



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILO JÄÄSKINEN
presentadas el 7 de mayo de 2015¹

Asunto C-61/14

**Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato
contra**

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 (TRGA)

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, Italia)

«Contratos públicos — Directiva 89/665/CEE — Normativa que prevé tasas elevadas para el acceso a la justicia en el ámbito de los contratos públicos — Tasas judiciales acumulativas exigibles por la presentación de nuevas ampliaciones del recurso por motivos adicionales en el marco de un recurso judicial relativo a un único procedimiento de adjudicación de contrato — Derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Tasas disuasorias — Acceso a la justicia — Principios de efectividad y de equivalencia»

I. Introducción

1. Se atribuyen al juez del siglo XIX Sir James Matthew las siguientes palabras: «En Inglaterra, la justicia está abierta a todos, al igual que el Hotel Ritz». El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de dilucidar si lo mismo sucede con los procedimientos judiciales relativos a la adjudicación de contratos públicos en Italia que se rigen por el Derecho de la Unión en materia de contratación pública.

2. En el Derecho italiano, las tasas judiciales aplicables a los procedimientos judiciales de recurso relativos a contratos públicos son considerablemente superiores a las correspondientes a los procedimientos contencioso-administrativos en general. Además, dichas tasas se exigen de forma acumulativa por cada nuevo acto procesal que constituya, con arreglo a la legislación italiana, un nuevo motivo o un nuevo recurso por motivos adicionales.

¹ — Lengua original: inglés.

3. Se suscita así la cuestión de si las normas italianas pertinentes son compatibles con los objetivos 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.² Dicha Directiva ha de interpretarse a la luz de los principios de efectividad y de equivalencia, así como con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y a la garantía del acceso a la justicia que prevé este artículo.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. A tenor del tercer considerando de la Directiva 89/665:

«[...] La apertura de los contratos públicos a la competencia comunitaria necesita un aumento sustancial de las garantías de transparencia y de no discriminación y [...] resulta importante, para que tenga efectos concretos, que existan medios de recurso eficaces y rápidos en caso de infracción del Derecho comunitario en materia de contratos públicos o de las normas nacionales que transpongan dicho Derecho».

5. El artículo 1 de la Directiva 89/665, titulado «Ámbito de aplicación y procedimientos de recurso», en su versión modificada, prevé:

«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, [³] 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 comunitario en materia de contratación pública 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.

2 — DO L 395, p. 33, en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos, DO L 335, p. 31).

3 — DO L 134, p. 114, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n° 1251/2011 de la Comisión, 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 319, p. 43.

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».

6. El artículo 2 de la Directiva 89/665, titulado «Requisitos de los procedimientos de recurso», prevé:

«1. Los Estados miembros velarán por que las medidas adoptadas en relación con los procedimientos de recurso contemplados en el artículo 1 prevean las facultades necesarias para:

- a) adoptar, lo antes posible y mediante procedimiento de urgencia, medidas provisionales para corregir la infracción o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas las medidas destinadas a suspender o a hacer que se suspenda el procedimiento de adjudicación del contrato público en cuestión o la ejecución de cualquier decisión adoptada por el poder adjudicador;
- b) anular o hacer que se anulen las decisiones ilegales, incluida la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en los documentos de licitación, en los pliegos de condiciones o en cualquier otro documento relacionado con el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión;
- c) conceder una indemnización por daños y perjuicios a las personas perjudicadas por una infracción».

B. *Derecho nacional*

7. El artículo 13, apartado 1, del Decreto del Presidente de la República n° 115/2002, en su versión modificada por última vez por la Ley n° 228 de 24 de diciembre de 2012,⁴ introdujo un régimen consistente en una tasa judicial unificada. De conformidad con el artículo 13, apartado 6 *bis*, en un procedimiento contencioso-administrativo, el importe de la tasa unificada está vinculado a la materia objeto de dicho procedimiento. Para los recursos ante los tribunales de lo contencioso-administrativo, la tasa ordinaria unificada asciende a 650 euros. Se fijan importes distintos para los diversos objetos específicos de los procedimientos.⁵ En materia de contratos públicos, la tasa unificada oscilaba, el 1 de enero de 2013, entre 2 000 y 6 000 euros, en función del valor del contrato.⁶ Conforme al artículo 13, apartado 6 *bis*, punto 1, la tasa unificada deberá abonarse no sólo por la interposición del recurso que incoa el procedimiento, sino también por la presentación de un recurso incidental o de una ampliación del recurso por motivos adicionales que introduzca nuevas pretensiones.

8. En los procedimientos en materia de contratos públicos, con arreglo al artículo 14, apartado 3 *ter*, del Decreto del Presidente de la República n° 115/2002 la cuantía litigiosa será igual al importe de base del contrato determinado por las entidades adjudicadoras en la documentación de la licitación.

