



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 13 de marzo de 2025*

«Procedimiento prejudicial — Adjudicación de contratos públicos en la Unión Europea — Directiva 2014/24/UE — Artículo 25 — Operadores económicos de terceros países que no hayan celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice, de manera recíproca y por igual, el acceso a la contratación pública — Inexistencia de un derecho de estos operadores económicos a un “trato no menos favorable” — Exclusión de tal operador económico de un procedimiento de adjudicación de un contrato público en virtud de una normativa nacional — Competencia exclusiva de la Unión»

En el asunto C-266/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía), mediante resolución de 23 de marzo de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de abril de 2022, en el procedimiento entre

CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd,

Astra Vagoane Călători SA

y

Autoritatea pentru Reformă Feroviară,

Alstom Ferroviaria SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de la Sala Tercera, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y el Sr. S. Rodin y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: rumano.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd y Astra Vagoane Călători SA, por el Sr. D. Cristea, avocat;
- en nombre de la Autoritatea pentru Reformă Feroviară, por la Sra. D. Feraru, el Sr. S. A. Roșeanu y la Sra. I.-D. Șohan, en calidad de agentes;
- en nombre de Alstom Ferroviaria SpA, por las Sras. C. Ciolan y O. Gavrilă, avocates;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. J. Schmoll, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek y G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de mayo de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, apartado 1, punto 13, 18, apartado 1, 25 y 49 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), así como de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre una agrupación de empresas formada por CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd y Astra Vagoane Călători SA (en lo sucesivo, conjuntamente, «agrupación de empresas»), por una parte, y la Autoritatea pentru Reformă Feroviară (Autoridad para la Reforma Ferroviaria, Rumanía; en lo sucesivo, «ARF») y Alstom Ferroviaria SpA, por otra, en relación con la decisión de la ARF de excluir a dicha agrupación de un procedimiento de adjudicación de un contrato público que tenía por objeto el suministro de trenes eléctricos y la prestación de los servicios de mantenimiento y reparación de dichos trenes, debido a que CRRC Qingdao Sifang, líder de dicha agrupación, es una sociedad establecida en China.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2014/24

3 Los considerandos 1 y 17 de la Directiva 2014/24 exponen:

«(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.

[...]

(17) En virtud de la Decisión 94/800/CE del Consejo [de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO 1994, L 336, p. 1),] se aprobó, en particular, el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre Contratación Pública (en lo sucesivo, “ACP”). El objetivo del ACP es establecer un marco multilateral de derechos y obligaciones equilibrados en materia de contratación pública, con miras a conseguir la liberalización y la expansión del comercio mundial. En relación con los contratos regulados por los anexos 1, 2, 4 y 5 y las notas generales correspondientes a la Unión Europea del apéndice I del ACP, así como por otros acuerdos internacionales pertinentes por los que está obligada la Unión, los poderes adjudicadores deben cumplir las obligaciones que les imponen estos acuerdos aplicando la presente Directiva a los operadores económicos de terceros países que sean signatarios de los mismos».

4 El artículo 2 de dicha 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.

[...]

13) “Pliego de contratación”: todo documento elaborado o mencionado por el poder adjudicador para describir o determinar los elementos de la contratación o el procedimiento, incluido el anuncio de licitación, el anuncio de información previa que sirva de convocatoria de licitación, las especificaciones técnicas, el documento descriptivo, las condiciones del contrato propuestas, los formatos para la presentación de documentos por los candidatos y licitadores, la información sobre obligaciones generalmente aplicables y cualquier documento adicional.

[...]»

- 5 A tenor del artículo 7 de la citada Directiva, titulado «Contratos adjudicados en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales»:

«La presente Directiva no se aplicará a los contratos públicos y los concursos de proyectos que, de conformidad con 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)], sean adjudicados u organizados por poderes adjudicadores que ejerzan una o varias de las actividades mencionadas en los artículos 8 a 14 de dicha Directiva y que se adjudiquen para el ejercicio de estas actividades [...]».

