

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 4 de junio de 2020 (*)

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Directiva 2014/24/UE — Artículo 12, apartado 4 — Ámbito de aplicación — Contratos públicos entre entidades del sector público — Concepto de “cooperación” — Inexistencia»

En el asunto C-429/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Oberlandesgericht Koblenz (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Coblenza, Alemania), mediante resolución de 14 de mayo de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de junio de 2019, en el procedimiento entre

Remondis GmbH

y

Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel,

con intervención de:

Landkreis Neuwied,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. S. Rodin, Presidente de Sala, y los Sres. D. Šváby (Ponente) y N. Piçarra, Jueces;

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

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Remondis GmbH, por el Sr. C. Werkle, Rechtsanwalt;
- en nombre del Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel, por los Sres. G. Moesta y A. Gerlach, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. M. J. García-Valdecasas Dorrego, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. M. Fruhmann, en calidad de agente;

- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Haasbeek y los Sres. M. Noll-Ehlers y P. Ondrušek, 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 12, apartado 4, letra a), 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 marco de un litigio entre Remondis GmbH y el Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel (Consortio de Gestión de Residuos de Rin-Mosela-Eifel, Alemania; en lo sucesivo, «Consortio») en relación con la adjudicación del contrato de tratamiento de residuos en la planta de tratamiento biomecánico de los residuos del Landkreis Neuwied (Distrito de Neuwied, Alemania).

Marco jurídico

- 3 Los considerandos 31 y 33 de la Directiva 2014/24 indican lo siguiente:

«(31) Existe una considerable inseguridad jurídica en cuanto a la medida en que los contratos celebrados entre entidades del sector público deben estar regulados por las normas de contratación pública. La correspondiente jurisprudencia del [Tribunal de Justicia] ha sido objeto de diferentes interpretaciones por parte de los distintos Estados miembros e incluso por los distintos poderes adjudicadores. Por tanto, hace falta precisar en qué casos los contratos celebrados en el sector público no están sujetos a la aplicación de las normas de contratación pública.

Esta precisión debe guiarse por los principios establecidos en la correspondiente jurisprudencia del [Tribunal de Justicia]. El hecho de que las dos partes de un acuerdo sean poderes públicos no excluye por sí mismo la aplicación de las normas de contratación. No obstante, la aplicación de las normas de contratación pública no debe interferir con la libertad de los poderes públicos para ejercer las funciones de servicio público que le han sido conferidas utilizando sus propios recursos, lo cual incluye la posibilidad de cooperación con otros poderes públicos.

Es preciso asegurar que la cooperación entre entidades públicas exentas no acabe falseando la competencia con respecto a los operadores económicos privados, hasta el punto de situar a un proveedor de servicios privado en una posición de ventaja respecto de sus competidores.

[...]

- (33) Los poderes adjudicadores han de poder optar por prestar de manera conjunta sus servicios públicos mediante cooperación sin verse obligados a adoptar una forma jurídica particular. Dicha cooperación puede abarcar todo tipo de actividades relacionadas con la

ejecución de los servicios y responsabilidades que hayan sido asignadas a los poderes participantes o que estos hayan asumido, como las tareas obligatorias o facultativas de las autoridades locales o regionales o los servicios conferidos a organismos específicos de Derecho público. Los servicios prestados por los distintos poderes participantes no han de ser necesariamente idénticos; también pueden ser complementarios.

Los contratos para la prestación conjunta de servicios públicos no han de estar sujetos a la aplicación de las normas establecidas en la presente Directiva, siempre que se hayan celebrado exclusivamente entre poderes adjudicadores, que la aplicación de dicha cooperación esté guiada únicamente por consideraciones de interés público y que ninguna empresa de servicios privada se encuentre en una situación ventajosa frente a sus competidores.

Con el fin de cumplir esas condiciones, la cooperación debe estar basada en un concepto cooperador. Mientras se hayan contraído compromisos de contribuir a la ejecución cooperativa del servicio público de que se trate, no es necesario que todos los poderes participantes asuman la ejecución de las principales obligaciones contractuales. Además, la ejecución de la cooperación, incluidas todas las transferencias financieras entre los poderes adjudicadores participantes, debe únicamente regirse por consideraciones de interés público.»

4 El artículo 2, apartado 1, de esta Directiva dispone lo siguiente:

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

1) “Poderes adjudicadores”: el Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público.