4 — GURI n° 302, 29.12.2012, Suppl. Ordinario n° 212.

5 — Por ejemplo, un importe reducido de 300 euros por los recursos en materia de residencia y nacionalidad y de 325 euros por los relativos al empleo público.

6 — La tasa unificada es de 2 000 euros en caso de que la cuantía del contrato sea de 200 000 euros o menos; de 4 000 euros cuando se sitúe entre 200 000 y 1 000 000 de euros; y de 6 000 euros cuando sea superior a 1 000 000 de euros.

III. Hechos del litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

9. La demandante, Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato (en lo sucesivo, «Orizzonte Salute»), es una asociación que presta servicios de enfermería a entidades públicas y privadas. Interpuso un recurso ante el Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (en lo sucesivo, «recurso inicial»), completado con tres posteriores ampliaciones del recurso por motivos adicionales, en el que se impugnaban ciertos actos adoptados entre el 21 de diciembre de 2012 y el 23 de mayo de 2013 por la parte demandada, la Azienda Pubblica di Servizi alla Persona «San Valentino» — Città di Levico Terme (en lo sucesivo, «APSP»).

10. Los actos impugnados tenían por objeto la prórroga de un contrato de prestación de servicios de enfermería a favor de otra asociación y una licitación posteriormente anunciada por la APSP en la que se solicitó la presentación de ofertas únicamente por parte de ciertas asociaciones acreditadas por la IPASVI (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia) (Asociación Profesional de Enfermería con Especialización en el Cuidado de Niños), a la que Orizzonte Salute no pertenecía.

11. Orizzonte Salute abonó inicialmente una tasa judicial unificada de 650 euros para incoar el procedimiento contencioso-administrativo ordinario. No obstante, el 5 de junio de 2013 el órgano jurisdiccional remitente exigió a Orizzonte Salute un pago adicional hasta completar la cantidad de 2 000 euros en concepto de tasa unificada, puesto que el recurso inicial pertenecía al ámbito de la contratación pública.

12. Orizzonte Salute impugnó esa decisión presentando, el 2 de julio de 2013, una cuarta ampliación del recurso por motivos adicionales. El órgano jurisdiccional remitente decidió, por razones de economía procesal, resolver en primer lugar esta última ampliación del recurso.

13. El órgano jurisdiccional nacional alberga dudas acerca de la compatibilidad del sistema de tasas judiciales de este Estado miembro con varios principios y normas del Derecho de la Unión. En consecuencia, planteó la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Se oponen los principios establecidos en la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, con sus posteriores modificaciones y refundiciones, 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 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, a una normativa nacional como la prevista en los artículos 13, apartados 1 *bis*, 1 *quater* y 6 *bis*, y 14, apartado 3 *ter*, del Decreto del Presidente della Repubblica n° 115, de 30 de mayo de 2002 (en su versión progresivamente actualizada por las sucesivas modificaciones legislativas), que han establecido elevados importes en concepto de tasa unificada («contributo unificato») para el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de contratos públicos?»

14. Presentaron observaciones escritas Orizzonte Salute, Camera Amministrativa Romana, Associazione dei Consumatori Cittadini europei, Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), Ordine degli Avvocati di Roma, Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),⁷ y los Gobiernos italiano, griego, austríaco y polaco, así como la Comisión. Entre los Estados miembros que presentaron observaciones escritas, únicamente Italia participó en la vista celebrada el 11 de febrero de 2015. Las demás partes mencionadas participaron todas ellas en dicha vista, incluida la Comisión, junto con Medical Systems SpA, que presentó únicamente observaciones orales.

⁷ — Observo que el Presidente del Tribunal de Justicia admitió las observaciones escritas presentadas por todas estas organizaciones antes de la fase oral. Así pues, pese a las alegaciones formuladas por el Gobierno italiano, no entraré a analizar la admisibilidad de tales observaciones.

IV. Sobre la admisibilidad

15. Antes de nada, debe señalarse que tanto el órgano jurisdiccional remitente como Orizzonte Salute han llamado la atención del Tribunal de Justicia sobre las tasas exigidas por la legislación italiana por procedimientos en materia de contratos públicos que van más allá de los hechos objeto del presente asunto, como por ejemplo, las tasas unificadas incrementadas aplicables a los recursos de apelación. El Gobierno austríaco estima que la cuestión prejudicial sólo es admisible en la medida en que se refiere a la cuarta ampliación del recurso presentada por Orizzonte Salute contra el cobro de una tasa unificada de 2 000 euros. El Gobierno austríaco considera que, de otro modo, la cuestión resulta hipotética.

16. Por otra parte, debe hacerse constar que la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional es de carácter amplio y general. Tal como observa la Comisión en sus observaciones escritas, el órgano jurisdiccional remitente no explica por qué se requiere una respuesta para resolver el litigio.

