



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 6 de octubre de 2015\*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 89/665/CEE — Contratos públicos — Legislación nacional — Tasas de acceso a la justicia en el orden contencioso-administrativo en el ámbito de los contratos públicos — Derecho a la tutela judicial efectiva — Tasas disuasorias — Control jurisdiccional de los actos administrativos — Principios de efectividad y de equivalencia — Efecto útil»

En el asunto C-61/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Tribunal regional de lo contencioso-administrativo de Trento, Italia), mediante resolución de 21 de noviembre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de febrero de 2014, en el procedimiento entre

**Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato**

y

**Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino — Città di Levico Terme,**

**Ministero della Giustizia,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento,**

con intervención de:

**Associazione Infermieristica D & F Care,**

**Camera degli Avvocati Amministrativisti,**

**Camera Amministrativa Romana,**

**Associazione dei Consumatori Cittadini Europei,**

**Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons),**

**Associazione dei giovani amministrativisti (AGAm),**

\* Lengua de procedimiento: italiano.

**Ordine degli Avvocati di Roma,**  
**Società italiana degli avvocati amministrativisti (SIAA),**  
**Ordine degli Avvocati di Trento,**  
**Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Firenze,**  
**Medical Systems SpA,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (Ponente) y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de febrero de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato, por la Sra. M. Carlin y los Sres. M. Napoli, M. Zoppolato y M. Boifava, avvocati;
- en nombre de Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino — Città di Levico Terme, por la Sra. R. De Pretis, avvocatà;
- en nombre de la Camera degli Avvocati Amministrativisti, por el Sr. A. Grappelli, las Sras. M. Ida Leonardo y M. Rossi Tafuri y los Sres. F. Marascio, M. Martinelli, E. Papponetti y M. Togna, avvocati;
- en nombre de la Camera Amministrativa Romana, por los Sres. F. Tedeschini, C. Malinconico, P. Leozappa, F. Lattanzi y A.M. Valorzi, avvocati;
- en nombre de la Associazione dei Consumatori Cittadini europei, por los Sres. C. Giurdanella, P. Menchetti, S. Raimondi y E. Barbarossa, avvocati;
- en nombre del Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), por los Sres. C. Rienzi y G. Giuliano, la Sra. V. Graziussi y el Sr. G. Ursini, avvocati;
- en nombre de la Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), por los Sres. G. Leccisi y J. D'Auria, avvocati;
- en nombre del Ordine degli Avvocati di Roma, por los Sres. S. Orestano, la Sra. S. Dore y el Sr. P. Ziotti, avvocati;
- en nombre de Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA), por los Sres. F. Lubrano, E. Lubrano, P. De Caterini, A. Guerino, A. Lorang, B. Nascimbene, E. Picozza, F.G. Scocca y F. Sorrentino, avvocati;

- en nombre de Medical Systems SpA, por el Sr. R. Damonte y las Sras. M. Carlin y E. Boglione, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. K. Paraskevopoulou y V. Stroumpouli, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. M. Fruhmann, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. F. Moro y el Sr. A. Tokár, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de mayo de 2015;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 1 de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO L 395, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 (DO L 335, p. 31) (en lo sucesivo, «Directiva 89/665»).
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato (en lo sucesivo, «Orizzonte Salute») y Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino — Città di Levico Terme (sociedad pública de servicios asistenciales San Valentino de la ciudad de Levico Terme; en lo sucesivo, «Azienda»), el Ministero della Giustizia (Ministerio de Justicia), el Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros) y el Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Secretario General del Tribunal regional de lo contencioso-administrativo de Trento), relativo a la prórroga de un contrato de prestación de servicios de enfermería y a la licitación convocada posteriormente, así como a las tasas judiciales que se deben abonar por la interposición de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en materia de contratos públicos.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho de la Unión*

- 3 Con arreglo al tercer considerando de la Directiva 89/665, la apertura de los contratos públicos a la competencia de la Unión necesita que se aumenten de manera sustancial las garantías de transparencia y de no discriminación y es importante, para que su aplicación sea efectiva, que existan medios de recurso eficaces y rápidos en caso de infracción del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos o de las normas nacionales que transpongan dicho Derecho.

