



## Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 14 de febrero de 2019\*

«Procedimiento prejudicial — Contratos públicos — Procedimientos de recurso — Directiva 89/665/CE — Artículos 1 y 2 *quater* — Recursos contra las decisiones de admisión o exclusión de licitadores — Plazo para recurrir — Plazo de preclusión de treinta días — Normativa nacional que excluye la posibilidad de invocar la ilegalidad de una decisión de admisión en el marco de un recurso contra actos posteriores — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47 — Derecho a la tutela judicial efectiva»

En el asunto C-54/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Piamonte, Italia), mediante resolución de 27 de septiembre de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de enero de 2018, en el procedimiento entre

**Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus**

y

**Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo,**

**Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo,**

con intervención de:

**Ati Cilte Soc. coop. soc.,**

**Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl,**

**La Dua Valadda Soc. coop. soc.,**

**Consorzio di Cooperative Sociali il Deltaplano Soc. coop. soc.,**

**La Fonte Soc. coop. soc. Onlus,**

**Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),**

**Associazione Amministrativisti.it,**

**Camera degli Avvocati Amministrativisti,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

\* Lengua de procedimiento: italiano.

integrado por el Sr. M. Vilaras (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. K. Jürimäe y los Sres. D. Šváby, S. Rodin y N. Piçarra, Jueces;

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

secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus, por los Sres. A. Sciolla y S. Viale y la Sra. C. Forneris, avvocati;
- en nombre del Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo, por la Sra. V. Del Monte, avvocato;
- en nombre de Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl y La Dua Valadda Soc. coop. soc. por el Sr. L. Gili y la Sra. A. Quilico, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. C. Colelli y el Sr. V. Nunziata, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. Bulterman y el Sr. J.M. Hoogveld, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Haasbeek y los Sres. G. Gattinara y P. Ondrůšek, en calidad de agentes,

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, tras oír al Abogado General, de resolver mediante auto motivado de conformidad con el artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento;

dicta el siguiente

### **Auto**

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 1, apartados 1 y 2, 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 1989, L 395, p. 3), en su versión modificada por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 (DO 2014, L 94, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 89/665»), del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), así como de los principios de equivalencia y de efectividad.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc., Impresa Sociale Onlus (en lo sucesivo, «Cooperativa Animazione Valdocco») y, por otra, Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo (en lo sucesivo, «CISS di Pinerolo») y Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo, sobre la adjudicación de un contrato público a una unión temporal de empresas constituida por Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Soc. coop. soc. arl y La Dua Valadda Soc. coop. soc. (en lo sucesivo, «unión temporal de empresas adjudicataria»).

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

- 3 El artículo 1, apartado 1, párrafo cuarto, y apartado 3, de la Directiva 89/665 disponen lo siguiente:

«1. [...]

En lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación 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)] o de la Directiva 2014/23, 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 contratación pública o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa.

[...]

3. Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, se ofrezca acceso a procedimientos de recurso, 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.»
- 4 El artículo 2 *quater* de esta Directiva, relativo a los «Plazos para la interposición de un recurso», dispone lo siguiente:

«Si la legislación de un Estado miembro dispone que cualquier recurso contra una decisión de un poder adjudicador tomada en el marco o en relación con un procedimiento de adjudicación de contrato regulado por la Directiva 2014/24 o la Directiva 2014/23 debe interponerse antes de que expire un plazo determinado, este plazo deberá ser de al menos diez días civiles a partir del día siguiente a aquel en que la decisión del poder adjudicador haya sido comunicada por fax o por medio electrónico al licitador o candidato, o, si se han utilizado otros medios de comunicación, de al menos quince días civiles a partir del día siguiente a aquel en que la decisión del poder adjudicador se haya remitido al licitador o candidato, o, de al menos diez días civiles a partir del día siguiente a la fecha de recepción de la decisión del poder adjudicador. La comunicación de la decisión del poder adjudicador a cada licitador o candidato irá acompañada de la exposición resumida de las razones pertinentes. En el caso de los recursos interpuestos contra las decisiones a que se refiere el artículo 2, apartado 1, letra b), de la presente Directiva, que no estén sujetos a una notificación específica, el plazo será de al menos diez días civiles a partir de la fecha de publicación de la decisión en cuestión.»