17. No es función del Tribunal de Justicia formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas.⁸ La remisión prejudicial debe ser necesaria para la solución efectiva de un litigio.⁹ El presente asunto no es un recurso directo interpuesto por la Comisión contra Italia en el que se cuestione, *in abstracto*, si el régimen legal vigente relativo a la imposición de tasas judiciales en los litigios en materia de contratación pública se atiene al Derecho de la Unión, sino una petición de decisión prejudicial vinculada indisociablemente a las controversias jurídicas pertinentes para el procedimiento principal.

18. Así pues, en esta fase, el procedimiento principal versa fundamentalmente sobre un tema muy concreto, a saber, la cuarta ampliación del recurso por Orizzonte Salute que introduce un nuevo recurso cuestionando la legalidad de la cuantía de la tasa judicial exigida por el recurso inicial. En relación con esta cuestión jurídica, que el órgano jurisdiccional nacional decidió examinar en primer lugar, la cuestión prejudicial no es hipotética. Además, dado que el acto impugnado es la quinta tasa judicial exigida en el procedimiento principal, en mi opinión es preciso que el Tribunal de Justicia ofrezca también una respuesta acerca de la acumulación de las tasas. Si el Tribunal de Justicia declara que el sistema italiano no es compatible con el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional tendrá que extraer las conclusiones oportunas de esa declaración en lo que se refiere a la tasa judicial exigida por el recurso inicial. Por tanto, dentro de estos parámetros, la petición de decisión prejudicial es admisible.

V. Análisis

A. Observación preliminar — Planteamiento para la solución del problema de que se trata

19. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 89/665, en su versión modificada, impone a los Estados miembros la obligación de prever las facultades judiciales necesarias para la protección efectiva de las empresas interesadas en el ámbito de la contratación pública. En primer lugar, han de existir medidas provisionales que permitan impugnar rápidamente presuntas infracciones y prevenir perjuicios ulteriores [letra a)]. En segundo lugar, los Estados miembros están obligados a prever las facultades necesarias para anular cualquier decisión ilegal relacionada con el procedimiento de adjudicación del contrato [letra b)]. En tercer lugar, deben preverse los medios de reparación judicial a través de la concesión de una indemnización por daños y perjuicios a las personas perjudicadas por una infracción [letra c)]. Atendiendo a los hechos, el litigio principal está comprendido en la segunda de estas

⁸ — Sentencia Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), apartado 41.

⁹ — Véanse, por ejemplo, las sentencias Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101), apartado 29, y García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34), apartado 28.

categorías, dado que Orizzonte Salute ha impugnado la prórroga de un contrato vigente de prestación de servicios de enfermería a favor de otra asociación y la subsiguiente licitación en la que se solicitan ofertas únicamente de ciertas asociaciones acreditadas por una organización a la que Orizzonte Salute no pertenece.

20. Procede recordar que la Directiva 89/665 pretende garantizar la existencia, en todos los Estados miembros, de medios de recurso eficaces en caso de infracción del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos o de las normas nacionales que transpongan dicho Derecho, a fin de garantizar la aplicación efectiva de las directivas sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos.¹⁰ Los Estados miembros están obligados a tomar 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.¹¹ Por último, las normas procesales de los Estados miembros que regulan los recursos dirigidos a proteger los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión a los candidatos y licitadores perjudicados por las decisiones de las entidades adjudicadoras no deben poner en peligro la eficacia de la Directiva 89/665.¹²

21. Los actos legislativos de la Unión Europea en materia de contratación pública persiguen fomentar el acceso a los mercados del sector público en condiciones de transparencia y no discriminación. La Directiva 89/665 garantiza que la ejecución judicial privada de estas normas del Derecho de la Unión sea utilizable y efectiva. El legislador de la Unión ha concebido, pues, la tutela judicial efectiva de los operadores económicos interesados como un medio de promover el efecto útil del régimen de contratación pública de la Unión Europea y, en consecuencia, los objetivos del mercado interior.

22. En consecuencia, a mi juicio, la respuesta a la cuestión prejudicial se reduce, en esencia, a examinar el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por la Directiva 89/665 y el artículo 47 de la Carta. Habida cuenta de las alegaciones formuladas en el litigio principal, es también necesario analizar si las limitaciones impuestas a la autonomía procesal de los Estados miembros por los principios de efectividad y de equivalencia son pertinentes para la cuestión de la compatibilidad de las tasas judiciales italianas controvertidas con el Derecho de la Unión.

23. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la Directiva 89/665 no ofrece una respuesta inequívoca acerca de si las tasas judiciales litigiosas son compatibles con las disposiciones sobre recursos previstas en la legislación de la Unión en materia de contratos públicos.¹³ Sin embargo, no hay duda de que la imposición de tasas judiciales en un procedimiento nacional comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/665 representa una aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta.¹⁴

24. Así pues, examinaré ahora si las tasas judiciales respetan el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los principios de efectividad y equivalencia. Como afirmé en otra ocasión, estos dos principios han de considerarse englobados en el ámbito del artículo 47 de la Carta.¹⁵ Empezaré por examinar el principio de equivalencia antes de entrar en el análisis de los elementos pertinentes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la «efectividad».

10 — Sentencia *Universale-Bau y otros* (C-470/99, EU:C:2002:746), apartado 71.

11 — Véase el artículo 1, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 89/665, en su versión modificada.

12 — Sentencia *Universale-Bau y otros* (C-470/99, EU:C:2002:746), apartado 72.

13 — Véase, en cambio, la sentencia *Edwards* (C-260/11, EU:C:2013:221), que versaba sobre una situación en la que las disposiciones de la Unión en materia de Derecho medioambiental exigían expresamente que el procedimiento judicial no fuera «excesivamente oneroso».

14 — Sentencia *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811).

15 — Véanse mis conclusiones en el asunto *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:155) y las conclusiones del Abogado General Bot en el asunto *Agrokonsulting* (C-93/12, EU:C:2013:172). Véase en la sentencia *eVigilo* (C-538/13, EU:C:2015:166) como ejemplo reciente en el que el Tribunal de Justicia examinó los principios de efectividad y equivalencia en lo que atañe a los recursos para exigir el cumplimiento de las normas sobre contratación pública del Derecho de la Unión.

B. *El principio de equivalencia*

25. El respeto del principio de equivalencia exige que la norma nacional de que se trate se aplique indistintamente a los recursos basados en la vulneración del Derecho de la Unión y a los basados en el incumplimiento del Derecho interno que tengan un objeto y una causa semejantes.¹⁶

26. El margen para que este principio opere en materia de contratos públicos es escaso, puesto que no se dan situaciones verdaderamente comparables en Derecho nacional y en Derecho de la Unión. La Directiva 2004/18 se aplica a todos los contratos públicos que alcancen el umbral, con la excepción de los contratos excluidos. Por tanto, las normas nacionales se aplican únicamente a las adjudicaciones de los contratos que no superan tales umbrales y a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. En mi opinión, ello refleja que el legislador de la Unión estimó que estas situaciones no son comparables a las comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18.

27. En cualquier caso, parece que las tasas judiciales controvertidas se aplican a los litigios sobre contratos públicos con independencia de que estén o no incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18. En consecuencia, no parece existir ningún elemento discriminatorio entre las situaciones sujetas al Derecho de la Unión y las reguladas por la legislación nacional.¹⁷

28. Por otra parte, dado que la legislación sobre contratos públicos constituye una compleja amalgama de relaciones jurídicas entre el poder adjudicador y varias entidades públicas y privadas, no admito que un procedimiento judicial en el que se impugnen decisiones adoptadas en el curso de la adjudicación de un contrato público pueda considerarse análogo a un procedimiento ordinario de Derecho público ante los tribunales de lo contencioso-administrativo, tal como han alegado Orizzonte Salute y otras partes.¹⁸

29. En sus observaciones escritas, la Comisión sostiene que podría plantearse un problema de equivalencia en el punto del baremo establecido en el Derecho italiano en el que la tasa judicial aumenta de 2 000 a 4 000 euros. Esto ocurre cuando el valor del contrato es superior a 200 000 euros. Según la Comisión, este umbral se corresponde «en esencia» con el umbral previsto en el artículo 7 de la Directiva 2004/18, que, bajo el control del órgano jurisdiccional remitente, supondría que ese procedimiento de recurso por infracción de dicha Directiva o de las normas nacionales que la transpongan estaría sometido a modalidades procesales distintas y menos favorables que un procedimiento de carácter estrictamente nacional.

30. No estoy de acuerdo con esta tesis. Es cierto que el umbral de 200 000 euros establecido en el artículo 2 del Reglamento n° 1251/2011 coincide con el umbral nacional fijado para la aplicación de una tasa judicial superior. No obstante, la aplicabilidad de la tasa judicial de un importe de 4 000 euros o más no se circunscribe a los supuestos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18, sino que evidentemente existirán muchos asuntos nacionales (contratos excluidos) en los que se aplicará esa tasa judicial superior. Con carácter más general, la solución adoptada por el legislador italiano de incrementar en dos puntos el baremo aplicable para determinar las tasas judiciales controvertidas es un medio razonable de mitigar el efecto regresivo de tal baremo.

16 — Sentencia Surgicare — Unidades de Saúde (C-662/13, EU:C:2015:89), apartado 30.

17 — Véase la sentencia Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352), apartado 64.

