer una definición a escala de la Unión [Europea] de las centrales de compras al servicio de las entidades adjudicadoras y aclarar que dichas centrales operan de dos maneras diferentes.

En primer lugar, deben poder actuar como mayoristas al comprar, almacenar o revender o, en segundo lugar, deben poder actuar como intermediarios al adjudicar contratos, gestionar sistemas dinámicos de [adquisición] o celebrar acuerdos marco que vayan a utilizar las entidades adjudicadoras.

En algunos casos, este cometido de intermediario puede desempeñarse ejecutando de manera autónoma los procedimientos de adjudicación pertinentes, sin recibir instrucciones de las entidades adjudicadoras que entren en consideración. En otros casos, los procedimientos de adjudicación pertinentes se ejecutarán siguiendo instrucciones de las entidades adjudicadoras de que se trate, en nombre y por cuenta de las mismas.

Procede asimismo establecer unas normas de atribución de responsabilidad respecto del cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Directiva, también en relación con posibles vías de recurso, entre la central de compras y las entidades adjudicadoras que compren a la central de compras o a través de ella. En el caso de que la central de compras sea la única responsable del desarrollo de los procedimientos de contratación, debe ser también exclusiva y directamente responsable de su legalidad. En caso de que una entidad adjudicadora lleve a cabo determinadas partes del procedimiento, por ejemplo la convocatoria de una nueva licitación basada en un acuerdo marco o la adjudicación de contratos específicos basados en un sistema dinámico de adquisición, debe seguir siendo responsable de las etapas que realice.

[...]

(82) La adjudicación conjunta de contratos por las entidades adjudicadoras de diferentes Estados miembros tropieza actualmente con dificultades jurídicas específicas referentes a conflictos entre las legislaciones nacionales. A pesar de que la Directiva 2004/17/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1)] tenía en cuenta implícitamente la contratación pública conjunta transfronteriza, las entidades adjudicadoras todavía afrontan considerables dificultades de orden jurídico y práctico a la hora de hacer adquisiciones a partir de centrales de compras en otros Estados miembros o de adjudicar conjuntamente contratos. Para permitir a las entidades adjudicadoras aprovechar al máximo el potencial del mercado interior en términos de economías de escala y reparto de riesgos y beneficios, especialmente en relación con proyectos innovadores que conllevan un riesgo mayor del que razonablemente puede asumir una única entidad adjudicadora, deben subsanarse esas dificultades. Por lo tanto, deben establecerse nuevas normas sobre contratación conjunta transfronteriza a fin de facilitar la cooperación entre las entidades adjudicadoras y aumentar los beneficios del mercado interior mediante la creación de oportunidades empresariales transfronterizas para los suministradores y los proveedores de servicios. Esas normas deben fijar las condiciones de la utilización transfronteriza de las centrales de compras y designar la legislación relativa a la contratación pública aplicable, en particular la legislación relativa a los recursos aplicable, en los casos de los procedimientos conjuntos transfronterizos, complementando las normas relativas al conflicto de leyes del Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO 2008, L 177, p. 6)]. Además, las entidades adjudicadoras de diferentes Estados miembros podrán crear entidades jurídicas comunes en virtud del Derecho nacional o de la Unión. Deben establecerse normas específicas para esta forma de contratación conjunta.

No obstante, las entidades adjudicadoras no deben utilizar las posibilidades de la contratación conjunta transfronteriza con el fin de eludir las normas de derecho público obligatorias, que, de conformidad con la legislación de la Unión, les son aplicables en el Estado miembro en el que están situadas. Dichas normas pueden comprender, por ejemplo, disposiciones sobre la transparencia y el acceso a documentos, o requisitos específicos para la trazabilidad de suministros sensibles.»

5. El artículo 2 de la Directiva 2014/25, titulado «Definiciones», establece:

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

[...]

