Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 26 de marzo de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos de suministros y de obras — Directiva 89/665/CEE — Procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones — Directiva 92/13/CEE — Adjudicación de contratos públicos — Directivas 2014/24/UE y 2014/25/UE — Control de la aplicación de las normas relativas a la adjudicación de contratos públicos — Normativa nacional que permite a determinados organismos incoar un procedimiento de oficio en caso de modificación ilegal de un contrato en vías de ejecución — Caducidad del derecho a incoar un procedimiento de oficio — Principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad»

En los asuntos acumulados C-496/18 y C-497/18,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría), mediante resoluciones de 7 de junio de 2018, recibidas en el Tribunal de Justicia el 30 de julio de 2018, en los procedimientos entre

Hungeod Közlekedésfejlesztési, **Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft**. (C-496/18),

Sixense Soldata (C-496/18),

Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18 y C-497/18)

y

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

con intervención de:

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

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

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretaria: Sra. R. Șereș, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de septiembre de 2019;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Budapesti Közlekedési Zrt., por el Sr. T. J. Misefay, ügyvéd;

– en nombre de la Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, por la Sra. É. Horváth, en calidad de agente;

– en nombre del Közbeszerzési Hatóság Elnöke, por el Sr. T. A. Cseh, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Haasbeek y los Sres. P. Ondrůšek y A. Sipos, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de noviembre de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto, en esencia, la interpretación del artículo 1, apartados 1 y 3, 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), en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 (DO 2007, L 335, p. 31) (en lo sucesivo, «Directiva 89/665»); del artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO 1992, L 76, p. 14), en su versión modificada por la Directiva 2007/66 (en lo sucesivo, «Directiva 92/13»); del artículo 83, apartados 1 y 2, 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); del artículo 99, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO 2014, L 94, p. 243), y de los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), así como de los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad.

2 Estas peticiones se han presentado en el marco de dos litigios entre, por una parte, Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (en lo sucesivo, «Hungeod»), Sixense Soldata (en lo sucesivo, «Sixense») y Budapesti Közlekedési Zrt. (asunto C-496/18) y, por otra parte, Budapesti Közlekedési (asunto C-497/18) y la Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (Comisión Arbitral en Materia de Contratación Pública de la Oficina de Contratación Pública, Hungría; en lo sucesivo, «Comisión Arbitral»), relativo a la modificación, durante su ejecución, de contratos celebrados a raíz de procedimientos de adjudicación de contratos públicos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 89/665

3 El artículo 1 de la Directiva 89/665 dispone lo siguiente:

«1. [...]

En lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114)], 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.

[…]

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.»

4 El artículo 2 *quinquies* de la Directiva 89/665, titulado «Ineficacia», fue introducido por la Directiva 2007/66 y tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros garantizarán que un órgano de recurso independiente del poder adjudicador declare la ineficacia del contrato, o que la ineficacia del contrato dimane de una decisión de dicho órgano, en los siguientes casos:

a) si el poder adjudicador ha adjudicado un contrato sin publicar previamente un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* siendo esta publicación obligatoria de conformidad con la Directiva 2004/18/CE;

[…]

2. Las consecuencias de la ineficacia de un contrato serán las previstas en la legislación nacional.»

Directiva 92/13

5 El artículo 1 de la Directiva 92/13 dispone:

«1. [...]

En lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1)], 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.

[…]

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 *quinquies* de la Directiva 92/13, titulado «Ineficacia», fue introducido por la Directiva 2007/66 y establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros garantizarán que un órgano de recurso independiente de la entidad contratante declare la ineficacia del contrato, o que la ineficacia del contrato dimane de una decisión de dicho órgano en los siguientes casos:

a) si la entidad contratante ha adjudicado un contrato sin publicar previamente un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* siendo esta publicación obligatoria de conformidad con la Directiva 2004/17/CE;

[…]

2. Las consecuencias de la ineficacia de un contrato serán las previstas en la legislación nacional.»

Directiva 2007/66

7 Los considerandos 2, 25, 27 y 36 de la Directiva 2007/66 enuncian lo siguiente:

«(2) En consecuencia, las Directivas [89/665] y [92/13] solo se aplican a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas [2004/18] y [2004/17], con arreglo a la interpretación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cualquiera que sea el procedimiento o el medio de convocatoria de licitación al que se recurra, incluidos concursos de proyectos, sistemas de cualificación y sistemas dinámicos de adquisición. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros deben garantizar que se disponga de medios de recurso eficaces y rápidos contra decisiones adoptadas por poderes adjudicadores y entidades contratantes sobre si un contrato específico corresponde al ámbito de aplicación personal y material de las Directivas [2004/18] y [2004/17].

[…]

(25) Por otra parte, la necesidad de garantizar en el tiempo la seguridad jurídica de las decisiones tomadas por los poderes adjudicadores y entidades contratantes requiere el establecimiento de un plazo mínimo razonable de prescripción de los recursos destinados a determinar la ineficacia del contrato.

[…]

(27) Dado que la presente Directiva refuerza los procedimientos nacionales de recurso, en particular en los supuestos de adjudicación directa ilegal, se debe animar a los operadores económicos a que utilicen este nuevo mecanismo. Por motivos de seguridad jurídica, [la posibilidad de alegar] la ineficacia de un contrato debe limitarse a un determinado período. Debe respetarse la efectividad de dichos plazos.

[…]

(36) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la [Carta]. En concreto, la presente Directiva pretende garantizar el pleno respeto del derecho a la tutela judicial efectiva y a una audiencia imparcial, de conformidad con el artículo 47, párrafos primero y segundo, de la Carta.»

Directiva 2014/24

8 Los considerandos 121 y 122 de la Directiva 2014/24 son del siguiente tenor:

«(121) La evaluación ha mostrado que todavía queda mucho por mejorar en la aplicación de la normativa de la Unión en materia de contratación pública. En la perspectiva de aplicar dicha normativa de una manera más eficaz y coherente, es fundamental obtener una buena visión de conjunto de los posibles problemas estructurales y modelos generales en las diferentes políticas nacionales en materia de contratación a fin de hacer frente a posibles problemas de forma más selectiva. […]

(122) La Directiva [89/665] prevé que determinados procedimientos de recurso deben ser 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 del Derecho de la Unión en el ámbito de la contratación pública o de las normas nacionales de aplicación de dicho Derecho. Dichos procedimientos de recurso no deben verse afectados por la presente Directiva. No obstante, los ciudadanos, las partes interesadas, organizadas o no, y otras personas y organismos que no tienen acceso a los procedimientos de recurso con arreglo a la Directiva [89/665] sí tienen un interés legítimo, en tanto que contribuyentes, en procedimientos adecuados de contratación. Por consiguiente, debe brindárseles la posibilidad, de un modo distinto al del sistema de recurso contemplado en la Directiva [89/665], y sin que ello implique necesariamente que se les conceda legitimación ante los órganos jurisdiccionales, de señalar posibles infracciones de la presente Directiva a la autoridad o la estructura competente […]».

