Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 28 de abril de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2014/24/UE — Contratación pública — Artículo 63 — Recurso a las capacidades de otras entidades por una agrupación de operadores económicos — Posibilidad de que el poder adjudicador exija que determinadas tareas críticas sean ejecutadas por un participante en esa agrupación — Normativa nacional que establece que la empresa representante deberá cumplir los criterios y ejecutar las prestaciones en una proporción mayoritaria»

En el asunto C-642/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Consejo de lo Contencioso-Administrativo de la Región Siciliana, Italia), mediante resolución de 14 de octubre de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de noviembre de 2020, en el procedimiento entre

Caruter Srl

y

S.R.R. Messina Provincia SCpA,

Comune di Basicò,

Comune di Falcone,

Comune di Fondachelli Fantina,

Comune di Gioiosa Marea,

Comune di Librizzi,

Comune di Mazzarrà Sant'Andrea,

Comune di Montagnareale,

Comune di Oliveri,

Comune di Piraino,

* Lengua de procedimiento: italiano.

Comune di San Piero Patti,

Comune di Sant'Angelo di Brolo,

Regione Siciliana — Urega — Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina,

Regione Siciliana — Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità,

con intervención de:

Ditta individuale Pippo Pizzo,

Onofaro Antonino Srl,

Gial Plast Srl,

Colombo Biagio Srl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin (Ponente) y J.-C. Bonichot y las Sras. L. S. Rossi y O. Spineanu-Matei, 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 Ditta individuale Pippo Pizzo, por el Sr. R. Rotigliano, avvocato;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. C. Colelli, avvocato dello Stato, y el Sr. M. Cherubini, procuratore dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Wils, G. Gattinara y P. Ondrůšek, 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 la interpretación del artículo 63 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), en relación con los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios enunciados en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

2 Dicha petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, de una parte, Caruter Srl, y de otra, S.R.R. Messina Provincia SCpA (en lo sucesivo, «SRR»), Comune di Basicò (Ayuntamiento de Basicò, Italia), Comune di Falcone (Ayuntamiento de Falcone, Italia), Comune di Fondachelli Fantina (Ayuntamiento de Fondachelli Fantina, Italia), Comune di Gioiosa Marea (Ayuntamiento de Gioiosa Marea, Italia), Comune di Librizzi (Ayuntamiento de Librizzi, Italia), Comune di Mazzarrà Sant'Andrea (Ayuntamiento de Mazzarrà Sant'Andrea, Italia), Comune di Montagnareale (Ayuntamiento de Montagnareale, Italia), Comune di Oliveri (Ayuntamiento de Oliveri, Italia), Comune di Piraino (Ayuntamiento de Piraino, Italia), Comune di San Piero Patti (Ayuntamiento de San Piero Patti, Italia), Comune di Sant'Angelo di Brolo (Ayuntamiento de Sant-Angelo di Brolo, Italia), así como la Regione Siciliana — Urega — Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina (Región de Sicilia — Urega — Oficina Regional de Mesina para las Licitaciones de Obras Públicas, Italia) y la Regione Siciliana — Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità (Región de Sicilia — Dirección Regional de Infraestructuras y Movilidad, Italia), en relación con la adjudicación de un contrato público para el servicio de recogida y recolección de residuos sólidos urbanos clasificados y sin clasificar y otros servicios de higiene pública en 32 municipios agrupados en el seno de la SRR.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Según los considerandos 1 y 2 de la Directiva 2014/24:

> «(1) La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia.
>
> (2) […] deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública […] a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública […] Asimismo, es preciso aclarar determinadas nociones y conceptos básicos para garantizar la seguridad jurídica e incorporar determinados aspectos de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la contratación pública.»

4 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», establece en su apartado 1:

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

[…]

10) “Operador económico”: una persona física o jurídica, una entidad pública, o una agrupación de tales personas o entidades, incluidas las agrupaciones temporales de empresas, que ofrezca en el mercado la ejecución de obras o una obra, el suministro de productos o la prestación de servicios.

[…]»

5 El artículo 19 de dicha Directiva, titulado «Operadores económicos», establece en su apartado 2:

«Las agrupaciones de operadores económicos, incluidas las asociaciones temporales, pueden participar en procedimientos de contratación. Los poderes adjudicadores no les exigirán que tengan una forma jurídica específica para presentar una oferta o una solicitud de participación.

