

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 22 de enero de 2026 (*)

« Procedimiento prejudicial — Contratación pública de servicios, de suministros y de obras — Directiva 2014/24/UE — Adjudicación de los contratos — Artículo 2, apartado 1, punto 10 — Concepto de “operador económico” — Inclusión de una filial participada al 100 % por la sociedad matriz — Artículo 63 — Recurso a las capacidades de otras entidades de las personas asociadas — Artículo 59, apartado 1 — Libertad de prueba sobre la puesta a disposición de las capacidades de otras entidades — Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 — Anexos 1 y 2, parte II, sección C — Presentación de varios documentos europeos únicos de contratación (DEUC) — Finalidad del DEUC »

En el asunto C-812/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal), mediante resolución de 12 de septiembre de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de noviembre de 2024, en el procedimiento entre

LIPOR — Associação de Municípios para a Gestão Sustentável de Resíduos do Grande Porto,

PreZero Portugal, S.A.

y

Semural Waste & Energy, S.A.,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. F. Schalin, Presidente de Sala, y los Sres. M. Gavalec (Ponente) y Z. Csehi, 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 LIPOR — Associação de Municípios para a Gestão Sustentável de Resíduos do Grande Porto, por la Sra. M. Fernandes y los Sres. R. Maia Magalhães y R. P. Pinto, abogados;
- en nombre de PreZero Portugal, S.A., por el Sr. A. Tinoco, abogado;
- en nombre del Gobierno portugués, por la Sra. P. Barros da Costa, el Sr. F. Batista y la Sra. M. J. Ramos, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por la Sra. L. Halajová y los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. A. Biolan y G. Wils y por la Sra. I. Melo Sampaio, 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, apartado 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, LIPOR — Associação de Municípios para a Gestão Sustentável de Resíduos do Grande Porto (asociación de municipios para la gestión sostenible de residuos del Gran Oporto) (en lo sucesivo, «LIPOR») y PreZero Portugal, S.A. (en lo sucesivo, «PreZero») y, por otro lado, Semural Waste & Energy, S.A. (en lo sucesivo, «Semural»), en relación con la adjudicación por LIPOR de un contrato relativo al transporte y vertido de residuos a PreZero.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2014/24

- 3 Los considerandos 14 y 84 de la Directiva 2014/24 son del siguiente tenor:

«(14) Procede aclarar que el concepto de “operador económico” debe interpretarse en un sentido amplio a fin de que incluya a cualquier persona o entidad que ofrezca la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios en el mercado, independientemente de la forma jurídica que haya escogido para operar en él.

Por consiguiente, las empresas, las sucursales, las filiales, las asociaciones, las sociedades cooperativas, las sociedades anónimas, las universidades, públicas y privadas, y otras formas de entidades distintas de las personas físicas deben estar todas ellas incluidas en el concepto de operador económico, sean o no “personas jurídicas” en todas las circunstancias.

[...]

- (84) Muchos operadores económicos, y en concreto las [pequeñas y medianas empresas (pymes)], consideran que un obstáculo importante para su participación en la contratación pública son las cargas administrativas que conlleva la obligación de presentar un número sustancial de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección. Limitar estos requisitos, por ejemplo mediante el uso de un documento europeo único de contratación [(DEUC)] consistente en una declaración actualizada del propio interesado, podría aportar una simplificación considerable que beneficiaría tanto a los poderes adjudicadores como a los operadores económicos.

[...]

Es preciso establecer explícitamente que el [DEUC] también debería ofrecer la información pertinente sobre las entidades de cuya capacidad depende el operador económico, de modo que la verificación de la información sobre dichas entidades pueda llevarse a cabo simultáneamente y en las mismas condiciones que la verificación relativa al principal operador económico.»

- 4 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», establece lo siguiente 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 56 dicha Directiva, que sienta los «principios generales» aplicables a la selección de los participantes y a la adjudicación de los contratos, dispone en su apartado 3:

«Cuando la información o documentación que deben presentar los operadores económicos sea o parezca ser incompleta o errónea, o cuando falten determinados documentos, los poderes adjudicadores podrán, salvo que se disponga de otro modo en la normativa nacional que dé cumplimiento a la presente Directiva, solicitar a los operadores económicos de que se

trate que presenten, completen, aclaren o añadan la información o documentación pertinente dentro de un plazo adecuado, siempre que dichas solicitudes se hagan en plena conformidad con los principios de igualdad de trato y transparencia.»