9 Con arreglo al artículo 83, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/24:

«1. Con objeto de garantizar una aplicación correcta y eficaz, los Estados miembros velarán por que al menos las funciones establecidas en el presente artículo sean ejercidas por una o varias autoridades, organismos o estructuras. Comunicarán a la Comisión todas las autoridades, organismos o estructuras competentes para ejercer dichas funciones.

2. Los Estados miembros velarán por que la aplicación de las normas de contratación pública sea supervisada.

[…]»

Directiva 2014/25

10 Los considerandos 127 y 128 de la Directiva 2014/25 son sustancialmente idénticos a los considerandos 121 y 122 de la Directiva 2014/24.

11 El artículo 99, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/25 establece lo siguiente:

«1. Con objeto de garantizar la ejecución correcta y eficaz, los Estados miembros velarán por que al menos las tareas establecidas en el presente artículo sean realizadas por una o varias autoridades, organismos o estructuras. Indicarán a la Comisión todas las autoridades o estructuras competentes para dichas tareas.

2. Los Estados miembros velarán por que la aplicación de las normas de contratación pública sea supervisada.

[…]»

Derecho húngaro

Ley de Contratación Pública de 2003

12 El artículo 303, apartado 1, de la a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Ley CXXIX de 2003, de Contratación Pública; en lo sucesivo, «Ley de Contratación Pública de 2003»), dispone:

«Las partes podrán modificar la parte del contrato determinada con arreglo a los requisitos establecidos en el anuncio de licitación o en los documentos correspondientes, así como la determinada con arreglo al contenido de la oferta, únicamente cuando el contrato, debido a circunstancias sobrevenidas tras su celebración —por causas no previsibles en el momento de dicha celebración—, vulnere el interés legítimo sustancial de una de las partes contratantes.»

13 El artículo 306/A, apartado 2, de la Ley de Contratación Pública de 2003 es del siguiente tenor:

«Será nulo todo contrato comprendido en el ámbito de aplicación de la presente ley si:

a) se ha celebrado apartándose de manera ilegal del procedimiento de contratación pública

[…]».

14 Con arreglo al artículo 307 de la Ley de Contratación Pública de 2003:

«(1) La entidad contratante deberá redactar, conforme al modelo previsto en una norma jurídica específica, un comunicado sobre la modificación del contrato, así como sobre la ejecución de este, y de publicarlo mediante un anuncio en el *Közbeszerzési Értesítő* [(*Boletín de Contratación Pública*)]. Dicho anuncio deberá presentarse a más tardar en el plazo de quince días laborables a partir de la modificación del contrato o de la ejecución de este por ambas partes. En el caso de los contratos celebrados por una duración superior a un año o por tiempo indefinido, a partir de la fecha de celebración del contrato se redactará anualmente un comunicado sobre la ejecución parcial del contrato. En el marco de la obligación de información relativa a la ejecución del contrato, si la ejecución tiene lugar en fecha o fechas distintas de las previstas, deberá indicarse específicamente la fecha de ejecución del contrato reconocida por la entidad contratante, así como la fecha de ejecución de la contraparte. En el comunicado, la parte que haya celebrado el contrato como licitador deberá declarar si está de acuerdo con los elementos que figuran en él.

[…]

(3) El presidente del Consejo de Contratos Públicos incoará de oficio un procedimiento ante la [Comisión Arbitral] si resulta verosímil que la modificación del contrato se ha llevado a cabo infringiendo el artículo 303, o que la ejecución del contrato se ha efectuado infringiendo el artículo 304 o el artículo 305.»

15 El artículo 327 de la Ley de Contratación Pública de 2003 dispone:

«(1) Las siguientes entidades y personas podrán incoar de oficio el procedimiento ante la [Comisión Arbitral] si, en el ejercicio de sus competencias, tienen noticia de una acción u omisión contraria a la presente Ley:

a) el presidente del Consejo de Contratos Públicos;

[…]

(2) Podrá iniciarse un procedimiento de oficio ante la [Comisión Arbitral]:

a) a iniciativa de alguno de los organismos mencionados en el apartado 1, letras a), b) y d) a i), en el plazo de treinta días desde la fecha en que el organismo haya tenido noticia de la infracción o, en caso de que se haya omitido el procedimiento de contratación pública, desde la fecha de celebración del contrato o —si dicha fecha no puede ser determinada— desde la fecha en que dicho organismo haya tenido noticia del inicio de la ejecución del contrato por alguna de las partes, si bien no más tarde de un año desde que se cometió la infracción, o de tres años en caso de omisión del procedimiento de contratación pública.

[…]»

16 A tenor del artículo 328 de la Ley de Contratación Pública de 2003:

«(1) El presidente del Consejo de Contratos Públicos incoará de oficio un procedimiento ante la [Comisión Arbitral]

[…]

c) en el caso al que se refiere el artículo 307, apartado 3.

(2) El artículo 327, apartados 2 a 7, será aplicable a la incoación de oficio a que se refiere el anterior apartado 1.»

17 El artículo 379, apartado 2, de la Ley de Contratación Pública de 2003 tiene la siguiente redacción:

«El Consejo [de Contratos Públicos]:

[…]

l) seguirá atentamente la modificación y ejecución de los contratos celebrados conforme a un procedimiento de contratación pública (artículo 307, apartado 4);

[…]».

Ley de Contratación Pública de 2015

18 El artículo 2, apartado 8, de la a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXXIX. törvény (Ley CXXIX de 2015, de Contratación Pública; en lo sucesivo, «Ley de Contratación Pública de 2015») dispone lo siguiente:

«Salvo disposición en contrario de la presente Ley, las disposiciones del [Código Civil] serán de aplicación a los contratos celebrados como consecuencia de un procedimiento de contratación pública.»

19 El artículo 148, apartado 1, de la Ley de Contratación Pública de 2015 tiene el siguiente tenor:

«El procedimiento ante la [Comisión Arbitral] se iniciará a instancia de parte o de oficio.»

20 El artículo 152, apartados 1 y 2, de la Ley de Contratación Pública de 2015 establece:

«(1) Las siguientes entidades y personas podrán incoar de oficio el procedimiento ante la [Comisión Arbitral] si, en el ejercicio de sus competencias, tienen noticia de una acción u omisión contraria a la presente Ley:

a) el Közbeszerzések Hatóság Elnöke [(director de la Oficina de Contratación Pública)];

[…]

(2) Cualquiera de las entidades y personas mencionadas en el apartado 1 podrá incoar de oficio un procedimiento ante la [Comisión Arbitral] en el plazo de sesenta días desde la fecha en que haya tenido noticia de la infracción, si bien:

a) no más tarde de tres años desde que se cometió la infracción;

b) como excepción a lo dispuesto en la letra a), en el caso de adquisiciones realizadas omitiendo el procedimiento de contratación pública, no más tarde de cinco años desde la fecha de celebración del contrato o —si dicha fecha no puede ser determinada— desde el inicio de la ejecución del contrato por alguna de las partes, o

c) como excepción a lo dispuesto en las letras a) y b), cuando las adquisiciones se hayan realizado beneficiándose de una ayuda, durante el tiempo que hayan de conservarse los documentos según una norma jurídica específica en relación con el desembolso y la utilización de la ayuda de que se trate, si bien al menos durante un plazo de cinco años desde que se cometió la infracción o, si las adquisiciones se han realizado omitiendo el procedimiento de contratación pública, desde la fecha en que se celebró el contrato o, si esta fecha no puede ser determinada, desde el inicio de la ejecución del contrato por alguna de las partes.»