4 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Ámbitos de aplicación y procedimientos de recurso», establece:

«1. La presente Directiva se aplica a los contratos a que se refiere la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios [DO L 134, p. 114], salvo que dichos contratos estén excluidos de conformidad con los artículos 10 a 18 de dicha Directiva.

A los efectos de la presente Directiva se entiende por contratos los contratos públicos, acuerdos marco, concesiones de obras públicas y sistemas dinámicos de adquisición.

En lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18/CE, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 2 *septies* de la presente Directiva, cuando dichas decisiones hayan infringido el Derecho [de la Unión] en materia de contratos públicos o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa.

2. Los Estados miembros velarán por que no se produzcan discriminaciones entre las empresas que puedan alegar un perjuicio en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato a causa de la distinción que hace la presente Directiva entre las normas nacionales que transponen el Derecho comunitario y las demás normas nacionales.

3. Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.

[...]»

5 El artículo 7 de la Directiva 2004/18, titulado «Importes de los umbrales de los contratos públicos», fija los umbrales de los valores estimados a partir de los cuales la adjudicación de un contrato debe realizarse conforme a lo dispuesto en esta Directiva.

6 Estos umbrales se modifican periódicamente mediante reglamentos de la Comisión Europea, adaptándose a las circunstancias económicas. En la fecha de los hechos del litigio principal, el umbral relativo a los contratos de servicios adjudicados por poderes adjudicadores distintos de las autoridades gubernamentales centrales estaba fijado en 193 000 euros por el Reglamento (CE) n° 1177/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se modifican las Directivas 2004/17/CE, 2004/18/CE y 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a sus umbrales de aplicación en materia de procedimientos de adjudicación de contratos (DO L 314, p. 64).

#### *Derecho italiano*

7 El artículo 13, apartado 1, del Decreto del Presidente de la República n° 115 de 30 de mayo de 2002, en su versión modificada por la Ley n° 228 de 24 de diciembre de 2012 (en lo sucesivo, «Decreto»), introdujo un régimen de tasación de las actuaciones judiciales consistente en la fijación de una tasa unificada, proporcional a la cuantía del litigio.

8 A diferencia de lo establecido para los procedimientos civiles, el artículo 13, apartado 6 *bis*, del Decreto fija el importe de la tasa unificada con independencia de la cuantía del litigio para los procedimientos del orden contencioso-administrativo.

- 9 Conforme al artículo 13, apartado 6 *bis*, en el caso de los recursos interpuestos ante los tribunales de lo contencioso-administrativo regionales y el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), el importe de la tasa unificada asciende, como regla general, a 650 euros. No obstante, esta misma disposición prevé para determinadas materias cuantías diferentes, que podrán ser incrementadas o reducidas.
- 10 En virtud del artículo 13, apartado 6 *bis*, letra d), del Decreto, la tasa en materia de contratos públicos asciende a:
- 2 000 euros cuando la cuantía del contrato sea igual o inferior a 200 000 euros;
  - 4 000 euros en el caso de los litigios cuya cuantía esté comprendida entre 200 000 y 1 000 000 de euros, y
  - 6 000 euros para los litigios de una cuantía superior a 1 000 000 de euros.
- 11 Según el artículo 13, apartado 1 *bis*, del Decreto, en el caso de los procedimientos de apelación en materia de contratos públicos, estas cuantías se incrementarán en un 50 %.
- 12 Con arreglo al artículo 13, apartado 1 *quater*, del Decreto, en el caso de que el recurso de casación, o la adhesión a él, bien se desestime en su totalidad, bien se declare inadmisibile, bien no pueda ser tenido en cuenta, la parte que lo haya interpuesto deberá abonar una suma adicional, en concepto de tasa unificada, de una cuantía equivalente a la abonada para el mismo recurso de casación o para la adhesión a éste.
- 13 De la resolución de remisión resulta que, en virtud de la normativa aplicable, la tasa unificada se abona no sólo por la presentación del escrito de interposición del recurso, sino también de la adhesión al recurso o de motivos adicionales que introduzcan nuevas pretensiones.
- 14 Del artículo 14, apartado 3, del Decreto se desprende que la cuantía del litigio no corresponde al margen de beneficio que puede obtenerse por la ejecución del contrato elaborado por las entidades adjudicadoras, sino al importe de base del contrato.