En caso necesario, los poderes adjudicadores podrán precisar en los pliegos de la contratación las condiciones que deben reunir las agrupaciones de operadores económicos para cumplir los requisitos sobre situación económica y financiera o capacidad técnica y profesional a que se refiere el artículo 58, siempre que ello esté justificado por motivos objetivos y sea proporcionado. Los Estados miembros podrán establecer unas condiciones normalizadas para la forma en que las agrupaciones de operadores económicos cumplan con dichas condiciones.

Las condiciones para la ejecución de un contrato por dichas agrupaciones de operadores económicos que sean diferentes a las que se impongan a participantes individuales también estarán justificadas por motivos objetivos y serán proporcionadas.»

6 El artículo 58 de la misma Directiva, titulado «Criterios de selección», dispone en sus apartados 3 y 4:

«3. Con respecto a la solvencia económica y financiera, los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos que garanticen que los operadores económicos poseen la capacidad económica y financiera necesaria para ejecutar el contrato. Con este fin, los poderes adjudicadores podrán exigir, en particular, que los operadores económicos tengan determinado volumen de negocios anual mínimo, y, en concreto, determinado volumen de negocios mínimo en el ámbito al que se refiera el contrato. Además, podrán exigir que los operadores económicos faciliten información sobre sus cuentas anuales […]. También podrán exigir un nivel adecuado de seguro de indemnización por riesgos profesionales.

[…]

4. Con respecto a la capacidad técnica y profesional, los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos para asegurar que los operadores económicos poseen la experiencia y los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato con un nivel adecuado de calidad.

[…]»

7 El artículo 63 de la Directiva 2014/24, titulado «Recurso a las capacidades de otras entidades», establece:

«1. Con respecto a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera establecidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 58, apartado 3, y a los criterios relativos a la capacidad técnica y profesional establecidos de conformidad con el artículo 58, apartado 4, un operador económico podrá, cuando proceda y en relación con un contrato determinado, recurrir a las capacidades de otras entidades, con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas. No obstante, con respecto a los criterios relativos a los títulos de estudios y profesionales […] o a la experiencia profesional pertinente, los operadores económicos únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades si estas van a ejecutar las obras o prestar servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades. Cuando un operador económico desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios, por ejemplo, mediante la presentación del compromiso de dichas entidades a tal efecto.

[…]

En las mismas condiciones, las agrupaciones de operadores económicos a que hace referencia el artículo 19, apartado 2, podrán recurrir a las capacidades de los participantes en la agrupación o de otras entidades.

2. En el caso de los contratos de obras, los contratos de servicios o las operaciones de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas tareas críticas sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una agrupación de operadores económicos de las contempladas en el artículo 19, apartado 2, por un participante en esa agrupación.»

Derecho italiano

8 El artículo 83 del Decreto Legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 — Codice dei contratti pubblici (supplemento ordinario alla GURI n. 91, del 19 aprile 2016) (Código de Contratación Pública), relativo a los criterios de selección y al procedimiento de subsanación de defectos, dispone, en su apartado 8:

«Los poderes adjudicadores indicarán, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés, las condiciones exigidas para la participación, que podrán expresarse como niveles mínimos de capacidad, así como el medio de prueba adecuado, y procederán a la verificación formal y material de las capacidades de ejecución, de la competencia técnica y profesional, incluidos los recursos humanos internos de la empresa, así como de las actividades efectivamente ejercidas. En el caso de las entidades mencionadas en el artículo 45, apartado 2, letras d), e), f) y g), el anuncio de licitación indicará, en su caso, en qué proporción deben cumplir los diferentes competidores participantes los referidos criterios. En cualquier caso, el apoderado deberá cumplir los criterios y ejecutar las prestaciones en una proporción mayoritaria. Los anuncios de licitación y las cartas de invitación a licitar no podrán incluir otros requisitos, so pena de exclusión, distintos de los previstos en el presente Código y en otras disposiciones legales vigentes. Tales requisitos serán en todo caso nulos.»