21 A tenor del artículo 153 de la Ley de Contratación Pública de 2015:

«(1) El director de la Oficina de Contratación Pública incoará de oficio un procedimiento ante la [Comisión Arbitral]

[…]

c) cuando resulte verosímil, habida cuenta del resultado del control administrativo efectuado por la Oficina de Contratación Pública con arreglo al artículo 187, apartado 2, letra j), o, incluso sin haberse llevado a cabo dicho seguimiento administrativo, que la modificación o ejecución del contrato se haya realizado infringiendo la presente Ley, en particular si se ha cometido la infracción prevista en el artículo 142, apartado 2.

[…]

(3) El artículo 152, apartados 2 a 8, será aplicable a la incoación de oficio a que se refieren los apartados 1 y 2.»

22 El artículo 187, apartados 1 y 2, de la Ley de Contratación Pública de 2015 establece:

«(1) La Oficina de Contratación Pública tiene por misión contribuir eficazmente, teniendo en cuenta el interés público y los intereses de las entidades contratantes y de los licitadores, a la concepción de la política en materia de contratos públicos, a la aparición y generalización de comportamientos conformes con la normativa en materia de contratación pública, con el fin de favorecer la publicidad y la transparencia del gasto público.

(2) La Oficina:

[…]

j) revisará atentamente la modificación de los contratos celebrados a raíz de un procedimiento de contratación pública y, en el marco del control administrativo […], controlará también la ejecución, con arreglo a normas detalladas previstas en una norma específica, y, en particular, adoptará las medidas contempladas en el artículo 153, apartado 1, letra c), y en el artículo 175;

[…]».

23 Con arreglo al artículo 197, apartado 1, de la Ley de Contratación Pública de 2015:

«Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a los contratos celebrados conforme al procedimiento de licitación […] o de contratación pública iniciados con posterioridad a su entrada en vigor, a los procedimientos de concurso incoados con posterioridad a dicha fecha y a los correspondientes procedimientos de recurso, que se hayan solicitado, iniciado o incoado de oficio por un poder público, incluidos los procedimientos de resolución amistosa de litigios. Los artículos 139, 141, 142, 153, apartado 1, letra c), y 175 se aplicarán a la posibilidad de modificar, sin un nuevo procedimiento de contratación pública, los contratos celebrados conforme a un procedimiento de contratación pública iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley, así como al seguimiento de las modificaciones y la ejecución de los contratos. Asimismo, las disposiciones del capítulo XXI se aplicarán a los procedimientos de recurso relativos a dichos contratos.»

Decreto n.º 4/2011.

24 En virtud del artículo 1, apartado 1, del 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. Rendelet (Decreto n.º 4/2011, de 28 de enero,

sobre la utilización de las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo y del Fondo de Cohesión para el período de programación 2007-2013; en lo sucesivo, «Decreto n.º 4/2011»):

«El ámbito de aplicación del presente Decreto se extenderá a la asunción y ejecución de compromisos —a título oneroso o destinados a subvenciones— procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo y del Fondo de Cohesión […], durante el período de programación 2007-2013 —con excepción de las ayudas de los programas de cooperación territorial europea—, al control de la ejecución, a las personas físicas, personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que participen en su utilización, liquidación y control, y a los solicitantes, destinatarios y beneficiarios de subvenciones».

25 En virtud del artículo 80, apartado 3, del Decreto n.º 4/2011:

«El beneficiario y los organismos intervinientes en el pago de la ayuda llevarán una contabilidad separada para cada proyecto, registrarán por separado todos los documentos relativos a cada proyecto y los conservarán al menos hasta el 31 de diciembre de 2020.»

Código Civil

26 El artículo 200, apartado 2, de la a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ley IV de 1959, del Código Civil) dispone lo siguiente:

«Será nulo el contrato que infrinja disposiciones legales o que se haya celebrado en fraude de ley, salvo que legalmente se estipule otra consecuencia jurídica.»

27 El artículo 6:95 de la a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ley V de 2013, del Código Civil) establece:

«Será nulo el contrato que infrinja disposiciones legales o que se haya celebrado en fraude de ley, salvo que legalmente se estipule otra consecuencia jurídica. Sin perjuicio de otras sanciones jurídicas, un contrato también será nulo cuando así lo establezca específicamente una disposición legal o cuando el objetivo de esta sea prohibir el efecto jurídico perseguido mediante el contrato en cuestión.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-496/18

28 El 30 de septiembre de 2005, Budapesti Közlekedési, como poder adjudicador, publicó una licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* para la adjudicación de un contrato público que tenía por objeto la «adquisición de un sistema de seguimiento para la supervisión de los movimientos estructurales y el control de ruidos y vibraciones durante la primera fase de la construcción de la línea 4 del metro de Budapest [(Hungría)]», cuyo valor estimado excedía los umbrales comunitarios y que había recibido financiación de la Unión Europea. El contrato fue adjudicado a un consorcio de empresas compuesto por Hungeod y Sixense.

29 El contrato relativo a dicha licitación se firmó el 1 de marzo de 2006.

30 El 5 de octubre de 2009, las partes contratantes decidieron modificar el contrato alegando circunstancias imprevisibles. Esta modificación fue objeto de un comunicado que se publicó en el *Közbeszerzési Értesítő* (*Boletín de Contratación Pública*) el 18 de noviembre de 2009.

31 El 29 de mayo de 2017, el director de la Oficina de Contratación Pública solicitó a la Comisión Arbitral, por una parte, que declarase que las demandantes en el litigio principal habían cometido una infracción al modificar el contrato en contra de lo dispuesto en el artículo 303, apartado 1, de la Ley de Contratación Pública de 2003 y, por otra parte, que impusiera a aquellas las correspondientes multas. Indicó que había tenido conocimiento de la infracción el 30 de marzo de 2017 y, para fundamentar su solicitud, se remitió al artículo 153, apartado 3, y al artículo 152, apartado 2, letra a), de la Ley de Contratación Pública de 2015.

32 En su resolución de 3 de agosto de 2017, la Comisión Arbitral consideró, con carácter previo, que las disposiciones procesales de la Ley de Contratación Pública de 2015 eran aplicables en el caso de autos, ya que, si bien esta Ley no había entrado en vigor hasta el 1 de noviembre de 2015 y que, en principio, solo se refería a los contratos celebrados después de dicha fecha, en virtud de las disposiciones transitorias contenidas en su artículo 197, apartado 1, era aplicable al control de las modificaciones de los contratos producidas antes de su entrada en vigor. Precisó que el proyecto ejecutado en el marco del contrato controvertido en el litigio principal tenía financiación de la Unión Europea y que, por tanto, con arreglo al artículo 80, apartado 3, del Decreto n.º 4/2011, el plazo para incoar de oficio un procedimiento expiraba el 31 de diciembre de 2020.