[...]

4) “Organismo de Derecho público”: cualquier organismo que reúna todas las características siguientes:

- a) que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil;
- b) que esté dotado de personalidad jurídica propia, y
- c) que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público, o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichas autoridades u organismos, o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público.

[...]»

5 El artículo 12 de la citada Directiva, titulado «Contratos públicos entre entidades del sector público», establece en su apartado 4 lo siguiente:

«Un contrato celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva, cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

- a) que el contrato establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común;
- b) que el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público, y
- c) que los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación».

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 6 Los distritos de Mayen-Coblenza (Alemania) y de Cochem-Zell (Alemania) y la ciudad de Coblenza (Alemania) encomendaron la ejecución, al consorcio que controlan conjuntamente, de su tarea consistente en valorizar y en eliminar los residuos generados en sus respectivos territorios.
- 7 No obstante, el Consorcio, él mismo un poder adjudicador, dispone únicamente de la capacidad de proceder al vertido de los residuos no reciclables, es decir, los residuos procedentes principalmente de los hogares que no contienen o casi no contienen materiales reciclables. Pues bien, para obtenerse residuos no reciclables, los residuos municipales mezclados deben ser objeto de un pretratamiento complejo en una planta biomecánica. Este pretratamiento permite extraer los materiales reciclables y los residuos de alto poder calorífico, retirar los contaminantes en la medida de lo posible y reducir significativamente la actividad biológica de la parte orgánica. El remanente, que es vertido a continuación, representa una media de algo menos del 50 % del volumen inicial.
- 8 Al no disponer de una planta de este tipo, el Consorcio encomienda el 80 % de las operaciones de valorización y de eliminación de los residuos municipales a empresas privadas. El tratamiento del 20 % restante, esto es, aproximadamente 10 000 toneladas por año, se atribuye al Distrito de Neuwied (en lo sucesivo, «distrito») mediante un convenio celebrado entre el Consorcio y el distrito el 27 de septiembre de 2018. Este convenio fue aprobado por la autoridad competente el 18 de octubre de 2018 y publicado en los diarios oficiales locales y regionales.
- 9 El citado convenio es del siguiente tenor:

«Artículo 1

Situación inicial

1. El [distrito] es un organismo público de gestión de residuos [artículo 17, apartado 1, de la Kreislaufwirtschaftsgesetz (Ley de Economía Circular; en lo sucesivo, “KrWG”), interpretado en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (Ley del Estado Federado sobre Economía Circular; en lo sucesivo, “LKrWG”)]. En tal condición, deberá proceder a la recepción y valorizar o eliminar debidamente los residuos procedentes de los hogares particulares, en el sentido del artículo 2, apartado 2, del [Gewerbeabfallverordnung (Reglamento sobre residuos de origen profesional; en lo sucesivo, “GewAbfV”)], o de otras fuentes, generados en su territorio y que se les hayan enviado.

El [Consorcio], como organismo de Derecho público, se encargará, entre otras cosas, del tratamiento, valorización y eliminación de los residuos no reciclables procedentes de los hogares particulares o de otras fuentes, en particular de los residuos no reciclables y residuos de origen profesional análogos a los residuos domésticos, generados en el territorio de las entidades que

son miembros del Consorcio, a saber, la ciudad de Coblenza y los distritos de Mayen-Coblenza y de Cochem-Zell, y que hayan sido enviados al Consorcio.

El artículo 3, apartado 2, de la LKrWG impone a los organismos públicos de gestión de residuos la obligación de cooperar entre ellos a fin de llevar a cabo su tarea. El distrito y el Consorcio acuerdan cooperar, conforme al artículo 108, apartado 6, de la [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Ley contra las Prácticas Restrictivas de la Competencia; en lo sucesivo, "GWB")], en lo relativo al tratamiento de residuos no reciclables y a la valorización y eliminación de los residuos municipales mezclados, sobre la base del presente convenio, en el sentido de los artículos 12 y 13 de la [Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (Ley del Estado Federado sobre Cooperación entre Municipios; en lo sucesivo, "KomZG")].

2. El distrito explotará en el territorio del municipio de Linkenbach [Alemania] la planta de tratamiento de residuos de Linkenbach [...], que comprende una planta de tratamiento biomecánico (TBM) [...].

