



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 31 de marzo de 2022*

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Directiva 2014/24/UE — Aplicabilidad a una situación puramente interna — Artículo 58, apartados 1 y 4 — Criterios de selección — Capacidad técnica y profesional de los licitadores — Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Artículo 8, apartado 3 — Medidas de control — Posibilidad de que las autoridades nacionales que protegen los intereses financieros de la Unión valoren de manera diferente un procedimiento de adjudicación de un contrato público»

En el asunto C-195/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Rayonen sad Lukovit (Tribunal de Primera Instancia de Lukovit, Bulgaria), mediante resolución de 26 de marzo de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de marzo de 2021, en el procedimiento entre

LB

y

Smetna palata na Republika Bulgaria,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. N. Jääskinen, Presidente de Sala, y los Sres. M. Safjan y M. Gavalec (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de LB, por el Sr. A. S. Aslanyan, advokat;
- en nombre del Smetna palata na Republika Bulgaria, por el Sr. T. Tsvetkov y la Sra. D. A. Dimitrova, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Wils, J. Baquero Cruz y P. Ondrůšek y por la Sra. D. Drambozova, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 58, apartado 4, 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), en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2017/2365 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2017 (DO 2017, L 337, p. 19) (en lo sucesivo, «Directiva 2014/24»), del artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1), así como de los principios de seguridad jurídica y de efectividad.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre LB y el Smetna palata na Republika Bulgaria (Tribunal de Cuentas de la República de Bulgaria; en lo sucesivo, «Tribunal de Cuentas») en relación con una sanción administrativa que este le impuso debido a irregularidades cometidas en un procedimiento de contratación pública.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 2988/95

- 3 El Reglamento n.º 2988/95 engloba tres títulos: el título I, que lleva por epígrafe «Principios generales» (artículos 1 a 3); el título II, bajo el epígrafe «Medidas y sanciones administrativas» (artículos 4 a 7), y el título III, que lleva por epígrafe «Controles» (artículos 8 a 11).
- 4 El artículo 8, apartados 2 y 3, de este Reglamento establece:

«2. Las medidas de control se adaptarán a las peculiaridades de cada uno de los sectores y serán proporcionales a los objetivos perseguidos. Estas medidas responderán a las prácticas y estructuras administrativas de los Estados miembros y su concepción no engendrará obstáculos económicos ni gastos administrativos excesivos.

La naturaleza y la frecuencia de los controles y de las verificaciones *in situ* que deberán efectuar los Estados miembros, así como las modalidades de su ejecución, vendrán determinadas en caso necesario por las normativas sectoriales para así garantizar la aplicación uniforme y eficaz de las normas en cuestión y, especialmente, prevenir y detectar las irregularidades.

3. Las normativas sectoriales contendrán las disposiciones necesarias para que, por la aproximación de los procedimientos y de los métodos de control, los controles sean equivalentes.»

Reglamento (UE) n.º 1303/2013

5 Los considerandos 43 y 122 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320; corrección de errores en DO 2019, L 66, p. 7), establecen:

«(43) Al objeto de garantizar unos regímenes de control proporcionados y salvaguardar la plusvalía de los instrumentos financieros, no conviene desalentar a los beneficiarios finales previstos con un exceso de cargas administrativas. [...]

[...]

(122) [...] Con objeto de reducir la carga administrativa para los beneficiarios, deben introducirse normas específicas para reducir el riesgo de solapamiento entre auditorías de las mismas operaciones efectuadas por distintas instituciones, a saber, el Tribunal de Cuentas Europeo, la Comisión y la autoridad de auditoría.»

6 Con el título «Definiciones», el artículo 2 de dicho Reglamento estipula:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

36) “irregularidad”: todo incumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional relativo a su aplicación, derivado de un acto u omisión de un operador económico que participa en la ejecución de los Fondos EIE, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a este una partida de gasto injustificado;

[...]».

Directiva 2014/24

7 El artículo 1 de la Directiva 2014/24, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone, en su apartado 1:

«En la presente Directiva se establecen las normas aplicables a los procedimientos de contratación por poderes adjudicadores con respecto a contratos públicos y a concursos de proyectos, cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales establecidos en el artículo 4.»

8 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Importes de los umbrales», establece:

«La presente Directiva se aplicará a las contrataciones cuyo valor estimado, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) excluido, sea igual o superior a los siguientes umbrales:

a) 5 548 000 [euros], en los contratos públicos de obras;

[...]».

9 El artículo 18 de dicha Directiva, titulado «Principios de la contratación», dispone, en su apartado 1:

«Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.

La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos.»

10 El artículo 58 de la Directiva 2014/24, titulado «Criterios de selección», establece:

«1. Los criterios de selección pueden referirse a:

a) la habilitación para ejercer la actividad profesional;

b) la solvencia económica y financiera;

c) la capacidad técnica y profesional.