10) “actividades de compra centralizadas”: alguno de los tipos de actividades siguientes, realizado con carácter permanente:

- a) la adquisición de suministros y/o servicios destinados a entidades adjudicadoras;
- b) la adjudicación de contratos o la celebración de acuerdos marco de obras, suministros o servicios destinados a entidades adjudicadoras;

[...]

12) “central de compras”: una entidad adjudicadora en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la presente Directiva o un poder adjudicador a efectos del artículo 2, apartado 1, punto 1, de la Directiva 2014/24/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65)], que realiza actividades de compra centralizadas y, en su caso, actividades de compra auxiliares.

Las contrataciones realizadas por una central de compras para efectuar actividades de compra centralizadas se considerarán contrataciones para el ejercicio de una actividad como las descritas en los artículos 8 a 14. El artículo 18 no se aplicará a la contratación realizada por una central de compras para llevar a cabo actividades de compra centralizadas;

[...]».

6. El artículo 4 de la Directiva 2014/25, titulado «Entidades adjudicadoras», dispone:

«1. A efectos de la presente Directiva, las entidades adjudicadoras son entidades que:

a) son poderes adjudicadores o empresas públicas y realizan alguna de las actividades contempladas en los artículos 8 a 14;

b) sin ser poderes adjudicadores ni empresas públicas, ejercen, entre sus actividades, alguna de las contempladas en los artículos 8 a 14 o varias de estas actividades y operan con arreglo a derechos especiales o exclusivos concedidos por una autoridad competente de un Estado miembro.

2. “Empresa pública”: aquella empresa sobre la cual los poderes adjudicadores puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante por el hecho de tener la propiedad o una participación financiera en la misma, o en virtud de las normas que la rigen.

[...]»

7. El artículo 57 de dicha Directiva, titulado «Contratación con intervención de entidades adjudicadoras de diferentes Estados miembros», establece en sus apartados 1 a 3:

«1. Sin perjuicio de los artículos 28 a 31, las entidades adjudicadoras de diferentes Estados miembros podrán actuar conjuntamente en la adjudicación de contratos utilizando uno de los métodos previstos en el presente artículo.

Las entidades adjudicadoras no harán uso de los métodos previstos en el presente artículo con el propósito de sustraerse a la aplicación de las disposiciones obligatorias de derecho público a las que, de conformidad con el Derecho de la Unión, estén sujetas en su Estado miembro.

2. Ningún Estado miembro prohibirá que sus entidades adjudicadoras recurran a actividades de compra centralizadas ofrecidas por centrales de compras situadas en otro Estado miembro.

En relación con las actividades de compra centralizada ofrecidas por una central de compras situada en un Estado miembro distinto del de la entidad adjudicadora, los Estados miembros podrán no obstante optar por especificar que sus entidades adjudicadoras puedan recurrir únicamente a las actividades de compra centralizada según se definen en el artículo 2, punto 10, letras a) o b).

3. La prestación de las actividades de compra centralizada por una central de compras situada en otro Estado miembro se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la central de compras.

Las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la central de compras se aplicarán asimismo a lo siguiente:

- a) la adjudicación de un contrato mediante un sistema dinámico de adquisición;
- b) la convocatoria de una nueva licitación en virtud de un acuerdo marco.»

Derecho austriaco

8. El artículo 180 de la Bundesvergabegesetz 2018 (Ley Federal sobre la Adjudicación de Contratos Públicos de 2018), de 20 de agosto de 2018 (BGBl. I, 65/2018) (en lo sucesivo, «BVergG 2018»), titulado «Adjudicación conjunta de contratos transfronterizos por varias entidades adjudicadoras sectoriales», dispone, en su apartado 2:

«Cuando una actividad de compra centralizada se presta para una entidad adjudicadora sectorial por una central de compras contemplada en el artículo 2, punto 12, de la Directiva 2014/25/UE, domiciliada en otro Estado miembro de la Unión o en otro Estado parte contratante del Acuerdo EEE,