3. Con fundamento en las citadas disposiciones y habida cuenta del principio de proximidad, el distrito y el Consorcio acuerdan, conforme al artículo 12, apartado 1, de la KomZG, que el Consorcio podrá utilizar la planta TBM de Linkenbach para una parte de los residuos [...] que se le hayan enviado.

Artículo 2

Objeto

1. El Consorcio se compromete a que se trate una parte de los residuos procedentes de los hogares y de otras fuentes [residuos municipales mezclados, código 20 03 01 en virtud del [Abfallverzeichnisverordnung (Reglamento relativo a la lista de residuos; en lo sucesivo, "AVV")]], que se le hayan enviado [...] en la planta TBM de Linkenbach.

2. El distrito se compromete a proceder a la recepción de estos residuos conforme al artículo 3 del presente convenio y a tratarlos de acuerdo con las exigencias del artículo 6, apartado 4, del [Deponieverordnung (Reglamento sobre vertederos; en lo sucesivo, "DepV")]. El Consorcio seguirá encargado de la valorización y eliminación de los residuos no reciclables.

3. En el marco de la cooperación, el Consorcio se declara preparado para recibir, hasta 3 000 toneladas por año, una parte de los residuos minerales que se hayan de tratar en el marco de la obligación de valorización y eliminación que incumbe al distrito como poder público. Las cantidades que el Consorcio habrá de recibir dependerán de sus capacidades y los interesados las concretarán de común acuerdo, habida cuenta de sus respectivos intereses.

Artículo 3

Condiciones de entrega

1. El Consorcio asume que no podrá entregar a la planta TBM de Linkenbach más de 50 toneladas de los residuos contemplados en el artículo 2 por día laborable (lunes a viernes). Las partes acuerdan que la cantidad anual que el Consorcio habrá de entregar será de 10 000 toneladas; para el año 2018, la cantidad, a prorrata, será de aproximadamente 4 000 toneladas. El distrito podrá rechazar residuos que no respondan a la definición que figura en el artículo 2, apartado 1, de común acuerdo con el Consorcio.

El tonelaje a que se refiere la segunda frase [del apartado 1] constituye una cantidad de carácter estimativo, con respecto a la cual la cantidad efectivamente tratada podrá ser un 15 % mayor o

menor, sin que ello afecte a la retribución (artículo 5, apartado 1).

[...]

Artículo 4

Explotación de la planta TBM de Linkenbach

1. El distrito explotará la instalación de tratamiento, valorización y eliminación en la planta TBM de Linkenbach con observancia de las disposiciones vigentes de las decisiones de autorización.

[...]

3. El tratamiento en la planta TBM de Linkenbach produce restos que habrán de verse y que representan el 46 % de los entrantes, que el Consorcio retomará conforme al artículo 2, apartado 2, segunda frase.

Artículo 5

Retribución

1. Por el tratamiento de los residuos no reciclables, el Consorcio abonará al distrito una retribución en función de la cantidad de residuos tratada, mediante el reembolso de los gastos sin tener en cuenta un margen de beneficio para los gastos corrientes. Se concretará en una tabla retributiva distinta.

2. Si no se alcanzara la cantidad mínima de residuos de 8 500 toneladas por año acordada en el artículo 3, apartado 1, el Consorcio tendrá que abonar por la diferencia entre la cantidad realmente entregada y 8 500 toneladas por año una compensación en función del tonelaje. La cuantía de esta compensación se determinará a continuación de común acuerdo entre las partes, a la luz muy en particular de la cláusula de lealtad estipulada en el artículo 10 del presente convenio. Al proceder a esta determinación, se tendrán en cuenta en particular los gastos que el distrito no haya debido realizar y las cantidades tratadas por cuenta de terceros. Al distrito no le incumbirá ninguna obligación de prospección con vistas a encontrar residuos que hayan de tratarse para compensar la cantidad de residuos que falte. Si al distrito le resultará imposible explotar las capacidades disponibles y si no pudiera reducir los gastos generados por la planta, se deberá la retribución convenida en el artículo 5, apartado 1, en concepto de compensación de la cantidad de residuos que falte. En caso de que se exceda la cantidad máxima de residuos (11 500 toneladas por año), las partes acordarán, en consonancia con la idea de principio descrita anteriormente, la adaptación de la retribución por la cantidad que exceda de 11 500 toneladas.

