Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 21 de mayo de 2015 [1]

Asunto C-166/14

MedEval — Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH
contra
Bundesvergabeamt

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

«Contratos públicos — Directivas 89/665/CEE y 2007/66/CE — Procedimiento de recurso — Tutela judicial efectiva — Indemnización — Plazos de preclusión»

I. **Introducción**

1. ¿Es compatible con el Derecho de la Unión que una empresa que se siente perjudicada por la adjudicación presuntamente ilegal de un contrato público, transcurridos seis meses ya no pueda reclamar una indemnización al poder adjudicador, ni siquiera si durante dicho plazo no ha tenido noticia alguna de la celebración del contrato y, por tanto, tampoco de sus posibles perjuicios? Ésta es esencialmente la cuestión que el Tribunal de Justicia debe examinar en el presente procedimiento de decisión prejudicial.

2. La cuestión se plantea en el contexto de un contrato público que fue adjudicado en Austria en el sector de la sanidad pública. Un poder adjudicador celebró un contrato relativo a la prestación de determinados servicios en el sector sanitario sin un anuncio previo, mediante «adjudicación directa» (también llamada «adjudicación por contrato privado»). Un tercero que sólo más tarde tuvo conocimiento de dicha operación reclama ahora una indemnización por daños y perjuicios que se le deniega por haber expirado el plazo de preclusión de seis meses vigente en Austria para el control de la legalidad de las decisiones de adjudicación.

3. En el presente caso, para saber si un plazo de preclusión tan estricto y breve para las solicitudes de revisión dirigidas a ejercer acciones indemnizatorias es compatible con la Directiva 89/665/CEE [2] (en lo sucesivo, «Directiva sobre recursos»), en su versión resultante de la Directiva 2007/66/CE, [3] debe atenderse a los principios de efectividad y equivalencia del Derecho de la Unión. Asimismo, es preciso

1 — Lengua original: alemán.

2 — Directiva del Consejo de 21 de diciembre de 1989 relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO L 395, p. 33).

3 — Directiva 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 (DO L 335, p. 31). Las modificaciones introducidas por el artículo 46 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94, p. 1), carecen de relevancia para el presente caso.

hallar un justo equilibrio entre los intereses contrapuestos de la seguridad jurídica y de la tutela judicial efectiva en materia de contratación pública. Al analizar los distintos aspectos de esta problemática me remitiré a mis anteriores conclusiones presentadas en los asuntos Pressetext Nachrichtenagentur [4] y Uniplex (UK), [5] así como a algunas recientes sentencias del Tribunal de Justicia.

II. **Marco jurídico**

A. *Derecho de la Unión*

4. Constituye el marco jurídico del presente procedimiento la Directiva sobre recursos, en su versión modificada por la Directiva 2007/66.

5. El artículo 1, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva sobre recursos establece:

«En lo relativo a los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18/CE, [[6]] 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.»

6. El artículo 2 de la Directiva sobre recursos trata de los requisitos del procedimiento de recurso, y dispone:

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

[...]

b) anular o hacer que se anulen las decisiones ilegales […];

c) conceder una indemnización por daños y perjuicios a las personas perjudicadas por una infracción.

[...]

6. Los Estados miembros podrán establecer que, cuando se reclamare una indemnización por daños y perjuicios alegando que la decisión se adoptó de forma ilegal, la decisión cuestionada deba ser anulada en primer término por un organismo que tenga la competencia necesaria a tal efecto.

[...]»

4 — C-454/06, EU:C:2008:167.

5 — C-406/08, EU:C:2009:676.

6 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134, p. 114, corrección de errores en DO L 351, p. 44, y en DO 2005, L 329, p. 40).

7. El artículo 2 *quinquies* de la Directiva sobre recursos («Ineficacia») establece:

«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;

[...]»

8. En el artículo 2 *septies* de la Directiva sobre recursos («Plazos») se establece:

«1. Los Estados miembros podrán disponer que la interposición de recurso de conformidad con el artículo 2 *quinquies*, apartado 1, deba realizarse:

[...]

b) y en cualquier caso, antes de que transcurran como mínimo seis meses a partir del día siguiente a la fecha de celebración del contrato.