1. el desarrollo del procedimiento de contratación se regulará

[...]

por la normativa del Estado del domicilio de la central de compras.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9. Mediante anuncio publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 22 de mayo de 2020, se inició un procedimiento de adjudicación de contrato público que tenía por objeto un acuerdo marco sobre la ejecución de trabajos de instalación eléctrica y de los correspondientes trabajos de construcción y desmontaje. El contrato estaba dividido (territorialmente) en treinta y seis lotes cuyos lugares de ejecución estaban situados en Bulgaria. El valor del contrato superaba el umbral por encima del cual se aplican las normas de procedimiento y publicidad en materia de contratación pública del Derecho de la Unión.

10. Elektrorazpredelenie YUG EAD (en lo sucesivo, «ER Yug»), sociedad anónima búlgara con domicilio social en Bulgaria, era la entidad adjudicadora en el marco de este procedimiento de adjudicación de contrato público.

11. EBS, sociedad austriaca con domicilio social en Austria, actuaba en este procedimiento de adjudicación de contrato público como central de compras, en cuanto representante de ER Yug.

12. Tanto ER Yug como EBS pertenecen indirectamente al 100 % a EVN AG, que a su vez está participada al 51 % por el Land Niederösterreich (estado federado de Baja Austria, Austria).

13. A tenor de la licitación, EBS estaba encargada de su desarrollo y ejecución, mientras que el contrato que tenía por objeto las prestaciones solicitadas debía celebrarse con ER Yug como entidad adjudicadora sectorial. En dicha licitación, el Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Baja Austria) había sido designado como la instancia responsable de los procedimientos de recurso. También estaba previsto que el Derecho austriaco fuese el aplicable «al procedimiento de adjudicación de contrato público y a todas las pretensiones derivadas del mismo» y que el Derecho búlgaro se aplicaba a «la ejecución del contrato».

14. Elektra EOOD y Penon EOOD, dos empresas búlgaras, presentaron ofertas para varios lotes en virtud del contrato marco. Mediante decisiones de 28 y 30 de julio de 2020, se les informó de que sus ofertas no habían sido seleccionadas.

15. Los recursos de anulación que interpusieron contra dichas decisiones fueron desestimados el 23 de septiembre de 2020 mediante autos del Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Baja Austria), que se declaró incompetente a este respecto.

16. El referido órgano jurisdiccional consideró que se le había planteado la cuestión de si una empresa búlgara podía celebrar con una entidad adjudicadora domiciliada en Bulgaria un contrato que debía ejecutarse en ese Estado miembro y que estaba sujeto al Derecho de ese mismo Estado. Pues bien, según ese órgano jurisdiccional, declararse competente en tales circunstancias menoscabaría gravemente la soberanía de la República de Bulgaria y crearía un conflicto con el principio de territorialidad reconocido por el Derecho internacional. A su entender, el hecho de que el estado federado de Baja Austria ejerza un control sobre ER Yug no prejuzga en absoluto la competencia de ese mismo órgano jurisdiccional en materia de contratación pública con empresas que tengan su domicilio social en el extranjero.

17. Además, según el mencionado órgano jurisdiccional, al igual que el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25, la BVergG 2018 establece, en su artículo 180, apartado 2, una norma relativa a las actividades de compra centralizadas efectuadas por cuenta de una entidad adjudicadora sectorial por una central de compras con domicilio social en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentre dicha entidad. Sin embargo, a su juicio, esta norma se limita a establecer el Derecho sustantivo que se aplica al procedimiento de adjudicación de un contrato público sin precisar el Derecho procesal aplicable a un eventual procedimiento de recurso. A su entender, es cierto que el considerando 82 de la Directiva 2014/25 hace referencia a la designación de la normativa aplicable «relativa a los recursos», sin que ello haya sido recogido, no obstante, en el propio texto de la Directiva. Por otra parte, señala que el concepto de «actividades de compra centralizada» que figura en el artículo 57 de esa Directiva no se refiere al procedimiento de recurso.