Artículo 6

Duración del presente convenio

1. El presente convenio, una vez aprobado por [la autoridad competente], entrará en vigor el día de su publicación, probablemente el 1 de octubre de 2018.

2. La duración del presente convenio será de diez años. Podrá prorrogarse, en dos ocasiones, de común acuerdo, al menos un año antes de la fecha de expiración prevista, por una duración, cada vez, de dos años. De no prorrogarse, concluirá de manera automática sin necesidad de rescisión.

[...]

Artículo 8

Red de asistencia mutua

Para el caso de que, a causa de una perturbación temporal del funcionamiento o de una revisión de la planta o de otros acontecimientos de los que sea responsable el distrito en la planta TBM de Linkenbach, los residuos no reciclables no pudieran tratarse, el distrito ha instaurado una red de asistencia mutua con los explotadores de otras plantas. Podrá transportar en este caso los residuos no reciclables del Consorcio a estas plantas de la red de asistencia mutua para ser tratados en ellas o garantizar la valorización o eliminación de otra manera. El eventual sobrecoste será soportado por el distrito.

El distrito se concertará con el Consorcio específicamente y caso por caso respecto a la valorización o eliminación —dejando de lado eventualmente lo previsto en el artículo 2, apartado 2, frases primera y segunda, del presente convenio— de los residuos no reciclables en estas plantas. Las partes podrán acordar la suspensión de las obligaciones recíprocas conforme al artículo 7 igualmente en los casos en los que resulte aplicable el artículo 8, primera frase.

Artículo 9

Almacenamiento provisional

En caso de que se produzca un acontecimiento incluido en el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 1, el Consorcio, en el marco de la reciprocidad del presente convenio, con carácter prioritario al recurso a la red de asistencia mutua, almacenará, en la medida de lo posible y a su costa, los residuos que habrá de entregar provisionalmente en un terreno que le pertenezca. Cuando desaparezca el obstáculo, las partes volverán a cumplir sus obligaciones, teniendo debidamente en cuenta sus respectivas capacidades. La obligación de almacenamiento provisional se supedita a que la autorización en virtud de la normativa de protección contra las emisiones sea concedida para el terreno del Consorcio.

Artículo 10

Obligación de cooperación leal

Las partes cooperarán en todo momento con plena confianza y lealmente para el logro de los objetivos perseguidos mediante el presente convenio y se mantendrán informadas mutuamente de cualquier circunstancia o modificación que pueda afectar a la ejecución del presente convenio.

[...]»

- 10 Tras haber presentado, sin que prosperara, una reclamación contra el referido convenio, el cual constituía una atribución directa ilegal de un contrato público según Remondis, esta, que es una sociedad privada activa en el ámbito del tratamiento de residuos, interpuso un recurso ante la Vergabekammer Rheinland-Pfalz (Cámara de Contratación Pública de Renania-Palatinado, Alemania) el 3 de diciembre de 2018.
- 11 Mediante resolución de 6 de marzo de 2019, la Vergabekammer Rheinland-Pfalz (Cámara de Contratación Pública de Renania-Palatinado) declaró inadmisibile el recurso, debido a que el convenio controvertido en el litigio principal constituía una cooperación entre dos poderes adjudicadores comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 108, apartado 6, de la GWB y

del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 y, como tal, no podía ser objeto de recurso.

