Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 6 de octubre de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia civil — Reglamento (UE) n.º 1215/2012 — Artículo 1, apartado 1 — Materia civil y mercantil — Artículo 35 — Medidas provisionales y cautelares — Acción basada en un contrato para la construcción de una vía rápida pública celebrado entre una autoridad pública y dos sociedades de Derecho privado — Demanda de medidas provisionales relativa a penalidades y garantías derivadas de dicho contrato — Resolución sobre medidas provisionales ya dictada por un órgano jurisdiccional competente en cuanto al fondo»

En el asunto C-581/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria), mediante resolución de 28 de octubre de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de noviembre de 2020, en el procedimiento entre

Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

y

TOTO SpA — Costruzioni Generali,

Vianini Lavori SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader (Ponente) y los Sres. M. Safjan y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de julio de 2021;

* Lengua del procedimiento: búlgaro.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, por el Sr. O. Temnikov, advokat;

– en nombre de TOTO SpA — Costruzioni Generali y Vianini Lavori SpA, por el Sr. A. Valov, asistido por los Sres. V. P. Penkov, N. G. Tsvetanov y P. D. Tsanov, la Sra. V. V. Tomova y los Sres. B. H. Strizhlev y V. K. Semkov, advokati, y por la Sra. M. T. Stoeva, representante;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y la Sra. S. Żyrek, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Heller y el Sr. I. Zaloguin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de septiembre de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 1, apartado 1, y 35 del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (Tesoro Público de la República de Polonia, representado por su director general de Carreteras y Autopistas Estatales) (en lo sucesivo, «director general de Carreteras») y TOTO SpA — Costruzioni Generali y Vianini Lavori SpA (en lo sucesivo, «empresas constructoras»), sociedades de Derecho italiano, en relación con un contrato de construcción de una vía rápida en Polonia.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 10, 33 y 34 del Reglamento n.º 1215/2012 exponen:

«(10) El ámbito de aplicación material del presente Reglamento debe abarcar lo esencial de las materias civil y mercantil, salvo determinadas materias claramente determinadas, […]

[…]

(33) Cuando las medidas provisionales y cautelares sean ordenadas por un órgano jurisdiccional competente en cuanto al fondo del asunto, debe garantizarse la libre circulación de las mismas en virtud del presente Reglamento. No obstante, las medidas provisionales y cautelares ordenadas por dicho órgano jurisdiccional sin que el demandado haya sido citado a comparecer no deben reconocerse ni ejecutarse en virtud del presente Reglamento, a no ser que la resolución que contenga la medida sea notificada al demandado antes de su ejecución. Esto no debe obstar al reconocimiento y ejecución de tales medidas en virtud del Derecho nacional. Cuando las medidas provisionales y cautelares sean ordenadas por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que no es competente en cuanto al fondo del asunto, su efecto debe circunscribirse, en virtud del presente Reglamento, al territorio de ese Estado miembro.

(34) Procede garantizar la continuidad entre el Convenio [de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1972, L 299, p. 32; texto consolidado en DO 1998, C 27, p. 1)], el Reglamento (CE) n.º 44/2001 [del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1)] y el presente Reglamento; a tal efecto, es oportuno establecer disposiciones transitorias. La misma continuidad debe aplicarse por lo que respecta a la interpretación del Convenio de Bruselas de 1968 y de los Reglamentos que lo sustituyen por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.»

4 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 dispone:

«El presente Reglamento se aplicará en materia civil y mercantil con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. No se aplicará, en particular, a las materias fiscal, aduanera ni administrativa, ni a la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (*acta iure imperii*).»

5 A tenor del artículo 2, letra a), de dicho Reglamento:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) […]

A los efectos del capítulo III, "*resolución*" engloba las medidas provisionales o las medidas cautelares acordadas por un órgano jurisdiccional competente, en virtud del presente Reglamento, para conocer sobre el fondo del asunto. No se incluyen las medidas provisionales y cautelares que el órgano jurisdiccional acuerde sin que el demandado sea citado a comparecer, a no ser que la resolución relativa a la medida haya sido notificada al demandado antes de su ejecución».

6 El artículo 25 del citado Reglamento, que forma parte de la sección 7 de su capítulo II, titulado «Competencia», dispone en su apartado 1:

«Si las partes, con independencia de su domicilio, han acordado que un órgano jurisdiccional o los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro sean competentes para conocer de cualquier litigio que haya surgido o que pueda surgir con ocasión de una determinada relación jurídica, tal órgano jurisdiccional o tales órganos jurisdiccionales serán competentes, a menos que el acuerdo sea nulo de pleno derecho en cuanto a su validez material según el Derecho de dicho Estado miembro. Esta competencia será exclusiva, salvo pacto en contrario entre las partes. […]

[…]»

7 El artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012, que figura en la sección 10 del mencionado capítulo II, establece:

«Podrán solicitarse a los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro medidas provisionales o cautelares previstas por la ley de dicho Estado miembro, incluso si un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro es competente para conocer del fondo del asunto.»