6 El artículo 58 de la Directiva 2014/24, titulado «Criterios de selección», tiene el siguiente tenor:

«1. Los criterios de selección pueden referirse a:

- a) la habilitación para ejercer la actividad profesional;
- b) la solvencia económica y financiera;
- c) la capacidad técnica y profesional.

[...]

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. [...]

[...]

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 Con el título «Documento europeo único de contratación», el artículo 59 de esta Directiva precisa en su apartado 1:

«En el momento de la presentación de las solicitudes de participación o las ofertas, los poderes adjudicadores aceptarán como prueba preliminar el [DEUC], consistente en una declaración actualizada del interesado, en sustitución de los certificados expedidos por las autoridades públicas o por terceros que confirmen que el operador económico en cuestión cumple las condiciones siguientes:

- a) no se encuentra en ninguna de las situaciones de exclusión o posible exclusión de los operadores económicos contempladas en el artículo 57;
- b) cumple los criterios de selección pertinentes establecidos de conformidad con el artículo 58;
- c) cuando proceda, cumple las normas y los criterios objetivos que se hayan establecido con arreglo al artículo 65.

Si el operador económico recurre a las capacidades de otras entidades con arreglo al artículo 63, el [DEUC] contendrá asimismo la información indicada en el presente apartado, párrafo primero, en lo que respecta a dichas entidades.

El [DEUC] consistirá en una declaración formal del operador económico que indique que no es de aplicación el motivo de exclusión pertinente y/o que se cumple el criterio de selección pertinente, y facilitará la información pertinente según lo requiera el poder adjudicador. Dicho documento indicará además la autoridad pública o el tercero encargado de establecer los documentos justificativos e incluirá una declaración formal en el sentido de que el operador económico podrá, previa petición y sin demora, facilitar dichos documentos justificativos.

[...]»

- 8 El artículo 60 de dicha Directiva, titulado «Medios de prueba», dispone en su apartado 1:

«Los poderes adjudicadores podrán exigir los certificados, declaraciones y otros medios de prueba mencionados en los apartados 2, 3 y 4 del presente artículo y en el anexo XII como demostración tanto de la inexistencia de los motivos de exclusión a que se refiere el artículo 57, como del cumplimiento de los criterios de selección de conformidad con el artículo 58.

Los poderes adjudicadores no exigirán medios de prueba distintos de los mencionados en el presente artículo y en el artículo 62. En cuanto al artículo 63, los operadores económicos podrán basarse en cualquier medio adecuado para demostrar al poder adjudicador que dispondrán de los recursos necesarios.»

- 9 El artículo 63 de la Directiva 2014/24, titulado «Recurso a las capacidades de otras entidades», preceptúa en su apartado 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 que se indican en el anexo XII, parte II, letra f), 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.

El poder adjudicador comprobará, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59, 60 y 61, si las entidades a cuya capacidad tiene intención de recurrir el operador económico cumplen los criterios de selección pertinentes y si existen motivos de exclusión con arreglo al artículo 57. El poder adjudicador exigirá al operador económico que sustituya a una entidad si

esta no cumple alguno de los criterios de selección pertinentes o si se le aplica algún motivo de exclusión obligatoria. El poder adjudicador podrá exigir o el Estado miembro podrá exigir a este que requiera al operador económico que sustituya a una entidad que haya incurrido en algún motivo de exclusión no obligatoria.

Cuando un operador económico recurra a las capacidades de otras entidades en lo que respecta a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera, el poder adjudicador podrá exigir que el operador económico y dichas entidades sean solidariamente responsables de la ejecución del contrato.

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.»

- 10 El artículo 65 de dicha Directiva se refiere a la «reducción del número de candidatos cualificados a los que se invita a participar».

Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7

- 11 El Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016, por el que se establece el formulario normalizado del documento europeo único de contratación (DO 2016, L 3, p. 16), expone en su considerando 1:

«Uno de los principales objetivos de las Directivas [2014/24] y 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)] es reducir las cargas administrativas de los poderes y entidades adjudicadores y de los operadores económicos, en particular las pequeñas y medianas empresas. Un elemento clave de este esfuerzo es el [DEUC]. El formulario normalizado del DEUC debe elaborarse, por tanto, de manera que no sea necesario presentar un número sustancial de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección. De cara a este mismo objetivo, dicho formulario también debe ofrecer la información pertinente sobre las entidades de cuya capacidad depende el operador económico, de modo que la verificación de esa información pueda llevarse a cabo simultáneamente a la verificación relativa al principal operador económico y en las mismas condiciones.»