18 — Como ejemplos recientes de litigios en los que las pretensiones basadas en el Derecho de la Unión Europea y las basadas en el Derecho del Estado miembro no fueron consideradas «análogas», véanse las sentencias Agrokonsulting (C-93/12, EU:C:2013:432), en particular, apartados 40 a 42, y Baczó y Viznyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88), en particular, apartado 47.

31. Además, en mi opinión, el Derecho de la Unión no se opone, sobre la base del principio de equivalencia, a que el Derecho italiano fije distintas tasas judiciales o distintas bases de dichas tasas para diversas modalidades de procedimientos judiciales. El principio de equivalencia impone la igualdad de trato entre demandas comparables basadas en el Derecho nacional, por una parte, y el Derecho de la Unión, por otra, y no una equivalencia entre las distintas modalidades de procedimiento de la legislación nacional.¹⁹

32. Por estas razones, no cabe oponer ninguna objeción a las normas nacionales controvertidas desde el punto de vista de su compatibilidad con el principio de equivalencia.

C. Las tasas controvertidas a la luz del principio de efectividad y del derecho de acceso a la justicia

1. Determinación del criterio pertinente

33. Comenzaré indicando que las normas jurídicas aplicables al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta o al derecho al «control jurisdiccional», que tienen su origen en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH),²⁰ son distintas de las que entran en juego cuando se trata de dilucidar si una sanción o norma procesal de un Estado miembro es incompatible con el principio de efectividad, en el sentido de que la norma de que se trate haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos previstos en el ordenamiento de la Unión. Estas últimas normas no se derivan del ordenamiento jurídico de la Unión en materia de derechos fundamentales, sino que proceden de las limitaciones impuestas por el Derecho de la Unión a la autonomía procesal de los Estados miembros.

34. Sin embargo, en el caso de autos estos dos planteamientos convergen en gran medida, ya que la finalidad esencial de la Directiva 89/665 consiste en garantizar a las empresas el acceso a la justicia en caso de infracción de normas sustantivas o procesales del Derecho de la Unión en materia de contratación pública. En otras palabras, el efecto útil de este acto legislativo equivale en gran medida al respeto estricto de las exigencias derivadas del artículo 47 de la Carta en esta materia.

35. El principio de efectividad, en el sentido de la prohibición de normas procesales de los Estados miembros que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, prohibición recogida en la sentencia *San Giorgio*,²¹ no incorpora ningún criterio de proporcionalidad formal. Sin embargo, para determinar si un recurso o una disposición procesal de un Estado miembro respeta los parámetros de dicho principio, la disposición «debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades, ante las diversas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, los principios sobre los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de la seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento».²²

19 — Véanse, por analogía, mis conclusiones en el asunto *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:269), puntos 50 y 51.

20 — Véase la sentencia *Johnston* (222/84, EU:C:1986:206), apartado 18. Véanse también las explicaciones relativas al artículo 47.

21 — Sentencia *San Giorgio* (199/82, EU:C:1983:318).

22 — Sentencia *van Schijndel y van Veen* (C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:441), apartado 19.

36. En el caso de los derechos al «control jurisdiccional» y al acceso a la justicia previstos en el artículo 47 de la Carta, la apreciación no se efectúa de este modo. Tales derechos están sujetos a un criterio de limitación tradicional, que supone analizar si las medidas restrictivas están previstas por la ley y si cumplen los requisitos derivados del principio de proporcionalidad, esto es, han de perseguir un fin legítimo, ser necesarias e idóneas para el fin perseguido y restringirse a lo necesario para lograr el fin legítimo.²³ Así se refleja ahora en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

37. Es bien sabido que, dependiendo del conjunto de circunstancias, las tasas judiciales pueden representar una limitación al derecho de acceso a la justicia que protege el artículo 47 de la Carta. Así, al igual que ocurre con las restricciones a la prestación de asistencia jurídica gratuita para asegurar la ejecución de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión,²⁴ el problema objeto del presente asunto se analiza mejor a la luz del criterio, antes descrito, de su pertinencia para el derecho al «control jurisdiccional», en lugar de utilizando el criterio aplicable a los recursos y normas procesales a fin de determinar si exceden de los límites de la autonomía procesal del Estado miembro. A continuación aplicaré este criterio a la situación objeto del procedimiento principal.