- 6 El artículo 18 de la Directiva 2014/24, titulado «Principios de la contratación», dispone en su apartado 1, párrafo primero, que los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.

- 7 El artículo 25 de dicha Directiva, titulado «Condiciones relativas al ACP y otros acuerdos internacionales», está redactado en los siguientes términos:

«En la medida en que se les apliquen los anexos 1, 2, 4 y 5 y las notas generales correspondientes a la Unión Europea del apéndice I del ACP, así como otros acuerdos internacionales que vinculen a la Unión, los poderes adjudicadores concederán a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de los signatarios de esos acuerdos un trato no menos favorable que el concedido a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de la Unión.»

- 8 El artículo 27 de la mencionada Directiva, titulado «Procedimiento abierto», dispone en su apartado 1:

«En los procedimientos abiertos, cualquier operador económico interesado podrá presentar una oferta en respuesta a una convocatoria de licitación.

[...]»

- 9 A tenor del artículo 49 de la misma Directiva, titulado «Anuncios de licitación»:

«Los anuncios de licitación se utilizarán como medio de convocatoria de licitación en relación con todos los procedimientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26, apartado 5, párrafo segundo, y el artículo 32. El anuncio de licitación contendrá la información establecida en el anexo V, parte C, y se publicará de conformidad con el artículo 51.»

Directiva 2014/25

10 Los considerandos 2 y 27 de la Directiva 2014/25 exponen:

«(2) A fin de garantizar la apertura a la competencia de la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, es conveniente elaborar disposiciones de coordinación de la contratación aplicables a los procedimientos para contratos por importes superiores a una determinada cantidad. Esta coordinación es necesaria para garantizar el efecto de 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, como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. [...]

[...]

(27) En virtud de la Decisión [94/800] se aprobó, en particular, el [ACP]. El objetivo del ACP es establecer un marco multilateral de derechos y obligaciones equilibrados en materia de contratación pública, con miras a conseguir la liberalización y la expansión del comercio mundial. En relación con los contratos regulados por los anexos 3, 4 y 5 y las notas generales correspondientes a la Unión Europea del apéndice I del ACP, así como por otros acuerdos internacionales pertinentes por los que está obligada la Unión, las entidades adjudicadoras deben cumplir las obligaciones que les imponen estos acuerdos aplicando la presente Directiva a los operadores económicos de terceros países que sean signatarios de los mismos.»

11 El artículo 11 de dicha Directiva, titulado «Servicios de transporte»:

«La presente Directiva se aplicará a las actividades de puesta a disposición o explotación de redes que presten un servicio al público en el ámbito del transporte por ferrocarril, sistemas automáticos, tranvía, trolebús, autobús o cable.

En cuanto a los servicios de transporte, se considerará que existe una red cuando el servicio se preste con arreglo a las condiciones operativas establecidas por una autoridad competente de un Estado miembro, tales como las condiciones relativas a los itinerarios, a la capacidad de transporte disponible o a la frecuencia del servicio.»

12 A tenor del artículo 43 de la mencionada Directiva, titulado «Condiciones relativas al Acuerdo sobre Contratación Pública y otros acuerdos internacionales»:

«En lo regulado por los anexos 3, 4 y 5 y las notas generales correspondientes a la Unión Europea del apéndice I del ACP y por los demás acuerdos internacionales por los que está obligada la Unión, las entidades adjudicadoras en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), concederán a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de los signatarios de esos acuerdos un trato no menos favorable que el concedido a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de la Unión.»

13 El artículo 45 de la misma Directiva, titulado «Procedimiento abierto», dispone en su apartado 1:

«En los procedimientos abiertos, cualquier operador económico interesado podrá presentar una oferta en respuesta a una convocatoria de licitación.

[...]»