### *Derecho italiano*

- 5 El artículo 120, apartado 2 *bis*, del anexo I del decreto legislativo n. 104 — Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo n.º 104 relativo al Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo), de 2 de julio de 2010 (suplemento ordinario a la GURI n.º 156, de 7 de julio de 2010), en su versión modificada por el artículo 204 del decreto legislativo n. 50 —

Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n.º 50 por el que se establece el Código de Contratos Públicos), de 18 de abril de 2016 (suplemento ordinario a la GURI n.º 91, de 19 de abril de 2016) (en lo sucesivo, «Código de Procedimiento Administrativo»), dispone:

«El plazo para impugnar la resolución mediante la que se determinen las exclusiones del procedimiento de adjudicación y las admisiones en el mismo una vez evaluados los requisitos subjetivos, económico-financieros y técnico-profesionales, será de 30 días contados a partir de su publicación en el perfil de contratante del poder adjudicador conforme al artículo 29, apartado 1, del Código de Contratos Públicos [...]. La falta de impugnación excluirá la facultad de invocar la ilegalidad de los actos posteriores del procedimiento de adjudicación, también mediante la adhesión al recurso principal. Será igualmente inadmisibles la impugnación de la propuesta de adjudicación, en el caso de que se formule, y de los demás actos procedimentales que no causen un perjuicio directo.»

- 6 El artículo 29 del Decreto Legislativo n.º 50 por el que se establece el Código de Contratos Públicos de 18 de abril de 2016, en su versión modificada por el decreto legislativo n.º 56 (Decreto Legislativo n.º 56) de 19 de abril de 2017 (suplemento ordinario de la GURI n.º 103, de 5 de mayo de 2017) (en lo sucesivo, «Código de Contratos Públicos») establece lo siguiente:

« [...] A efectos de la interposición del recurso con arreglo al artículo 120, apartado 2 *bis*, del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo, se publicará asimismo, en los dos días siguientes a la fecha de adopción de los correspondientes actos, la resolución por la que se determinen las exclusiones del procedimiento de adjudicación y las admisiones en el mismo tras haber procedido al examen de la documentación que acredite que no concurren los motivos de exclusión previstos en el artículo 80 y que se cumplen los requisitos económico-financieros y técnico-profesionales. Dentro del mismo plazo de dos días se comunicará dicha resolución a los candidatos y licitadores [...], indicando la oficina o el vínculo informático de acceso reservado donde estén disponibles los actos correspondientes. El cómputo del plazo de impugnación establecido en el citado artículo 120, apartado 2 *bis*, se iniciará a partir del momento en el que los actos mencionados en la segunda frase estén efectivamente disponibles, acompañados de la correspondiente.»

- 7 El artículo 53, apartados 2 y 3, del Código de Contratos Públicos, dispone lo siguiente:

«2. Sin perjuicio de las disposiciones previstas en el presente Código relativas a los contratos adjudicados en condiciones de confidencialidad o cuya ejecución requiera medidas de seguridad específicas, el derecho de acceso se aplazará:

- a) hasta la expiración del plazo para la presentación de ofertas en los procedimientos abiertos, en relación con la lista de personas que hayan presentado ofertas;
- b) hasta la expiración del plazo para la presentación de las ofertas en los procedimientos restringidos y negociados, así como en las licitaciones informales, en lo que respecta a la lista de las personas que hayan solicitado una invitación a participar o hayan manifestado su interés y la lista de las personas que hayan sido invitadas a presentar ofertas, así como la lista de personas que hayan presentado tales ofertas; las personas cuya solicitud de invitación haya sido desestimada podrán acceder a la lista de las personas que hayan solicitado una invitación a participar o que manifiesten su interés, tras la comunicación oficial, por los poderes adjudicadores, de los nombres de los candidatos a quienes se vaya a invitar a participar en la licitación;
- c) en lo que se refiere a las ofertas, hasta la adjudicación;
- d) en lo que se refiere al procedimiento de verificación de las anomalías de la oferta, hasta la adjudicación.

3. Los actos mencionados en el apartado 2, hasta la expiración de los plazos previstos, no podrán ser comunicados a terceros ni difundidos en modo alguno.»

### Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 8 Mediante resolución de 19 de mayo de 2017, el CISS di Pinerolo, siguiendo el criterio de la oferta económicamente más ventajosa, atribuyó a la unión temporal de empresas adjudicataria el contrato público de asistencia a domicilio en su territorio para el período comprendido entre el 1 de junio de 2017 y el 31 de mayo de 2020.
- 9 Clasificada en segundo lugar, la Cooperativa Animazione Valdocco presentó ante el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Piamonte, Italia), un recurso de anulación contra la decisión de adjudicación del contrato en cuestión, así como contra diversos actos del procedimiento de licitación, incluida la decisión de no excluir del procedimiento a la unión temporal de empresas adjudicataria, alegando, en particular, que, al no haber constituido una fianza provisional del importe requerido y no haber acreditado que cumplía los requisitos necesarios, no debió admitirse la participación de dicha unión en el procedimiento de licitación.
- 10 El órgano jurisdiccional remitente señala que el poder adjudicador y la unión temporal de empresas adjudicataria propusieron una excepción de inadmisibilidad del recurso por haber sido interpuesto contra la decisión de adjudicación definitiva. De conformidad con el procedimiento acelerado previsto por el artículo 29 del Código de Contratos Públicos y el artículo 120, apartado 2 *bis*, del Código de Procedimiento Administrativo, el recurso de Cooperativa Animazione Valdocco debería haberse interpuesto en el plazo de treinta días a partir de la notificación del acto de admisión del licitador a participar en el procedimiento de licitación.
- 11 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente aclara que la incoación del procedimiento acelerado de impugnación de las decisiones de exclusión o de admisión de licitadores, previsto en el artículo 120, apartado 2 *bis*, del Código de Procedimiento Administrativo, responde a la necesidad de resolver el litigio antes de que se adopte la decisión de adjudicación, determinando, de manera exhaustiva, las personas admitidas a participar en el procedimiento de licitación antes del examen de las ofertas y, posteriormente, la designación del adjudicatario.
- 12 No obstante, dicho tribunal pone de relieve que este procedimiento acelerado es criticable en algunos aspectos, sobre todo con arreglo al Derecho de la Unión.
- 13 A este respecto señala que, en primer lugar, el procedimiento obliga al licitador que no ha sido admitido a participar en el procedimiento de licitación a interponer un recurso contra la decisión de admisión o de no exclusión de todos los licitadores, pese a que, por una parte, no puede saber en ese momento quien será el adjudicatario y, por otra, él mismo podría no obtener ventaja alguna al impugnar la adjudicación, al no estar incluido en la lista final. Dicho licitador estaría obligado, por tanto, a entablar una acción judicial sin ninguna garantía de que pudiera aportarle un beneficio concreto, y la interposición del recurso le obligaría a asumir las cargas que lleva consigo el ejercicio inmediato de la acción.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente señala, a continuación, que el licitador obligado así a ejercitar una acción con arreglo al procedimiento acelerado no solamente no tiene un interés concreto y actual sino que la aplicación del artículo 120, apartado 2 *bis* del Código de Procedimiento Administrativo le causa diversos perjuicios. El primero se deriva del considerable coste económico que implica la interposición de múltiples recursos. El segundo está relacionado con la posibilidad de que se vea en peligro su

posición ante el poder adjudicador. Por último, el tercero consiste en las consecuencias negativas para su clasificación, teniendo en cuenta que el artículo 83 del Código de Contratos Públicos recoge como criterio negativo de apreciación la influencia de los litigios promovidos por el licitador.

- 15 El tribunal remitente subraya, por último, que el carácter excesivamente difícil del acceso a la justicia administrativa se ve agravado por el artículo 53 del Código de Contratos Públicos, cuyo apartado 3 prohíbe a los funcionarios públicos o encargados de un servicio público comunicar o, en cualquier caso, hacer público, so pena de sanción penal, los actos de la licitación a los que no se da acceso hasta la adjudicación del contrato. Habida cuenta del carácter imperativo de dicha prohibición, las personas responsables del procedimiento son reacias a revelar, aparte de la decisión de admisión, los documentos administrativos de los licitadores, lo que obliga a los operadores económicos a interponer recursos «a ciegas».
- 16 En ese contexto, el Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Piamonte), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se opone la normativa europea en materia de derecho de defensa, derecho a un proceso equitativo y derecho a la tutela judicial efectiva, en particular, los artículos 6 y 13 del [Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)], el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 89/665/CEE, a una norma nacional como el artículo 120, apartado 2 *bis*, del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo, en virtud de la cual el operador que participa en un procedimiento de licitación debe impugnar la admisión o no exclusión de otro candidato en el plazo de 30 días a contar desde la comunicación de la resolución por la que se determina la admisión o la exclusión de los participantes?
- 2) ¿Se opone la normativa europea en materia de derecho de defensa, derecho a un proceso equitativo y derecho a la tutela judicial efectiva, en particular los artículos 6 y 13 del CEDH, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 89/665/CEE, a una norma nacional como la del artículo 120, apartado 2 *bis*, del Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo, en virtud de la cual, una vez concluido el procedimiento, el operador económico no puede invocar, ni siquiera mediante adhesión al recurso principal, la ilegalidad de los actos de admisión de los demás operadores, en particular del adjudicatario o del recurrente principal, si previamente no ha impugnado el acto de admisión en el plazo antes indicado?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