- 12 El anexo 1 de ese Reglamento de Ejecución, titulado «Instrucciones», establece en su párrafo decimoctavo:

«Un operador económico que participe por su cuenta pero recurra a la capacidad de una o varias otras entidades deberá garantizar que el poder adjudicador o la entidad adjudicadora reciban su propio DEUC junto con otro DEUC separado, en el que figure la información pertinente [...], por cada una de las entidades de que se trate.»

- 13 Bajo el título «Formulario normalizado del [DEUC]», el anexo 2 de dicho reglamento contiene una parte II, relativa a la «Información sobre el operador económico», cuya sección C, titulada a su vez «Información sobre el recurso a la capacidad de otras entidades», establece:

C: INFORMATIONS RELATIVES AU RECOURS AUX CAPACITÉS D'AUTRES ENTITÉS	
Recours:	Réponse:
L'opérateur économique a-t-il recours aux capacités d'autres entités pour satisfaire aux critères de sélection figurant dans la partie IV et aux critères et règles figurant (le cas échéant) dans la partie V ci-dessous?	☐ Oui ☐ Non

Si la réponse est oui, veuillez fournir pour chacune des entités concernées un formulaire DUME distinct contenant les informations demandées dans les sections A et B de la présente partie et à la partie III, dûment rempli et signé par les entités concernées.

Veuillez noter que cela doit également comprendre tous les techniciens ou les organismes techniques qui ne font pas directement partie de l'entreprise de l'opérateur économique, en particulier ceux qui sont responsables du contrôle de la qualité et, lorsqu'il s'agit de marchés publics de travaux, les techniciens ou les organismes techniques auxquels l'opérateur économique pourra faire appel pour l'exécution de l'ouvrage.

Dans la mesure où cela est pertinent pour la ou les capacités spécifiques auxquelles l'opérateur économique a recours, veuillez inclure pour chacune des entités concernées les informations demandées dans les parties IV et V ⁽¹²⁾.

Derecho portugués

- 14 Con el título «Documentos de la oferta», el artículo 57 del Código dos Contratos Públicos (Código de Contratos Públicos), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «CCP»), dispone en su apartado 1:

«La oferta estará compuesta por los siguientes documentos:

- la declaración que figura en el anexo I del presente Código, del que forma parte integrante;
- los documentos que, habida cuenta del objeto del contrato que vaya a celebrarse y de los aspectos de su ejecución que estén sometidos a licitación por el pliego de condiciones, contengan las características de la oferta con arreglo a las cuales el licitador se dispone a adjudicar el contrato;
- los documentos requeridos por el expediente de contratación o por la invitación a licitar que contengan los términos o condiciones relativos a aspectos de la ejecución del contrato no sometidos a licitación por el pliego de condiciones, a los que el poder adjudicador pretende que el licitador se obligue.»

- 15 El artículo 70 del CCP, titulado «Análisis de las ofertas», dispone en su apartado 2, letra a):

«Quedarán excluidas las ofertas cuando su análisis revele:

- que, manifiestamente, no se ciñen al objeto del contrato que celebrar o no presentan ninguna característica ni ninguno de los términos o condiciones a los que se refieren, respectivamente, las letras b) y c) del artículo 57, apartado 1».

- 16 El artículo 72 del CCP, titulado «Aclaración y subsanación de ofertas y candidaturas», establece en su apartado 3, letra a):

«El jurado solicitará a los candidatos y licitadores que subsanen, en un plazo máximo de cinco días, las irregularidades formales de sus candidaturas y ofertas que deban subsanarse, siempre que tal subsanación no conlleve modificar el contenido de estas ni contravenga los principios de igualdad de trato y de concurrencia; dichas irregularidades incluyen, en particular:

a) la falta de presentación o la presentación incorrecta de documentos que se limiten a probar hechos o cualidades anteriores a la fecha de presentación de la candidatura o de la oferta, incluidas las declaraciones a las que se refieren los anexos I y V del presente Código o el [DEUC]».

17 El artículo 146 del CCP, titulado «Informe preliminar», dispone en su apartado 2, letra d):

«En el informe preliminar mencionado en el apartado anterior, el jurado propondrá asimismo, motivándola, la exclusión de las ofertas:

[...]

d) que no incluyan todos los documentos exigidos en virtud de los artículos 57, apartados 1 y 2, y 57-A, apartado 1».