33 En cuanto al fondo, tras constatar la infracción del artículo 303 de la Ley de Contratación Pública de 2003, la Comisión Arbitral condenó a Budapesti Közlekedési al pago de una multa de 25 000 000 forintos húngaros (HUF) (aproximadamente 81 275 euros) y a Hungeod y Sixense, solidiariamente, al pago de una multa de 5 000 000 HUF (aproximadamente 16 255 euros).

34 Las demandantes en el litigio principal interpusieron un recurso contra la resolución de la Comisión Arbitral ante el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría).

35 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre las exigencias que se derivan del Derecho de la Unión, más concretamente del principio de seguridad jurídica, en un caso en el que la nueva normativa de un Estado miembro, como la Ley de Contratación Pública de 2015, autoriza a la autoridad de supervisión, en relación con un contrato público celebrado antes de su entrada en vigor, y a pesar de la expiración de los plazos de caducidad previstos por la normativa nacional anterior, a abrir de oficio una investigación sobre infracciones en materia de contratación pública cometidas antes de su entrada en vigor, a declarar la existencia de la infracción y a imponer una sanción por la Comisión Arbitral.

36 El órgano jurisdiccional remitente expone que, contrariamente a los asuntos en los que el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse en materia de plazos de recurso en el contexto de procedimientos de contratación pública, el asunto C-496/18 se refiere al derecho de una autoridad de supervisión a incoar de oficio un procedimiento de recurso en interés de la protección objetiva de los derechos. Se pregunta sobre la aplicación en tal contexto de los principios del Derecho de la Unión, como los principios de seguridad jurídica o de efectividad.

37 El órgano jurisdiccional remitente también hace referencia al contenido del artículo 99 de la Directiva 2014/25 y se pregunta si existen límites a las facultades conferidas a los Estados miembros en materia de prerrogativas de las autoridades de supervisión y si las exigencias del Derecho de la Unión en materia de protección de las personas interesadas en obtener un contrato público concreto son igualmente válidas en este marco.

38 El órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la facultad prevista, como medida transitoria, en el artículo 197, apartado 1, de la Ley de Contratación Pública de 2015, de controlar las modificaciones contractuales producidas antes de la entrada en vigor de dicha Ley.

39 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la posibilidad de aplicar la norma según la cual, en caso de proyectos financiados mediante fondos de la Unión, el plazo de recurso está vinculado al plazo de conservación de los documentos, puesto que esta norma fue introducida por la Ley de Contratación Pública de 2015.

40 Dicho órgano jurisdiccional remitente se pregunta si es pertinente, a efectos de la apreciación de estas cuestiones jurídicas, saber cuáles eran las lagunas legales, reglamentarias, técnicas u organizativas u otros obstáculos que impidieron que la infracción de la normativa en materia de contratación pública no fuera objeto de una investigación en el momento en que se cometió.

41 El órgano jurisdiccional remitente subraya que los considerandos 25 y 27 de la Directiva 2007/66 solo insisten en la exigencia de seguridad jurídica en lo que respecta a los recursos que tienen por objeto que se declare la ineficacia del contrato público, y no los dirigidos a que se declare la existencia de una infracción y a la imposición de una sanción.

42 Dadas estas circunstancias, el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 41, apartado 1, y 47 de la [Carta], los considerandos 2, 25, 27 y 36 de la Directiva [2007/66], el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva [92/13] y, en este contexto, el principio de seguridad jurídica, como principio general del Derecho de la Unión, y la exigencia de efectividad y celeridad de los recursos disponibles en materia de contratación pública frente a las decisiones de los poderes adjudicadores en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro que, en relación con los contratos públicos celebrados antes de su entrada en vigor, una vez expirados los plazos de caducidad para recurrir establecidos en la legislación anterior del Estado miembro para la investigación de las infracciones en materia de contratación pública cometidas antes de la entrada en vigor de dicha normativa, autoriza con carácter general a la autoridad (de supervisión) competente que ella misma crea a incoar, dentro del plazo establecido en dicha normativa, un procedimiento para investigar una determinada infracción en materia de contratación pública y a pronunciarse sobre el fondo y, como consecuencia de ello, a declarar cometida la infracción, imponer una sanción en materia de contratación pública y aplicar las consecuencias de la nulidad del contrato?

2) ¿Pueden aplicarse las normas jurídicas y los principios a los que hace referencia la primera cuestión —además de al ejercicio efectivo del derecho (subjetivo y personal) a recurrir que tienen los interesados en la adjudicación de un contrato público— al derecho a incoar y tramitar un procedimiento de recurso que tienen las autoridades (de supervisión) creadas por el ordenamiento jurídico del Estado miembro, que están facultadas para detectar e investigar de oficio una infracción en materia de contratación pública y tienen por función la defensa del interés público?

3) ¿Se deduce del artículo 99, apartados 1 y 2, de la Directiva [2014/25] que, mediante la adopción de una nueva ley, el Derecho del Estado miembro puede —para defender los intereses financieros de la Unión en materia de contratación pública— autorizar con carácter general a las autoridades (de supervisión), que están facultadas por el ordenamiento jurídico del Estado miembro para detectar e investigar de oficio una infracción en materia de contratación pública y tienen por función la defensa del interés público, a investigar infracciones en materia de contratación pública cometidas antes de la entrada en vigor de dicha ley y a iniciar y tramitar un procedimiento, a pesar de haber expirado ya los plazos de caducidad con arreglo a la legislación anterior?

4) Al apreciar —teniendo en cuenta las normas jurídicas y principios a los que hace referencia la primera cuestión— la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la facultad de investigación conferida a las autoridades (de supervisión) que se describe en las cuestiones primera y tercera,

¿tiene alguna relevancia cuáles hayan sido las lagunas legales, normativas, técnicas u orgánicas o los obstáculos de otro tipo por los que no se haya investigado la infracción en materia de contratación pública en el momento en que se cometió?

5) ¿Deben interpretarse los artículos 41, apartado 1, y 47 de la [Carta], los considerandos 2, 25, 27 y 36 de la Directiva [2007/66], el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva [92/13] y, en este contexto, el principio de seguridad jurídica, como principio general del Derecho de la Unión, la exigencia de efectividad y celeridad de los recursos disponibles frente a las decisiones de los poderes adjudicadores y el principio de proporcionalidad en el sentido de que —incluso si, a la luz de estos principios, puede concederse la facultad a la que se refieren las cuestiones primera a cuarta a las autoridades (de supervisión), que están facultadas por el ordenamiento jurídico del Estado miembro para detectar e investigar de oficio una infracción en materia de contratación pública y tienen por función la defensa del interés público— el tribunal nacional puede apreciar el carácter razonable y la proporcionalidad del período de tiempo transcurrido entre la comisión de la infracción, la expiración del plazo de caducidad para recurrir previsto anteriormente y el inicio del procedimiento de investigación de la infracción y deducir de ello la consecuencia jurídica de la ineficacia de la resolución controvertida u otra consecuencia establecida por el Derecho del Estado miembro?»

Asunto C-497/18

43 El 3 de enero de 2009, Budapesti Közlekedési, como poder adjudicador, publicó una licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* para la adjudicación de un contrato público que tenía por objeto «la prestación de servicios que requieren la cualificación necesaria para la gestión del proyecto DBR durante la primera fase de la construcción de la línea 4 del metro, parte 7: experto en gestión de riesgos», cuyo valor estimado excedía los umbrales comunitarios y que había recibido financiación de la Unión. El contrato fue adjudicado a Matrics Consults Ltd, con domicilio social en el Reino Unido.