- 17 Con arreglo al artículo 99 del Reglamento de Procedimiento, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial puede deducirse claramente de la jurisprudencia, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado.
- 18 Dicho artículo debe aplicarse en el presente asunto.

### ***Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial***

- 19 Con carácter preliminar procede señalar que, como se desprende de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, el valor del contrato público controvertido en el litigio principal ascendía a 5 684 000 EUR, es decir, una cantidad muy superior a los umbrales fijados en el artículo 4 de la Directiva 2014/24.

- 20 La Directiva 89/665 se aplica, por tanto, a dicho contrato, de conformidad con el artículo 46 de la Directiva 2014/23 y, por tanto, la petición de decisión prejudicial no puede declararse inadmisibile por el mero hecho de que la resolución de remisión no mencione el valor del contrato, contrariamente a lo que alega el Gobierno italiano.
- 21 La petición de decisión prejudicial no puede, tampoco, declararse inadmisibile por el mero hecho de que se solicite al Tribunal que controle la decisión discrecional tomada por el legislador italiano cuando transpuso la Directiva 89/665, como alega el CISS de Pinerolo. En efecto, las cuestiones planteadas se refieren claramente a la interpretación de varias disposiciones de la Directiva.
- 22 Por consiguiente la presente petición de decisión prejudicial es admisible.

### ***Sobre la primera cuestión prejudicial***

- 23 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 89/665, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece que los recursos contra las decisiones de los poderes adjudicadores por las que se acuerda admitir o excluir a un candidato o licitador de la participación en los procedimientos de contratación pública deben interponerse en un plazo de treinta días, so pena de preclusión, desde su notificación a los interesados.
- 24 Procede recordar, en primer lugar, que, conforme al artículo 2 *quater* de la Directiva 89/665, los Estados miembros podrán establecer plazos de recurso contra la decisión de un poder adjudicador tomada en un procedimiento de adjudicación de un contrato comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24.
- 25 Esta disposición establece que dicho plazo deberá ser de al menos diez días civiles a partir del día siguiente a aquel en que la decisión del poder adjudicador haya sido comunicada por fax o por medio electrónico al licitador o candidato, o, si se han utilizado otros medios de comunicación, de al menos quince días civiles a partir del día siguiente a aquel en que la decisión del poder adjudicador se haya remitido al licitador o candidato, o de al menos diez días civiles a partir del día siguiente a la fecha de recepción de la decisión del poder adjudicador. La misma disposición precisa, a continuación, que la comunicación de la decisión del poder adjudicador a cada licitador o candidato irá acompañada de la exposición resumida de las razones pertinentes.
- 26 Por lo tanto, del propio tenor del artículo 2 *quater*, de la Directiva 89/665, se deriva que un plazo de treinta días, como el que es objeto del litigio principal, en el que los recursos contra las decisiones de los poderes adjudicadores por las que se acuerda admitir o excluir a un candidato o licitador de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24 deben, a partir de su comunicación a los interesados, interponerse, so pena de preclusión, es, en principio, compatible con el Derecho de la Unión, siempre que tales decisiones vayan acompañadas de la exposición resumida de las razones pertinentes.
- 27 Por otra parte, el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 89/665, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y lo más rápidamente posible. Pues bien, como el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de subrayar, para lograr el objetivo de celeridad que persigue la Directiva, los Estados miembros pueden imponer plazos preclusivos de recurso para obligar a los operadores a impugnar en los plazos más breves posibles las medidas de trámite o las decisiones intermedias adoptadas en el procedimiento de adjudicación de un contrato (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Irlanda, C-456/08, EU:C:2010:46, apartado 60 y jurisprudencia citada).