Los poderes adjudicadores solo podrán imponer los criterios contemplados en los apartados 2, 3 y 4 a los operadores económicos como requisitos de participación. Limitarán los requisitos a los que sean adecuados para garantizar que un candidato o un licitador tiene la capacidad jurídica y financiera y las competencias técnicas y profesionales necesarias para ejecutar el contrato que se vaya a adjudicar. Todos los requisitos deberán estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionados con respecto a él.

[...]

4. Con respecto a la capacidad técnica y profesional, los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos para asegurar que los operadores económicos poseen la experiencia y los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato con un nivel adecuado de calidad.

Los poderes adjudicadores podrán exigir, en particular, que los operadores económicos tengan un nivel suficiente de experiencia demostrada mediante referencias adecuadas de contratos ejecutados en el pasado. Los poderes adjudicadores podrán suponer que un operador económico no posee las capacidades profesionales necesarias si han establecido que este tiene conflictos de interés [que] pueden incidir negativamente en la ejecución del contrato.

En los procedimientos de contratación de suministros que requieran operaciones de colocación o instalación, servicios u obras, la capacidad profesional de los operadores económicos para prestar

dichos servicios o ejecutar la instalación o las obras podrá evaluarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficiencia, experiencia y fiabilidad.

[...]»

11 A tenor del artículo 67 de esta Directiva, titulado «Criterios de adjudicación del contrato»:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales relativas al precio de determinados suministros o a la remuneración de determinados servicios, los poderes adjudicadores aplicarán, para adjudicar los contratos públicos, el criterio de la oferta económicamente más ventajosa.

2. La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo:

- a) la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;
- b) la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o

[...]».

Derecho búlgaro

Ley de Contratación Pública

12 El artículo 1, apartado 1, de la Zakon za obshtestvenite porachki (Ley de Contratación Pública, DV n.º 13, de 16 de febrero de 2016), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de Contratación Pública»), dispone lo siguiente:

«La presente Ley establece las condiciones y los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro o de servicios y el desarrollo de los concursos de proyectos organizados por los poderes adjudicadores con el fin de garantizar la asignación eficaz de:

[...]

2. recursos concedidos en virtud de fondos y programas europeos;

[...]».

13 El artículo 2 de esta Ley establece lo siguiente:

«(1) Los contratos públicos se adjudicarán con arreglo a los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, a los principios de libre circulación de mercancías, de libertad de establecimiento, de libre prestación de servicios y de reconocimiento mutuo, así como a los principios que de ellos se derivan:

1. igualdad y prohibición de toda discriminación;
2. libre competencia;
3. proporcionalidad;
4. publicidad y transparencia.

(2) En la adjudicación de contratos públicos, los poderes adjudicadores no podrán restringir la competencia imponiendo condiciones o requisitos que constituyan una ventaja ilícita o limiten indebidamente el acceso de los operadores económicos a los contratos públicos y que no estén justificados por el objeto, el valor, la dificultad, la cantidad o la magnitud del contrato público.

[...]»

14 A tenor del artículo 59 de dicha Ley:

«(1) El poder adjudicador podrá establecer criterios de selección de candidatos o licitadores en relación con:

[...]

3. la capacidad técnica y profesional.

(2) Los poderes adjudicadores solo podrán aplicar, con respecto a los candidatos o licitadores, los criterios de selección establecidos en la presente Ley que sean necesarios para garantizar su capacidad para ejecutar el contrato. Los criterios establecidos deberán ajustarse al objeto, al valor, a la magnitud y a la dificultad del contrato. Cuando el contrato incluya lotes, los criterios de selección de cada lote deberán tener en cuenta el objeto, el valor, la magnitud y la dificultad del lote de que se trate.

[...]»

15 El artículo 247, apartado 1, de la misma Ley establece:

«[...] El poder adjudicador que infrinja la prohibición establecida en los artículos 2, apartado 2, 11, apartado 5, 16, 21, apartados 14, 15 y 17, 149, apartado 8, o 150, apartado 4, será sancionado con una multa del 2 % del valor del contrato celebrado, IVA incluido, que no podrá exceder de 10 000 [leva búlgaros (BGN)] [(aproximadamente 5 100 euros)].

[...]»

16 De conformidad con el artículo 260, apartados 1 y 2, de la Ley de Contratación Pública:

«(1) Las actas de infracción levantadas, con arreglo a la presente Ley, por las autoridades del Tribunal de Cuentas se extenderán por auditores facultados en un plazo de seis meses a contar desde el día en que se haya descubierto al autor, sin que este plazo pueda exceder de tres años desde la comisión de la infracción.

(2) Las resoluciones de sanción administrativa serán adoptadas por el Presidente del Tribunal de Cuentas o por funcionarios habilitados por este.»