44 El contrato relativo a dicha licitación se firmó el 14 de mayo de 2009 y fue resuelto el 16 de noviembre de 2011 por Budapesti Közlekedési con efectos a partir del 31 de diciembre de 2011.

45 El 30 de mayo de 2017, el director de la Oficina de Contratación Pública solicitó a la Comisión Arbitral, por una parte, que declarase la comisión de infracciones por parte de Budapesti Közlekedési y Matrics Consults y, por otra parte, que impusiera a estas las correspondientes multas. Declaró que, si bien las partes contratantes no habían modificado el contrato por escrito, mediante su comportamiento en el pago de facturas y en la expedición de certificados de ejecución se habían apartado de las condiciones de pago definidas en el momento de presentarse la oferta e incorporadas al contrato, en tal medida que estos cambios debían ser considerados una modificación del contrato. Así, según el director de la Oficina de Contratación Pública, dichas partes habían infringido el artículo 303, apartado 1, de la Ley de Contratación Pública de 2003. Indicó que había tenido conocimiento de la infracción el 31 de marzo de 2017, y que esta se presumía cometida el 8 de febrero de 2010.

46 En su resolución de 18 de agosto de 2017, la Comisión Arbitral consideró, con carácter previo, que las disposiciones procesales de la Ley de Contratación Pública de 2015 eran aplicables en el caso de autos, ya que, si bien esta Ley no había entrado en vigor hasta el 1 de noviembre de 2015 y que, en principio, solo se refería a los contratos celebrados después de dicha fecha, en virtud de las disposiciones transitorias contenidas en su artículo 197, apartado 1, era aplicable al control de las modificaciones de los contratos producidas antes de su entrada en vigor.

47 En cuanto al fondo, tras constatar la infracción del artículo 303 de la Ley de Contratación Pública de 2003, la Comisión Arbitral impuso una multa de 27 000 000 HUF (aproximadamente 88 938 euros) a Budapesti Közlekedési y una multa de 13 000 000 HUF (aproximadamente 42 822 euros) a Matrics Consults.

48 Budapesti Közlekedési y Matrics Consults interpusieron un recurso contra la resolución de la Comisión Arbitral ante el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital).

49 El órgano jurisdiccional remitente expone consideraciones similares a las formuladas en el asunto C-496/18, según se han expuesto en los apartados 35 a 41 de la presente sentencia.

50 En estas circunstancias, el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 41, apartado 1, y 47 de la [Carta], los considerandos 2, 25, 27 y 36 de la Directiva [2007/66], el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva [89/665] y, en este contexto, el principio de seguridad jurídica, como principio general del Derecho de la Unión, y la exigencia de efectividad y celeridad de los recursos disponibles en materia de contratación pública frente a las decisiones de los poderes adjudicadores en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro que, en relación con los contratos públicos celebrados antes de su entrada en vigor, una vez expirados los plazos de caducidad para recurrir establecidos en la legislación anterior del Estado miembro para la investigación de las infracciones en materia de contratación pública cometidas antes de la entrada en vigor de dicha normativa, autoriza con carácter general a la autoridad (de supervisión) competente que ella misma crea a incoar, dentro del plazo establecido en dicha normativa, un procedimiento para investigar una determinada infracción en materia de contratación pública y, como consecuencia de ello, a declarar cometida la infracción, imponer una sanción en materia de contratación pública y aplicar las consecuencias de la nulidad del contrato?

2) ¿Pueden aplicarse las normas jurídicas y los principios a los que hace referencia la primera cuestión —además de al ejercicio efectivo del derecho (subjetivo y personal) a recurrir que tienen los interesados en la adjudicación de un contrato público— al derecho a incoar y tramitar un procedimiento de recurso que tienen las autoridades (de supervisión) creadas por el ordenamiento jurídico del Estado miembro, que están facultadas para detectar e investigar de oficio una infracción en materia de contratación pública y tienen por función la defensa del interés público?

3) ¿Se deduce del artículo 83, apartados 1 y 2, de la Directiva [2014/24] que, mediante la adopción de una nueva ley, el Derecho del Estado miembro puede —para defender los intereses financieros de la Unión en materia de contratación pública— autorizar con carácter general a las autoridades (de supervisión), que están facultadas por el ordenamiento jurídico del Estado miembro para detectar e investigar de oficio una infracción en materia de contratación pública y tienen por función la defensa del interés público, a investigar infracciones en materia de contratación pública cometidas antes de la entrada en vigor de dicha ley y a iniciar y tramitar un procedimiento, a pesar de haber expirado ya los plazos de caducidad con arreglo a la legislación anterior?

4) Al apreciar —teniendo en cuenta las normas jurídicas y principios a los que hace referencia la primera cuestión— la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la facultad de investigación conferida a las autoridades (de supervisión) que se describe en las cuestiones primera y tercera, ¿tiene alguna relevancia cuáles hayan sido las lagunas legales, normativas, técnicas u orgánicas o los obstáculos de otro tipo por los que no se haya investigado la infracción en materia de contratación pública en el momento en que se cometió?

5) ¿Deben interpretarse los artículos 41, apartado 1, y 47 de la [Carta], los considerandos 2, 25, 27 y 36 de la Directiva [2007/66], el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva [89/665] y, en este contexto, el principio de seguridad jurídica, como principio general del Derecho de la Unión, la exigencia de efectividad y celeridad de los recursos disponibles frente a las decisiones de los poderes adjudicadores y el principio de proporcionalidad en el sentido de que —incluso si, a la luz de estos principios, puede concederse la facultad a la que se refieren las cuestiones primera a cuarta a las autoridades (de supervisión), que están facultadas por el ordenamiento jurídico del Estado miembro para detectar e investigar de oficio una infracción en materia de contratación pública y

tienen por función la defensa del interés público— el tribunal nacional puede apreciar el carácter razonable y la proporcionalidad del período de tiempo transcurrido entre la comisión de la infracción, la expiración del plazo de caducidad para recurrir previsto anteriormente y el inicio del procedimiento de investigación de la infracción y deducir de ello la consecuencia jurídica de la ineficacia de la resolución controvertida u otra consecuencia establecida por el Derecho del Estado miembro?»

51 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de septiembre de 2018, se ordenó la acumulación de los asuntos C-496/18 y C-497/18 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial

52 El director de la Oficina de Contratación Pública y el Gobierno húngaro consideran que las peticiones de decisión prejudicial son inadmisibles debido a que la normativa nacional controvertida en el litigio principal, más concretamente el artículo 303 de la Ley de Contratación Pública de 2003 y el artículo 197 de la Ley de Contratación Pública de 2015, no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

53 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, gozan de una presunción de pertinencia. En efecto, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, en principio, el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, apartado 18 y jurisprudencia citada).

54 Así, corresponde exclusivamente a los jueces nacionales que conocen del litigio y que han de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia (sentencia de 17 de octubre de 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, apartado 19 y jurisprudencia citada).