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

- 15 Orizzonte Salute es una asociación que presta servicios de enfermería a entidades públicas y privadas. Mediante su recurso, ampliado en diversas ocasiones con motivos adicionales, impugna ante el órgano jurisdiccional remitente las sucesivas adjudicaciones de la gestión del servicio de enfermería por parte de Azienda a la Associazione infermieristica D & F Care y otras resoluciones adoptadas por Azienda.
- 16 La gestión de dicho servicio se adjudicó, en primer lugar, mediante la prórroga del contrato concluido con Associazione infermieristica D & F Care para un período anterior y, posteriormente, en el marco de una licitación abierta únicamente a ciertas asociaciones acreditadas ante el colegio profesional Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia (IPASVI) (Colegio de enfermeros, ayudantes técnicos sanitarios y técnicos sanitarios en cuidados infantiles), en el que Orizzonte Salute no estaba inscrita.
- 17 Orizzonte Salute abonó, en concepto de tasas judiciales, una tasa unificada de 650 euros, correspondiente al coste de la interposición de un recurso contencioso-administrativo ordinario.

- 18 Mediante resolución de 5 de junio de 2013, el Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento instó a Orizzonte Salute a que completara el pago efectuado con anterioridad, habida cuenta de que, debido a los motivos adicionales presentados, el litigio entraba en el ámbito de la adjudicación de contratos públicos, por lo que debía abonar la tasa unificada correspondiente a este tipo de procedimientos, que ascendía a 2 000 euros.
- 19 Orizzonte Salute impugnó dicha resolución mediante un nuevo recurso, interpuesto el 2 de julio de 2013, en el que invocaba la infracción del artículo 13, apartado 6 *bis*, del Decreto y también la inconstitucionalidad de esta disposición.
- 20 A raíz de este recurso, la Administración pública ejerció una acción judicial alegando la incompetencia del juez de lo contencioso-administrativo que conoce del asunto, por considerar que la tasa unificada constituía una prestación fiscal y debía ser impugnada ante el órgano jurisdiccional competente en materia tributaria. También impugnó la fundamentación del recurso.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente señala, aun admitiendo que la tasa unificada tiene carácter impositivo, que el asunto del que conoce versa sobre un acto emanado de su Segretario Generale de naturaleza administrativa. Por tanto, a su juicio, procede someter la resolución de 5 de junio de 2013 al control del juez de lo contencioso-administrativo. Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente estima que Orizzonte Salute tiene interés en la anulación de la solicitud de pago de las costas judiciales incrementadas.
- 22 Este órgano jurisdiccional recuerda que en el caso de los procedimientos contencioso-administrativos, contrariamente a lo previsto para los civiles, el importe de la tasa unificada no está vinculado a la cuantía del litigio y que para determinadas materias de Derecho administrativo se fijan importes específicos.
- 23 El órgano jurisdiccional remitente señala que, en el ámbito de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, la tasa unificada que debe abonarse es considerablemente superior a los importes correspondientes a los litigios contencioso-administrativos sometidos al procedimiento ordinario.
- 24 Dicho órgano considera que las tasas impuestas a los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre todo en materia de adjudicación de contratos públicos, pueden disuadir a las empresas de continuar en la vía jurisdiccional y, en consecuencia, plantea problemas de conformidad con los criterios y los principios del ordenamiento jurídico de la Unión. Presume que el beneficio de la empresa asciende, en general, a aproximadamente el 10 % del importe del contrato y estima que el pago anticipado de una tasa unificada que supere el importe de dicho beneficio puede hacer que los ciudadanos renuncien a determinados mecanismos procesales.
- 25 Así pues, según el órgano jurisdiccional remitente, la legislación nacional objeto del litigio principal limita el derecho a ejercitar acciones judiciales, limita la efectividad del control jurisdiccional, discrimina a los operadores con una reducida capacidad financiera respecto de aquellos que disponen de una importante solvencia financiera y los sitúa en una situación de desventaja frente a aquellos que, en el marco de sus actividades, ejercitan sus acciones ante las jurisdicciones civiles y mercantiles. A su juicio, el coste que soporta el Estado por el funcionamiento de la justicia en el orden contencioso-administrativo en materia de contratos públicos no difiere significativamente ni es mayor que el generado por otros tipos de contenciosos.
- 26 El órgano jurisdiccional remitente evoca la doctrina según la cual el legislador nacional claramente deseaba reducir la carga de asuntos judiciales pendientes y facilitar tanto la realización de obras públicas como la adquisición pública de bienes y servicios. A este respecto, señala que el número de litigios en materia de contratos públicos ha disminuido significativamente a partir del año 2012.