Derecho búlgaro

8 El artículo 18 de la Grazhdanski protsesualen kodeks (Ley de Enjuiciamiento Civil), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «GPK»), titulado «Inmunidad judicial», establece:

«1) Los tribunales búlgaros serán competentes para conocer de las acciones en las que sea parte un Estado extranjero o una persona dotada de inmunidad judicial, en los siguientes casos:

1. en caso de renuncia a la inmunidad judicial;

2. en caso de acciones derivadas de relaciones contractuales, cuando el lugar de ejecución de la obligación se halle en la República de Bulgaria;

3. en caso de una acción de indemnización por una falta cometida en la República de Bulgaria;

4. en caso de acciones relativas a derechos sobre bienes hereditarios y herencias vacantes en la República de Bulgaria;

5. en asuntos que sean de competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales búlgaros.

2) Lo dispuesto en el apartado 1, puntos 2, 3 y 4, no se aplicará a los negocios jurídicos o a los actos realizados por personas en el ejercicio de sus funciones oficiales o en relación con el ejercicio de prerrogativas de poder público de un Estado extranjero.»

9 El artículo 389 de la GPK, titulado «Medidas provisionales respecto a las acciones ejercitadas», dispone:

«1) En cualquier estado del procedimiento y hasta que finalice la fase de prueba en la apelación, la parte actora podrá solicitar al órgano jurisdiccional que conoce del asunto la adopción de medidas provisionales.

2) Las medidas provisionales están permitidas para todas las categorías de recursos.»

10 El artículo 391 de la GPK, titulado «Requisitos para la adopción de medidas provisionales», establece en su apartado 1:

«Se adoptarán medidas provisionales relativas a una acción principal cuando, en su defecto, resulte imposible o difícil para la parte actora hacer valer los derechos derivados de la resolución y si:

1. la acción principal está respaldada por pruebas documentales convincentes o

2. se constituye una garantía por un importe fijado por el órgano jurisdiccional […]».

11 Bajo el título «Inadmisibilidad de las medidas provisionales», el artículo 393 de la GPK dispone:

«1) No podrán adoptarse medidas provisionales en relación con un recurso que tenga por objeto un crédito pecuniario contra el Estado, los organismos públicos, los municipios y los establecimientos hospitalarios contemplados en el artículo 5, apartado 1, de la Zakon za lechebnite zavedenya [(Ley de Establecimientos Hospitalarios)], o créditos de los establecimientos hospitalarios contra la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad.

2) No podrán adoptarse medidas provisionales en relación con un recurso respecto a un crédito pecuniario y en forma de embargo preventivo de los créditos que no puedan ser objeto de ejecución forzosa. […]»

12 El artículo 397 de la GPK, titulado «Tipos de medidas», establece en su apartado 1:

«La medida provisional se adoptará mediante:

1. una orden de embargo preventivo de un bien inmueble;

2. una orden de embargo preventivo de bienes muebles o créditos del deudor;

3. otras medidas adecuadas, determinadas por el órgano jurisdiccional, incluidas la inmovilización de un vehículo de motor y la suspensión de la ejecución.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

13 Según se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, el 30 de julio de 2015, tras la tramitación de un procedimiento de contratación pública incoado por el director general de Carreteras, en calidad de poder adjudicador, se adjudicó a las empresas constructoras, en calidad de adjudicatarias, un contrato para la construcción de la vía rápida S-5 Poznan-Breslavia, tramo Poznan A2, Gluchovo-Wronczyn (Polonia).

14 En virtud de dicho contrato, y a petición de las empresas constructoras, una compañía de seguros de Derecho búlgaro, Evroins AD, emitió dos garantías a favor del poder adjudicador: la primera, de correcta ejecución, válida hasta el 31 de julio de 2019 y prorrogada hasta el 30 de junio de 2024, como garantía en caso de no ejecución o de mala ejecución del contrato, y la segunda, válida hasta el 31 de julio de 2019, para garantizar el pago de una penalidad contractual en caso de sobrepasar los plazos de ejecución.

15 Según las cláusulas del contrato en cuestión, en caso de cualquier litigio que pueda surgir durante su ejecución, la competencia se atribuye al tribunal de la sede del poder adjudicador y el Derecho polaco se designa como ley aplicable, también respecto a las garantías mencionadas.

16 A raíz de las controversias entre las partes del litigio principal sobre la calidad de las obras o la ejecución del contrato dentro de los plazos previstos, las empresas constructoras interpusieron ante el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) una acción declarativa negativa al objeto de que, en esencia, se impidiera al director general de Carreteras ejercer sus derechos sobre las garantías emitidas.