17 El apartado 3 de las «Disposiciones complementarias» de la Ley de Contratación Pública estipula que esta Ley incorpora los requisitos establecidos por la Directiva 2014/24.

Ley de Fondos Europeos

18 El artículo 49, apartado 2, de la Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Ley de Gestión de los Recursos Procedentes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, DV n.º 101, de 22 de diciembre de 2015), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de Fondos Europeos»), dispone:

«En la designación de un contratista para las actividades relacionadas con obras, servicios o suministros de mercancías que sean objeto de un contrato público en el sentido de la Ley de Contratación Pública, serán de aplicación las normas establecidas en:

1. la Ley de Contratación Pública, cuando el beneficiario sea un poder adjudicador en el sentido de dicha Ley;

[...]».

Ley de Ordenación del Territorio

19 A tenor del artículo 137, apartado 1, de la Zakon za ustroystvo na teritoriata (Ley de Ordenación del Territorio, DV n.º 1, de 2 de enero de 2001), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de Ordenación del Territorio»):

«[...] Las obras de construcción se clasificarán de la siguiente manera en función de las características, la importancia, la dificultad y los riesgos de explotación:

1. Primera categoría:

[...]

g) equipos de geoprotección y de contención de los márgenes de ríos y del litoral;

[...]».

20 El artículo 163 *bis* de esta Ley establece:

«(1) [...] La empresa de construcción deberá celebrar contratos de trabajo con personas técnicamente cualificadas que asuman la dirección técnica de las obras.

(2) [...] Se considerarán personas técnicamente cualificadas aquellas que dispongan de una titulación superior homologada de “Ingeniero Civil”, “Ingeniero” o “Arquitecto”, así como aquellas que se hayan graduado en la enseñanza secundaria con una formación de cuatro años y una titulación profesional en los campos “Arquitectura y Construcción” o “Tecnología”.

[...]

(4) [...] Será director técnico el ingeniero civil, arquitecto o técnico en ingeniería civil que dirija la obra y vele por el ejercicio de las responsabilidades derivadas del artículo 163, apartado 2, puntos 1 a 5, y, respecto de las obras de la quinta categoría, también de las responsabilidades derivadas del artículo 168, apartado 1, y del artículo 169 *bis*, apartado 1. Otras personas técnicamente cualificadas con arreglo al apartado 2 podrán ejercer la dirección técnica especializada de trabajos concretos de construcción y de montaje según su especialización concreta y su cualificación profesional.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 21 En virtud de un contrato administrativo celebrado el 21 de marzo de 2018 entre el ministro de Medio Ambiente y Aguas Fluviales (Bulgaria), en su condición de director de la autoridad de gestión del programa operativo «Medio ambiente 2014-2020», y el municipio de Lukovit (Bulgaria) se adjudicó a dicha ciudad una subvención cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, por un importe máximo de 649 732,14 BGN (aproximadamente 331 000 euros). Esta subvención estaba destinada a financiar las obras de contención de un corrimiento de tierra junto a la carretera que lleva al vertedero regional situado en el término municipal de dicha ciudad.
- 22 Mediante decisión de 5 de abril de 2018, LB inició, en su condición de alcalde de Lukovit, un procedimiento de «concurso público» para la adjudicación de un contrato que tenía por objeto la realización de las mencionadas obras. El valor estimado de dicho contrato era de 482 668 BGN, sin IVA (aproximadamente 247 000 euros).
- 23 Esta decisión, publicada ese mismo día en el registro de contratos públicos de la Agencia de Contratación Pública, aprobaba el anuncio de licitación y la documentación del contrato público controvertido en el litigio principal.
- 24 El anuncio de licitación señalaba que el objetivo del proyecto consistía en la reconstrucción y la mejora de ese tramo de carretera con el fin de que sirviera para el transporte y que los criterios de adjudicación serían la «calidad» y el «precio», en un 50 % cada uno.
- 25 Por lo que se refiere a los requisitos de participación en este procedimiento de contratación pública, el anuncio de licitación establecía, para empezar, que cada participante debía estar inscrito en el registro profesional central del sector de la construcción para la ejecución de

construcciones del grupo IV, categoría I, comprendidas en el artículo 137, apartado 1, letra g), de la Ley de Ordenación del Territorio, o en un registro equivalente si los participantes estaban establecidos en otro Estado miembro.