Derecho rumano

- 14 El artículo 3, apartado 1, letra jj), de la Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (Ley n.º 98/2016 de Contratos Públicos), de 19 de mayo de 2016 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 390, de 23 de mayo de 2016), en su versión vigente el 3 de abril de 2020 (en lo sucesivo, «Ley de Contratos Públicos»), definía el concepto de «operador económico» como «toda persona física o jurídica, de Derecho público o privado, o grupo o agrupación de dichas personas, incluidas las agrupaciones temporales constituidas entre dos o más de dichas entidades, que ofrezcan legalmente en el mercado la ejecución de obras o de una obra, el suministro de productos o la prestación de servicios».
- 15 El artículo 236 de la Ley de Contratos Públicos dispone:
- «1. La presente Ley se aplicará a los procedimientos de adjudicación iniciados después de la fecha de su entrada en vigor.
2. A los procedimientos de adjudicación que se encuentren en curso en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley les será de aplicación la normativa vigente en la fecha de inicio del procedimiento de adjudicación de que se trate.
3. La presente Ley se aplicará a los contratos públicos y acuerdos marco celebrados tras la entrada en vigor de esta.
4. Los contratos públicos y acuerdos marco celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en todo lo relativo a su celebración, modificación, interpretación, efectos, ejecución y extinción, por las disposiciones de la Ley vigente en la fecha de su celebración.»
- 16 El Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice (Decreto-ley n.º 25/2021, por el que se modifican y complementan diversas normas en materia de contratación pública), de 31 de marzo de 2021, (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 346 de 5 de abril de 2021) (en lo sucesivo, «OUG n.º 25/2021»), que entró en vigor el 5 de abril de 2021, modificó varias disposiciones de la Ley de Contratos Públicos.
- 17 A tenor del artículo V del OUG n.º 25/2021:
- «Los procedimientos de adjudicación en los que, en la fecha de la entrada en vigor del presente [Decreto-ley], los operadores económicos hubieran presentado ofertas se regirán por la normativa vigente en la fecha de inicio de tales procedimientos.»
- 18 El artículo 3, apartado 1, letra jj), de la Ley de Contratos Públicos, en su versión modificada por el OUG n.º 25/2021, define el concepto de «operador económico» como «toda persona física o jurídica de Derecho público o privado, o grupo o agrupación de dichas personas, incluidas las

agrupaciones temporales de dos o más de estas entidades, que ofrezcan lícitamente en el mercado la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios, y que estén establecidos en:

- i) un Estado miembro de la [Unión];
- ii) un Estado miembro del Espacio Económico Europeo (EEE);
- iii) terceros países que hayan ratificado el [ACP], si el contrato público adjudicado está incluido en el ámbito de aplicación de los anexos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del apéndice I del ACP;
- iv) terceros países en proceso de adhesión a la [Unión];
- v) terceros países a los que no resulte de aplicación el inciso iii), pero que hayan celebrado acuerdos internacionales por los que la [Unión] se obliga a concederles acceso libre al mercado en materia de contratación pública».

- 19 El artículo 49 de la Ley de Contratos Públicos, en su versión modificada por el OUG n.º 25/2021, dispone:

«1. Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.

2. En lo regulado por los anexos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del apéndice I [...] del ACP y por los demás acuerdos internacionales que vinculan a la [Unión], los poderes adjudicadores concederán a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de los signatarios de esos acuerdos un trato no menos favorable que el concedido a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de la [Unión].»

- 20 El artículo 53, apartado 1 *bis*, de la Ley de Contratos Públicos, en su versión modificada por el OUG n.º 25/2021, establece:

«El poder adjudicador excluirá del procedimiento de contratación a toda persona física o jurídica que tenga la condición de licitador individual, licitador asociado, candidato, tercero garante o subcontratista que no esté comprendida en la definición del artículo 3, apartado 1, letra jj) [...]».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 21 El 3 de abril de 2020, la ARF inició un procedimiento de adjudicación de un contrato público, mediante licitación abierta, que tenía por objeto «la adquisición de veinte trenes eléctricos interregionales nuevos, denominados RE-IR, y de los servicios de mantenimiento y reparación necesarios para el funcionamiento de dichos trenes».
- 22 El 19 de abril de 2021, presentaron ofertas dos operadores económicos, a saber, la agrupación de empresas y Alstom Ferroviaria.
- 23 El 2 de noviembre de 2021, la ARF publicó el informe final del procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trata, mediante el cual excluyó a la agrupación de empresas y adjudicó el contrato a Alstom Ferroviaria. El motivo de la exclusión fue que la sociedad líder de la