- 28 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que la fijación de plazos razonables de carácter preclusivo para recurrir satisface, en principio, la exigencia de efectividad que se desprende de la Directiva 89/665, en la medida en que constituye la aplicación del principio fundamental de seguridad jurídica (sentencias de 12 de diciembre de 2002, *Universale-Bau* y otros, C-470/99, EU:C:2002:746, apartado 76, y de 21 de enero de 2010, *Comisión/Alemania*, C-17/09, no publicada, EU:C:2010:33, apartado 22) y que es compatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194, apartado 58).
- 29 El objetivo de celeridad perseguido por la Directiva 89/665 debe materializarse en el Derecho nacional respetando las exigencias de seguridad jurídica. Los Estados miembros tienen, por tanto, la obligación de establecer un régimen de plazos suficientemente preciso, claro y previsible para permitir que los particulares conozcan sus derechos y obligaciones (véase, en este sentido, las sentencias de 30 de mayo de 1991, *Comisión/Alemania*, C-361/88, EU:C:1991:224, apartado 24, y de 7 de noviembre de 1996, *Comisión/Luxemburgo*, C-221/94, EU:C:1996:424, p. 22).
- 30 A este respecto, al establecer 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, los Estados miembros deben velar por que no se menoscabe la eficacia de la Directiva 89/665 ni los derechos conferidos a los particulares por el Derecho de la Unión, en particular el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, consagrado en el artículo 47 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Star Storage* y otros, C-439/14 y C-488/14, EU:C:2016:688, apartados 43 a 45).
- 31 El objetivo establecido en el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 89/665, de garantizar la existencia de recursos eficaces contra las infracciones de las disposiciones aplicables en materia de adjudicación de contratos públicos solo puede alcanzarse si los plazos establecidos para interponer el recurso no comienzan a correr hasta la fecha en que el demandante tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la supuesta infracción de dichas disposiciones [sentencias de 28 de enero de 2010, *Uniplex (UK)*, C-406/08, EU:C:2010:45, apartado 32; de 12 de marzo de 2015, *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, apartado 52; de 8 de mayo de 2014, *Idrodinamica Spurgo Velox* y otros, C-161/13, EU:C:2014:307, apartado 37].
- 32 De ello se desprende que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece que los recursos contra las decisiones de los poderes adjudicadores por las que se acuerda admitir o excluir a un candidato o licitador de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos deben interponerse en un plazo de treinta días, so pena de caducidad, a partir de su comunicación a los interesados, tan solo es compatible con la Directiva 89/665 si las decisiones comunicadas contienen un resumen de los motivos pertinentes que garantice que los interesados tuvieron o debieran haber tenido conocimiento de la infracción del Derecho de la Unión que alegan.
- 33 En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta exige que el interesado pueda conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él, bien mediante la lectura de la propia decisión, bien en una comunicación posterior efectuada a petición del interesado, para que este pueda defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decida con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente, así como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de la legalidad de la resolución nacional de que se trata (véase, en este sentido, las sentencias de 15 de octubre de 1987, *Heylens* y otros, 222/86, EU:C:1987:442, apartado 15, y de 4 de junio de 2013, *ZZ*, C-300/11, EU:C:2013:363, apartado 53).



- 34 El órgano jurisdiccional remitente señala, no obstante, que el licitador que pretenda impugnar una decisión de admisión de un competidor debe interponer recurso en el plazo de treinta días a partir de la comunicación de la decisión, es decir, en un momento en el que a menudo no es capaz de determinar si existe realmente un interés, al no saber si dicho competidor será finalmente el adjudicatario o si estará en condiciones de obtener la adjudicación.
- 35 A este respecto, debe recordarse que el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665, establece que los Estados miembros deben velar por que, con arreglo a modalidades detalladas que les corresponde determinar a ellos mismos, 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.
- 36 Esta disposición se aplica, en particular, a la situación de todo licitador que considere que la decisión de admisión de un competidor en un procedimiento de adjudicación de un contrato público es ilegal y puede causarle un perjuicio, siendo la existencia de este riesgo suficiente para fundamentar un interés directo en interponer un recurso contra dicha decisión, con independencia del perjuicio que pudiera derivarse de la adjudicación del contrato a otro candidato.
- 37 El Tribunal, en cualquier caso, reconoce que la decisión de admitir a un licitador a un procedimiento de licitación constituye un acto que puede, en virtud del artículo 1, apartado 1, y del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/665, ser objeto de recurso jurisdiccional independiente (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo y otros, C-391/15, EU:C:2017:268, apartados 26 a 29 y 34).
- 38 Procede, pues, responder a la primera cuestión, que la Directiva 89/665, y en particular sus artículos 1 y 2 *quater*, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece que los recursos contra las decisiones de los poderes adjudicadores por las que se acuerda admitir o excluir a un candidato o licitador de los procedimientos de contratación pública deben interponerse en un plazo de treinta días, so pena de preclusión, a partir de su comunicación a los interesados, siempre que las decisiones así comunicadas contengan un resumen de los motivos pertinentes que garantice que dichos interesados tuvieron o debieran haber tenido conocimiento de la supuesta infracción del Derecho de la Unión.