- 26 A continuación, en cuanto a los requisitos relativos a la «capacidad técnica y profesional», el anuncio de licitación indicaba que los candidatos debían justificar, entre otros aspectos, haber ejercido actividades de construcción de edificaciones que tuvieran un objeto idéntico o similar al del contrato controvertido en el litigio principal durante los cinco años previos a la presentación de la oferta. El anuncio de licitación especificaba, a este respecto, que por actividad «similar» debían entenderse las actividades de contención de corrimientos de tierra o de flancos de ladera o de orillas o de fosas, o de una edificación en construcción equivalente.
- 27 Por último, por lo que respecta a los requisitos aplicables al personal técnico en ingeniería, el anuncio de licitación establecía que las características específicas del contrato requerían, entre otras cosas, la presencia de un director técnico de obras con la cualificación profesional de «constructor» o de «ingeniero civil», o de una especialidad similar cuando la cualificación se hubiera obtenido en un Estado miembro en el que no existiera una especialidad equivalente. Además, el director técnico debía acreditar una experiencia mínima de tres años en su especialidad.
- 28 Se presentaron tres ofertas dentro del plazo señalado. Después de que se solicitaran explicaciones adicionales a cada uno de los tres participantes, el alcalde de Lukovit, mediante resolución de 24 de julio de 2018, decidió, por un lado, excluir a dos de ellos por no cumplir los criterios de selección y, por otro, adjudicar el contrato al tercero. Más adelante, el 29 de agosto de 2018, se celebró un contrato por valor de 481 293,72 BGN sin IVA (aproximadamente 245 500 euros) entre dicho municipio y el adjudicatario.
- 29 Mediante resolución de 9 de noviembre de 2018, sobre la base de un control *a posteriori* de la legalidad del procedimiento de adjudicación objeto del litigio principal, la autoridad de gestión del programa operativo «Medio ambiente 2014-2020» impuso una corrección financiera global por un importe del 5 % del valor de los gastos considerados y reconocidos como subvencionables con arreglo al contrato de 29 de agosto de 2018. Dicha autoridad criticó al poder adjudicador, por un lado, que hubiese evaluado una oferta que no se ajustaba a las especificaciones técnicas prescritas y, por otro, que hubiese dado instrucciones poco claras y confusas a uno de los participantes, lo que, en su opinión, provocó su exclusión ilícita y le impidió presentar una oferta con un precio inferior al propuesto por el adjudicatario seleccionado.
- 30 Para determinar la corrección que debía aplicarse por cada una de estas irregularidades, dicha autoridad de gestión tomó en consideración, como circunstancias atenuantes, en primer término, el hecho de que se hubieran presentado tres ofertas, lo que indicaba un grado satisfactorio de competencia; en segundo término, que el valor estimado del contrato era inferior al que obliga a la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, por lo que la ausencia de efectos transfronterizos había restringido el círculo de interesados, y, en tercer término, que el criterio de adjudicación de la «relación óptima entre el precio y la calidad» no necesariamente garantizaba la clasificación en primer lugar de la oferta con el precio más bajo.
- 31 Paralelamente al control realizado por dicha autoridad de gestión, el vicepresidente del Tribunal de Cuentas, mediante decisión de 2 de octubre de 2019, ordenó una auditoría de la regularidad de la gestión de los fondos públicos y de las actividades del municipio de Lukovit durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 30 de junio de 2019.

- 32 El 18 de junio de 2020, un auditor del Tribunal de Cuentas levantó acta de una infracción administrativa, señalando que el alcalde de Lukovit había vulnerado, con su decisión de 5 de abril de 2018, el principio de libre competencia establecido en el artículo 2, apartado 2, de la Ley de Contratación Pública. En su opinión, al haber exigido la presencia de un director técnico de obras con una cualificación profesional de «constructor» o de «ingeniero civil», con una experiencia mínima de tres años en su especialidad, el anuncio de licitación controvertido en el litigio principal establecía un requisito de cualificación más estricto que el dispuesto en el artículo 163 *bis*, apartado 2, de la Ley de Ordenación del Territorio.
- 33 El alcalde de Lukovit formuló oposición contra dicha acta de infracción, justificando el requisito de cualificación controvertido en el litigio principal, mencionado en el apartado 27 anterior, por las particularidades que presenta una operación de contención de un corrimiento de tierra y por su complejidad en términos de ingeniería. Afirmó también que dicho requisito resultaba del programa operativo mediante el cual se había posibilitado la financiación del proyecto. El alcalde de Lukovit añadió que, además, no se había detectado ninguna infracción de las normas de libre competencia previstas en el artículo 2, apartado 2, de la Ley de Contratación Pública con ocasión del control *a posteriori* efectuado por la autoridad de gestión del programa operativo «Medio ambiente 2014-2020».
- 34 Mediante resolución de 16 de diciembre de 2020, el Presidente del Tribunal de Cuentas desestimó la oposición y, con arreglo a las comprobaciones y conclusiones que figuraban en dicha acta de infracción, impuso al alcalde de Lukovit, en virtud del artículo 260, apartado 2, de la Ley de Contratación Pública, una multa por importe de 10 000 BGN (aproximadamente 5 100 euros).
- 35 El alcalde de Lukovit impugnó dicha resolución interponiendo un recurso ante el Rayonen sad Lukovit (Tribunal de Primera Instancia de Lukovit, Bulgaria), que es el órgano jurisdiccional remitente.
- 36 En primer lugar, el citado órgano jurisdiccional se pregunta si el artículo 58, apartado 4, de la Directiva 2014/24 se opone a que el poder adjudicador establezca un requisito de cualificación más estricto que el que figura en el artículo 163 *bis* de la Ley de Ordenación del Territorio o si, por el contrario, dado que dicha disposición se limita a establecer requisitos mínimos válidos para todas las categorías de construcción, el referido poder adjudicador podía fijar legalmente el requisito de cualificación objeto del litigio principal, habida cuenta de que las obras de estabilización de un terreno figuran entre las actividades de construcción que presentan un mayor grado de complejidad.
- 37 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta cómo deben las distintas autoridades nacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la Ley de Contratación Pública o de la Ley de Fondos Europeos coordinar sus controles y conclusiones en relación con la legalidad de los procedimientos de contratación pública. A este respecto, diversos textos de *soft law* abogan, por un lado, por prohibir a la autoridad de gestión y a las autoridades de control interpretar de forma más estricta las normas de selección del adjudicatario y, por otro, por coordinar los informes de las distintas autoridades de control con el fin de evitar cualquier divergencia respecto de la legalidad de los procedimientos y de los gastos efectuados.
- 38 No obstante, como ha señalado el Tribunal de Cuentas, también deben tenerse en cuenta la independencia y la complementariedad de las distintas autoridades de control. Así, cuando se acredita una infracción de la Ley de Contratación Pública que constituye una irregularidad, la autoridad de gestión únicamente impone correcciones financieras a las personas jurídicas