agrupación de empresas, CRRC Qingdao Sifang, no estaba comprendida en el concepto de «operador económico» en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra jj), de la Ley de Contratos Públicos, en su versión modificada por el OUG n.º 25/2021, por tener su domicilio social en China.

- 24 El 11 de noviembre de 2021, la agrupación presentó una reclamación ante el Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Consejo Nacional de Resolución de Reclamaciones, Rumanía; en lo sucesivo, «CNSC») impugnando su exclusión. En su reclamación, la agrupación de empresas alegó que esta exclusión, basada en la aplicación con efectos retroactivos del OUG n.º 25/2021, era contraria a la Constitución rumana y al Derecho de la Unión.
- 25 Mediante resolución de 31 de enero de 2022, el CNSC desestimó la reclamación por los siguientes motivos.
- 26 En primer lugar, este organismo señaló que la República Popular China no cumplía ninguno de los requisitos previstos en el artículo 3, apartado 1, letra jj), incisos i) a v) de la Ley de Contratos Públicos, en su versión modificada por el OUG n.º 25/2021.
- 27 En segundo lugar, el CNSC constató que la agrupación de empresas había presentado su oferta el 19 de abril de 2021, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor, el 5 de abril de 2021, del OUG n.º 25/2021.
- 28 En tercer lugar, dicho organismo subrayó que, con arreglo al artículo V del OUG n.º 25/2021, únicamente los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en los que los operadores económicos hubieran presentado ofertas con anterioridad a la entrada en vigor de dicho Decreto-ley se rigen por la normativa vigente en la fecha de inicio de tales procedimientos. *A contrario*, los procedimientos de adjudicación de contratos en los que, a 5 de abril de 2021, fecha de entrada en vigor del OUG n.º 25/2021, no se ha presentado ninguna oferta, se rigen por esta última normativa.
- 29 El 14 de febrero de 2022, la agrupación de empresas interpuso un recurso contra la resolución del CNSC ante la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía), que es el órgano jurisdiccional remitente.
- 30 En su recurso, la agrupación de empresas adujo que la modificación de las reglas de un procedimiento de adjudicación de un contrato público que se haya en curso constituye una violación de diversos principios del Derecho de la Unión, en particular, el principio de protección de la confianza legítima, el principio de seguridad jurídica, el principio de irretroactividad, el principio de transparencia y el principio de igualdad de trato.
- 31 El órgano jurisdiccional remitente considera que el OUG n.º 25/2021 modificó el marco normativo en materia de contratación pública y redefinió ciertas reglas generales de participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, de conformidad con el artículo 25 de la Directiva 2014/24, que obliga a los Estados miembros a conceder, solo a los operadores económicos de los Estados terceros signatarios de los acuerdos a que se refiere dicha disposición, un trato igual al concedido a los operadores económicos de los Estados miembros.
- 32 El referido órgano jurisdiccional añade que, en la exposición de motivos del OUG n.º 25/2021, el Gobierno rumano se refiere a la tendencia, en los últimos años, al aumento del número de licitadores de terceros países en los procedimientos de contratación pública, los cuales ofrecen menos garantías en lo que se refiere al cumplimiento de ciertos requisitos, tales como los

estándares de calidad certificados, las normas de medioambiente y desarrollo sostenible, los requisitos relativos a las condiciones laborales y a la protección social, así como las políticas de competencia.