2. En todos los demás casos, [...] los plazos para la interposición de recursos serán los que determine la legislación nacional [...]»

B. *Derecho nacional*

9. La Ley federal austriaca de contratación pública (Bundesvergabegesetz 2006;[7] en lo sucesivo, «BVergG 2006») contiene normas de transposición de las mencionadas disposiciones de la Directiva sobre recursos. En su versión aquí relevante[8] preveía un procedimiento de declaración ante el Bundesvergabeamt.

10. El artículo 331 de la BVergG 2006 establece, a este respecto:

«(1) Toda empresa que tuviera interés en celebrar un contrato comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley, siempre que haya sufrido o pueda sufrir un perjuicio debido a la presunta ilegalidad, podrá solicitar que se declare que:

[...]

2. la tramitación de un procedimiento de adjudicación sin anuncio previo de licitación [...] fue ilegal [...]

[...]»

11. El artículo 332 de la BVergG 2006 se refiere a la admisibilidad de la solicitud de declaración. Su apartado 3 dispone:

«Las solicitudes a las que se refiere el artículo 331, apartado 1, [punto 2], deberán presentarse en el plazo de seis meses a contar desde el día siguiente al de la adjudicación. [...]

7 — Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Ley federal austriaca de contratación pública), BGBl. I nº 17/2006.

8 — BGBl. I, nº 15/2010.

[...]»

12. Con arreglo al artículo 334, apartado 2, de la BVergG 2006, una vez declarado que un procedimiento de licitación se ha tramitado indebidamente sin anuncio previo, en principio, el Bundesvergabeamt deberá declarar la nulidad del contrato.

13. El artículo 341 de la BVergG 2006 contiene disposiciones de procedimiento relacionadas con las demandas indemnizatorias. Su apartado 2 dispone:

«Sólo se admitirá una demanda indemnizatoria si previamente se ha producido una declaración por parte de la autoridad competente para controlar las adjudicaciones, en el sentido de que:

[...]

2. la tramitación de un procedimiento de adjudicación sin anuncio previo de licitación [...] fue ilegal [...]

[...]»

III. **Hechos y cuestión prejudicial**

14. El procedimiento principal versa sobre un litigio entre MedEval — Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (en lo sucesivo, «MedEval») y el Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Federación austriaca de organismos de seguridad social; en lo sucesivo, «Hauptverband»). Este último es una entidad de Derecho público que engloba a todos los organismos de la seguridad social en Austria.

15. El 10 de agosto de 2010, el Hauptverband celebró con la Pharmazeutische Gehaltskasse (otra entidad de Derecho público entre cuyas funciones figura la liquidación de las recetas entre las farmacias y los distintos organismos de seguridad social), sin anuncio previo, un contrato relativo a la ejecución de un proyecto de mejora de la seguridad de los pacientes («e-Medikation»).

16. En opinión de MedEval, dicha operación constituye una adjudicación directa ilícita, y por ese motivo, el 1 de marzo de 2011, solicitó al Bundesvergabeamt austriaco, con arreglo al artículo 331, apartado 1, punto 2, de la BVergG 2006, que declarase la ilegalidad de la actuación del Hauptverband.

17. El Bundesvergabeamt desestimó la solicitud mediante resolución de 11 de mayo de 2011, por no haber sido presentada dentro del plazo de seis meses desde la adjudicación (es decir, en este caso, desde la celebración del contrato), establecido en el artículo 332, apartado 3, de la BVergG 2006.

18. Según expone el Verwaltungsgerichtshof, que actualmente conoce del asunto, con arreglo al Derecho austriaco el plazo para iniciar el procedimiento declarativo en materia de contratación pública comienza a correr con independencia del conocimiento de la celebración del contrato por parte del solicitante. No obstante, dado que la alegación de una infracción de la legislación sobre contratos públicos en tal procedimiento no sólo es requisito para la declaración de nulidad del contrato, sino también para el ejercicio de una acción indemnizatoria, el Verwaltungsgerichtshof alberga dudas sobre la compatibilidad de dicho plazo con el Derecho de la Unión.