beneficiarias, mientras que el Tribunal de Cuentas puede imponer sanciones administrativas a las personas físicas responsables. A este respecto, afirma que puede exigir responsabilidad administrativa de naturaleza penal a los poderes adjudicadores o a las personas facultadas que estos hayan designado.

- 39 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las medidas y sanciones administrativas previstas en el título II del Reglamento n.º 2988/95 deben variar en función de que exista o no una conducta culpable y según el grado de peligrosidad social. Dado que la naturaleza y la gravedad de la infracción y sus consecuencias financieras para el presupuesto de la Unión se tienen en cuenta por parte de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la Ley de Fondos Europeos a la hora de determinar las correcciones financieras, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si esas mismas circunstancias también deben tenerse en cuenta en caso de que se impongan sanciones por infracción de las normas de la Unión en materia de contratación pública.
- 40 En cuarto y último lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el artículo 247, apartado 1, de la Ley de Contratación Pública, en virtud del cual se puede imponer al poder adjudicador «una multa del 2 % del valor del contrato celebrado, IVA incluido, que no podrá exceder de 10 000 BGN», lo que corresponde aproximadamente a dieciséis veces el salario mínimo, es conforme con los principios de legalidad, de efectividad y de proporcionalidad.
- 41 En estas circunstancias, el Rayonen sad Lukovit (Tribunal de Primera Instancia de Lukovit) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 58, apartado 4, de la Directiva [2014/24] en el sentido de que los requisitos que se imponen en los criterios de selección respecto de la capacidad profesional del personal del operador económico para un contrato especializado en el sector de la construcción pueden ser más estrictos que los requisitos mínimos de formación y cualificación profesional establecidos en la ley nacional especial (artículo 163 *bis*, apartado 4, de la Ley de Ordenación del Territorio), sin que esto constituya de antemano una restricción de la competencia? En concreto, ¿la exigencia de “proporcionalidad” de los requisitos de participación, en relación con el objeto del contrato: a) obliga al tribunal nacional a valorar la proporcionalidad a la luz de las pruebas practicadas y de los parámetros específicos del contrato, incluso en los casos en que la ley nacional determina múltiples especialidades profesionales que, en principio, están cualificadas para desempeñar las actividades contempladas en el contrato, o b) permite limitar el control jurisdiccional únicamente al examen de si los requisitos de participación son excesivamente estrictos en comparación con los dispuestos, en principio, por la ley nacional especial?
- 2) ¿Deben interpretarse las disposiciones del título II, “Medidas y sanciones administrativas”, del Reglamento n.º 2988/95 en el sentido de que la misma infracción de la Ley de Contratación Pública, por la que se transpone la Directiva [2014/24] (incluida la infracción cometida en la determinación de los criterios de selección por la que fue sancionado el recurrente), puede acarrear diferentes consecuencias jurídicas en función de si la infracción fue involuntaria, deliberada o por negligencia?