- 33 El órgano jurisdiccional remitente constata que el artículo 25 de la Directiva 2014/24 no hace ninguna diferenciación en el trato concedido a los operadores económicos mencionados en dicha disposición en función del momento en el que tales operadores hayan presentado sus ofertas en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en los que participan.
- 34 Dicho órgano jurisdiccional desea que se dilucide hasta qué punto se garantiza el respeto, por un lado, de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, tal y como se consagran en el Derecho de la Unión, y, por otro lado, de los principios de igualdad de trato, de transparencia y de proporcionalidad, establecidos en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24, en relación con los artículos 2, apartado 1, punto 13, y 49 de esta, cuando se excluye a un licitador en virtud de un acto normativo con fuerza de ley que modifica la definición de «operador económico» en el derecho nacional con posterioridad a la publicación del anuncio de licitación.
- 35 En tales circunstancias, la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se oponen los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima a una normativa nacional que ha transpuesto, a partir del 5 de abril de 2021, el artículo 25 de la Directiva 2014/24 y ha establecido que los operadores económicos no incluidos en el ámbito de aplicación de esas disposiciones del Derecho de la Unión solo pueden seguir participando en los procedimientos de contratación pública si han presentado sus ofertas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de dicha modificación legislativa?
- 2) Los principios de igualdad de trato, de transparencia y de proporcionalidad, establecidos en el artículo 18, apartado 1, en relación con los artículos 2, apartado 1, punto 13, y 49 de la Directiva 2014/24, ¿se oponen a la exclusión de un licitador sobre la base de un acto normativo con fuerza de ley adoptado por el Gobierno del Estado miembro, que establece, con posterioridad a la publicación del anuncio de licitación correspondiente al procedimiento de adjudicación en el que dicho licitador participa, una nueva norma que modifica la definición de operador económico?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 36 Mediante decisión del Presidente de la Sala Cuarta de 28 de septiembre de 2023, se suspendió el procedimiento en el presente asunto, en virtud del artículo 55 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, hasta que se dictara sentencia en el asunto C-652/22, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret.
- 37 El 23 de octubre de 2024, a raíz de la sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), se reanudó el procedimiento.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 38 La ARF y Alstom Ferroviaria sostienen que el Tribunal de Justicia no es competente para examinar las cuestiones planteadas, puesto que estas no se refieren, en realidad, a la interpretación del Derecho de la Unión, sino a la interpretación de normas de Derecho nacional y a la apreciación de los hechos, lo cual es competencia exclusiva del juez nacional.
- 39 Procede recordar que, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), y del artículo 267 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial, en particular, sobre la interpretación del Derecho de la Unión.
- 40 En el presente asunto, es indiscutible que las cuestiones planteadas tienen por objeto la interpretación de disposiciones y principios del Derecho de la Unión.
- 41 Por tanto, el Tribunal de Justicia es competente para responder a estas cuestiones.

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

- 42 La ARF y Alstom Ferroviaria sostienen que las cuestiones prejudiciales planteadas son inadmisibles, puesto que carecen de pertinencia para resolver el litigio principal. A este respecto, la ARF observa que CRRC Qingdao Sifang, que fue excluida del procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trata en el litigio principal, está establecida en el territorio de la República Popular China, que no ha celebrado ningún acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos. En su opinión, de ello se infiere que dicha sociedad no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24.
- 43 Según reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. De lo anterior se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado [sentencia de 16 de enero de 2025, Banco de Santander (Representación de consumidores individuales), C-346/23, EU:C:2025:13, apartado 34 y jurisprudencia citada].
- 44 Pues bien, en el presente asunto, no concurren los requisitos para que el Tribunal de Justicia pueda negarse a resolver las cuestiones prejudiciales planteadas.