55 No obstante, si resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal, o que el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas, puede declarar la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial (sentencia de 17 de octubre de 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, apartado 20 y jurisprudencia citada).

56 En el caso de autos, mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si diferentes disposiciones del Derecho de la Unión, ya se trate de la Carta, de las Directivas 89/665 y 92/13, relativas a los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos, o de las Directivas 2014/24 y 2014/25, relativas a la adjudicación de contratos públicos, así como determinados principios generales de dicho Derecho, en particular los de seguridad jurídica y proporcionalidad, se oponen a la posibilidad, prevista por la normativa húngara, de autorizar a una autoridad nacional de supervisión a incoar de oficio, al amparo de una nueva ley, un procedimiento de control de las modificaciones efectuadas en un contrato público al objeto de que la autoridad de supervisión imponga sanciones a las partes de dicho contrato y, en su caso, que el juez nacional declare la nulidad de las modificaciones contractuales.

57 Pues bien, de las resoluciones de remisión se desprende que los contratos objeto de las modificaciones controvertidas en el litigio principal estaban comprendidos, en la fecha de su celebración, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, dado que los contratos públicos correspondientes superaban los umbrales previstos por la normativa pertinente de la Unión.

58 Además, a primera vista, parece que el órgano jurisdiccional remitente necesita particularmente que se aclare si las Directivas o los principios generales del Derecho de la Unión que invoca se oponen a un procedimiento de oficio como el controvertido en el litigio principal.

59 Por último, ningún elemento de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia permite suponer que la interpretación del Derecho de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal o que el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.

60 De todo ello se desprende que las peticiones de decisión prejudicial son admisibles.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares:

61 Según el órgano jurisdiccional remitente, la solución de los litigios principales depende de si las Directivas y los principios generales del Derecho de la Unión mencionados en el apartado 56 de la presente sentencia se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual una autoridad nacional de supervisión puede incoar de oficio un procedimiento de recurso en relación con modificaciones introducidas en contratos públicos, a pesar de que dichas modificaciones se han producido al amparo de una normativa anterior y el plazo de caducidad previsto por esta ya había expirado en la fecha en que se inició de oficio el procedimiento.

62 En primer lugar, procede señalar que las disposiciones de la Carta invocadas por el órgano jurisdiccional remitente no son pertinentes para proporcionar a este último una aclaración en el marco de los litigios principales.

63 En efecto, por una parte, del tenor del artículo 41 de la Carta resulta con claridad que este va dirigido no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, apartado 28, y de 9 de marzo de 2017, Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, apartado 60).

64 Por otra parte, debe recordarse que, 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 menoscaben 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 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, y el auto de 14 de febrero de 2019, Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, apartado 30).

65 Pues bien, de ningún elemento de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el procedimiento de recurso de oficio por infracciones de la normativa en materia de contratación pública tenga por efecto menoscabar el derecho a la tutela judicial efectiva o el derecho a un juez imparcial.

66 En segundo lugar, dado que las diferentes cuestiones prejudiciales se solapan en diferentes aspectos, deben ser reagrupadas y reformuladas para dar al órgano jurisdiccional remitente las respuestas más precisas posibles.

67 Por consiguiente, debe considerarse que el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, en primer lugar, mediante sus segundas cuestiones prejudiciales, si los considerandos 25 y 27 de la Directiva 2007/66, el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665, el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 92/13, el artículo 83, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/24 y el artículo 99, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/25 imponen o prohíben a los Estados miembros adoptar una normativa en virtud de la cual una autoridad de supervisión puede incoar de oficio, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión, un procedimiento de recurso al objeto de controlar las infracciones de la normativa en materia de contratación pública; en segundo lugar, mediante sus cuestiones prejudiciales primeras, terceras y cuartas, si el principio general de seguridad jurídica se opone a que, en el marco de un procedimiento de recurso incoado de oficio por una autoridad de supervisión, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión, una normativa nacional establezca, al objeto de controlar la legalidad de modificaciones de contratos públicos, la incoación de tal procedimiento en un plazo de caducidad establecido en dicha normativa, a pesar de haber expirado el plazo de caducidad establecido por la normativa anterior, aplicable en la fecha de dichas modificaciones, y, en tercer lugar, mediante sus quintas cuestiones prejudiciales, si, en caso de que se responda de manera negativa a las cuestiones primeras, terceras y cuartas, el principio de proporcionalidad se opone a que un órgano jurisdiccional nacional pueda apreciar el carácter razonable y proporcionado de los períodos de tiempo transcurridos entre la comisión de la infracción, la expiración de los plazos de caducidad anteriores y el procedimiento incoado para investigar la infracción, y pueda deducir de ello consecuencias acerca de la validez de la decisión administrativa impugnada o cualquier otra consecuencia jurídica prevista por el Derecho del Estado miembro.

Segundas cuestiones prejudiciales

68 Mediante sus segundas cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los considerandos 25 y 27 de la Directiva 2007/66, el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665, el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 92/13, el artículo 83, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/24 y el artículo 99, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/25 imponen o prohíben a los Estados miembros adoptar una normativa en virtud de la cual una autoridad de supervisión puede incoar de oficio, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión, un procedimiento de recurso al objeto de controlar las infracciones de la normativa en materia de contratación pública.

69 En primer lugar, si bien el Gobierno húngaro alega que los considerandos de un acto de la Unión carecen de carácter obligatorio, es preciso recordar que la parte dispositiva de un acto no puede disociarse de su motivación, por lo que, en caso necesario, debe interpretarse teniendo en cuenta los motivos que han llevado a su adopción (sentencias de 27 de junio de 2000, Comisión/Portugal, C-404/97, EU:C:2000:345, apartado 41, y de 4 de diciembre de 2019, Consorzio Tutela Aceto Balsámico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, apartado 29).

70 De ello se deduce que la Directiva 2007/66 debe interpretarse a la luz de sus considerandos 25 y 27.

71 En segundo lugar, ha de subrayarse que, ciertamente, las Directivas 89/665 y 92/13, en particular sus artículos 1, apartado 3, se limitan a establecer que los Estados miembros velarán por que 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2010, Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, C-570/08, EU:C:2010:621, apartado 37).

72 En efecto, tales disposiciones están destinadas a proteger a los operadores económicos contra la arbitrariedad del poder adjudicador y tienen por objeto garantizar la existencia, en todos los Estados miembros, de vías de recurso eficaces, para garantizar la aplicación efectiva de las normas de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos, en particular en una fase en que las infracciones aún pueden subsanarse (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, apartado 41).

73 Sin embargo, si bien las Directivas 89/665 y 92/13 exigen la existencia de vías de recurso a disposición de empresas que tengan o hayan tenido interés en obtener un determinado contrato y que se hayan visto o puedan verse perjudicadas por una presunta infracción, no puede considerarse, como ha señalado el Abogado General en el punto 63 de sus conclusiones, que el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665 y el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 92/13, lleven a cabo una armonización completa ni que, por tanto, contemplen todas las vías de recurso posibles en materia de contratación pública.

74 Por consiguiente, estas disposiciones deben interpretarse en el sentido de que no imponen ni prohíben a los Estados miembros prever la existencia de recursos en favor de autoridades de supervisión nacionales para que estas puedan declarar, con el fin de garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión, la existencia de infracciones de la normativa en materia de contratación pública.