18. Elektra, Penon y EBS interpusieron sendos recursos de casación ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) contra los autos antes indicados. Presentaron una traducción jurada de una resolución del órgano jurisdiccional supremo de lo contencioso-administrativo de la República de Bulgaria que confirmaba la decisión de la autoridad búlgara de control de los contratos públicos en cuanto a su incompetencia en el asunto de adjudicación de contrato público de que se trata.

19. Estas partes alegan que, habida cuenta de su objetivo de establecer un régimen uniforme en materia de compras centralizadas transfronterizas, el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25 y, en consecuencia, el artículo 180, apartado 2, de la BVergG 2018 deben interpretarse en el sentido de que no se refieren únicamente al procedimiento de adjudicación de contrato propiamente dicho, sino también al procedimiento de recurso que, en su caso, pueda seguir a tal adjudicación. A su entender, dado que una central de compras debe aplicar el Derecho sustantivo austriaco en materia de contratación pública, el procedimiento de recurso ha de tramitarse ante una instancia de recurso austriaca con arreglo al Derecho procesal austriaco. De este modo, a su juicio, el elemento de vinculación territorial determinante es el domicilio social de la central de compras.

20. En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 57, apartado 3, de la Directiva [2014/25] en el sentido de que existe una actividad de compra centralizada ofrecida por una central de compras “situada en otro Estado miembro” cuando, independientemente de la cuestión de la atribución del control sobre la entidad adjudicadora, esta está situada en un Estado miembro distinto del de la central de compras?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿La norma de colisión del artículo 57, apartado 3, de la Directiva [2014/25], según la cual la “prestación de las actividades de compra centralizada” por una central de compras situada en otro Estado miembro se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la central de compras, comprende también las disposiciones relativas a los procedimientos de recurso y la competencia de la instancia de recurso en el sentido de la Directiva [92/13]?

3) En caso de respuesta negativa a las cuestiones prejudiciales primera o segunda:

¿Debe interpretarse la Directiva [92/13] y, en particular, su artículo 1, apartado 1, párrafo cuarto, en el sentido de que la competencia de una instancia de recurso nacional para conocer de los recursos contra las decisiones de la entidad adjudicadora debe comprender todas las entidades adjudicadoras situadas en el Estado miembro de la instancia de recurso, o ha de determinarse la competencia en función de si la influencia decisiva sobre la entidad adjudicadora [en el sentido del artículo 3, punto 4, letra c), o del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/25] se ejerce por una corporación territorial o un organismo de Derecho público perteneciente al Estado miembro de la instancia de recurso?»

Sobre la primera cuestión prejudicial

21. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25 debe interpretarse en el sentido de que una actividad de compra centralizada, en el marco de la adjudicación conjunta de contratos por entidades adjudicadoras de diferentes Estados miembros, se efectúa por una central de compras «situada en otro Estado miembro» cuando la entidad adjudicadora, con independencia del control ejercido sobre ella por un organismo de Derecho público del Estado

miembro del domicilio de la central de compras, tiene su domicilio en un Estado miembro distinto de aquel en el que está domiciliada la central de compras.

22. Según el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25, la prestación de las actividades de compra centralizadas por una central de compras situada en otro Estado miembro se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la central de compras. Las disposiciones nacionales del Estado miembro en el que esté situada la central de compras se aplicarán también a la adjudicación de un contrato mediante un sistema dinámico de adquisición y a la convocatoria de una nueva licitación en virtud de un acuerdo marco.

23. El concepto de «central de compras» se define en el artículo 2, punto 12, de la Directiva 2014/25 como una entidad adjudicadora en el sentido del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva o un poder adjudicador a efectos del artículo 2, apartado 1, punto 1, de la Directiva 2014/24, que realiza actividades de compra centralizadas y, en su caso, actividades de compra auxiliares.