- 27 Precisa que la cuantía del contrato público, calculada globalmente, es superior al umbral previsto por la Directiva 2004/18. Estima, en consecuencia, que los principios de eficacia, celeridad, no discriminación y accesibilidad, que figuran en el artículo 1 de la Directiva 89/665, son aplicables al litigio principal. Desde su punto de vista, la normativa nacional controvertida vulnera estos principios y el derecho a la tutela judicial efectiva, reafirmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 28 En estas circunstancias, el Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:
- «¿Se oponen los principios fijados en la Directiva 89/665 [...] a una normativa nacional [...] que impone el pago de un importe elevado en concepto de tasa unificada para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de adjudicación de contratos públicos?»

### **Sobre la admisibilidad de las observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia por las partes coadyuvantes en el procedimiento principal**

- 29 Intervinieron en el procedimiento principal en apoyo de las pretensiones de Orizzonte Salute y presentaron observaciones escritas al Tribunal de Justicia: el Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) (Coordinadora de las asociaciones y los comités de protección del medio ambiente y de los derechos de los consumidores y usuarios), la Camera Amministrativa Romana (Cámara de Derecho Administrativo de Roma), la Associazione dei Consumatori Cittadini Europei (Asociación de Consumidores Europeos), el Ordine degli Avvocati di Roma (Colegio de Abogados de Roma), la Associazione dei giovani amministrativisti (Asociación de jóvenes profesionales del Derecho Administrativo), y la Società italiana degli avvocati amministrativisti (Sociedad italiana de abogados especializados en Derecho Administrativo) (en lo sucesivo, conjuntamente, «partes coadyuvantes en el procedimiento principal»).
- 30 El Gobierno italiano alega la inadmisibilidad de las observaciones escritas presentadas por las partes coadyuvantes con posterioridad a que se dictara la resolución de remisión y se suspendiera el procedimiento principal. Sostiene que dicha inadmisibilidad se fundamenta en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al cual, tras la suspensión del procedimiento, el juez nacional no está facultado para apreciar la admisibilidad de una intervención posterior a la remisión. Este Gobierno considera que procede excluir de los autos las observaciones escritas presentadas por personas físicas y jurídicas distintas de las intervinientes en el procedimiento en la fecha de presentación de la petición de decisión prejudicial, con el fin de evitar que el procedimiento se transforme en una *actio popularis*.
- 31 A este respecto, cabe recordar que, en relación con la participación en el procedimiento prejudicial, con arreglo al artículo 96, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en relación con el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, están autorizados a presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia las partes del litigio principal, los Estados miembros, la Comisión y, en su caso, la institución, órgano u organismo de la Unión Europea que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona, los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo distintos de los Estados miembros, el Órgano de Vigilancia de la AELC y los terceros Estados afectados. La enumeración contenida en estas disposiciones es de carácter exhaustivo, por lo que este derecho no podrá extenderse a personas físicas o jurídicas que no estén expresamente incluidas en ellas.