- 3) ¿Permiten los principios de seguridad jurídica y efectividad, en relación con el objetivo del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 2988/95 y con los considerandos 43 y 122 del Reglamento n.º 1303/2013, que las distintas autoridades nacionales a las que se encomienda la protección de los intereses financieros de la Unión valoren de forma diferente los mismos hechos en el procedimiento de adjudicación? En concreto, ¿permiten que la autoridad de gestión del programa operativo no aprecie ninguna infracción en la determinación de los criterios de selección, mientras que, en el control posterior, sin que concurren circunstancias especiales o sobrevenidas, el Tribunal de Cuentas considere que dichos criterios restringen la competencia y, por este motivo, imponga una sanción administrativa al poder adjudicador?
- 4) ¿Se opone el principio de proporcionalidad a una disposición nacional como el artículo 247, apartado 1, [de la Ley de Contratación Pública], con arreglo al cual el poder adjudicador que formalmente ha infringido la prohibición del artículo 2, apartado 2, de dicha Ley ha de ser sancionado con una multa por importe del 2 % del valor del contrato, IVA incluido, pero con un límite de 10 000 BGN, sin que deban considerarse la gravedad de la infracción ni sus efectos actuales o potenciales sobre los intereses de la Unión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 42 Con carácter preliminar, procede señalar que el valor estimado del contrato controvertido en el litigio principal, que asciende a 482 668 BGN sin IVA (aproximadamente 247 000 euros), es inferior al umbral a partir del cual se aplica la Directiva 2014/24, fijado en 5 548 000 euros por su artículo 4, letra a), para los contratos públicos de obras, de modo que dicho contrato no está comprendido en el ámbito de aplicación de esta Directiva.
- 43 No obstante, como se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando un Derecho nacional se atiene, directa e incondicionalmente, para resolver situaciones no comprendidas en un acto del Derecho de la Unión, a las soluciones aplicadas por este acto, existe un interés manifiesto de la Unión en que las disposiciones que reproduzcan dicho acto reciban una interpretación uniforme. Ello permite, en efecto, evitar futuras divergencias de interpretación y garantizar un tratamiento idéntico de estas situaciones y de las comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de octubre de 1990, Dzodzi, C-297/88 y C-197/89, EU:C:1990:360, apartados 36 y 37; de 5 de abril de 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, apartados 33 y 34, y de 10 de septiembre de 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, apartado 21).
- 44 En el caso de autos, la Ley de Contratación Pública, que transpuso al ordenamiento jurídico búlgaro la Directiva 2014/24, se aplica de manera general a todos los procedimientos de adjudicación de contratos públicos subvencionados por fondos europeos, con independencia del valor de los contratos, como se desprende tanto del artículo 1, apartado 1, de dicha Ley como del artículo 49, apartado 2, de la Ley de Fondos Europeos.
- 45 Así pues, dado que las disposiciones de la Directiva 2014/24 se han hecho directa e incondicionalmente aplicables a situaciones que, como la del contrato controvertido en el litigio principal, normalmente quedan fuera de su ámbito de aplicación, procede que el Tribunal de Justicia responda a la primera cuestión prejudicial.

- 46 Mediante esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 58, apartado 4, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, un poder adjudicador puede imponer, como criterios de selección en relación con la capacidad técnica y profesional de los operadores económicos, requisitos más estrictos que los requisitos mínimos establecidos por la normativa nacional a este respecto.
- 47 Procede señalar que la respuesta a esta cuestión prejudicial se desprende claramente de la propia redacción del artículo 58 de la Directiva 2014/24.
- 48 Con arreglo al artículo 58, apartado 1, párrafo segundo, de esta Directiva, el poder adjudicador solo puede imponer como requisitos de participación a los operadores económicos los criterios contemplados en el artículo 58, apartados 2, 3 y 4, de dicha Directiva, relativos, respectivamente, a la habilitación para ejercer la actividad profesional, a la solvencia económica y financiera y a la capacidad técnica y profesional. Dichos requisitos deben limitarse, por lo demás, a los que sean adecuados para garantizar que un candidato o un licitador tiene la capacidad jurídica y financiera y las competencias técnicas y profesionales necesarias para ejecutar el contrato que se vaya a adjudicar. Por otra parte, todos estos requisitos deben estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionados a este.
- 49 El poder adjudicador debe además ajustarse, a la hora de determinar los criterios de selección, a los principios fundamentales de la contratación pública establecidos en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24. También debe, en primer lugar, tratar a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones y actuar de manera transparente y proporcionada, y, en segundo lugar, velar por que la contratación no sea concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de esta Directiva ni de restringir artificialmente la competencia, si se la concibe con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos.
- 50 No obstante, dado que el poder adjudicador es quien mejor puede evaluar sus propias necesidades, el legislador de la Unión le ha reconocido una amplia facultad de apreciación a la hora de determinar los criterios de selección, lo que se refleja, concretamente, en la constante utilización del verbo «poder» en el artículo 58 de la Directiva 2014/24. Así, el poder adjudicador goza, con arreglo al apartado 1 de este artículo, de cierta flexibilidad para definir los requisitos de participación en un procedimiento de contratación que considere vinculados y proporcionados al objeto del contrato y adecuados para garantizar que un candidato o un licitador tiene la capacidad jurídica y financiera y las competencias técnicas y profesionales necesarias para ejecutar el contrato que se vaya a adjudicar. Más concretamente, según el apartado 4 del mencionado artículo, el poder adjudicador es libre de imponer los requisitos de participación que estime apropiados, desde su punto de vista, para asegurar, principalmente, que el contrato se va a ejecutar con un nivel adecuado de calidad.
- 51 Por lo tanto, siempre que un requisito de cualificación esté justificado por el objeto del contrato, sea proporcionado a este y cumpla asimismo los demás requisitos recordados en los apartados 48 y 49 de la presente sentencia, el artículo 58 de la Directiva 2014/24 no puede impedir que un poder adjudicador imponga este requisito en el anuncio de licitación solo porque exceda del nivel de exigencia mínimo impuesto por una normativa nacional. A estos efectos, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales interpretar, en la medida de lo posible, su Derecho interno de