### ***Sobre la segunda cuestión prejudicial***

- 39 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 89/665, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece que, de no interponerse recurso contra las decisiones de los poderes adjudicadores por las que se admite a licitadores a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en el plazo de treinta días a partir de su comunicación, los interesados ya no pueden invocar la ilegalidad de dichas decisiones en el marco de recursos dirigidos contra los actos posteriores y, en particular, contra las decisiones de adjudicación.
- 40 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la Directiva 89/665 debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a una normativa nacional que establece que los recursos contra una decisión del poder adjudicador deben interponerse dentro de un plazo fijado a tal efecto y que cualquier irregularidad del procedimiento de adjudicación que se alegue en apoyo de dicho recurso debe invocarse dentro del mismo plazo, so pena de preclusión, de forma que, una vez transcurrido dicho plazo, ya no es posible impugnar la decisión o invocar dicha irregularidad, siempre que el plazo en cuestión sea razonable (sentencias de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau

y otros, C-470/99, EU:C:2002:746, apartado 79; de 27 de febrero de 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, apartado 50, y de 11 de octubre de 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, apartado 50).

- 41 Esta jurisprudencia se basa en la consideración de que la plena consecución de los objetivos perseguidos por la Directiva 89/665 se pondría en peligro si se permitiese a los candidatos y a los licitadores invocar, en cualquier momento del procedimiento de adjudicación, infracciones de las normas de adjudicación de contratos públicos, de manera que se obligara al poder adjudicador a iniciar de nuevo la totalidad del procedimiento con el fin de corregir dichas infracciones (sentencias de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau y otros, C-470/99, EU:C:2002:746, apartado 75; de 11 de octubre de 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, apartado 51, y de 28 de enero de 2010, Comisión/Irlanda, C-456/08, EU:C:2010:46, apartado 52). En efecto, tal comportamiento, en la medida en que puede retrasar sin razón objetiva la incoación de los procedimientos de recurso cuya aplicación ha sido impuesta a los Estados miembros por la Directiva 89/665, puede perjudicar a la aplicación efectiva de las directivas de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos (sentencia de 12 de febrero de 2004, Grossmann Air Service, C-230/02, EU:C:2004:93, apartado 38).
- 42 Se deriva, en este caso, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la Directiva 89/665, y en concreto su artículo 2 *quater*, debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a que, a falta de recurso contra una decisión de un poder adjudicador en el plazo de treinta días previsto por la normativa italiana, un licitador ya no pueda invocar la ilegalidad de dicha decisión en el marco de un recurso dirigido contra un acto posterior.
- 43 No obstante, si bien las normas nacionales de preclusión no parecen en sí mismas contrarias a lo dispuesto en el artículo 2 *quater* de la Directiva 89/665, no puede excluirse que, en circunstancias particulares o en lo que respecta a algunas de sus disposiciones, su aplicación pueda vulnerar los derechos conferidos a los particulares por el Derecho de la Unión, en particular el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, consagrado en el artículo 47 de la Carta (véanse, en ese sentido, las sentencias de 27 de febrero de 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, apartado 57, así como la de 11 de octubre de 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, apartados 55 y 56).
- 44 Así, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que la Directiva 89/665 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que las normas de preclusión previstas por el Derecho nacional se apliquen de tal modo que se niegue a un licitador la posibilidad de recurrir contra una decisión ilegal en los casos en que no pudiera conocer la ilegalidad con anterioridad a la expiración del plazo de preclusión (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de febrero de 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, apartado 60, así como de 11 de octubre de 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, apartados 59 a 61 y 64).
- 45 Cabe destacar, además, como se ha recordado en el apartado 31 del presente auto, que el Tribunal de Justicia también ha declarado que la interposición de recursos eficaces contra las infracciones de las disposiciones aplicables en materia de adjudicación de contratos públicos solo puede garantizarse si los plazos establecidos para interponer los recursos comienzan a correr a partir de la fecha en que el demandante tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la supuesta infracción de dichas disposiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 46 Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si, en las circunstancias del litigio principal, la Cooperativa Animazione Valdocco tuvo efectivamente o pudo tener conocimiento, mediante la comunicación por parte del poder adjudicador, de la decisión de admisión de la unión temporal de empresas adjudicataria, de conformidad con el artículo 29 del Código de Contratos Públicos, de las causas de ilegalidad de dicha Decisión que alega, basadas en la inexistencia de una fianza provisional de la cantidad requerida, y de la falta de demostración de que concurrían los