9 El artículo 89 de dicho Código, relativo a la posibilidad de recurrir a las capacidades de otras entidades, establece en su apartado 1:

«El operador económico, ya sea él solo o como miembro de una agrupación contemplada en el artículo 45, podrá cumplir, para un contrato determinado, el requisito relativo a los criterios de naturaleza económica, financiera, técnica y profesional mencionados en el artículo 83, apartado 1, letras b) y c), que sean necesarios para participar en un procedimiento de licitación y, en cualquier caso, distintos de los criterios mencionados en el artículo 80, recurriendo a las capacidades de otras entidades, incluidas las que participen en la agrupación, con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas. […]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

10 La SRR inició un procedimiento de contratación pública para la adjudicación del servicio de recogida, recolección y transporte hasta las instalaciones de tratamiento de residuos sólidos urbanos clasificados y sin clasificar, incluidos los residuos asimilados, así como otros servicios de higiene pública en treinta y tres municipios agrupados en ella. El contrato, de un valor total de 42 005 042,16 euros, impuesto sobre el valor añadido (IVA) excluido, y de una duración de siete años, se dividió en tres lotes. En el anuncio de licitación se indicaban para cada lote los requisitos de capacidad económica, financiera y técnica exigidos. Además, a efectos de la adjudicación del contrato, estaba previsto aplicar el criterio de la oferta económicamente más ventajosa basándose en la mejor relación calidad/precio.

11 Por lo que respecta al lote 2, de un valor de 19 087 724,73 euros, referente a la prestación de los servicios para once municipios, el contrato se adjudicó a la agrupación temporal de empresas constituida por la ditta individuale Pippo Pizzo, Onofaro Antonino Srl y Gial Plast Srl (en lo sucesivo, «ATI Pippo Pizzo»), obteniendo el segundo lugar la agrupación temporal de empresas constituida por Caruter Srl y Gilma Srl (en lo sucesivo, «ATI Caruter»).

12 Caruter interpuso un recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia, Italia) contra la decisión de adjudicación del contrato a la ATI Pippo Pizzo. Esta última también interpuso un recurso incidental contra la decisión de admisión de la ATI Caruter en el procedimiento de licitación.

13 Mediante sentencia de 19 de diciembre de 2019, el citado órgano jurisdiccional estimó el recurso principal y anuló la admisión en el procedimiento de licitación de la ATI Pippo Pizzo, así como la adjudicación del contrato a esta. Pronunciándose sobre el recurso incidental, anuló también la decisión de admisión de la ATI Caruter en el procedimiento de licitación.

14 Dicho órgano jurisdiccional señaló que, conforme a lo dispuesto en el artículo 83, apartado 8, en relación con el artículo 89, del Código de Contratación Pública, la empresa representante siempre puede recurrir a las capacidades de los otros operadores económicos que forman parte de la agrupación, pero con la condición de que cumpla por sí sola los requisitos de admisión y ejecute las prestaciones de forma mayoritaria frente al resto de los operadores económicos. Pues bien, en el presente asunto, la ditta individuale Pippo Pizzo no cumplía por sí sola los requisitos establecidos en el anuncio de licitación controvertido en el litigio principal y no podía valerse de las capacidades de las otras empresas integradas en la agrupación temporal de empresas de la que era representante.

15 Caruter interpuso recurso de apelación contra la anterior sentencia ante el Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Consejo de lo Contencioso-Administrativo de la Región Siciliana, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente. Por su parte, la ATI Pippo Pizzo se adhirió a la apelación contra dicha sentencia.

16 El órgano jurisdiccional remitente considera que la interpretación del Código de Contratación Pública realizada por el órgano jurisdiccional de primera instancia, según la cual el representante debe siempre cumplir los requisitos de admisión y ejecutar las prestaciones de forma mayoritaria, podría ser contraria al artículo 63 de la Directiva 2014/24, pues no parece que este último artículo limite la posibilidad de que un operador económico recurra a las capacidades de terceros operadores.

17 En tales circunstancias, el Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Consejo de lo Contencioso-Administrativo de la Región Siciliana) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el artículo 63 de la Directiva [2014/24], relativo al recurso a las capacidades de otras entidades, en relación con los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios proclamados en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, a la aplicación de la normativa nacional italiana en materia de "criterios de selección y [de] subsanación de defectos de tramitación" que figura en la [tercera] frase del apartado 8 del artículo 83 del [Código de Contratación Pública], con arreglo al cual, en caso de recurso a las capacidades de otras entidades [institución regulada en el artículo 89 del (Código de Contratación Pública)], la empresa representante deberá cumplir en todo caso los requisitos y ejecutar las prestaciones en una proporción mayoritaria?»