19. Por este motivo, ha remitido al Tribunal de Justicia, mediante resolución de 25 de marzo de 2014, recibida el 8 de abril de 2014, la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular los principios generales de equivalencia y efectividad y la Directiva 89/665/CEE, en su versión resultante de la Directiva 2007/66/CE, en el sentido de que se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual una solicitud de declaración de infracción en materia de contratación pública debe presentarse en el plazo de seis meses desde la celebración del contrato, cuando la declaración de una infracción en materia de contratación pública no sólo es requisito para la declaración de nulidad del contrato, sino también para el ejercicio de una acción indemnizatoria?»

20. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han presentado observaciones por escrito MedEval, el Hauptverband, los Gobiernos austriaco e italiano y la Comisión Europea. En la vista celebrada el 22 de abril de 2014 han intervenido MedEval, el Gobierno austriaco y la Comisión.

IV. **Apreciación jurídica**

21. Con su cuestión prejudicial, el Verwaltungsgerichtshof desea saber, en esencia, si es compatible con el Derecho de la Unión una normativa nacional con arreglo a la cual el procedimiento de recurso para determinar la ilicitud de decisiones de las entidades adjudicadoras sólo puede iniciarse en el plazo de seis meses, aun cuando la determinación de la ilegalidad solamente se solicite como requisito para ejercitar una acción indemnizatoria.

22. La cuestión se plantea sobre el trasfondo de la especial configuración que tiene en Austria la protección en materia de contratos públicos, que en la fase *posterior* a la adjudicación se basa en un procedimiento mediante el cual inicialmente sólo se declara la ilegalidad de la adjudicación. Por lo tanto, tal declaración no sólo es requisito para una eventual anulación del contrato celebrado por el poder adjudicador, sino también para la simple reclamación de una indemnización por un tercero como MedEval.

23. Según se desprende de la petición de decisión prejudicial, en el presente caso el Verwaltungsgerichtshof solamente debe pronunciarse sobre la licitud del mencionado plazo de preclusión de seis meses en relación con el *ejercicio de una acción indemnizatoria* por personas que se sienten perjudicadas por la adjudicación. En cambio, no es objeto del procedimiento la cuestión de qué plazos se pueden imponer a las solicitudes de declaración de *nulidad de un contrato*.

24. Para responder a la cuestión prejudicial conviene analizar, en primer lugar, la Directiva sobre recursos (véase, a continuación, la sección A) y, después, los principios de efectividad y de equivalencia del Derecho de la Unión (véase, más adelante, sección B). La compatibilidad con el Derecho de la Unión de un régimen de plazos como el austriaco requiere que éste sea compatible no sólo con la letra, sino también con el espíritu de la Directiva sobre recursos, determinado en atención a los principios de efectividad y de equivalencia. En la medida en que la Directiva concede a los Estados miembros un margen de apreciación, éstos deben hacer uso de él respetando los mencionados principios.

A. *La Directiva sobre recursos*

25. La tutela judicial de los particulares frente a las decisiones de adjudicación de los poderes adjudicadores se regula con detalle en la Directiva sobre recursos.[9] Ésta obliga a los Estados miembros a disponer un procedimiento adecuado para revisar las adjudicaciones de los poderes adjudicadores (el llamado «procedimiento de recurso»). Con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la Directiva, dichos procedimientos de recurso deben permitir, en particular, la anulación de las decisiones ilegales [letra b)] y la concesión de una indemnización a los perjudicados [letra c)].

26. Aunque la versión original de la Directiva sobre recursos no contenía aún ninguna norma expresa sobre los plazos en que se ha de iniciar un procedimiento de recurso, ahora sí incluye una disposición concreta al respecto en su artículo 2 *septies*. Con arreglo a su apartado 1, letra b), los Estados miembros pueden establecer un plazo de preclusión absoluta de (al menos) seis meses a partir del día siguiente a la fecha de celebración del contrato.