18 El artículo 168 del CCP, titulado «Documentos de la candidatura», establece en su apartado 4:

«Cuando, para satisfacer los requisitos mínimos de capacidad técnica, el candidato recurra a terceros, con independencia de los vínculos que tenga con estos últimos, en particular el de la subcontratación, la candidatura correspondiente incluirá también una declaración en la que dichos terceros se comprometan sin reservas a prestar determinados servicios objeto del contrato que se celebre.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

19 Mediante acuerdo de 29 de mayo de 2023, el Consejo de Administración de LIPOR convocó un procedimiento de licitación abierto con publicidad internacional para la adjudicación de un contrato de servicios relativo al transporte y vertido, en una instalación para residuos no peligrosos, de 75 000 toneladas de residuos procedentes de una central de valorización energética.

20 El artículo 9 del expediente de contratación, titulado «Documentos de la oferta», establece, en su apartado 1, letras a) a c) y l), que, con arreglo al artículo 57 del CCP, las ofertas deben incluir, respectivamente, el DEUC, una declaración en la que se indique el precio propuesto, una declaración jurada sobre el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de empleo de trabajadores inmigrantes y, en caso de contratación de subcontratistas, una declaración en la que precisen las prestaciones subcontratadas, acompañada de un compromiso de los subcontratistas para ejecutar las tareas que se les confíen.

- 21 En virtud del artículo 15 de dicho expediente, relativo a las «Aclaraciones sobre las ofertas», el poder adjudicador puede, sobre la base del artículo 72, apartado 1, del CCP, solicitar a los licitadores las aclaraciones que considere necesarias para el análisis y la evaluación de las ofertas.
- 22 Además, se prevé que, con arreglo al artículo 72, apartado 2, del CCP, las aclaraciones aportadas por un licitador forman parte integrante de la oferta, siempre que no contradigan los elementos que esta contiene, no modifiquen ni completen sus características y no tengan por objeto subsanar omisiones que impliquen la exclusión de la oferta en virtud del artículo 70, apartado 2, letra a), del CCP.
- 23 De la petición de decisión prejudicial se desprende que PreZero presentó una oferta por importe de 4 800 000 euros, mientras que la oferta de Semural ascendía a 4 794 500 euros.
- 24 LIPOR admitió estas dos ofertas, tras haber instado a PreZero, de conformidad con el artículo 72, apartado 3, del CCP, a subsanar una irregularidad, anterior a la presentación de la oferta, consistente en que el DEUC había sido cumplimentado incorrectamente. PreZero procedió a dicha subsanación dentro del plazo concedido a tal fin.
- 25 En su informe preliminar, LIPOR situó la oferta de PreZero en el primer puesto de la clasificación, por delante de la oferta de Semural.
- 26 Semural impugnó esta clasificación ante LIPOR. Alegó que PreZero debería haber sido excluida del procedimiento de contratación controvertido en el litigio principal, por incumplimiento del artículo 9, apartado 1, letra l), de las normas del expediente de contratación y del artículo 57, apartado 1, letra c), del CCP. Semural sostuvo, por un lado, que PreZero no había presentado la declaración de subcontratación relativa a Valor RIB — Indústria de Resíduos Lda. (en lo sucesivo, «Valor RIB») ni la declaración de compromiso de esta última y que la falta de presentación de tal declaración constituía un motivo de exclusión de la oferta de PreZero en virtud del artículo 146, apartado 2, letra d), del CCP. Semural sostuvo, por otro lado, que PreZero tampoco había adjuntado a su oferta el DEUC de Valor RIB ni de ningún otro subcontratista, lo que también constituía, a juicio de Semural, un motivo de exclusión de la oferta de PreZero que no podía subsanarse.
- 27 En su informe final de 21 de julio de 2023, LIPOR consideró que sería manifiestamente excesivo calificar a Valor RIB de subcontratista, puesto que PreZero había indicado en su oferta que poseía la totalidad del capital social de Valor RIB. Señaló que esta información era pública y podía comprobarse mediante una consulta rápida de los actos societarios disponibles a través del Ministerio de Justicia. De ello dedujo que, aunque Valor RIB constituya formalmente una entidad jurídica distinta de PreZero, sería excesivo considerar que se trata de una subcontratación. Según LIPOR, sería inusual, por lo demás, exigir a una simple filial que se comprometa a ejecutar los trabajos que le confíe su sociedad matriz. En la práctica, en opinión de LIPOR, PreZero no recurrió a un tercero para la ejecución de una parte del contrato de que se trata, sino que simplemente movilizó recursos que le pertenecen íntegramente, aunque fuera indirectamente.