requisitos para la admisión a participar en la licitación, y si, efectivamente, se encontraba en condiciones de interponer un recurso dentro del plazo de treinta días, establecido en el artículo 120, apartado 2 *bis*, del Código de Procedimiento Administrativo.

- 47 El tribunal remitente debe, en particular, cerciorarse de que, en las circunstancias del asunto principal, la aplicación del artículo 29 en relación con el artículo 53, apartados 2 y 3, del Código de Contratos Públicos, relativos al acceso a los documentos de la licitación y su difusión, no excluía toda posibilidad de que la Cooperativa Animazione Valdocco tuviera conocimiento efectivo de la supuesta ilegalidad de la decisión de admisión de la unión temporal de empresas adjudicataria, así como la posibilidad de interponer recurso, a partir de la toma de conocimiento, en el plazo preclusivo establecido en el artículo 120, apartado 2 *bis*, del Código de Procedimiento Administrativo.
- 48 Procede añadir que corresponde al órgano jurisdiccional nacional dar a la norma interna que corresponda aplicar una interpretación conforme con el objetivo de la Directiva 89/665. Si no es posible tal interpretación, ha de abstenerse de aplicar las disposiciones nacionales contrarias a la Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de octubre de 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, apartados 62 y 63), al ser el artículo 1, apartado 1, de esta incondicional y suficientemente preciso para ser invocado frente a un poder adjudicador (sentencias de 2 de junio de 2005, Koppensteiner, C-15/04, EU:C:2005:345, apartado 38, y de 11 de octubre de 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, apartado 63).
- 49 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión que la Directiva 89/665, y en particular sus artículos 1 y 2 *quater*, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece que, a falta de recurso contra las decisiones de los poderes adjudicadores por las que se admite a los licitadores a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, en un plazo máximo de treinta días a partir de su comunicación, los interesados ya no puedan invocar la ilegalidad de dichas decisiones en el marco de recursos dirigidos contra los actos posteriores y, en particular, contra las decisiones de adjudicación, con la salvedad de que la preclusión solo ha de ser oponible a dichos interesados si tuvieron o debieran haber tenido conocimiento, a través de la mencionada comunicación, de la supuesta ilegalidad.

### Costas

- 50 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.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

- 1) **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 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, y en particular sus artículos 1 y 2 *quater*, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece que los recursos contra las decisiones de los poderes adjudicadores por las que se acuerda admitir o excluir a un candidato o licitador de los procedimientos de contratación pública deben interponerse en un plazo de treinta días, so pena de preclusión, a partir de su comunicación a los interesados, siempre que las decisiones así comunicadas contengan un resumen de los motivos pertinentes que garantice que dichos interesados tuvieron o debieran haber tenido conocimiento de la supuesta infracción del Derecho de la Unión.**

- 2) La Directiva 89/665, en su versión modificada por la Directiva 2014/23, y en particular sus artículos 1 y 2 *quater*, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece que, a falta de recurso contra las decisiones de los poderes adjudicadores por las que se admite a los licitadores a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, interpuesto en un plazo máximo de treinta días a partir de su comunicación, los interesados ya no puedan invocar la ilegalidad de dichas decisiones en el marco de recursos dirigidos contra los actos posteriores y, en particular, contra las decisiones de adjudicación, con la salvedad de que la preclusión solo ha de ser oponible a dichos interesados si tuvieron o debieran haber tenido conocimiento, a través de la mencionada comunicación, de la supuesta ilegalidad.

Firmas