2. Aplicación al presente litigio

a) Sobre la cuantía de la tasa judicial unificada en los procedimientos contencioso-administrativos en materia de contratación pública

38. El punto que es preciso analizar consiste en si las tasas judiciales controvertidas constituyen un obstáculo al derecho de acceso a la justicia.²⁵ Tal como la Comisión indicó en sus observaciones escritas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha examinado este tema, por ejemplo, en su sentencia *Stankov c. Bulgaria*.²⁶ En dicha sentencia se declaró que la exigencia de pagar tasas en procedimientos civiles no puede ser considerada, por sí sola, una restricción del derecho de acceso a la justicia, incompatible *per se* con el artículo 6, apartado 1, del CEDH.²⁷ No obstante, la cuantía de las tasas, valorada a la luz de las circunstancias concretas de un caso determinado, constituye un factor sustancial para determinar si una persona ha disfrutado o no de su derecho de acceso a la justicia.²⁸

39. Examinaré en primer lugar la observación del órgano jurisdiccional remitente de que la tasa judicial unificada se basa en la cuantía litigiosa calculada en función del valor teórico del contrato objeto de adjudicación, y no en el beneficio real que una empresa licitadora puede esperar legítimamente. Según el órgano jurisdiccional remitente, este beneficio equivale al 10 % del valor del contrato, lo cual está en consonancia con la regulación de las tasas judiciales aplicables en los procedimientos civiles italianos.

23 — Sentencia DEB (C-279/09, EU:C:2010:811). Procede recordar que en este asunto el órgano jurisdiccional nacional remitente formuló su cuestión prejudicial haciendo referencia al principio de efectividad, pero el Tribunal de Justicia respondió sobre la base del artículo 47 de la Carta. Conviene recordar asimismo que, en el punto 47 de mis conclusiones presentadas en el asunto *Donau Chemie y otros* (C-536/11, EU:C:2013:67), observé que «debe tenerse en cuenta el artículo 19 TUE, apartado 1, y en qué medida ofrece una garantía adicional al principio de efectividad. Con arreglo a dicha disposición, los Estados miembros deben establecer las vías de recurso “necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”. En otras palabras, en virtud de ese artículo del Tratado, la tutela judicial efectiva para los derechos derivados de la normativa de la Unión Europea parece ser de un grado de exigencia mayor que la clásica fórmula referida a la práctica imposibilidad o la excesiva dificultad. En mi opinión, esto significa que los recursos nacionales deben ser accesibles, rápidos y razonablemente económicos».

24 — Sentencia DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

25 — Debo señalar que si examinase este problema desde el punto de vista de las restricciones a la autonomía procesal del Estado miembro, analizaría si las tasas judiciales litigiosas hacen imposible o excesivamente difícil en la práctica la ejecución de la legislación de la Unión pertinente.

26 — N° 68490/01, de 12 de julio de 2007.

27 — *Ibidem*, apartado 52.

28 — *Ibidem* y jurisprudencia citada.

40. A mi juicio, este argumento no es fundado. A efectos matemáticos, carece de pertinencia si una *tasa judicial unificada* se calcula tomando como referencia un margen de beneficio del 10 % del valor del contrato, en lugar de partiendo del valor del contrato en sí, si el resultado al que se llega es el mismo. Por otra parte, un sistema en el que el beneficio esperado fuera valorado de forma individualizada para cada procedimiento de adjudicación de contratos y/o para cada empresa licitadora, dando como resultado unas *tasas judiciales variables*, sería complicado e imprevisible.

41. En segundo lugar, aun cuando la cuantía de la tasa judicial unificada pareciera demasiado elevada, esta apreciación ha de ponderarse con el sencillo hecho de que la contratación pública no es política social. Cabe esperar que las empresas que participan en procedimientos de adjudicación de contratos públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18 dispongan de recursos económicos y financieros suficientes para ejecutar un contrato de un valor de 200 000 euros o más. Desde este punto de vista, una tasa judicial de 2 000, 4 000 o 6 000 euros, según los casos, no puede suponer un obstáculo para acceder a la justicia, aun tomando en consideración los honorarios de abogado necesarios. Tampoco puede entenderse que restringe indebidamente la competencia en detrimento de las empresas más pequeñas.

42. En tercer lugar, en mi opinión, carece de pertinencia la circunstancia de que el procedimiento pueda comenzar aunque la tasa judicial no haya sido abonada,²⁹ que es un elemento que la Comisión consideró significativo en sus observaciones escritas. Ello se debe a que la legislación italiana se basa evidentemente en la suposición de que el recurrente pagará las tasas judiciales en el momento de su vencimiento. Carece también de pertinencia, a mi parecer, el hecho de que las tasas judiciales sean reembolsadas si prosperan las pretensiones del recurrente. A fin de que se respete el derecho de acceso a la justicia, debe estar previsto un medio para impugnar las decisiones adoptadas en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, incluso cuando no sea absolutamente seguro que el recurso será estimado. Por consiguiente, una tasa judicial excesiva, aunque pueda recuperarse posteriormente, puede suponer un obstáculo para el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 47 de la Carta.