- 32 Las «partes en el litigio principal» serán, con arreglo al artículo 97, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las que el órgano jurisdiccional remitente identifique como tales, con arreglo a las normas de procedimiento nacionales. Por consiguiente, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, según las normas procedimentales nacionales, quiénes son las partes del litigio principal de que conoce.
- 33 No corresponde al Tribunal de Justicia verificar si una resolución del órgano jurisdiccional remitente que admite una intervención ante él se ha adoptado de conformidad con dichas normas. El Tribunal de Justicia se atenderá a tal resolución siempre que ésta no haya sido anulada en el marco de un recurso previsto por el Derecho nacional (véanse, por analogía, las sentencias Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, apartado 26, y Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, apartado 32).
- 34 Pues bien, en el caso de autos no se ha alegado que la resolución relativa a la admisión de las partes coadyuvantes en el litigio principal no fuera conforme a las normas que rigen el procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente ni que se haya interpuesto un recurso contra dicha resolución.
- 35 No se puede reconocer a una persona la condición de «parte en el litigio principal», en el sentido del artículo 96, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en relación con el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, ni tampoco admitirla como parte en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia conforme al artículo 267 TFUE, cuando ésta interponga una demanda de intervención ante el órgano jurisdiccional nacional no con la intención de desempeñar un papel activo en el desarrollo del procedimiento ante la instancia nacional, sino con el único fin de participar en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, el auto Football Association Premier League y otros, C-403/08 y C-429/08, EU:C:2009:789, apartado 9).
- 36 No obstante, se ha de señalar que ningún elemento obrante en autos demuestra que las partes coadyuvantes en el litigio principal no pretendieran desempeñar un papel activo en el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente y persiguieran manifestarse exclusivamente en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia.
- 37 Por último, sería incompatible con el principio de buena administración de la justicia y con la exigencia de tramitación de los asuntos prejudiciales en un plazo razonable el hecho de que la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, como consecuencia de sucesivas admisiones de coadyuvantes y del plazo de dos meses previsto en el artículo 23, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia para la presentación de observaciones escritas de dichos coadyuvantes, no pudiera concluirse o debiera ser abierta de nuevo.
- 38 En estas circunstancias, el artículo 97, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia establece que cuando, estando ya pendiente el procedimiento ante el Tribunal, un órgano jurisdiccional nacional le informe de la admisión de una nueva parte en el litigio principal, dicha parte aceptará el procedimiento en el estado en que se encuentre en la fecha en que se comunique esta información.
- 39 Así pues, el Tribunal de Justicia puede verse abocado a decidir que una parte cuya intervención se ha admitido en el procedimiento principal únicamente pueda presentar observaciones escritas en el plazo previsto, a estos efectos, para los interesados con arreglo al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia a quienes se notificó inicialmente la petición de decisión prejudicial.

- 40 Cabe señalar que, en el marco del presente procedimiento, la presentación de las observaciones escritas de las partes coadyuvantes admitidas en el procedimiento principal por el órgano jurisdiccional remitente no ha constituido un riesgo ni para la buena administración de la justicia ni para la tramitación del asunto en un plazo razonable. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que no procedía recurrir a la facultad mencionada en el precedente apartado de la presente sentencia.
- 41 Habida cuenta de lo expuesto anteriormente, procede desestimar las alegaciones del Gobierno italiano dirigidas a que se declare la inadmisibilidad de las observaciones escritas presentadas por las partes coadyuvantes en el litigio principal. Estas observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia son admisibles.

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 42 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1 de la Directiva 89/665 y los principios de equivalencia y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la que es objeto del litigio principal, que en el caso de la interposición de recursos en los procedimientos del orden contencioso-administrativo en materia de contratos públicos impone el pago de costas judiciales más elevadas que en otras materias.
- 43 El artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665 establece la obligación de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para garantizar que las decisiones de los poderes adjudicadores que sean incompatibles con el Derecho de la Unión puedan ser recurridas de manera eficaz y lo más rápidamente posible y que permitan el acceso generalizado a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato público y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.
- 44 Esta Directiva deja a los Estados miembros una facultad discrecional en la elección de las garantías procedimentales que contempla y de las correspondientes formalidades (véase la sentencia *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie* y otros, C-568/08, EU:C:2010:751, apartado 57).
- 45 En particular, la Directiva 89/665 no contiene ninguna disposición que se refiera específicamente a las tasas judiciales que corresponde pagar a los justiciables cuando interponen, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, letra b), de dicha Directiva, un recurso de anulación contra una resolución en su opinión ilegal, relativa a un procedimiento de adjudicación de contratos públicos.
- 46 Conforme a reiterada jurisprudencia, a falta de normativa de la Unión en la materia, cada Estado miembro deberá configurar, en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, la regulación de los procedimientos administrativos y judiciales destinados a asegurar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. La regulación procesal de estos recursos, sin embargo, no debe ser menos favorable que la referente a los recursos semejantes establecidos para la protección de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencias *Club Hotel Loutraki* y otros, C-145/08 y C-149/08, EU:C:2010:247, apartado 74, y *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, apartado 39).
- 47 Asimismo, teniendo en cuenta que se trata de tasas judiciales que forman parte de la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los candidatos y licitadores perjudicados por las decisiones de los poderes adjudicadores, no deben privar de efecto útil a la Directiva 89/665 (véanse, en este sentido, las sentencias *Universale-Bau* y otros, C-470/99, EU:C:2002:746, apartado 72, y *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, apartado 40).