- 45 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si el Derecho de la Unión se opone a la exclusión de la agrupación de empresas del procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trata en el litigio principal, con arreglo a una normativa nacional que ha modificado el concepto de «operador económico» con la finalidad de transponer el artículo 25 de la Directiva 2014/24. En estas circunstancias, no puede afirmarse que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión carezca manifiestamente de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal ni que el problema planteado sea de naturaleza hipotética.
- 46 Ciertamente, de los apartados 45, 51 y 67 de la sentencia de 22 de octubre de 2024, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret* (C-652/22, EU:C:2024:910), se desprende que, en una situación caracterizada por la participación, en un procedimiento de adjudicación de un contrato público en la Unión, de un operador económico de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos, dicho operador económico no puede invocar las normas relativas a la adjudicación de contratos públicos contenidas en la normativa de la Unión, como el artículo 18 de la Directiva 2014/24. Dado que las normas relativas a la adjudicación de contratos públicos que se encuentran en las Directivas en cuestión no pueden aplicarse a la oferta presentada por un operador económico de tal tercer país, su interpretación no puede ser pertinente para resolver un litigio incoado por ese operador económico al objeto de impugnar cómo se han aplicado esas normas en el procedimiento de adjudicación de que se trate. Por lo tanto, en el marco de un litigio de esa naturaleza, una petición de decisión prejudicial mediante la cual el órgano jurisdiccional remitente solicite tal interpretación es inadmisibile.
- 47 No obstante, cuando, como en este caso, el litigio tiene por objeto la cuestión de en qué condiciones puede excluirse de un procedimiento de adjudicación de un contrato público en la Unión a un operador económico de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos, la presentación de una petición de decisión prejudicial que tenga por objeto la interpretación de disposiciones o principios del Derecho de la Unión que, según el órgano jurisdiccional remitente, podrían regular esta cuestión, puede ser pertinente para resolver el litigio del que conoce dicho órgano jurisdiccional.
- 48 De lo anterior se desprende que las cuestiones prejudiciales planteadas en el presente asunto son admisibles.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 49 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, así como los artículos 18, apartado 1, en relación con los artículos 2, apartado 1, punto 13, y 49 de la Directiva 2014/24, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un operador económico de un tercer país que no ha celebrado con la Unión un acuerdo internacional de los mencionados en el artículo 25 de dicha Directiva sea excluido de un procedimiento de adjudicación de un contrato público organizado en un Estado miembro, en virtud de una normativa nacional que entró en vigor después de la publicación del anuncio de licitación, pero antes de que dicho operador económico hubiera presentado su oferta.

Observaciones preliminares

- 50 Con carácter preliminar, procede señalar que, habida cuenta del objeto del procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trata en el litigio principal, a saber, la adquisición de trenes destinados al transporte ferroviario y de servicios de mantenimiento y reparación, este procedimiento no puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, a la que se refiere la petición de decisión prejudicial, sino en el de la Directiva 2014/25.
- 51 En efecto, con arreglo al artículo 7 de la Directiva 2014/24, el ámbito de aplicación de esta no se extenderá a los contratos públicos en el sector de los servicios de transporte, tal como se define en el artículo 11 de la Directiva 2014/25 (sentencia de 1 de agosto de 2022, Roma Multiservizi y Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, apartado 64).
- 52 El artículo 11 de la Directiva 2014/25, titulado «Servicios de transporte», precisa, en su párrafo primero, que dicha Directiva se aplicará a las actividades de puesta a disposición o explotación de redes que presten un servicio al público, en particular, en el ámbito del transporte por ferrocarril. Con arreglo al párrafo segundo de dicho artículo, se considera que existe una red cuando el servicio de transporte se presta con arreglo a las condiciones operativas establecidas por una autoridad competente de un Estado miembro, tales como las condiciones relativas a los itinerarios, a la capacidad de transporte disponible o a la frecuencia del servicio.
- 53 En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si el procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trata en el litigio principal está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/25, en virtud de su artículo 11, en cuyo caso, dicho procedimiento no estaría comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, de conformidad con el artículo 7 de esta última.
- 54 Hecha esta precisión, el artículo 25 de la Directiva 2014/24 está redactado en términos equivalentes a los del artículo 43 de la Directiva 2014/25.
- 55 Por lo tanto, el hecho de que este procedimiento no esté comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, sino en el de la Directiva 2014/25, no puede influir en el examen de las cuestiones prejudiciales planteadas. En efecto, este examen, que se realizará a la luz del artículo 25 de la Directiva 2014/24, deberá considerarse realizado, asimismo, a la luz del artículo 43 de la Directiva 2014/25 en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente decida que el procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trata en el litigio principal está comprendido en el ámbito de aplicación de esta última Directiva.