- 28 LIPOR añadió que la obligación de presentar declaraciones de compromiso de los subcontratistas tiene por objeto evitar el riesgo de que los licitadores designen subcontratistas sin disponer, desde el principio, de garantías en cuanto a su participación efectiva en la ejecución de las prestaciones. A juicio de LIPOR, en el caso de autos queda descartado tal riesgo, ya que es inimaginable que Valor RIB se niegue a depositar en vertederos los residuos aportados por PreZero, dado que esta posee la totalidad del capital social de aquella y, por consiguiente, el poder de decisión en Valor RIB.
- 29 Así, según LIPOR, habida cuenta de los vínculos de capital que unen a PreZero y Valor RIB, la presentación de una declaración de compromiso de esta última junto con la oferta solo constituye una formalidad no esencial, cuya inexistencia no impide comprobar la adecuación de la oferta a los requisitos de la licitación.
- 30 Sobre la base de estas consideraciones, LIPOR rechazó la reclamación de Semural, mantuvo la clasificación inicial de las ofertas y propuso adjudicar el contrato controvertido a PreZero.
- 31 En su reunión de 31 de julio de 2023, el Consejo de Administración de LIPOR aprobó las conclusiones del informe final, de 21 de julio de 2023, y adjudicó el contrato a PreZero.
- 32 Semural interpuso un recurso precontractual contra LIPOR ante el Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Tributario de Oporto, Portugal) solicitando, en primer lugar, la anulación de la decisión de adjudicación del contrato controvertido en el litigio principal a PreZero; en segundo lugar, la exclusión de la oferta de esta última; en tercer lugar, la adjudicación del contrato en su favor, y, en cuarto lugar, subsidiariamente, la declaración de ilegalidad del modelo de evaluación.
- 33 Mediante sentencia de 9 de noviembre de 2023, dicho órgano jurisdiccional estimó el recurso de Semural. Esta sentencia fue confirmada en apelación mediante sentencia de 16 de febrero de 2024 del Tribunal Central Administrativo Norte (Tribunal Central de lo Contencioso-Administrativo Norte, Portugal).
- 34 LIPOR interpuso entonces un recurso de casación contra dicha sentencia ante el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal), que es el órgano jurisdiccional remitente. Sostiene LIBOR que una entidad participada al 100 % por el licitador no puede considerarse subcontratista y que, por consiguiente, no le son aplicables los requisitos legales propios de las situaciones de subcontratación.
- 35 El órgano jurisdiccional remitente subraya que PreZero posee la totalidad del capital social de Valor RIB y que se han aportado a los autos la autorización de explotación del vertedero, la autorización medioambiental y la licencia de explotación de Valor RIB. Asimismo, señala que, en la sentencia de 10 de noviembre de 2022, Taxi Horn Tours (C-631/21, EU:C:2022:869), apartado 60, el Tribunal de Justicia declaró que si, para la ejecución de un contrato público, una empresa común estima que debe recurrir a medios propios de algunos socios, hay que considerar que recurre a las capacidades de otras entidades, en el sentido del artículo 63 de

la Directiva 2014/24, y entonces no solo debe presentar su propio DEUC, sino también el de todos los socios a cuyas capacidades tenga intención de recurrir.

36 No obstante, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si esta interpretación es extrapolable a una situación en la que un operador económico pretende utilizar, para la ejecución de un contrato, el equipamiento y los servicios de otra sociedad de la que posee el 100 % del capital, de la que es socio único y en la que uno de los administradores es, además, administrador suyo.

37 En estas circunstancias, el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 63, apartado 1, de la Directiva [2014/24] en el sentido de que constituye un “recurso a las capacidades de otras entidades” una situación en la que un operador económico desea hacer uso, en la ejecución de un contrato, del equipamiento de una empresa (persona jurídica independiente) cuyo capital social posee al 100 % y en la que uno de los administradores es también administrador del operador económico?

2) Si se considera cumplido el requisito normativo relativo al recurso a las capacidades de otras entidades, ¿debe sancionarse con la exclusión del procedimiento de contratación el hecho de que el operador económico no presente, junto con la oferta, el [DEUC] de la empresa que posee al 100 %?»

38 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 2025, se desestimó la solicitud del órgano jurisdiccional remitente de que el presente asunto se tramitara mediante un procedimiento acelerado.