27. No obstante, según el propio tenor de la disposición, dicho plazo de preclusión sólo afecta a los recursos «de conformidad con el artículo 2 *quinquies*, apartado 1» de la Directiva sobre recursos, es decir, los dirigidos a la declaración de la ineficacia del contrato celebrado por el poder adjudicador.

28. Por lo tanto, en contra de lo alegado por Austria, la posibilidad de establecer un plazo de preclusión de seis meses que concede el artículo 2 *septies*, apartado 1, de la Directiva sobre recursos no se refiere al ejercicio de una acción indemnizatoria. A ésta, por el contrario, se refiere el artículo 2 *septies*, apartado 2, de la Directiva sobre recursos, con arreglo al cual «en todos los demás casos» los plazos para la interposición de recursos se rigen por la legislación nacional. Así lo ha recordado acertadamente la Comisión.

29. Además del mencionado tenor del artículo 2 *septies* de la Directiva sobre recursos, también confirman esta conclusión los objetivos perseguidos en su día con la reforma de dicha Directiva. En efecto, según se desprende del decimotercer considerando de la Directiva 2007/66, en principio todo contrato celebrado mediante adjudicación directa ilegal debe considerarse sin efectos. A este respecto, el legislador de la Unión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual tales adjudicaciones constituyen la infracción más importante del Derecho comunitario en materia de contratos públicos,[10] pero al mismo tiempo añade, en su vigesimoquinto considerando, que, por razones de seguridad jurídica, deben disponerse «plazos de prescripción» para el inicio de procedimientos de recurso dirigidos a determinar la ineficacia de los contratos. Éste es el contexto en que se inserta la normativa sobre el plazo de preclusión de seis meses previsto en el artículo 2 *septies*, apartado 1, de la Directiva sobre recursos.

9 — Se refiere a los contratos de obra, de suministro y de servicios. Véase también 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 L 76, p. 14).

10 — Véase el apartado 37 de la sentencia Stadt Halle y RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5), en cuya versión alemana se habla de «einem ganz beträchtlichen Verstoß [...] gegen das Gemeinschaftsrecht über das öffentliche Auftragswesen» [en español, «la infracción más grave del Derecho comunitario en materia de contratos públicos»]. La redacción utilizada en las versiones francesa e inglesa de dicha sentencia es, respectivamente: «la violation la plus importante du droit communautaire en matière de marchés publics» y «the most serious breach of Community law in the field of public procurement».

30. El ejercicio aquí controvertido de una acción indemnizatoria por lo general no tiene como consecuencia la declaración de ineficacia de un contrato perfeccionado en virtud de una adjudicación ilícita. [11] En consecuencia, en un procedimiento de recurso dirigido a la obtención de una indemnización los intereses en juego no son los mismos que en un procedimiento de recurso con el que se pretende declarar la ineficacia de contratos ya celebrados. La necesidad de seguridad jurídica en los procedimientos meramente indemnizatorios es menor que en aquellos en los que se dirime la eficacia de contratos. [12]

31. Incumbe a los Estados miembros tener en cuenta los especiales intereses en juego en los procedimientos indemnizatorios. Con arreglo al artículo 2 *septies*, apartado 2, de la Directiva sobre recursos, a ellos les corresponde, dentro de su autonomía procesal, establecer los plazos para que los afectados puedan interponer un recurso a fin de ejercitar una acción indemnizatoria por la adjudicación presuntamente ilícita de contratos. [13]

B. *Sobre los principios de equivalencia y efectividad*

32. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a falta de una normativa de la Unión aplicable corresponde a los Estados miembros determinar las vías procesales destinadas a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. No obstante, la regulación procesal de dichos recursos no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). [14]

33. En particular, la configuración del procedimiento para la defensa de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión a las personas que se sienten perjudicadas por las decisiones de los poderes adjudicadores no debe afectar a la eficacia práctica de la Directiva sobre recursos. [15]

1. Principio de efectividad

34. Por lo que respecta al *principio de efectividad*, se plantea la cuestión de si un plazo de preclusión como el plazo de seis meses que rige en Austria en virtud del artículo 332, apartado 3, de la BVergG 2006 no hace en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio del derecho a una indemnización consagrado en el artículo 2, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre recursos.