Sobre el fondo

- 56 La Unión está vinculada con determinados países terceros por acuerdos internacionales, en particular el ACP, que garantizan, de manera recíproca y por igual, el acceso de los operadores económicos de la Unión a los contratos públicos en estos países terceros y el de los operadores económicos de dichos países terceros a los contratos públicos en la Unión. El artículo 25 de la Directiva 2014/24 refleja estos compromisos internacionales de la Unión al disponer que, en la medida en que así lo prevean el ACP u otros convenios internacionales que vinculen a la Unión, las entidades adjudicadoras de los Estados miembros deben conceder a los operadores económicos de los terceros países que sean parte en tal acuerdo un trato no menos favorable que

el concedido a los operadores económicos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, C-652/22, EU:C:2024:910, apartados 41 y 42).

- 57 Existen terceros países, como la República Popular China, que, hasta la fecha, no han celebrado un acuerdo internacional de este tipo con la Unión.
- 58 El derecho que el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2014/24 confiere a «cualquier operador económico interesado» de presentar una oferta en respuesta a una convocatoria de licitación en el marco de un procedimiento abierto de adjudicación de un contrato público en la Unión no se extiende a los operadores económicos de terceros países que no hayan celebrado tal acuerdo internacional con la Unión. Interpretar de otro modo esta disposición y, así, atribuir un alcance ilimitado al ámbito de aplicación personal de esta Directiva equivaldría, como ha señalado en esencia el Abogado General en los puntos 65 a 73 de sus conclusiones, a garantizar a los operadores económicos de esos terceros países un acceso igual a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en la Unión. Esto tendría como efecto conferirles un derecho a un trato no menos favorable infringiendo el artículo 25 de dicha Directiva, que circunscribe el disfrute de ese derecho a los operadores económicos de terceros países que hayan celebrado con la Unión un acuerdo internacional como los contemplados en este artículo (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, C-652/22, EU:C:2024:910, apartados 46 y 47).
- 59 De lo anterior se deduce que la Directiva 2014/24 debe entenderse en el sentido de que no se garantiza el acceso de los operadores económicos de los terceros países a que se refiere el apartado 57 de la presente sentencia a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en la Unión. Esto implica que esos operadores pueden, o bien ser excluidos de esos procedimientos, o bien ser admitidos en ellos sin que estos puedan invocar la citada Directiva y exigir la igualdad de trato de su oferta con respecto a las presentadas por los licitadores de los Estados miembros y por los licitadores de los terceros países contemplados en el artículo 25 de esa Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, C-652/22, EU:C:2024:910, apartados 45 y 47).
- 60 Todo acto de alcance general que tenga por objeto específico determinar las modalidades de exclusión o de acceso de los operadores económicos de un tercer país es competencia exclusiva de la Unión con arreglo al artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), en el ámbito de la política comercial común. Así sucede con los actos que, a falta de acuerdo celebrado entre la Unión y un tercer país, determinan unilateralmente si los operadores económicos de ese tercer país pueden participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en la Unión y, en su caso, en qué condiciones. En efecto, al igual que los acuerdos, estos actos unilaterales tienen efectos directos e inmediatos en el comercio de mercancías y de servicios entre ese tercer país y la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 57).
- 61 De ello se desprende que la Unión es la única competente para adoptar un acto de alcance general relativo al acceso, en su seno, a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos, estableciendo bien un régimen de acceso garantizado a esos procedimientos para dichos operadores económicos, bien

un régimen que los excluya o que prevea un ajuste de la puntuación resultante de la comparación de sus ofertas con las presentadas por otros operadores económicos (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 61).