- 48 En relación con el principio de efectividad, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que éste implica una exigencia de tutela judicial, consagrada en el artículo 47 de la Carta, que el juez nacional debe observar (véase, en este sentido, la sentencia Sánchez Morcillo y Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 49 Así pues, el artículo 1 de la Directiva 89/665 debe interpretarse necesariamente a la luz de los derechos fundamentales recogidos en la citada Carta, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en su artículo 47 (véase, en este sentido, la sentencia Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, apartado 29).
- 50 Procede verificar, en consecuencia, si una normativa como la que es objeto del litigio principal se puede considerar conforme a los principios de equivalencia y de efectividad y no priva de efecto útil a la Directiva 89/665.
- 51 Las dos vertientes de esta verificación afectan, por una parte, a los importes de la tasa unificada que deben pagarse por la interposición de un recurso en los procedimientos ante la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de contratos públicos y, por otra, a los casos de acumulación de este tipo de tasas abonadas en un mismo procedimiento del orden contencioso-administrativo en materia de contratos públicos.

*Sobre la tasa unificada que debe pagarse por la interposición de un recurso en los procedimientos ante la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de contratos públicos*

- 52 De entrada, es necesario recordar que, como señala el Gobierno austriaco, en virtud del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 89/665, ésta se aplica a los contratos contemplados en la Directiva 2004/18, salvo en los supuestos en que dichos contratos están excluidos en virtud de los artículos 10 a 18 de esta última Directiva.
- 53 Pues bien, conforme al artículo 7, que figura en el capítulo II de la Directiva 2004/18, titulado «Ámbito de aplicación», ésta sólo se aplicará a los contratos públicos cuyo valor estimado, sin incluir el impuesto sobre el valor añadido, sea igual o superior a los umbrales previstos en esta disposición.
- 54 En consecuencia, los contratos públicos de servicios adjudicados por poderes adjudicadores distintos de las autoridades gubernamentales centrales cuyo valor sea inferior a 193 000 euros no están contemplados en la Directiva 2004/18 y, por tanto, tampoco en la Directiva 89/665.
- 55 En lo que se refiere al principio de efectividad, procede recordar que el régimen de las tasas judiciales objeto del litigio principal comprende tres importes fijos de tasa unificada, que ascienden a 2 000, 4 000 y 6 000 euros, para las tres categorías de contratos públicos, a saber, los de cuantía igual o inferior a 200 000 euros, aquellos cuya cuantía se sitúa entre 200 000 y 1 000 000 de euros y aquéllos de una cuantía superior a 1 000 000 de euros.
- 56 De los autos trasladados al Tribunal de Justicia resulta que el sistema de importes fijos de la tasa unificada es proporcional a la cuantía de los contratos públicos comprendidos en estas tres diferentes categorías y tiene, en su conjunto, carácter decreciente.
- 57 De hecho, la tasa unificada que se debe pagar, expresada en forma de porcentaje de los valores «límite» de las tres categorías de contratos públicos, varía del 1,0 % al 1,036 % de la cuantía del contrato si ésta se sitúa entre 193 000 y 200 000 euros, del 0,4 al 2,0 %, si dicha cuantía está entre 200 000 y 1 000 000 de euros, y corresponde al 0,6 % de la cuantía del contrato o menos si ésta es superior a 1 000 000 de euros.