75 Ni los considerandos 25 y 27 ni los artículos 1 y 2 de la Directiva 2007/66, que introdujeron respectivos artículos 2 *quinquies* en la Directiva 89/665 y en la Directiva 92/13, desvirtúan tal interpretación.

76 En efecto, al establecer que, en esencia, los Estados miembros garantizarán que un órgano de recurso independiente del poder adjudicador declare la ineficacia del contrato, el artículos 2 *quinquies* de la Directiva 89/665 y el artículos 2 *quinquies* de la Directiva 92/13 se han limitado a reforzar los efectos de los recursos que dichas Directivas obligan a los Estados miembros a establecer, a saber, los recursos a disposición de las empresas que tengan o hayan tenido interés en obtener un determinado contrato y que se hayan visto o puedan verse perjudicadas por una presunta infracción.

77 En tercer lugar, procede considerar que el artículo 83 de la Directiva 2014/24 y el artículo 99 de la Directiva 2014/25, que están redactados en términos idénticos, no pueden interpretarse ni en el sentido de que imponen ni en el sentido de que prohíben a los Estados miembros establecer un mecanismo de recurso de oficio en interés público, como el controvertido en el litigio principal.

78 A este respecto, es preciso señalar que el artículo 83 de la Directiva 2014/24 y el artículo 99 de la Directiva 2014/25, a la luz, respectivamente, de los considerandos 121 y 122 de la primera, y de los considerandos 127 y 128 de la segunda, figuran en el título IV, titulado «Gobernanza», de cada una de estas Directivas.

79 Así, el considerando 121 de la Directiva 2014/24 y el considerando 127 de la Directiva 2014/25 se limitan a enunciar que dichas disposiciones pretenden garantizar una «buena visión de conjunto de los posibles problemas estructurales y modelos generales en las diferentes políticas nacionales en materia de contratación a fin de hacer frente a posibles problemas de forma más selectiva».

80 En cuanto al considerando 122 de la Directiva 2014/24 y al considerando 128 de la Directiva 2014/25, estos precisan que los procedimientos de recurso establecidos respectivamente en las Directivas 89/665 y 92/13 no deben verse afectados por las Directivas 2014/24 y 2014/25. Añaden que los ciudadanos, las partes interesadas y otras personas y organismos que no tienen acceso a dichos procedimientos de recurso tienen un interés legítimo, en tanto que contribuyentes, en los procedimientos ecuánimes de contratación y que, por consiguiente, debe brindárseles la posibilidad, de un modo distinto al del

sistema de recurso contemplado en las Directivas 89/665 y 92/13, y sin que ello implique necesariamente que se les otorgue el derecho de actuar ante los órganos jurisdiccionales, de señalar posibles infracciones de las Directivas 2014/24 y 2014/25 a la autoridad o la estructura competente.

81 En este contexto, el artículo 83 de la Directiva 2014/24 y el artículo 99 de la Directiva 2014/25 disponen en sus respectivos apartados 1 que, con objeto de garantizar su ejecución correcta y eficaz, los Estados miembros velarán por que al menos las tareas establecidas en estos artículos sean realizadas por una o varias autoridades, organismos o estructuras, y, en sus apartados 2, que los Estados miembros velarán por que la aplicación de las normas de adjudicación de contratos públicos sea supervisada.

82 De este modo, estas disposiciones contienen exigencias mínimas que obligan a los Estados miembros a establecer mecanismos que permitan el control de la aplicación de las normas relativas a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos.

83 En este contexto, debe señalarse que estas disposiciones no prohíben a los Estados miembros prever la existencia de procedimientos de recurso de oficio a favor de las autoridades de supervisión nacionales, permitiendo a estas, con el fin de garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión en materia de contratación pública, que declaren la existencia de infracciones de la normativa en materia de contratación pública. Muy al contrario, como señaló el Abogado General en los puntos 72 y 73 de sus conclusiones, un procedimiento de esta naturaleza constituye una de las posibles expresiones del nuevo papel que el artículo 83 de la Directiva 2014/24 y el artículo 99 de la Directiva 2014/25 atribuyen a las autoridades de supervisión nacionales.

84 De lo anterior se desprende que las diferentes disposiciones y considerandos examinados en los apartados 69 a 83 de la presente sentencia no imponen ni prohíben a los Estados miembros que permitan a una autoridad de supervisión incoar de oficio, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión en materia de contratación pública, un procedimiento de recurso con el fin de controlar las infracciones de la normativa en materia de contratación pública.

85 No obstante, procede señalar que, cuando esté previsto, tal procedimiento de recurso de oficio se regirá por el Derecho de la Unión en la medida en que los contratos públicos objeto de tal recurso estén comprendidos en el ámbito de aplicación material de las Directivas sobre contratación pública.

86 Por consiguiente, tal procedimiento de recurso de oficio deberá respetar el Derecho de la Unión, incluidos los principios generales de dicho Derecho, de los que forma parte el principio general de seguridad jurídica.

87 En consecuencia, procede responder a las segundas cuestiones prejudiciales planteadas que los considerandos 25 y 27 de la Directiva 2007/66, el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665, el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 92/13, el artículo 83, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/24 y el artículo 99, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/25 deben interpretarse en el sentido de que ni imponen ni prohíben a los Estados miembros adoptar una normativa en virtud de la cual una autoridad de supervisión puede incoar de oficio, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión, un procedimiento de recurso al objeto de controlar las infracciones de la normativa en materia de contratación pública. Sin embargo, cuando esté previsto, tal procedimiento se regirá por el Derecho de la Unión en la medida en que los contratos públicos objeto de tal recurso estén comprendidos en el ámbito de aplicación material de las Directivas sobre contratación pública y, por tanto, deberá respetar dicho Derecho, incluidos sus principios generales, de los que forma parte el principio general de seguridad jurídica.

Cuestiones prejudiciales primeras, terceras y cuartas

88 Mediante sus cuestiones prejudiciales primeras, terceras y cuartas, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio general de seguridad jurídica se opone a que, en el marco de un procedimiento de recurso incoado de oficio por una autoridad de supervisión, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión, una nueva normativa nacional establezca, al objeto de controlar la legalidad de modificaciones de contratos públicos, la incoación de tal procedimiento en un plazo de caducidad establecido en dicha normativa, a pesar de haber expirado el plazo de caducidad establecido por la normativa anterior, que era aplicable en la fecha de dichas modificaciones.

89 Con carácter previo, debe recordarse que el Derecho de la Unión solo prohíbe las modificaciones sustanciales de un contrato público, que son aquellas que modifican las condiciones de un contrato público efectuadas durante la validez de este que constituyen una nueva adjudicación en el sentido de la Directiva 2014/24, por el motivo de que presentan características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial y de que, por consiguiente, ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales del contrato (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de junio de 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, apartado 34, y de 29 de abril de 2010, Comisión/Alemania, C-160/08, EU:C:2010:230, apartado 99).

90 Procede señalar que, si bien el principio de seguridad jurídica se impone, en virtud del Derecho de la Unión, a toda autoridad nacional, es así únicamente en la medida en que dicha autoridad deba aplicar tal Derecho (sentencias de 17 de julio de 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, apartado 65, y de 21 de marzo de 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, apartado 34).