- 12 Ese órgano jurisdiccional señaló, en particular, que el Consorcio se había comprometido a entregar anualmente una cantidad, fijada en 10 000 toneladas, de residuos no reciclables al distrito, para que este los tratara en la planta TBM de Linkenbach. Mediante el tratamiento mecánico y biológico, el distrito lograría que una parte de los residuos se valorizara y que su volumen se redujera considerablemente. El Consorcio, por su parte, se había comprometido mediante el convenio controvertido en el litigio principal a volver a hacerse cargo de los restos que han de ser vertidos, que representan aproximadamente el 46 % de los entrantes, y a eliminarlos bajo su propia responsabilidad. De este modo, las dos partes habrían contraído obligaciones sinalagmáticas, lo que acreditaría la existencia de una cooperación en el sentido del artículo 108, apartado 6, de la GWB y del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24. Además, en el artículo 9 de dicho convenio, las partes habrían convenido que, en los casos incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 8 del propio convenio, el Consorcio almacenara, en la medida de lo posible, los residuos a su costa en un terreno de su pertenencia, antes que recurrir a una red de asistencia mutua. El Consorcio asumiría así una obligación de almacenar los residuos de manera provisional en caso de inejecución imputable al distrito, lo que contribuye a su juicio a la existencia de una cooperación, en el sentido de las mencionadas disposiciones.
- 13 Remondis interpuso un recurso contra la resolución de la Vergabekammer Rheinland-Pfalz (Cámara de Contratación Pública de Renania-Palatinado) ante el órgano jurisdiccional remitente, el Oberlandesgericht Koblenz (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Coblenza, Alemania). Alega, en apoyo de este recurso, que la cooperación basada en el concepto de cooperación no existe y que la situación concurrente en el litigio principal constituye un contrato público que debe ser objeto de licitación.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente indica, con carácter preliminar, que el valor del contrato en cuestión en el litigio principal, de aproximadamente 1 millón de euros por año, excede el umbral a partir del cual es posible interponer recurso, que es de 221 000 euros. Añade que el convenio controvertido en el litigio principal presenta todas las características de un contrato público. No obstante, si se cumpliesen las condiciones enunciadas en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 y en el artículo 108, apartado 6, de la GWB, este contrato público no estaría sujeto ni al Derecho de la Unión ni al Derecho nacional en materia de contratación pública.
- 15 Arguye que el tenor literal del artículo 12, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24 no permite sin embargo determinar si el convenio controvertido en el litigio principal «[establece] una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común» y, por tanto, si está incluido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en materia de contratación pública. Añade que esta disposición es objeto de interpretaciones divergentes por los órganos jurisdiccionales alemanes.
- 16 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera que la recepción por el Consorcio de residuos minerales, fijada en 3 000 toneladas por año en el artículo 2 del convenio controvertido en el litigio principal, era puramente teórica y estaba destinada solo a disimular la falta de cooperación. Lo mismo sucede a su entender con el artículo 9 de dicho convenio, habida cuenta de la expresión «en la medida de lo posible» que figura en esta disposición y de que, hasta entonces, el Consorcio no habría intentado obtener la autorización necesaria para un almacenamiento provisional. Así pues, el contenido del citado convenio se limitaría esencialmente a la obligación del distrito, como proveedor de servicios, de pretratar, a cambio de una retribución, los residuos no reciclables entregados por el Consorcio a fin de hacer posible el vertido, que es la tarea de este último.

- 17 Así, según aquel, aun cuando las partes del convenio controvertido en el litigio principal buscan ambas el interés general consistente en valorizar y eliminar los residuos, persiguen no obstante en este marco intereses propios distintos. El Consorcio debe acometer una tarea que le ha asignado la ley alemana. Ahora bien, al no disponer de una planta de tratamiento biomecánico, solicita la asistencia del distrito, el cual incrementa, como contrapartida, la rentabilidad de su planta.
- 18 Según el órgano jurisdiccional remitente, no cabe deducir de esta consideración que no se cumplen las condiciones previstas en el artículo 12, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24 en la medida en que, a tenor del considerando 33 de esa Directiva, los poderes adjudicadores han de poder optar por «prestar de manera conjunta sus servicios públicos mediante cooperación sin verse obligados a adoptar una forma jurídica particular», pero con la condición de que «la cooperación debe estar basada en un concepto cooperador». Sin embargo, no se exige según aquel que todos los poderes participantes asuman la ejecución de las principales obligaciones contractuales, siempre y cuando se haya contraído el compromiso de cooperar en la ejecución del servicio público de que se trate.
- 19 Afirma que estas consideraciones dejan un margen de interpretación y no permiten determinar si dos poderes adjudicadores, ambos encargados de la gestión de residuos, cooperan, en el sentido del artículo 12, apartado 4, letra a), de la mencionada Directiva, por el mero hecho de que comparten la realización de una tarea concreta de valorización y eliminación de residuos que solo incumbe a uno de ellos, ni si el Consorcio aporta una «contribución a la ejecución común» de esa tarea de valorización y eliminación de residuos abonando una retribución al distrito para que este último realice una parte de la tarea que le incumbe.
- 20 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el concepto de «cooperación» exige que la contribución de cada parte vaya más allá de lo que es la mera ejecución de una obligación a la que ya está obligada o de una «contribución» puramente económica. Asevera que una cooperación supone, por consiguiente, que cada parte aporte una contribución que, ante la inexistencia de acuerdo de cooperación, debe proporcionarse no por sí misma, sino por alguna de las demás partes.
- 21 En estas circunstancias, el Oberlandesgericht Koblenz (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Coblenza) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «¿Debe interpretarse el artículo 12, apartado 4, letra a), de la [Directiva 2014/24] en el sentido de que ya existe una cooperación cuando un poder adjudicador responsable de la valorización y eliminación de residuos en su territorio no realiza por sí mismo íntegramente la tarea de valorización y eliminación que le incumbe, que según el Derecho nacional le compete únicamente a él y para cuyo cumplimiento son necesarias varias operaciones, sino que encarga a otro poder adjudicador, que es independiente del primero y que también es responsable de la valorización y eliminación de residuos en su propio territorio, que efectúe, a cambio de una retribución, alguna de las operaciones necesarias?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 22 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se dilucide si el artículo 12, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que no cabe considerar que exista una cooperación entre poderes adjudicadores cuando un poder adjudicador, responsable en su territorio de una misión de interés público, no lleva a cabo íntegramente él mismo tal misión que le incumbe en exclusiva en virtud del Derecho nacional y que requiere la realización de varias operaciones, sino que encarga a otro poder