Sobre la primera cuestión prejudicial

39 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que ha de considerarse que una sociedad matriz recurre a las capacidades de otras entidades, a efectos de dicha disposición, cuando pretende utilizar, para la ejecución de un contrato público, las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital.

40 El artículo 63, apartado 1, párrafo primero, primera frase, de esa Directiva confiere a los operadores económicos el derecho a recurrir, en relación con un contrato determinado, a las capacidades de otras entidades, con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, para cumplir tanto los criterios relativos a la solvencia económica y financiera establecidos en el artículo 58, apartado 3, de dicha Directiva como los relativos a las capacidades técnicas y profesionales, contemplados en el artículo 58, apartado 4, de la misma Directiva (véanse, en particular, la sentencia de 3 de junio de 2021, Rad Service y otros, C-210/20, EU:C:2021:445, apartado 30, y el auto de 10 de enero de 2023, Ambisig, C-469/22, EU:C:2023:25, apartado 23).

- 41 Dado que el derecho de un operador económico a recurrir a las capacidades de otras entidades puede ejercerse, según el artículo 63, apartado 1, párrafo primero, primera frase, de la Directiva 2014/24, «con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas», recurrir a las capacidades de una filial, incluso cuando la sociedad matriz posea el 100 % de su capital, equivale a recurrir a las capacidades de «otras entidades», en el sentido de dicha disposición.
- 42 Esta interpretación se ve corroborada por el artículo 2, apartado 1, punto 10, de dicha Directiva, que define al «operador económico» como «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». El considerando 14 de dicha Directiva, que aclara el alcance de esta definición, indica que el concepto de «operador económico» debe «interpretarse en un sentido amplio» y menciona explícitamente a las filiales.
- 43 Por otra parte, no puede acogerse la alegación de PreZero, consistente en trasladar al ámbito de los contratos públicos el concepto de «unidad económica» elaborado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa al artículo 101 TFUE.
- 44 En efecto, según reiterada jurisprudencia, la personalidad jurídica propia de una filial no se opone, en sí misma, a que el comportamiento de esta se impute a su sociedad matriz, en particular cuando esa filial, aunque tenga personalidad jurídica distinta, no determina de manera autónoma su comportamiento en el mercado, sino que aplica, esencialmente, las instrucciones de su sociedad matriz. Debido a la unidad del grupo así formado, las actuaciones de las filiales pueden, en determinadas circunstancias, vincularse a la sociedad matriz. En estas circunstancias, la separación formal entre estas sociedades, resultado de su personalidad jurídica distinta, no se opone a la unidad de su comportamiento en el mercado a efectos de la aplicación de las normas de competencia (véanse, en particular, las sentencias de 14 de julio de 1972, Imperial Chemical Industries/Comisión, 48/69, EU:C:1972:70, apartados 132, 133, 135 y 140, y de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartados 41 y 43).
- 45 El Tribunal de Justicia también precisó, en el apartado 60 de la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Akzo Nobel y otros/Comisión (C-97/08 P, EU:C:2009:536), que, cuando una sociedad matriz posee el 100 % del capital de una filial que ha infringido las normas de la Unión Europea en materia de competencia, existe una presunción *iuris tantum* de que dicha sociedad matriz ejerce una influencia determinante en el comportamiento de su filial.
- 46 Sin embargo, esta jurisprudencia no puede trasladarse al ámbito de la contratación pública, dado que el concepto de «unidad económica», en el sentido de esa jurisprudencia, tiene como finalidad principal garantizar la efectividad de la aplicación de las normas de la Unión en materia de competencia por parte de las autoridades públicas («public enforcement»), evitando que grandes grupos utilicen la filialización para eludir severas sanciones en caso de infracción de dichas normas. Pues bien, tal finalidad es ajena al Derecho de la Unión en materia de contratos públicos.