43. Por estos motivos, no me resulta preocupante la cuantía de 2 000 euros de la tasa unificada que Orizzonte Salute tuvo que abonar por el recurso inicial.³⁰ Es cierto que las tasas judiciales controvertidas son elevadas en comparación con las tasas aplicadas en Italia por litigios contencioso-administrativos o procedimientos civiles de otro tipo. Sin embargo, la tasa judicial unificada (es decir, sin incrementos) no supera nunca el 2 % del valor de los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18 y, en consecuencia, de la Directiva 89/665. Esta cifra difícilmente puede constituir un obstáculo para acceder a la justicia.

44. Por lo tanto a mi juicio, el elemento sustancial controvertido es la acumulación de tasas judiciales en el marco de un litigio que tiene por objeto el mismo procedimiento de adjudicación de un contrato público, y no su cuantía en sí.

29 — Compárese, sin embargo, con el apartado 53 de la sentencia *Stankov c. Bulgaria*, n° 68490/01, de 12 de julio de 2007.

30 — En el apartado 58 de la sentencia *Stankov c. Bulgaria*, n° 68490/01 de 12 de julio de 2007 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al concluir que las tasas judiciales litigiosas vulneraban el derecho de acceso a la justicia, declaró que «el sistema de tasas judiciales aplicado por los órganos jurisdiccionales de Bulgaria tiene el efecto de privar al demandante de casi toda la indemnización que el Estado ha sido condenado a abonarle por su detención injustificada previa al juicio».

b) Sobre las tasas judiciales acumulativas

45. Tras concluir que la cuantía de las tasas judiciales unificadas aplicables a los procedimientos italianos de lo contencioso-administrativo en materia de adjudicaciones de contratos públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas 2004/18 y 89/665 no constituye, por sí sola, una restricción del derecho de acceso a la justicia, es preciso dilucidar ahora si existe alguna otra razón para poner en duda que dichas tasas respetan el artículo 47 de la Carta, especialmente teniendo en cuenta el carácter acumulativo de las tasas exigidas. De existir tal razón, deberá determinarse si la restricción detectada está prescrita por la ley y es proporcionada a la finalidad legítima perseguida.³¹

46. A este respecto, observo en primer lugar que las tasas judiciales, incluidas las de carácter acumulativo, están claramente establecidas por la ley. En cuanto a la legitimidad de la finalidad pretendida, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que los «objetivos perseguidos por las normas generales sobre tasas judiciales pueden considerarse compatibles con la administración de justicia general, por ejemplo a fin de financiar el funcionamiento del sistema judicial y disuadir de la presentación de demandas temerarias».³²

47. En el sistema jurisdiccional italiano de lo contencioso-administrativo, los litigios en materia de contratación pública parecen disfrutar de un trato especial, en el sentido de que son sustanciados con más celeridad que los demás, y las mayores tasas judiciales contribuyen a financiar estos tribunales permitiéndoles operar con rapidez. Ello se atiene a las exigencias de la Directiva 89/665 y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

48. Sin embargo, Orizzonte Salute subrayó en la vista que una empresa que es excluida desde un principio de un procedimiento de licitación tiene que impugnar, conforme al Derecho italiano, tanto la decisión de selección de participantes en el procedimiento de licitación como la adjudicación del contrato en sí. Además, en los procedimientos italianos de adjudicación de contratos públicos la entidad adjudicadora dicta a menudo otras decisiones referentes, por ejemplo, al acceso al pliego de condiciones, que han de impugnarse separadamente en el curso del procedimiento sustanciado ante los tribunales italianos de lo contencioso-administrativo. Con arreglo al Derecho italiano, todo ello equivale a una ampliación del recurso por motivos adicionales, por la que se exige una tasa judicial adicional de la misma cuantía que la tasa aplicada por el recurso inicial.

49. Orizzonte Salute alega que tuvo que pagar 2 000 euros por el recurso inicial y otros 2 000 en tres ocasiones más por las ampliaciones del recurso, además de los 2 000 euros que ha de abonar por la cuarta ampliación del recurso que dio lugar a la presente petición de decisión prejudicial. El Gobierno italiano y las partes recurridas no han discutido estas cifras.

31 — Si el órgano jurisdiccional del Estado miembro tuviera que examinar una norma nacional que obstaculiza al principio de efectividad, estaría obligado a analizar si dicha norma hace imposible en la práctica o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión, junto con el criterio de la sentencia van Schijndel que se ha expuesto en el punto 39 *supra*.

32 — TEDH, sentencia Stankov c. Bulgaria, n° 68490/01, de 12 de julio de 2007, apartado 57.

50. Desde un punto de vista económico, el sistema italiano controvertido puede hacer ilusorio el acceso a la justicia, aun cuando persiga el objetivo legítimo de cubrir los costes de la administración de justicia y desincentivar las demandas temerarias. Por ejemplo, una tasa judicial acumulada de 20 000 euros,³³ sumada a los honorarios de abogados, puede hacer inviable económicamente impugnar contratos que se acerquen al umbral establecido para la aplicación de las directivas de que se trata.³⁴ En este sentido, las tasas litigiosas podrían resultar disuasorias para empresas que en otro caso interpondrían recursos en materia de contratación pública.