11 — Véase el artículo 2, apartado 7, de la Directiva sobre recursos, conforme al cual, excepto en los casos previstos en los artículos 2 *quinquies* a 2 *septies*, los efectos de las resoluciones de recursos sobre un contrato celebrado tras un procedimiento de adjudicación se determinarán con arreglo al Derecho nacional.

12 — Véanse los puntos 39 y 40 de las presentes conclusiones, así como el punto 165 de mis conclusiones presentadas en el asunto Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) y los puntos 33 y 34 de mis conclusiones presentadas en el asunto Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

13 — Véanse las sentencias Universale-Bau y otros (C-470/99, EU:C:2002:746), apartado 71, y Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45), apartado 26.

14 — Véanse las sentencias Rewe (33/76, EU:C:1976:188), apartado 5; Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437), apartado 12, y van der Weerd y otros (C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318), apartado 28, y Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 37.

15 — Véanse las sentencias Universale-Bau y otros (C-470/99, EU:C:2002:746), apartado 72; Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45), apartado 27, y eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166), apartado 40.

35. En principio, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el establecimiento de unos plazos de preclusión adecuados no suscita duda alguna, pues tales plazos redundan en el interés fundamental de la seguridad jurídica.[16] El principio de seguridad jurídica también se ve reflejado en el artículo 1, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva sobre recursos, con arreglo al cual la supervisión de las decisiones de adjudicación debe producirse, «en particular, lo más rápidamente posible». Sin embargo, esa misma disposición exige también que las decisiones de adjudicación puedan ser recurridas «de forma eficaz», de manera que, junto a la aspiración de seguridad jurídica, subraya también la necesidad de conceder una tutela judicial efectiva (véase al respecto también el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales).

36. Ambos aspectos (seguridad jurídica y tutela judicial efectiva) deben ser considerados al valorar la idoneidad de los plazos de preclusión en el procedimiento de recurso en materia de contratos públicos. A este respecto procede tener debidamente en cuenta la naturaleza y las consecuencias jurídicas del recurso de que se trate, así como los derechos e intereses en cuestión de los afectados.[17]

37. Por lo tanto, en el presente caso se plantea la cuestión de si las consideraciones que en cuanto al examen de la eficacia de los contratos abogan por un plazo de preclusión especialmente estricto y breve se pueden aplicar por igual a las demandas indemnizatorias.

38. Yo entiendo que no es así. Como ya he expuesto, los intereses en juego son distintos en uno y otro caso.

39. Al poder adjudicador y a la persona con la que ha celebrado un contrato les une la clara y legítima necesidad de seguridad jurídica en relación con el contrato celebrado entre ellos. Si dicho contrato es declarado ineficaz *a posteriori*, para ellos dicha declaración representará una grave y drástica consecuencia jurídica. Por eso mismo está justificado configurar restrictivamente los recursos dirigidos a obtener la ineficacia de los contratos (*tutela judicial primaria*). Por lo tanto, en tales procedimientos es adecuado el establecimiento de un plazo de preclusión absoluto de seis meses (como permite el artículo 2 *septies*, apartado 1, de la Directiva sobre recursos), y ese plazo puede comenzar a correr con independencia del conocimiento de una presunta infracción en materia de contratos públicos por parte del interesado.[18]