91 Pues bien, como se desprende del apartado 85 de la presente sentencia, cuando una autoridad de supervisión nacional incoa de oficio un procedimiento de recurso contra las modificaciones introducidas, durante su ejecución, en un contrato público comprendido en el ámbito de aplicación de la normativa de la Unión en materia de contratación pública, tal recurso se rige también por el Derecho de la Unión.

92 Por consiguiente, es necesario examinar si tal recurso, incoado de oficio al objeto de que se imponga una sanción a las partes contratantes que han modificado ilegalmente el contrato que las vincula e incluso de que se declare la ineficacia de dicho contrato por este motivo, respeta el principio de seguridad jurídica cuando la nueva normativa nacional que lo establece permite reabrir los plazos de caducidad con respecto a las modificaciones realizadas, a pesar de que estas se han producido al amparo de una ley anterior y el plazo de caducidad previsto por esta última ya había expirado en la fecha en la que se inició el procedimiento de oficio.

93 A este respecto, el principio de seguridad jurídica exige, en particular, que las reglas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas (sentencias de 17 de julio de 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, apartado 69, y de 17 de diciembre de 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, apartado 59).

94 Es importante también recordar que, si bien el principio de seguridad jurídica se opone a que una normativa se aplique retroactivamente, es decir, a una situación existente antes de su entrada en vigor, con independencia de los efectos positivos o negativos que dicha aplicación pueda tener para el interesado, el mismo principio exige que toda situación de hecho sea apreciada, normalmente y salvo indicación expresa en contrario, a la luz de las normas jurídicas que le son contemporáneas, de modo que la nueva normativa solo rige para el futuro y también se aplica, salvo disposición contraria, a los efectos futuros de situaciones nacidas durante la vigencia de la ley anterior (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de septiembre de 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, apartado 37, y de 26 de mayo de 2016, Județul Neamț y Județul Bacău, C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360, apartado 55).

95 Además, en lo que se refiere específicamente a los plazos de caducidad, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, dichos plazos deben fijarse por anticipado (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma/Comisión, 41/69, EU:C:1970:71, apartado 19, y de 5 de mayo de 2011, Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 52) y ser suficientemente previsibles (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 2011, Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 34, y de 17 de septiembre de 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, apartado 58).

96 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, habida cuenta de las fechas en las que tuvieron lugar las modificaciones de los contratos públicos controvertidos en el litigio principal, era aplicable el artículo 327, apartado 2, letra a), de la Ley de Contratación Pública de 2003. Pues bien, en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Contratación Pública de 2015, el plazo que la mencionada disposición de la Ley de Contratación Pública de 2003 confería al Director de la Oficina de Contratación Pública para incoar de oficio, frente a estas modificaciones, un procedimiento ante la Comisión Arbitral había expirado varios años antes, extremo que, no obstante, corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

97 Así, al permitir la incoación de oficio de procedimientos con respecto a modificaciones introducidas en contratos públicos una vez expirados los plazos de caducidad con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Ley de Contratación Pública de 2003 aplicables a dichas modificaciones, el artículo 197, apartado 1, de la Ley de Contratación Pública de 2015 no tiene por objeto abarcar situaciones jurídicas en curso, sino que constituye una disposición de carácter retroactivo.

98 En efecto, como han subrayado Budapesti Közlekedési y la Comisión, esta normativa autoriza a la autoridad competente para iniciar tal procedimiento a reabrir los plazos de caducidad cuando esta ya se ha producido con arreglo a la normativa anterior.

99 Es cierto que el Derecho de la Unión admite, excepcionalmente, que un acto pueda tener efecto retroactivo cuando lo exige la finalidad que pretenda alcanzarse y se respeta debidamente la legítima confianza de los interesados (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2004, Gerekens y Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, apartado 24).

100 No obstante, el principio de protección de la confianza legítima se opone a que las modificaciones introducidas en una normativa nacional permitan a una autoridad de supervisión nacional incoar un procedimiento de recurso a pesar de haber expirado el plazo de caducidad previsto por la normativa anterior, aplicable en la fecha de dichas modificaciones.

101 Por último, las consideraciones que figuran en los apartados 90 a 100 de la presente sentencia no quedan desvirtuadas por el hecho de que la Ley de Contratación Pública de 2015 tenga por objeto garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión en materia de contratación pública y paliar las lagunas jurídicas, técnicas o de organización que hubieran podido derivarse de la aplicación de la normativa anterior.

102 En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales primeras, terceras y cuartas que el principio general de seguridad jurídica se opone a que, en el marco de un procedimiento de recurso incoado de oficio por una autoridad de supervisión, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión, una nueva normativa nacional establezca, al objeto de controlar la legalidad de modificaciones de contratos públicos, la incoación de tal procedimiento en un plazo de caducidad establecido en dicha normativa, a pesar de haber expirado el plazo de caducidad establecido por la normativa anterior, que era aplicable en la fecha de dichas modificaciones.

Quintas cuestiones prejudiciales

103 Mediante sus quintas cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, si, en caso de que se responda de manera negativa a las cuestiones primeras, terceras y cuartas, el principio de proporcionalidad se opone a que un órgano jurisdiccional nacional pueda apreciar el carácter razonable y proporcionado de los períodos de tiempo transcurridos entre la comisión de la infracción, la expiración de los plazos de caducidad anteriores y el procedimiento incoado para investigar la infracción, y pueda deducir de ello consecuencias acerca de la validez de la decisión administrativa impugnada o cualquier otra consecuencia jurídica prevista por el Derecho del Estado miembro.

104 Habida cuenta de la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primeras, terceras y cuartas, no procede responder a las quintas cuestiones prejudiciales.

Costas

105 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 han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

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

1) **Los considerandos 25 y 27 de la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, 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; el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en su versión modificada por la Directiva 2007/66; el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, en su versión modificada por la Directiva 2007/66; el artículo 83, apartados 1 y 2, 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, y el artículo 99, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, deben interpretarse en el sentido de que ni imponen ni prohíben a los Estados miembros adoptar una normativa en virtud de la cual una autoridad de supervisión puede incoar de oficio, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión Europea, un procedimiento de recurso al objeto de controlar las infracciones de la normativa en materia de contratación pública. Sin embargo, cuando esté previsto, tal procedimiento se regirá por el Derecho de la Unión en la medida en que los contratos públicos objeto de tal recurso estén comprendidos en el ámbito de aplicación material de las Directivas sobre contratación pública y, por tanto, deberá respetar dicho Derecho, incluidos sus principios generales, de los que forma parte el principio general de seguridad jurídica.**

2) **El principio general de seguridad jurídica se opone a que, en el marco de un procedimiento de recurso incoado de oficio por una autoridad de supervisión, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión Europea, una nueva normativa nacional establezca, al objeto de controlar la legalidad de modificaciones de contratos públicos, la incoación de tal procedimiento en un plazo de caducidad establecido en dicha normativa, a pesar de haber expirado el plazo de caducidad establecido por la normativa anterior, que era aplicable en la fecha de dichas modificaciones.**

Firmas