51. A mi juicio, ello puede infringir el derecho fundamental al «control jurisdiccional» garantizado por el artículo 47 de la Carta. Como ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las normas procesales deben servir a los objetivos de la seguridad jurídica y la buena administración de justicia. No deben «erigir una suerte de barrera que impida al litigante que el tribunal competente se pronuncie sobre el fondo de su asunto».³⁵

52. A mi juicio, el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/665 se refiere al «procedimiento de adjudicación del contrato» como unidad básica de la tutela judicial. En efecto, el propósito de una empresa que participa en una licitación pública consiste en adjudicarse el contrato. Desde este punto de vista, es indiferente si la empresa es descartada al principio del procedimiento de licitación, es decir en la fase de selección de los participantes, o al final, esto es, cuando el contrato es adjudicado a otro participante, o en algún otro punto intermedio.

53. En virtud de su autonomía procesal, los Estados miembros pueden determinar la forma en que su legislación nacional sobre procedimientos contencioso-administrativos configura los recursos contra una determinada licitación pública. Por ejemplo, pueden determinar si los recursos judiciales referentes a las últimas fases del procedimiento de licitación pública constituyen un desarrollo del recurso inicial de impugnación de la decisión de selección de los participantes o si han de considerarse como una ampliación del recurso por motivos adicionales. No obstante, las normas procesales deben servir a los objetivos de la seguridad jurídica y la buena administración de justicia.

54. En consecuencia, puede ser incompatible con el artículo 47 de la Carta la exigencia de varias tasas judiciales acumulativas en un procedimiento judicial, cuando menos si tienen un efecto disuasorio y son desproporcionadas en comparación con las tasas iniciales, habida cuenta de que el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/665, en su versión modificada, prevé una causa y un objeto únicos, a saber, corregir cualquier irregularidad del procedimiento de adjudicación del contrato en perjuicio de la empresa.

55. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional remitente llevar a cabo la apreciación descrita en el punto 36 *supra*, a la luz de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia (incluida la sentencia que se dicte en el caso de autos)³⁶ con objeto de determinar si la restricción que las tasas judiciales acumulativas suponen para el derecho al «control jurisdiccional» recogido en el artículo 47 de la Carta está justificada según el criterio de proporcionalidad que se prevé en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.³⁷

33 — Se aplicaría una tasa judicial acumulada de 20 000 euros si el valor del contrato impugnado en el recurso inicial de Orizzonte Salute fuera, por ejemplo, de 250 000 euros y la parte correspondiente hubiera interpuesto el mismo número de recursos que Orizzonte Salute. En tales circunstancias, se impondrían cinco tasas judiciales de 4 000 euros, aunque la tasa judicial unificada correspondiente a contratos con un valor de entre 200 000 y 1 000 000 de euros es de 4 000 euros.

34 — Véase el pasaje de la sentencia del TEDH *Stankov c. Bulgaria* n° 68490/01, de 12 de julio de 2007, que se recoge en la nota 30 *supra*, acerca de un recurso judicial inviable económicamente.

35 — TEDH, sentencia *Omerović c. Croacia* (n° 2), n° 22980/09 2014, de 5 de diciembre de 2013, apartado 39.

36 — Véanse, en particular, las sentencias *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811) y *Alassini y otros* (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146).

37 — Sin embargo, procede señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado que «para valorar la proporcionalidad, el juez nacional puede [...] tener en cuenta el importe de las costas de procedimiento que deben abonarse por anticipado y si éstas pueden representar o no un obstáculo insuperable al acceso a la justicia». Véase la sentencia *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811), apartado 61.

VI. Conclusión

56. Por estos motivos, propongo responder a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento del siguiente modo:

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, interpretada a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de los principios de equivalencia y efectividad, no se opone a una normativa nacional que establece un baremo de tasas judiciales unificadas únicamente aplicables en procedimientos contencioso-administrativos en materia de contratación pública, siempre que la cuantía de las tasas judiciales no constituya un obstáculo al acceso a la justicia o haga excesivamente difícil el ejercicio de los derechos de recurso judicial en el ámbito de la contratación pública. La Directiva 89/665, interpretada a la luz del artículo 47 de la Carta, se opone a que se exijan varias tasas judiciales acumulativas en un procedimiento judicial por el que una empresa cuestiona la legalidad de un único procedimiento de adjudicación del contrato conforme al artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/665, a menos que pueda estar justificado en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta, lo cual deberá ser valorado por el órgano jurisdiccional nacional remitente.