- 58 Por consiguiente, las tasas judiciales que se deben pagar por la interposición de un recurso en los procedimientos del orden contencioso-administrativo en materia de contratos públicos, que no excedan del 2 % de la cuantía del contrato de que se trate, no pueden hacer imposible o excesivamente difícil en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión en materia de contratos públicos.
- 59 Ninguno de los elementos planteados por el órgano jurisdiccional remitente o por las partes interesadas que presentaron observaciones ante el Tribunal de Justicia cuestiona tal constatación.
- 60 En particular, en lo que se refiere a la fijación de la tasa unificada en función de la cuantía del contrato objeto del litigio principal, y no del beneficio que la empresa participante en la licitación espera obtener de dicho contrato, se ha de indicar, por una parte, que varios Estados miembros admiten la posibilidad de que se calculen las tasas judiciales sobre la base de la cuantía del objeto litigioso.
- 61 Por otra parte, como señaló el Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, en el ámbito de los contratos públicos, una regla que requiriese cálculos específicos para cada licitación y cada empresa y cuyo resultado pudiera ser objeto de impugnación, resultaría complicada e imprevisible.
- 62 En cuanto a la aplicación de la tasa unificada italiana en detrimento de los operadores económicos de reducida capacidad financiera, se debe señalar, por un lado, como hace la Comisión, que esta tasa se impone indistintamente, en cuanto a su forma y su importe, a todos los justiciables que deseen interponer un recurso contra una decisión adoptada por los poderes adjudicadores.
- 63 Procede constatar que este sistema no crea una discriminación entre los operadores que desarrollan su actividad en el mismo sector.
- 64 Por otra parte, de las disposiciones de las Directivas de la Unión en materia de contratos públicos, como el artículo 47 de la Directiva 2004/18, se desprende que la participación de una empresa en un contrato público presupone una capacidad económica y financiera apropiada.
- 65 Por último, aunque la parte demandante esté obligada a abonar la tasa unificada en el momento de la interposición del recurso en vía judicial contra una resolución en materia de contratos públicos, la parte cuyas pretensiones se desestimen está, en principio, obligada a reembolsar las tasas judiciales adelantadas por la parte vencedora.
- 66 En cuanto al principio de equivalencia, el hecho de que, en el ámbito de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, la tasa unificada aplicable sea superior a los importes que deben abonarse en el caso de los litigios del orden contencioso-administrativo sometidos al procedimiento ordinario, por una parte, y a las tasas judiciales correspondientes a los procedimientos civiles, por otra, no demuestra en sí mismo una vulneración de dicho principio.
- 67 En efecto, el principio de equivalencia, tal como se ha recordado en el apartado 46 de la presente sentencia, implica que reciban el mismo tratamiento los recursos basados en la infracción del Derecho nacional y aquellos, similares, fundados en una infracción del Derecho de la Unión, y no la equivalencia de las normas procesales nacionales aplicables a contenciosos de diferente naturaleza, como son el civil, por un lado, y el administrativo, por otro, o los relativos a dos ramas de Derecho diferentes (véase la sentencia ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, citada en el apartado 74).
- 68 En el caso de autos, ninguno de los elementos aportados al Tribunal de Justicia puede respaldar la alegación según la cual la aplicación del sistema de la tasa unificada italiana es diferente en el caso de los recursos fundados en los derechos que la normativa de la Unión confiere a los justiciables en materia de contratos públicos y en el de los basados en la infracción del Derecho interno que tengan el mismo objeto.

69 Procede concluir que las tasas judiciales que deben abonarse por la interposición de un recurso en los procedimientos judiciales del orden contencioso-administrativo en materia de contratos públicos, como la tasa unificada objeto del litigio principal, no menoscaban ni el efecto útil de la Directiva 89/665 ni violan los principios de equivalencia y de efectividad.

*Sobre la acumulación de las tasas unificadas abonadas en un mismo procedimiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de contratos públicos*

70 Con arreglo a la normativa nacional, la tasa unificada se deberá abonar no sólo por la presentación del escrito de interposición del recurso formulado contra una decisión adoptada por el poder adjudicador en materia de adjudicación de contratos públicos, sino que también se deberá pagar el mismo importe en el caso de la adhesión al recurso y de la presentación de motivos adicionales que introduzcan nuevas pretensiones durante el procedimiento.

71 De la resolución de remisión se deduce que, a tenor de una circular del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, de 18 de octubre de 2001, sólo los actos procesales autónomos respecto del escrito de interposición que persigan ampliar de manera considerable el objeto del litigio darán lugar al pago de tasas adicionales.

72 La percepción de tasas judiciales múltiples y acumulativas en el marco de un mismo procedimiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa no es contrario, en principio, ni al artículo 1 de la Directiva 89/665, en relación con el artículo 47 de la Carta, ni a los principios de equivalencia y de efectividad.