Sobre la solicitud de procedimiento acelerado

18 El órgano jurisdiccional remitente solicitó que el presente asunto se tramitara por la vía del procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

19 En apoyo de su solicitud, dicho órgano jurisdiccional argumentó que el presente asunto suscita una cuestión de principio que incide en las decisiones de los operadores económicos interesados en recurrir a las capacidades de una tercera empresa para participar en un procedimiento de licitación y que es objeto de numerosos litigios ante los tribunales italianos. Además, al haberse pronunciado ya sobre las demás alegaciones, el órgano jurisdiccional remitente entiende que la sustanciación del procedimiento de celebración del contrato público controvertido en el litigio principal depende de la decisión del Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional remitente añade, finalmente, que el lote 2 de dicho contrato público se refiere al servicio de recolección y transporte de residuos sólidos urbanos y otros servicios de higiene pública para once municipios de la región de Sicilia, y su importe asciende a 19 087 724,73 euros.

20 A este respecto, el artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia establece que, a instancia del órgano jurisdiccional remitente o, excepcionalmente, de oficio, el Presidente del Tribunal podrá, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, decidir tramitar una petición de decisión prejudicial mediante un procedimiento acelerado, cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.

21 Por lo que se refiere, en primer término, al hecho de que la cuestión planteada dé lugar a una litigiosidad abundante en Italia, procede recordar que el procedimiento acelerado previsto en el artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento constituye un instrumento procesal destinado a dar respuesta a una situación de extraordinaria urgencia (autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 31 de agosto de 2010, UEFA y British Sky Broadcasting, C-228/10, no publicado, EU:C:2010:474, apartado 6; de 20 de diciembre de 2017, M. A. y otros, C-661/17, no publicado, EU:C:2017:1024, apartado 17, y de 18 de enero de 2019, Adusbef y otros, C-686/18, no publicado, EU:C:2019:68, apartado 11).

22 Pues bien, el elevado número de personas o de situaciones jurídicas susceptibles de resultar afectadas por la cuestión planteada no constituye, como tal, una circunstancia excepcional capaz de justificar la aplicación del procedimiento acelerado (auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2018, Vitali, C-63/18, no publicado, EU:C:2018:199, apartado 17 y jurisprudencia citada).

23 En lo que respecta, a continuación, al hecho de que la solución del litigio principal dependa de la respuesta del Tribunal de Justicia a la cuestión que se le ha planteado, la jurisprudencia ha establecido que el mero interés de los justiciables en que se determine lo más rápidamente posible el alcance de los derechos que les confiere el Derecho de la Unión, interés que es ciertamente legítimo, no es suficiente para que pueda considerarse que existe una circunstancia excepcional a efectos del artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento (auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2018, Vitali, C-63/18, no publicado, EU:C:2018:199, apartado 18 y jurisprudencia citada).

24 En cuanto al supuesto carácter urgente de las obras objeto del contrato público controvertido en el litigio principal, procede señalar que la necesidad perentoria de que el litigio pendiente ante el Tribunal de Justicia se tramite en breve plazo no puede derivarse de que el órgano jurisdiccional remitente esté obligado a proporcionar una rápida resolución del litigio ni de la mera circunstancia de que el retraso en la ejecución de las obras objeto de un contrato público o la suspensión de estas pueda causar perjuicios a las personas afectadas (véanse, en este sentido, los autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2007, Comisión/Polonia, C-193/07, no publicado, EU:C:2007:465, apartado 13 y jurisprudencia citada, y de 8 de marzo de 2018, Vitali, C-63/18, no publicado, EU:C:2018:199, apartado 19 y jurisprudencia citada).

25 Por último, en cuanto al valor del contrato controvertido en el litigio principal, según la jurisprudencia, determinados intereses económicos, por importantes y legítimos que sean, no pueden justificar por sí solos la vía del procedimiento acelerado (auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2017, Abanca Corporación Bancaria, C-70/17, no publicado, EU:C:2017:227, apartado 13 y jurisprudencia citada).

26 Por lo expuesto, el 13 de enero de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, denegar la solicitud de procedimiento acelerado.

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

27 El Gobierno italiano opone la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial en razón del carácter hipotético del problema planteado, al entender que no se ha demostrado la pertinencia de la referida petición a la luz del objeto específico del asunto que se ventila en el litigio principal.