- 47 El efecto útil de las normas que regulan la contratación pública exige, por el contrario, que el poder adjudicador disponga de un conocimiento lo más exacto y completo posible de la situación de cada operador económico que solicita participar en un procedimiento de contratación pública o que pretende presentar una oferta, con el fin de asegurarse de su integridad y de su fiabilidad y, por tanto, de que no se romperá la relación de confianza con el operador económico de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 2022, Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, apartado 49).
- 48 Así, cuando una sociedad matriz indica en su oferta que pretende confiar la ejecución del contrato público de que se trate a una de sus filiales identificada específicamente, el poder adjudicador debe estar en condiciones de comprobar, por un lado, la aptitud de dicha filial en el sentido del artículo 58 de la Directiva 2014/24 (véase, por analogía, la sentencia de 14 de abril de 1994, Ballast Nedam Groep, C-389/92, EU:C:1994:133, apartados 15 y 16) y, por otro lado, la inexistencia, por lo que a tal filial respecta, de motivos de exclusión en virtud del artículo 57 de dicha Directiva.
- 49 De ello se deduce que, a diferencia del enfoque adoptado en el Derecho de la competencia de la Unión, el Derecho de la Unión en materia de contratos públicos, y concretamente el artículo 63, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2014/24, se sustenta en una interpretación del concepto «otras entidades» eminentemente basada en la personalidad jurídica de los operadores económicos afectados. Ahora bien, por definición, una unidad económica, en el sentido del artículo 101 TFUE, se compone de varias personas físicas o jurídicas y no hace desaparecer la identidad jurídica de cada una de ellas. Por consiguiente, para la aplicación de la Directiva 2014/24, una filial participada al 100 % por su sociedad matriz sigue siendo «otra entidad» distinta de esta.
- 50 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que una sociedad matriz recurre a las capacidades de otras entidades cuando pretende utilizar, para la ejecución de un contrato público, las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 51 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56, apartado 3, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que una sociedad matriz que pretende recurrir a las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital y en la que uno de los administradores es también administrador de la sociedad matriz debe ser excluida de un procedimiento de licitación por el único motivo de que no ha adjuntado a su oferta el DEUC de esa filial.
- 52 Del artículo 59, apartado 1, de esa Directiva se desprende que el DEUC puede perseguir, según los casos, alternativa o cumulativamente, uno o varios de los tres objetivos siguientes. Este documento constituye una declaración actualizada del interesado que sustituye, como prueba preliminar, a los certificados expedidos por autoridades públicas o por terceros, con el

fin de demostrar que el operador económico de que se trate no incurre en ninguno de los motivos de exclusión del procedimiento de contratación mencionados en el artículo 57 de la Directiva citada, que cumple los criterios de selección establecidos de conformidad con el artículo 58 de dicha Directiva y, en su caso, que cumple las normas y los criterios objetivos que se hayan establecido con arreglo al artículo 65 de la misma Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 2022, *Taxi Horn Tours*, C-631/21, EU:C:2022:869, apartado 48).

53 No obstante, procede señalar que la segunda cuestión prejudicial parte del supuesto de que un operador económico que pretenda recurrir a las capacidades de otras entidades está obligado a presentar el DEUC de cada una de esas entidades.

54 Ahora bien, como resulta del artículo 60, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24, en relación con el artículo 63, apartado 1, párrafo primero, de esta, los operadores económicos podrán basarse en cualquier medio adecuado para demostrar al poder adjudicador que dispondrán de los recursos necesarios para la ejecución del contrato público de que se trate, en particular mediante la presentación del compromiso de dichas entidades a tal efecto.

55 Dado que el principio aplicable es el de la libertad de prueba, no puede exigirse a un candidato o licitador que presente al poder adjudicador un DEUC para sí mismo y uno por cada una de las entidades a cuyas capacidades tiene intención de recurrir.

56 Es cierto que, como expone el considerando 1 del Reglamento de Ejecución 2016/7, el DEUC es parte esencial del camino seguido por el legislador de la Unión, en particular a través de la Directiva 2014/24, para reducir las cargas administrativas de los poderes adjudicadores y de los operadores económicos, en particular las pymes.

57 Desde esta perspectiva, al establecer que, en el momento de la presentación de las solicitudes de participación o las ofertas, los poderes adjudicadores «aceptarán» el DEUC, el artículo 59, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva citada se limita a contemplar el supuesto, preponderante a fin de cuentas, en el que el candidato o licitador haya optado por recurrir a tal medio de prueba (véase, en este sentido, el auto de 10 de enero de 2023, *Ambisig*, C-469/22, EU:C:2023:25, apartado 24).

58 No obstante, un operador económico puede decidir presentar, en lugar del DEUC, los certificados expedidos por autoridades públicas o por terceros que acrediten, en particular, que no solo él mismo, sino tampoco las entidades a cuyas capacidades pretende recurrir, incurren en uno de los motivos de exclusión mencionados en el artículo 57 de dicha Directiva o que todos ellos cumplen los criterios de selección establecidos de conformidad con el artículo 58 de esta.