24. De la petición de decisión prejudicial se desprende que la principal duda del órgano jurisdiccional remitente se refiere a la manera de diferenciar el Estado miembro del domicilio de la entidad adjudicadora del Estado del domicilio de la central de compras. Dicho de otro modo, se pregunta sobre el criterio de vinculación de una entidad adjudicadora con un Estado miembro a efectos de la aplicación del artículo 57 de la Directiva 2014/25.

25. Las partes en el litigio principal y las demás partes interesadas están de acuerdo en que el criterio de vinculación debe ser el lugar en el que esté situada la entidad adjudicadora y que, en este contexto, poco importa si esa entidad pertenece, y en su caso, de qué manera y en qué grado, a otra entidad que se encuentre en otro Estado miembro. Así, la norma prevista en el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25 sería aplicable cuando la central de compras y la otra entidad adjudicadora se encuentran en Estados miembros diferentes, en el caso de autos en Austria y en Bulgaria.

26. A este respecto, procede recordar que tanto la central de compras como la entidad que tramita el procedimiento de adjudicación de un contrato público son poderes adjudicadores, en el sentido de la Directiva 2014/25, de modo que el criterio de vinculación con un Estado miembro no puede ser diferente para una u otra de estas entidades.

27. Por otra parte, el artículo 57, apartado 1, de dicha Directiva establece que las entidades adjudicadoras no podrán recurrir a la adjudicación conjunta de contratos transfronterizos para sustraerse a la aplicación de las disposiciones obligatorias de Derecho público a las que, de conformidad con el Derecho de la Unión, estén sujetas «en su Estado miembro». El apartado 2 de ese artículo se refiere a las actividades de compra centralizadas ofrecidas por una central de compras «situada en un Estado miembro distinto del de la entidad adjudicadora».

28. Pese a la circunstancia de que la Directiva 2014/25 utiliza así, para determinar la vinculación de una entidad adjudicadora con un Estado miembro, expresiones a veces diferentes, también en sus distintas versiones lingüísticas, no es menos cierto que estas expresiones dan a entender que el criterio de vinculación adoptado por el legislador de la Unión es de naturaleza territorial, lo que se corresponde, por otra parte, con la regla general, que se desprende, en esencia, del artículo 57, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva, según la cual toda entidad adjudicadora debe respetar las normas vigentes en el Estado miembro en el que esté establecida.

29. Por lo tanto, cuando, en un caso como el del litigio principal, la central de compras y la entidad adjudicadora se encuentran en Estados miembros diferentes, procede considerar que se trata de la adjudicación de un contrato transfronterizo efectuada a través de una central de compras.

30. A este respecto, es preciso señalar que de la referida Directiva y, en particular, de su artículo 57 no se desprende que la pertenencia a un Estado miembro determinado de una autoridad regional o de un organismo de Derecho público que ejerza un control sobre la entidad adjudicadora constituya un criterio pertinente de vinculación de tal entidad. Pues bien, cuando el legislador de la Unión ha querido utilizar tal criterio relativo a la existencia de un vínculo entre una entidad adjudicadora y otra entidad, lo ha hecho de manera expresa, como en el artículo 4, apartado 2, de la misma Directiva.

31. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25 debe interpretarse en el sentido de que una actividad de compra centralizada, en el marco de la adjudicación conjunta de contratos por entidades adjudicadoras de diferentes Estados miembros, se efectúa por una central de compras «situada en otro Estado miembro» cuando la entidad

adjudicadora tiene su domicilio en un Estado miembro distinto de aquel en el que está domiciliada la central de compras, con independencia, en su caso, del lugar del domicilio de una entidad tercera que controle una u otra de dichas entidades.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

32. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25 debe interpretarse en el sentido de que la norma de conflicto de leyes consagrada en esa disposición, en virtud de la cual las actividades de compra centralizadas de una central de compras se llevarán a cabo de conformidad con las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la central de compras, se extiende a los procedimientos de recurso, en el sentido de la Directiva 92/13, relacionados con tales actividades.