28 A este respecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dentro del marco de la cooperación entre este y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional, apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 4 de diciembre de 2018, Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, apartado 26 y jurisprudencia citada).

29 De ello se sigue que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solamente está justificada si es evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, si el problema es de naturaleza hipotética o también si 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 este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, apartado 29, y el auto de 26 de marzo de 2021, Fedasil, C-134/21, EU:C:2021:257, apartado 48).

30 En el presente asunto, se ha de señalar que la cuestión prejudicial versa sobre la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión, en particular el artículo 63 de la Directiva 2014/24, y que la resolución de remisión expone el marco fáctico y jurídico suficientemente como para que el Tribunal de Justicia pueda determinar el alcance de dicha cuestión.

31 De igual forma, no puede afirmarse que la interpretación solicitada no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal ni que el problema sea de naturaleza hipotética. En efecto, si bien el artículo 63 de la Directiva 2014/24 solo permite a los poderes adjudicadores exigir que «determinadas tareas críticas» sean ejecutadas directamente por la empresa principal de una agrupación, de la resolución de remisión se deduce que la empresa adjudicataria del contrato controvertido en el litigio principal fue excluida argumentando que no realizaba las obras «en una proporción mayoritaria», como exige el artículo 83, apartado 8, del Código de Contratación Pública.

32 En consecuencia, resulta necesaria una respuesta del Tribunal de Justicia en cuanto a la interpretación solicitada por el órgano jurisdiccional remitente de forma que este último pueda dictar sentencia.

33 La petición de decisión prejudicial es por tanto admisible.

Sobre la cuestión prejudicial

34 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 63 de la Directiva 2014/24, en relación con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual la empresa representante de una agrupación de operadores económicos que participa en un procedimiento de celebración de un contrato público debe cumplir los criterios establecidos en el anuncio de licitación y ejecutar las prestaciones de ese contrato en una proporción mayoritaria.

35 Con carácter preliminar, procede señalar que, como se deduce de la resolución de remisión, la Directiva 2014/24 es aplicable a los hechos del litigio principal. Se impone advertir, además, que las disposiciones de esta Directiva deben interpretarse, de acuerdo con su considerando 1, de conformidad tanto con los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios como con los principios que se derivan de estos. Por consiguiente, no ha lugar a examinar por separado la cuestión planteada fundándose en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 10 de noviembre de 2016, Ciclat, C-199/15, EU:C:2016:853, apartado 25). Dado que, por lo demás, la presente remisión prejudicial no supone ninguna cuestión nueva sobre los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios o los que se derivan de estos, basta con tratar la cuestión prejudicial planteada refiriéndose a la Directiva 2014/24.

36 El artículo 63 de esta Directiva establece, en su apartado 1, que, en relación con un contrato determinado, un operador económico podrá recurrir a las capacidades de otras entidades por lo que se refiere a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera y a los criterios relativos a la capacidad técnica y profesional, y que, en las mismas condiciones, una agrupación de operadores económicos podrá recurrir a las capacidades de los participantes en la agrupación o de otras entidades. Por otra parte, en su apartado 2 indica que, para determinados tipos de contratos, entre ellos los contratos de servicios, «los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas tareas críticas sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una agrupación de operadores económicos […], por un participante en esa agrupación».

37 Pues bien, al imponer a la empresa representante de la agrupación de operadores económicos la ejecución de las prestaciones «en una proporción mayoritaria» frente a todos los miembros de la agrupación, es decir, la ejecución de la mayoría de las prestaciones estipuladas en el contrato, el artículo 83, apartado 8, del Código de Contratación Pública introduce un requisito más riguroso que el previsto en la Directiva 2014/24, que se limita a autorizar al poder adjudicador a establecer, en el anuncio de licitación, que determinadas tareas críticas serán efectuadas directamente por un participante en la agrupación de operadores económicos.

38 Según el régimen instaurado por esa Directiva, son los poderes adjudicadores quienes pueden exigir que determinadas tareas críticas sean efectuadas directamente por el propio licitador o, si la oferta la presentó una agrupación de operadores económicos como la contemplada en el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 2014/24, por un participante en dicha agrupación, mientras que, según el Derecho nacional controvertido en el litigio principal, es el legislador nacional el que, de manera horizontal, impone en Italia para todos los contratos públicos que el representante de la agrupación de operadores económicos ejecute la mayoría de las prestaciones.