59 De ello se deduce que si en el caso de autos la autorización de explotación del vertedero, la autorización medioambiental y la licencia de explotación de Valor RIB que PreZero adjuntó a su oferta bastaban para demostrar que dicha filial cumplía los criterios de selección cualitativa establecidos de conformidad con el artículo 58 de la Directiva 2014/24, PreZero no estaba

obligada a presentar un DEUC para demostrar el cumplimiento de esos criterios. Por lo demás, en la medida en que la dirección de la filial recae en un administrador único, que es también administrador de la sociedad matriz, el DEUC de esta última podría acreditar que esa persona no incurre en ninguno de los motivos de exclusión previstos en el artículo 57 de dicha Directiva. No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si es así en el caso de autos.

60 En cambio, si los documentos mencionados en los apartados 35 y 59 de la presente sentencia no bastaban para paliar la inexistencia del DEUC de Valor RIB, incumbía a PreZero, con arreglo al anexo 2, parte II, sección C, del Reglamento de Ejecución 2016/7, en relación con el párrafo decimoctavo del anexo 1 de este y con el considerando 84, párrafo tercero, y el artículo 59, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24, transmitir al poder adjudicador un DEUC separado, en el que figurase la información pertinente, por cada una de las entidades cuyas capacidades pretendía utilizar.

61 En cualquier caso, del artículo 56, apartado 3, de la Directiva citada se desprende claramente que «cuando la información o documentación que deben presentar los operadores económicos sea o aparente ser incompleta o errónea, o cuando falten determinados documentos, los poderes adjudicadores podrán, salvo que se disponga lo contrario en la normativa nacional que dé cumplimiento a la presente Directiva, solicitar a los operadores económicos de que se trate que presenten, completen, aclaren o añadan la información o documentación pertinente dentro de un plazo adecuado, siempre que dichas solicitudes se hagan en plena conformidad con los principios de igualdad de trato y transparencia».

62 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 72, apartado 3, letra a), del CCP ofrece expresamente a los candidatos y licitadores la posibilidad de subsanar las irregularidades formales de que adolezcan sus candidaturas y ofertas, siempre que tal subsanación no conlleve modificar el contenido de estas ni contravenga los principios de igualdad de trato y de concurrencia. Además, esta disposición menciona, entre las irregularidades que pueden subsanarse, la falta de presentación o la presentación incorrecta de documentos que se limiten a probar hechos o cualidades anteriores a la fecha de presentación de la candidatura o de la oferta, en particular el DEUC.

63 Dado que, según lo anterior, es posible subsanar la falta de transmisión por un candidato o licitador de su propio DEUC, lo mismo debe aplicarse cuando la omisión se refiera a la transmisión del DEUC de una filial a cuyas capacidades el candidato o licitador tiene intención de recurrir.

64 En segundo lugar, la aplicación de una subsanación de esa índole respeta los principios de igualdad de trato y de transparencia, ya que, por un lado, el candidato o licitador ha indicado en su candidatura o en su oferta que tiene intención de recurrir a la entidad de la que no se ha transmitido el DEUC y, por otro lado, se trata, como prevé el artículo 72, apartado 3, letra a), del CCP, de aportar la prueba de hechos o cualidades anteriores a la fecha de presentación de la candidatura o de la oferta.

65 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 56, apartado 3, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que una sociedad matriz que pretende recurrir a las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital y en la que uno de los administradores es también administrador de la sociedad matriz no puede ser excluida de un procedimiento de licitación por el único motivo de que no ha adjuntado a su oferta el DEUC de esa filial, puesto que tal omisión puede ser objeto de subsanación siempre que ninguna disposición del Derecho nacional se oponga a ello y que dicha subsanación se lleve a cabo respetando los principios de igualdad de trato y de transparencia.

Costas

66 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 Séptima) declara:

1) El artículo 63, apartado 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,

debe interpretarse en el sentido de que

una sociedad matriz recurre a las capacidades de otras entidades cuando pretende utilizar, para la ejecución de un contrato público, las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital.

2) El artículo 56, apartado 3, de la Directiva 2014/24

debe interpretarse en el sentido de que

una sociedad matriz que pretende recurrir a las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital y en la que uno de los administradores es también administrador de la sociedad matriz no puede ser excluida de un procedimiento de licitación por el único motivo de que no ha adjuntado a su oferta el documento europeo único de contratación (DEUC) de esa filial, puesto que tal omisión puede ser objeto de subsanación siempre que ninguna disposición del Derecho nacional se oponga a ello y que dicha subsanación se lleve a cabo respetando los principios de igualdad de trato y de transparencia.

Firmas

*
— Lengua de procedimiento: português.