40. En cambio, los recursos dirigidos a obtener una indemnización (*tutela judicial secundaria*) en principio no tienen incidencia alguna sobre la eficacia de los contratos ya celebrados. Los intereses de las partes del contrato se ven mucho menos afectados por la posibilidad de una indemnización que en caso de una anulación del contrato. De ahí se deriva que el equilibrio entre las consideraciones de seguridad jurídica y las de tutela judicial efectiva en los procedimientos de recurso para la obtención de una indemnización no se logre de la misma manera que en los procedimientos de recurso dirigidos a declarar la ineficacia de un contrato. Es más, en los procedimientos dirigidos a obtener una indemnización las exigencias de la tutela judicial efectiva han de pesar mucho más, y no estaría justificado concebir las modalidades de esos recursos de forma tan estricta como en el caso de la impugnación de contratos.[19]

16 — Véanse las sentencias Rewe (33/76, EU:C:1976:188), apartado 5; Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544), apartado 19, y Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418), apartado 36, así como, especialmente relacionadas con la Directiva sobre recursos, las sentencias Universale-Bau y otros (C-470/99, EU:C:2002:746), apartado 76; Santex (C-327/00, EU:C:2003:109), apartado 52; Lämmerzahl (C-241/06, EU:C:2007:597), apartados 50 y 51, y eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166), apartado 51.

17 — Véase el punto 161 de mis conclusiones presentadas en el asunto Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).

18 — Véanse el punto 162 de mis conclusiones presentadas en el asunto Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) y el punto 33 de mis conclusiones presentadas en el asunto Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

19 — Véanse los puntos 163 a 167 de mis conclusiones presentadas en el asunto Pressetext Nachrichtenagentur (C-450/06, EU:C:2008:167) y el punto 34 de mis conclusiones presentadas en el asunto Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676). Esta distinción entre tutela judicial primaria y secundaria se refleja también en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; por ejemplo, en la sentencia Idrodinamica Spurgo Velox y otros (C-161/13, EU:C:2014:307), apartados 45 y 46.

41. No puede prosperar la argumentación de Austria cuando, a este respecto, alega que los derechos indemnizatorios de terceros también implican una inseguridad jurídica inasumible para el poder público, porque «generalmente presentan una conexión con las disposiciones sobre la actuación del Estado» y la disponibilidad de fondos públicos es limitada. Los poderes adjudicadores tienen en todo momento la posibilidad de evitar de antemano toda posible reclamación de indemnizaciones ateniéndose estrictamente a las disposiciones sobre contratos públicos.

42. La remisión de Austria e Italia al artículo 2, apartado 6, de la Directiva sobre recursos tampoco lleva a otra conclusión. Aunque dicha disposición faculta a los Estados miembros para establecer un sistema en dos fases en que el ejercicio de una acción indemnizatoria basada en la ilegalidad de una decisión de adjudicación se vincule precisamente a la previa «anulación» de dicha decisión, de ahí no se deduce en modo alguno que los *plazos de preclusión* para las solicitudes de declaración de ilegalidad de una decisión de adjudicación deban configurarse, especialmente en relación con las acciones indemnizatorias, de la misma manera que las solicitudes dirigidas a obtener la ineficacia de contratos ya celebrados.

43. Por el contrario, en el Derecho interno los plazos de preclusión que puedan existir para las solicitudes de revisión en relación con el ejercicio de acciones indemnizatorias deben establecerse atendiendo al principio de efectividad. No deben ser necesariamente más amplios que los plazos para presentar la solicitud de declaración de ineficacia de los contratos. Mucho más importante es el momento de inicio del cómputo de dichos plazos: el ejercicio efectivo de acciones indemnizatorias requiere que los plazos establecidos para iniciar los procedimientos previos de control de presuntas infracciones en materia de contratos públicos en que se basa la reclamación de indemnización comiencen a correr únicamente a partir de la fecha en que el demandante tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción,[20] por ejemplo, mediante un anuncio con arreglo al artículo 35, apartado 4, de la Directiva 2004/18.