33. Como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25 no establece expresamente si las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la central de compras regulan también los procedimientos de recurso y la competencia de la instancia de recurso, en el sentido de la Directiva 92/13.

34. Las «actividades de compra centralizada», a las que hace referencia esta disposición, se definen en el artículo 2, punto 10, de la Directiva 2014/25 como actividades realizadas con carácter permanente que son o bien de los tipos de adquisición de suministros y/o servicios destinados a entidades adjudicadoras, o bien de adjudicación de contratos o celebración de acuerdos marco de obras, suministros o servicios destinados a tales entidades.

35. Si bien es cierto que, sobre la base de una interpretación literal, el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25 parece referirse únicamente al Derecho sustantivo en materia de adjudicación de contratos, su tenor no excluye, sin embargo, que esta disposición se extienda tanto a la legislación en materia de procedimientos de recurso como a la competencia de la instancia de recurso, en el sentido de la Directiva 92/13.

36. En estas circunstancias, según jurisprudencia reiterada, para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, ha de tenerse en cuenta no solo el tenor literal de esta, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 29 de junio de 2023, Interfel, C-501/22 a C-504/22, EU:C:2023:531, apartado 53 y jurisprudencia citada).

37. Además, también es reiterada jurisprudencia que, cuando una disposición del Derecho de la Unión pueda ser objeto de varias interpretaciones, deberá darse prioridad a la que permita garantizar su eficacia (sentencia de 29 de junio de 2023, Interfel, C-501/22 a C-504/22, EU:C:2023:531, apartado 54 y jurisprudencia citada).

38. A este respecto, es preciso recordar que, de conformidad con el considerando 78 de la Directiva 2014/25, procede establecer unas normas de atribución de responsabilidad respecto del cumplimiento de las obligaciones previstas en dicha Directiva, también en relación con posibles vías de recurso, entre la central de compras y las entidades adjudicadoras que compren a la central de compras o a través de ella.

39. Este mismo considerando contempla dos supuestos, el primero caracterizado por la circunstancia de que la central de compras es la única responsable del desarrollo de los procedimientos de adjudicación de contratos y el segundo caracterizado por la circunstancia de que una entidad adjudicadora lleva a cabo determinadas partes del procedimiento, como la convocatoria de una nueva licitación basada en un acuerdo marco o la adjudicación de contratos específicos basados en un sistema dinámico de adquisición. En el primer supuesto, la central de compras debe asumir de forma exclusiva y directa la responsabilidad de la legalidad de los procedimientos, y en el segundo, debe seguir siendo responsable de las fases del procedimiento de que se encarga.

40. Además, el considerando 82 de la Directiva 2014/25 indica que deben establecerse nuevas normas sobre contratación conjunta transfronteriza y que esas normas deben fijar las condiciones de la utilización transfronteriza de las centrales de compras y designar la legislación relativa a la contratación pública aplicable, en particular la legislación relativa a los recursos aplicable, en los casos de los procedimientos conjuntos transfronterizos.

41. De estos considerandos se desprende que el legislador de la Unión no solo pretendió determinar el Derecho sustantivo que se aplica a los contratos públicos transfronterizos y a las centrales de compras, sino también el Derecho relativo a los procedimientos de recurso a los que pueden dar lugar dichos contratos públicos y actividades.

42. Por consiguiente, debe darse preferencia a una interpretación de las disposiciones de la Directiva 2014/25 que regulan tales contratos y actividades que permita englobar tanto el Derecho sustantivo como el relativo a los procedimientos de recurso.

43. Así pues, procede considerar que la Directiva 2014/25 hace referencia al Derecho de los Estados miembros no solo en lo que respecta a las disposiciones de este Derecho que regulan el desarrollo del procedimiento de adjudicación de contratos públicos transfronterizos, sino también a las que regulan los procedimientos de recurso, incluidos los judiciales, que puedan ser consecuencia de tal procedimiento de adjudicación de contrato público.