manera conforme con el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2019, *Poplaswski*, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 57, y de 6 de octubre de 2021, *Sumal*, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 70).

- 52 En el caso de autos, el requisito de cualificación objeto del litigio principal parece justificado a la luz del artículo 58 de la Directiva 2014/24, lo que, no obstante, corresponde comprobar al tribunal remitente. En primer lugar, este requisito está indudablemente vinculado con el objeto del contrato controvertido en el litigio principal. En segundo lugar, dicho requisito no parece haber excedido el margen de apreciación de que dispone el poder adjudicador en la fase de definición de los criterios de selección, máxime cuando se presentaron tres ofertas a pesar de que el valor estimado de dicho contrato era modesto, ya que ni siquiera alcanzaba el 5 % del umbral a partir del cual es aplicable la Directiva 2014/24.
- 53 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 58, apartados 1 y 4, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, un poder adjudicador pueda imponer, como criterios de selección en relación con la capacidad técnica y profesional de los operadores económicos, requisitos más estrictos que los requisitos mínimos establecidos por la normativa nacional, siempre que tales requisitos sean adecuados para garantizar que un candidato o un licitador posee las competencias técnicas y profesionales necesarias para ejecutar el contrato que se va a adjudicar, que estén vinculados al objeto del contrato y que sean proporcionados a este.

Cuestiones prejudiciales segunda y cuarta

- 54 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 4 y 5 del Reglamento n.º 2988/95 deben interpretarse en el sentido de que la imposición por parte de un poder adjudicador de criterios de selección que infrinjan el artículo 58 de la Directiva 2014/24 puede tener consecuencias diferentes según se trate de un acto no culpable o de una infracción intencionada o provocada por negligencia.
- 55 En cuanto a la cuarta cuestión prejudicial, esta pretende, en esencia, que se determine si el principio de proporcionalidad debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual un poder adjudicador que infrinja las normas relativas a la contratación pública puede ser sancionado con una multa correspondiente al 2 % del valor del contrato celebrado, IVA incluido, pero limitada a 10 000 BGN, es decir, a alrededor de 5 100 euros, sin que sea necesario determinar la gravedad de la infracción y su incidencia financiera real o potencial en los intereses de la Unión.
- 56 Procede señalar que las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta parten de la premisa de que el poder adjudicador estableció el requisito de cualificación controvertido en el litigio principal infringiendo el artículo 58 de la Directiva 2014/24.
- 57 Pues bien, en la medida en que de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial se desprende que tal requisito resulta compatible con dicha disposición, no procede que el Tribunal de Justicia examine las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta.