39 Es cierto que el artículo 19, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24 establece que los Estados miembros podrán establecer unas condiciones normalizadas para la forma en que las agrupaciones de operadores económicos cumplan con las condiciones relativas a la solvencia económica y financiera o la capacidad técnica y profesional a que se refiere el artículo 58 de la citada Directiva.

40 No obstante, aun cuando la capacidad para ejecutar tareas críticas esté comprendida en el concepto de «capacidad técnica», en el sentido de los artículos 19 y 58 de la Directiva 2014/24, lo que permitiría al legislador nacional incluirla en las condiciones normalizadas mencionadas en el artículo 19, apartado 2, de esta, una disposición como la del artículo 83, apartado 8, tercera frase, del Código de Contratación Pública, que obliga al representante de la agrupación de operadores

económicos a ejecutar directamente la mayoría de las tareas, va más allá de lo que autoriza dicha Directiva. En efecto, tal disposición no se limita a indicar específicamente la manera en que una agrupación de operadores económicos debe garantizar que posee los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato, en el sentido del artículo 19, apartado 2, de dicha Directiva, en relación con el artículo 58, apartado 4, de esta, sino que regula la propia ejecución del contrato y exige a este respecto que dicha ejecución la efectúe mayoritariamente el representante de la agrupación.

41 Por último, es verdad que, según el artículo 63, apartado 2, de la Directiva 2014/24, los poderes adjudicadores podrán exigir, en particular para los contratos de servicios, que «determinadas tareas críticas» sean ejecutadas por un participante en la agrupación de operadores económicos.

42 Ahora bien, a pesar de las ligeras diferencias existentes entre las versiones lingüísticas de la Directiva 2014/24, de los términos «determinadas tareas críticas» utilizados en varias versiones lingüísticas de esta Directiva, entre ellas las versiones alemana («bestimmte kritische Aufgaben»), inglesa («certain critical tasks»), neerlandesa («bepaalde kritieke taken») y rumana («anumite sarcini critice»), así como de los términos «determinadas tareas esenciales» utilizados en otras versiones lingüísticas de la referida Directiva, entre ellas la francesa y la italiana («taluni compiti essenziali»), se deduce claramente que la voluntad del legislador de la Unión, de conformidad con los objetivos enunciados en los considerandos 1 y 2 de la misma Directiva, es limitar lo que puede imponerse a un solo operador de una agrupación, siguiendo un criterio más cualitativo que cuantitativo, con el fin de favorecer la participación de agrupaciones como las asociaciones temporales de pequeñas y medianas empresas en los procedimientos de contratación pública. Un requisito como el enunciado en el artículo 83, apartado 8, tercera frase, del Código de Contratación Pública, que se extiende a las «prestaciones en una proporción mayoritaria», contraviene tal criterio, traspasa los límites de los términos precisos utilizados en el artículo 63, apartado 2, de la Directiva 2014/24 y, por lo tanto, menoscaba el objetivo perseguido por la legislación de la Unión en la materia de abrir los contratos públicos a la competencia más amplia posible y facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas (sentencia de 2 de junio de 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, apartado 27).

43 Cabe añadir que, si el artículo 63, apartado 2, de la Directiva 2014/24 se limita a autorizar a los poderes adjudicadores a exigir, en particular para los contratos de servicios, que determinadas tareas sean ejecutadas por uno u otro participante en la agrupación de operadores económicos, el artículo 83, apartado 8, del Código de Contratación Pública impone en cambio su requisito de ejecución de las prestaciones en una proporción mayoritaria únicamente al representante de la agrupación, excluyendo a todas las demás empresas que participen en esta, de manera que restringe indebidamente el sentido y el alcance de los términos utilizados en el artículo 63, apartado 2, de la Directiva 2014/24.

44 Por cuanto antecede, procede concluir que el artículo 63 de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual la empresa representante de una agrupación de operadores económicos que participa en un procedimiento de celebración de un contrato público debe cumplir los criterios establecidos en el anuncio de licitación y ejecutar las prestaciones de dicho contrato en una proporción mayoritaria.

Costas

45 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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 Cuarta) declara:

El artículo 63 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, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual la empresa representante de una agrupación de operadores económicos que participa en un procedimiento de celebración de un contrato público debe cumplir los criterios establecidos en el anuncio de licitación y ejecutar las prestaciones de dicho contrato en una proporción mayoritaria.

Firmas