44. Tal interpretación es, además, conforme con el objetivo de la Directiva 2014/25, que consiste en establecer un régimen uniforme en materia de compras centralizadas transfronterizas. En efecto, en la medida en que una central de compras debe prestar sus actividades de compra centralizadas con arreglo a las disposiciones nacionales del Estado miembro en el que está situada, resulta coherente que el procedimiento de recurso, que pueda incoarse, se lleve a cabo con arreglo al Derecho de dicho Estado miembro y que la competencia de la instancia de recurso de que se trate se determine de conformidad con ese mismo Derecho.

45. Por otra parte, el principio según el cual son las disposiciones del Estado miembro en el que está situada una entidad adjudicadora las que regulan los procedimientos de recurso relativos a las medidas adoptadas por esas entidades subyace a la norma establecida en el artículo 1, párrafo cuarto, de la Directiva 92/13, según la cual, en lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/25 o de la Directiva 2014/23, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por las entidades contratantes puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, cuando dichas decisiones hayan infringido el Derecho de la Unión en materia de contratación pública o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa.

46. Ello no excluye, como ha señalado la Comisión Europea, que proceda, en su caso, establecer una distinción entre el Derecho aplicable al procedimiento de adjudicación del contrato y el que puede aplicarse a los contratos celebrados posteriormente.

47. Corresponde también a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen de un litigio surgido de un procedimiento de adjudicación de un contrato público transfronterizo prestar especial atención al reparto de las responsabilidades que incumben a los actores implicados en el desarrollo de ese procedimiento y a los límites de sus competencias que, en su caso, resulten de él, teniendo en cuenta al mismo tiempo la norma establecida en el artículo 57, apartado 1, de la Directiva 2014/25, recordada en el apartado 27 de la presente sentencia.

48. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25, en relación con los considerandos 78 y 82 de esta, debe interpretarse en el sentido de que la norma de conflicto de leyes consagrada en esa disposición, en virtud de la cual las actividades de compra centralizadas de una central de compras se llevarán a cabo de conformidad con las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la referida central de compras, se extiende a los procedimientos de recurso, en el sentido de la Directiva 92/13, relacionados con tales actividades, en la medida en que esa central de compras esté encargada del desarrollo del procedimiento de adjudicación del contrato público.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

49. Habida cuenta de las respuestas dadas a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, no procede responder a la tercera cuestión prejudicial, que el órgano jurisdiccional remitente ha planteado únicamente para el supuesto de que se respondiera negativamente a las cuestiones primera o segunda.

Costas

50. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Décima) declara:

1) El artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, debe interpretarse en el sentido de que

una actividad de compra centralizada, en el marco de la adjudicación conjunta de contratos por entidades adjudicadoras de diferentes Estados miembros, se efectúa por una central de compras «situada en otro Estado miembro» cuando la entidad adjudicadora tiene su domicilio en un Estado miembro distinto de aquel en el que está domiciliada la central de compras, con independencia, en su caso, del lugar del domicilio de una entidad tercera que controle una u otra de dichas entidades.

2) El artículo 57, apartado 3, de la Directiva 2014/25, en relación con los considerandos 78 y 82 de esta,

debe interpretarse en el sentido de que

la norma de conflicto de leyes consagrada en esa disposición, en virtud de la cual las actividades de compra centralizadas de una central de compras se llevarán a cabo de conformidad con las disposiciones nacionales del Estado miembro en que se encuentre la referida central de compras, se extiende a los procedimientos de recurso, en el sentido de la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, en su versión modificada por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relacionados con tales actividades, en la medida en que esa central de compras esté encargada del desarrollo del procedimiento de adjudicación del contrato público.

Firmas

* Lengua de procedimiento: alemán.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.