adjudicador, que no depende de él y que es también responsable de esa misión de interés público en su propio territorio, que efectúe alguna de las operaciones requeridas a cambio de una retribución.

- 23 Procede señalar de entrada que el concepto de «cooperación» que figura en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 no está definido en esta Directiva.
- 24 Conforme a reiterada jurisprudencia, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme que debe buscarse teniendo en cuenta no solo el tenor literal de la disposición, sino también su contexto y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12; de 18 de enero de 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, apartado 11; de 19 de septiembre de 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, apartado 43, y de 21 de marzo de 2019, Falck Rettungsdienste y Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, apartado 28).
- 25 Del artículo 12, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24 se desprende que un contrato celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores no está incluido en el ámbito de aplicación de esa Directiva cuando establece o desarrolla una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común.
- 26 El propio tenor literal de dicha disposición coloca así el concepto de «cooperación» en el centro mismo del dispositivo de exclusión previsto en esa disposición.
- 27 Es irrelevante, a este respecto, que el texto definitivo del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 ya no se refiera, contrariamente al artículo 11, apartado 4, de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública, de 20 de diciembre de 2011 [COM(2011) 896 final], al requisito de «una cooperación genuina entre los poderes adjudicadores participantes».
- 28 En efecto, salvo que se considere que la intención del legislador de la Unión fuera la de instaurar un dispositivo basado en una cooperación que no fuese genuina o incluso la de pasar por alto el efecto útil de la cooperación horizontal entre poderes adjudicadores, se ha de señalar que el requisito de «una cooperación genuina» se desprende de la precisión, enunciada en el considerando 33, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24, a cuyo tenor la cooperación debe estar «basada en un concepto cooperador». Tal formulación, en apariencia tautológica, ha de interpretarse en el sentido de que remite a la exigencia de efectividad de la cooperación así establecida o desarrollada.
- 29 De lo anterior se infiere que la participación conjunta de todas las partes del acuerdo de cooperación es indispensable para garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan y que este requisito no puede considerarse cumplido cuando la única contribución de algunos cocontratantes se limite a un simple reembolso de gastos, como los contemplados en el artículo 5 del convenio controvertido en el litigio principal.
- 30 Por lo demás, si tal reembolso de gastos bastase por sí solo para considerar que existe una «cooperación», en el sentido del artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24, no podría establecerse ninguna diferenciación entre tal «cooperación» y un «contrato público» que no está cubierto por la exclusión prevista en dicha disposición.