- 62 En efecto, en virtud del artículo 2 TFUE, apartado 1, en los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión, solo esta puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, y los Estados miembros únicamente pueden hacerlo por sí mismos si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión. Pues bien, la Unión no ha facultado a los Estados miembros para legislar o adoptar actos jurídicamente vinculantes sobre el acceso a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión. Hasta la fecha, la Unión tampoco ha adoptado actos de esta naturaleza que los Estados miembros puedan aplicar (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 62).
- 63 A falta de actos adoptados por la Unión, corresponde a la entidad adjudicadora evaluar si procede admitir en un procedimiento de adjudicación de un contrato público a los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos y, en caso de que decida tal admisión, si procede prever un ajuste de la puntuación resultante de la comparación entre las ofertas realizadas por dichos operadores y las presentadas por otros operadores (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 63).
- 64 En el presente asunto, no existía ninguna disposición del Derecho de la Unión que obligase a admitir en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o a excluir de ellos a los operadores económicos de un tercer país que no hubiera celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantizase el acceso igual y recíproco a los contratos públicos. A la luz de las normas recordadas en los apartados 60 a 62 de la presente sentencia, con arreglo a las cuales, a falta de habilitación por parte de la Unión o de un acto de la Unión que pueda aplicarse, se prohíbe a los Estados miembros legislar en el ámbito de la política comercial común, no podía aplicarse la normativa nacional controvertida en el litigio principal que obliga a la entidad adjudicadora a excluir a esos operadores económicos. En las circunstancias mencionadas en el apartado anterior de la presente sentencia, correspondía a la entidad adjudicadora decidir si procedía admitir o excluir a la agrupación de empresas.
- 65 A la vista de lo anterior, carece de pertinencia que esa normativa nacional haya entrado en vigor después de la publicación del anuncio de licitación, pero antes de que el operador económico chino hubiese presentado su oferta.
- 66 Procede, además, subrayar que, dado que los operadores económicos de terceros países que no hayan celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos no disfrutaban de un derecho a un trato no menos favorable en virtud del artículo 25 de la Directiva 2014/24, la entidad adjudicadora puede lícitamente exponer, en los documentos de contratación, modalidades de trato destinadas a reflejar la diferencia objetiva entre la situación jurídica de dichos operadores, por una parte, y la de los operadores económicos de la Unión y los terceros países que hayan celebrado con la Unión tal acuerdo, en el sentido del citado artículo 25, por otra parte. Si bien es concebible que las modalidades de trato deban ser conformes con determinados principios y exigencias, como los principios de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima, un recurso dirigido a denunciar el incumplimiento de tales

principios por parte de la entidad adjudicadora solo puede examinarse a la luz del Derecho nacional y no del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartados 64 y 66).

- 67 Por cuanto antecede, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), que confiere a la Unión una competencia exclusiva en materia de política comercial común, en relación con el artículo 2 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, a falta de un acto de la Unión que imponga o prohíba el acceso a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado con la Unión un acuerdo internacional de los mencionados en el artículo 25 de la Directiva 2014/24, una entidad adjudicadora de un Estado miembro excluya a un operador económico de tal tercer país en virtud de un acto legislativo adoptado por ese Estado miembro sin que haya sido facultado para ello por la Unión, y es irrelevante a este respecto el hecho de que ese acto legislativo haya entrado en vigor después de la publicación del anuncio de licitación.

Costas

- 68 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 Cuarta) declara:

El artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), que confiere a la Unión Europea una competencia exclusiva en materia de política comercial común, en relación con el artículo 2 TFUE, apartado 1,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a que, a falta de un acto de la Unión que imponga o prohíba el acceso a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado con la Unión un acuerdo internacional de los mencionados en el artículo 25 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, una entidad adjudicadora de un Estado miembro excluya a un operador económico de tal tercer país en virtud de un acto legislativo adoptado por ese Estado miembro sin que haya sido facultado para ello por la Unión, y es irrelevante a este respecto el hecho de que ese acto legislativo haya entrado en vigor después de la publicación del anuncio de licitación.

Firmas