73 En efecto, tal percepción contribuye, en principio, al buen funcionamiento del sistema jurisdiccional, en la medida en que constituye una fuente de financiación de la actividad judicial de los Estados miembros y disuade de la presentación de demandas que sean manifiestamente infundadas o tengan como único fin retrasar el procedimiento.

74 Estos objetivos sólo pueden justificar la aplicación múltiple de tasas judiciales como las controvertidas en el procedimiento principal cuando los objetos del recurso o de los motivos adicionales sean efectivamente diferentes y constituyan una ampliación significativa del objeto del litigio pendiente.

75 Por el contrario, si éste no es el caso, la obligación de pagar tales tasas suplementarias por la presentación de dichos recursos o motivos es contraria a la accesibilidad de las vías de recurso garantizada por la Directiva 89/665 y al principio de efectividad.

76 Cuando una persona interpone varios recursos judiciales o presenta varios motivos adicionales en el marco de un mismo procedimiento judicial, el mero hecho de que el objetivo final de esa persona sea obtener un contrato determinado no implica necesariamente la identidad de objetos de sus recursos o de los motivos invocados.

77 En caso de impugnación por una parte interesada, corresponde al juez nacional examinar los objetos de los recursos interpuestos por un justiciable o de los motivos por él invocados en el marco de un mismo procedimiento. Si el juez nacional constata que dichos objetos no son realmente diferentes o no constituyen una ampliación significativa del objeto del litigio pendiente, deberá dispensar a dicho justiciable de la obligación de pagar tasas judiciales acumulativas.

78 Por otra parte, no se ha aportado al Tribunal de Justicia ningún elemento que permita cuestionar la conformidad de la acumulación de tasas unificadas al principio de equivalencia.

79 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión planteada que:

- El artículo 1 de la Directiva 89/665 y los principios de equivalencia y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que impone el pago de tasas judiciales como la tasa unificada objeto del litigio principal por la interposición ante la jurisdicción contencioso-administrativa de un recurso en materia de contratos públicos.
- El artículo 1 de la Directiva 89/665 y los principios de equivalencia y de efectividad no se oponen ni a la imposición de tasas judiciales múltiples a un justiciable que interponga varios recursos judiciales relativos al mismo procedimiento de adjudicación de un contrato público ni a que dicho justiciable sea obligado a abonar gastos judiciales suplementarios para poder invocar motivos adicionales en relación con la misma adjudicación de un contrato público en el marco de un procedimiento judicial en curso. No obstante, en caso de impugnación por una parte interesada, corresponde al juez nacional examinar los objetos de los recursos interpuestos por un justiciable o de los motivos por él invocados en el marco de un mismo procedimiento. Si el juez nacional constata que dichos objetos no son realmente diferentes o no constituyen una ampliación importante del objeto del litigio pendiente, deberá dispensar a dicho justiciable de la obligación de pagar tasas judiciales acumulativas.

### Costas

80 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 Quinta) declara:

- 1) **El artículo 1 de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, y los principios de equivalencia y de efectividad se deben interpretar en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que impone el pago de tasas judiciales como la tasa unificada objeto del procedimiento principal por la interposición, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de un recurso en materia de contratos públicos.**
- 2) **El artículo 1 de la Directiva 89/665, en su versión modificada por la Directiva 2007/66, y los principios de equivalencia y de efectividad no se oponen ni a la imposición de tasas judiciales múltiples a un justiciable que interponga varios recursos judiciales relativos al mismo procedimiento de adjudicación de un contrato público ni a que dicho justiciable deba abonar gastos judiciales suplementarios para poder invocar motivos adicionales relativos a la misma adjudicación de un contrato público en el marco de un procedimiento judicial en curso. No obstante, en caso de impugnación por una parte interesada, corresponde al juez nacional examinar los objetos de los recursos interpuestos por un justiciable o de los motivos invocados por éste en el marco de un mismo procedimiento. Si el juez nacional constata que dichos objetos no son realmente diferentes o no constituyen una ampliación importante del objeto del litigio pendiente, deberá dispensar a dicho justiciable de la obligación de pago de tasas judiciales acumulativas.**

Firmas