- 31 Esta interpretación del concepto de «cooperación», en el sentido del artículo 12, apartado 4, de la citada Directiva, se ve corroborada además por el considerando 31, párrafo segundo, de esa misma Directiva, el cual indica que el hecho de que las dos partes de un acuerdo sean poderes públicos no excluye por sí mismo la aplicación de las normas de contratación pública.
- 32 Además, la celebración de un acuerdo de cooperación entre entidades del sector público debe aparecer como la culminación de una acción de cooperación entre las partes del mismo (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de junio de 2009, Comisión/Alemania, C-480/06, EU:C:2009:357, apartado 38). La elaboración de una cooperación entre entidades del sector público presenta, en efecto, una dimensión intrínsecamente colaborativa, que no existe en un procedimiento de adjudicación de un contrato público al que resultan aplicables las normas previstas en la Directiva 2014/24.
- 33 Así, la preparación de un acuerdo de cooperación presupone que las entidades del sector público que se proponen celebrar tal acuerdo definan en común sus necesidades y las soluciones que hayan de aportarse. En cambio, tal fase de evaluación y de definición de las necesidades es, por regla general, unilateral en el marco de la adjudicación de un contrato público ordinario. En este último supuesto, el poder adjudicador se limita, en efecto, a convocar una licitación en la que se mencionan las especificaciones que él mismo ha adoptado.
- 34 Cabe colegir de lo anterior que la existencia de una cooperación entre entidades del sector público se basa en una estrategia, común para los socios de dicha cooperación, y requiere que los poderes adjudicadores unan sus esfuerzos para prestar servicios públicos.
- 35 En este caso, de la resolución de remisión se desprende que el acuerdo celebrado entre el Consorcio y el distrito no revela ninguna forma de cooperación entre estas partes contratantes. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado, en lo sustancial, que solo la cláusula contenida en el artículo 2, apartado 3, del convenio controvertido en el litigio principal puede dar lugar al desarrollo de una cooperación entre las partes contratantes. No obstante, tras haber sostenido las partes contratantes que esta cláusula constituía una declaración de intenciones, el Consorcio admitió expresamente, en el marco del procedimiento ante la Vergabekammer Rheinland-Pfalz (Cámara de Contratación Pública de Renania-Palatinado), que dicha cláusula carecía de objeto.
- 36 Además, no parece desprenderse de la documentación de que dispone el Tribunal de Justicia que la celebración del convenio controvertido en el litigio principal constituya la culminación de una acción de cooperación entre el Consorcio y el distrito, extremo que no obstante corresponderá al órgano jurisdiccional remitente verificar.
- 37 Por último, ni el hecho de que, conforme a los artículos 2, apartado 2, y 4, apartado 3, del convenio controvertido en el litigio principal, el Consorcio deba volver a hacerse cargo de los residuos no reciclables para ser vertidos, los cuales corresponden al 46 % de los entrantes, ni la circunstancia de que la retribución del distrito adopte únicamente la forma, en virtud del artículo 5, apartado 1, de dicho convenio, de un reembolso de los gastos sin tener en cuenta un margen de beneficio para los gastos corrientes, bastan para acreditar la existencia de una auténtica cooperación entre el Consorcio y el distrito.
- 38 En consecuencia, el convenio controvertido en el litigio principal parece tener únicamente por objeto la adquisición de una prestación mediante el abono de una retribución. En estas circunstancias, y sin perjuicio de la verificación por parte del órgano jurisdiccional remitente, el contrato público en cuestión en el litigio principal no se vería afectado por la exclusión prevista en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24.
- 39 Habida cuenta de todo lo que antecede, procede responder a la cuestión prejudicial planteada

que el artículo 12, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que no cabe considerar que exista una cooperación entre poderes adjudicadores cuando un poder adjudicador, responsable en su territorio de una misión de interés público, no lleva a cabo íntegramente él mismo tal misión que le incumbe en exclusiva en virtud del Derecho nacional y que requiere la realización de varias operaciones, sino que encarga a otro poder adjudicador, que no depende de él y que es también responsable de esa misión de interés público en su propio territorio, que efectúe alguna de las operaciones requeridas a cambio de una retribución.

Costas

- 40 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 Novena) declara:

El artículo 12, apartado 4, letra a), 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 no cabe considerar que exista una cooperación entre poderes adjudicadores cuando un poder adjudicador, responsable en su territorio de una misión de interés público, no lleva a cabo íntegramente él mismo tal misión que le incumbe en exclusiva en virtud del Derecho nacional y que requiere la realización de varias operaciones, sino que encarga a otro poder adjudicador, que no depende de él y que es también responsable de esa misión de interés público en su propio territorio, que efectúe alguna de las operaciones requeridas a cambio de una retribución.

Firmas

* Lengua de procedimiento: alemán.