44. La Comisión alega acertadamente que, precisamente en el caso en que se reproche una adjudicación directa ilícita, cabe presumir que los perjudicados difícilmente podrán informarse sobre la celebración del contrato. Si para la interposición de cualquier recurso se atendiese únicamente al momento de la celebración del contrato como momento de inicio del cómputo del plazo, el poder adjudicador evitaría tanto el riesgo de una anulación del contrato como el de tener que pagar una indemnización simplemente ocultando durante el tiempo suficiente la celebración del contrato. Pero esto sería contrario al objetivo de la Directiva sobre recursos de ofrecer a los interesados una posibilidad efectiva de actuación contra las adjudicaciones directas ilícitas.[21]

45. En consecuencia, el principio de efectividad se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual una solicitud de declaración de infracción en materia de contratos públicos debe presentarse en el plazo de seis meses desde la celebración del contrato, aun cuando dicha declaración solamente se inste como requisito para la posterior interposición de una demanda indemnizatoria. Por el contrario, el plazo de preclusión para presentar una solicitud de declaración dirigida a reclamar una indemnización no puede empezar a correr antes de que el perjudicado conozca o deba conocer la presunta infracción en materia de contratos públicos.

46. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar cuándo MedEval tuvo o debió haber tenido dicho conocimiento en el presente caso.

20 — Véanse las sentencias Universale-Bau y otros (C-470/99, EU:C:2002:746), apartado 78; Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45), apartado 32; Idrodinamica Spurgo Velox y otros (C-161/13, EU:C:2014:307), apartado 37, y eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166), apartado 52.

21 — Véase el sexto considerando de la Directiva sobre recursos, conforme al cual es necesario garantizar en todos los Estados miembros procedimientos adecuados con miras a permitir la anulación de las decisiones ilegales y la indemnización de las personas perjudicadas por una infracción.

2. Principio de equivalencia

47. Sólo en aras de la exhaustividad procede analizar brevemente, para concluir, si la normativa austriaca controvertida entra también en conflicto con el principio de equivalencia.

48. Según expone el Verwaltungsgerichtshof, en Austria las acciones indemnizatorias prescriben, con arreglo a las disposiciones civiles generales, tras un plazo de tres años desde el conocimiento del daño y del causante. Por lo tanto, a primera vista parece evidente que una configuración de las vías procesales para el ejercicio de una acción indemnizatoria por infracciones en materia de contratos públicos como la que se establece en la BVergG 2006 es menos favorable (y, por tanto, infringe el principio de equivalencia), ya que según esta última se ha de interponer un recurso dentro de un plazo de preclusión absoluto de seis meses desde la celebración del contrato.

49. A otra conclusión se llega, sin embargo, si se tienen en cuenta las particularidades de la tutela judicial en materia de contratos públicos. En efecto, como ya he señalado, el artículo 1, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva sobre recursos subraya expresamente el aspecto de la posibilidad de recurrir «lo más rápidamente posible». Se ha de crear seguridad jurídica a la mayor brevedad posible. En consecuencia, no cabe duda alguna de que para las solicitudes de revisión en materia de contratos públicos (incluidas las dirigidas sólo a obtener una indemnización) rigen plazos más breves que para el ejercicio de una acción indemnizatoria con arreglo a las disposiciones generales del Derecho interno.[22]

50. Por lo tanto, el principio de equivalencia no se opone al establecimiento de un plazo especial de preclusión para las solicitudes de declaración dirigidas a la reclamación de una indemnización por infracciones en materia de contratos públicos, aunque el plazo general de prescripción para las acciones indemnizatorias con arreglo al Derecho interno sea mayor.

V. **Conclusión**

51. En virtud de todo lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial del Verwaltungsgerichtshof austriaco del modo siguiente:

«El artículo 2 *septies*, apartado 2, de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, debe interpretarse, a la luz del principio de efectividad, en el sentido de que:

— se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual una solicitud de declaración de infracción en materia de contratación pública debe presentarse en el plazo de preclusión de seis meses desde la celebración del contrato, siempre que dicha declaración sea sólo requisito para el ejercicio de una acción indemnizatoria, y

— el plazo para presentar una solicitud de declaración dirigida a reclamar una indemnización no puede empezar a correr antes de que el perjudicado conozca o deba conocer la presunta infracción en materia de contratos públicos.»

22 — Véase el punto 157 de mis conclusiones presentadas en el asunto Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).