Tercera cuestión prejudicial

- 58 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 2988/95, en relación con los considerandos 43 y 122 del Reglamento n.º 1303/2013, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que las autoridades nacionales a las que se encomienda la protección de los intereses financieros de la Unión valoren de forma diferente los mismos hechos en un procedimiento de adjudicación de un contrato público.
- 59 Procede recordar que, a tenor del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 2988/95, las normativas sectoriales deben contener las disposiciones necesarias para que, por la aproximación de los procedimientos y de los métodos de control, los controles sean equivalentes.
- 60 El considerando 43 del Reglamento sectorial aplicable en el litigio principal, a saber, el Reglamento n.º 1303/2013, establece, en particular, que, al objeto de garantizar unos regímenes de control proporcionados y salvaguardar la plusvalía de los instrumentos financieros, no conviene desalentar a los beneficiarios finales previstos con un exceso de cargas administrativas. En cuanto al considerando 122 de dicho Reglamento, este especifica que, con objeto de reducir la carga administrativa para los beneficiarios, deben introducirse normas específicas para reducir el riesgo de solapamiento entre auditorías de las mismas operaciones efectuadas por distintas instituciones, a saber, el Tribunal de Cuentas Europeo, la Comisión y la autoridad de auditoría.
- 61 No obstante, de la resolución de remisión resulta manifiesto que la auditoría de la gestión del municipio de Lukovit fue realizada por el Tribunal de Cuentas con el fin de garantizar el cumplimiento de la Ley de Contratación Pública, y no el cumplimiento del Reglamento n.º 1303/2013, de modo que dicha auditoría, así como la sanción impuesta con arreglo a ella, no están comprendidas en el ámbito de aplicación de ese Reglamento.
- 62 Además, como ha señalado la Comisión en sus observaciones escritas, el Reglamento n.º 1303/2013 no impide a los Estados miembros crear órganos encargados del control y de la auditoría de la actividad de los organismos públicos o privados, en cuyo caso la competencia de tales órganos no se rige por dicho Reglamento.
- 63 Por consiguiente, los considerandos 43 y 122 del citado Reglamento no son aplicables para responder a la cuestión prejudicial.
- 64 Así pues, resulta que ninguna disposición de los Reglamentos n.ºs 2988/95 y 1303/2013 se opone a que un procedimiento de adjudicación de un contrato público pueda ser objeto de dos controles ejercidos, uno, por la autoridad de gestión y, otro, por la autoridad de auditoría. Tanto la independencia de cada una de estas autoridades como los distintos objetivos que tienen asignados permiten que puedan controlar sucesivamente un mismo procedimiento de contratación pública.
- 65 Por otra parte, el hecho de que, en el caso de autos, la autoridad de gestión del programa operativo «Medio ambiente 2014-2020» considerase que el requisito de cualificación controvertido en el litigio principal no era contrario a las normas de contratación pública no puede generar confianza legítima alguna en el poder adjudicador. En efecto, el derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima solo se extiende a un justiciable al que una autoridad administrativa nacional haya hecho concebir esperanzas fundadas basadas en garantías concretas, incondicionales y concordantes, procedentes de fuentes autorizadas y fiables, que le

hubiera proporcionado. No obstante, la concepción unitaria del Estado, que prevalece tanto en Derecho internacional público como en Derecho de la Unión, excluye, por principio, que una autoridad nacional pueda prevalerse del principio del Derecho de la Unión de protección de la confianza legítima en un litigio que lo opone a otra parte del Estado (sentencia de 20 de mayo de 2021, Riigi Tugiteenuste Keskus, C-6/20, EU:C:2021:402, apartados 69 y 70).

- 66 Así pues, el hecho de que la autoridad de gestión del programa operativo «Medio ambiente 2014-2020» ya haya aprobado, aunque de forma implícita, el requisito de cualificación controvertido en el litigio principal no puede ser invocado por el poder adjudicador para impedir que el Tribunal de Cuentas examine su compatibilidad con el Derecho de la Unión.
- 67 No obstante, es preciso señalar, por un lado, que una intervención combinada de una autoridad de gestión y de una autoridad de auditoría debe respetar los derechos y principios garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular, el principio de proporcionalidad. A este respecto, el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 establece además que la concepción de las medidas de control no debe engendrar obstáculos económicos ni gastos administrativos excesivos.
- 68 En el caso de autos, sin perjuicio de las comprobaciones que efectúe el órgano jurisdiccional remitente, nada hace pensar que los destinatarios de fondos europeos se vean desalentados, en el territorio de la República de Bulgaria, para solicitar dichos fondos por la existencia de un exceso de cargas administrativas.
- 69 Por otro lado, los controles *a posteriori* efectuados por una autoridad de gestión y una autoridad de auditoría no pueden afectar a la legalidad de una decisión de adjudicación que ha pasado a ser definitiva para los participantes en el contrato y para el poder adjudicador, teniendo en cuenta que las valoraciones efectuadas a este respecto por el poder adjudicador están comprendidas en el ámbito de aplicación 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. 33).
- 70 De las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 2988/95, en relación con el Reglamento n.º 1303/2013, debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio del principio de proporcionalidad, no se opone a que las autoridades nacionales que protegen los intereses financieros de la Unión valoren de manera diferente los mismos hechos en un procedimiento de adjudicación de un contrato público.

Costas

- 71 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) El artículo 58, apartados 1 y 4, 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, en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2017/2365 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2017, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, un poder adjudicador pueda imponer, como criterios de selección en relación con la capacidad técnica y profesional de los operadores económicos, requisitos más estrictos que los requisitos mínimos establecidos por la normativa nacional, siempre que tales requisitos sean adecuados para garantizar que un candidato o un licitador posee las competencias técnicas y profesionales necesarias para ejecutar el contrato que se va a adjudicar, que estén vinculados al objeto del contrato y que sean proporcionados a este.
- 2) El artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, en relación con el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio del principio de proporcionalidad, no se opone a que las autoridades nacionales que protegen los intereses financieros de la Unión Europea valoren de manera diferente los mismos hechos en un procedimiento de adjudicación de un contrato público.

Firmas