17 Las empresas constructoras interpusieron ante el mismo órgano jurisdiccional demandas de medidas provisionales al objeto de que, en particular, se obligara al director general de Carreteras a abstenerse, hasta el 26 de junio de 2019, de notificarles su voluntad de resolver el contrato controvertido, de cobrarles penalidades contractuales y de ejecutar la garantía de correcta ejecución de dicho contrato emitida por Evroins.

18 Mediante autos de 7 de junio y de 2 de diciembre de 2019, el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia) desestimó dichas demandas de medidas provisionales por considerar, en esencia, que las pruebas aportadas no eran suficientes para demostrar el *fumus boni iuris*.

19 Paralelamente a los procedimientos incoados ante dicho órgano jurisdiccional, el 31 de julio de 2019, las empresas constructoras interpusieron ante el Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía, Bulgaria) una demanda de medidas provisionales de contenido análogo al de los procedimientos incoados contra el director general de Carreteras, petición que fue declarada inadmisible mediante auto.

20 El Apelativen sad — Sofia (Tribunal de Apelación de Sofía, Bulgaria) anuló dicho auto y estimó la demanda de medidas provisionales en virtud de los artículos 389 de la GPK y 35 del Reglamento n.º 1215/2012, y practicó el embargo preventivo del crédito del director general de Carreteras, basado en las dos garantías emitidas por Evroins.

21 El director general de Carreteras interpuso recurso de casación ante el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria), impugnando, en particular, la aplicación en el presente caso del Reglamento n.º 1215/2012, por considerar que el procedimiento principal no está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», en el sentido del artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento.

22 En tal ocasión, y en virtud del Reglamento (CE) n.º 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo (DO 2006, L 399, p. 1), presentó una petición de requerimiento europeo de pago, expedido por el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia) contra Evroins.

23 Tras recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, el órgano jurisdiccional remitente expone sus dudas sobre la naturaleza civil o mercantil del litigio principal, en el sentido del Reglamento n.º 1215/2012, habida cuenta de la condición del contratante público polaco.

24 En el supuesto de que dicho litigio esté comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la competencia de un órgano jurisdiccional al que se ha acudido en virtud del artículo 35 de dicho Reglamento para dictar una medida provisional queda excluida por el hecho de que el órgano jurisdiccional competente para conocer del fondo del litigio, en este caso un tribunal polaco, ya se haya pronunciado sobre una demanda similar. A este respecto, señala que, según su Derecho nacional, a saber, los artículos 389 y 390 de la GPK, la existencia de una resolución sobre una demanda de medidas provisionales no impide que el tribunal competente conozca de una demanda posterior.

25 El órgano jurisdiccional remitente plantea asimismo la cuestión de si una demanda de medidas provisionales debe analizarse únicamente a la luz del concepto autónomo de medidas provisionales y cautelares, es decir, de medidas destinadas a mantener una situación de hecho o de Derecho para salvaguardar derechos cuyo reconocimiento se solicita, además, al juez que

conoce del fondo del asunto (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Supreme Site Services y otros, C-186/19, EU:C:2020:638, apartado 50), o si debe examinarse a la vista de todos los requisitos establecidos en el Derecho del foro. Dicho órgano señala que, en este último caso, en virtud del principio de efectividad, podría verse obligado a excluir la aplicación del artículo 393 de la GPK.

26 En estas circunstancias, el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 1 del Reglamento [n.º 1215/2012] en el sentido de que un litigio como el descrito en la presente resolución de remisión debe considerarse, en todo o en parte, materia civil y mercantil en el sentido del artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento?

2) A raíz del ejercicio del derecho a presentar una solicitud de medidas provisionales o cautelares sobre la que ya se haya pronunciado el órgano jurisdiccional competente para conocer del fondo, ¿debe considerarse que el juez que conoce de una solicitud de medidas provisionales sobre la misma base y con arreglo al artículo 35 del Reglamento [n.º 1215/2012] es incompetente a partir del momento en que se presenten documentos justificativos que indiquen que el órgano jurisdiccional que conoce del fondo ya ha dictado una resolución al respecto?

3) Si de las respuestas a las dos primeras cuestiones prejudiciales resulta que el órgano jurisdiccional que conoce de una solicitud con arreglo al artículo 35 del Reglamento [n.º 1215/2012], ¿deben interpretarse de manera autónoma los requisitos para la adopción de medidas cautelares con arreglo al artículo 35 [de dicho Reglamento]? ¿Debe dejarse sin aplicación una disposición que, en un caso como el presente, no autoriza la adopción de una medida cautelar contra un organismo público?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

27 El órgano jurisdiccional remitente solicitó al Tribunal de Justicia que la petición de decisión prejudicial en el presente asunto se tramitara mediante el procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En apoyo de su solicitud, dicho órgano jurisdiccional señaló, por una parte, que, en virtud de la normativa nacional, la naturaleza del litigio principal le obligaba a pronunciarse en breve plazo y, por otra parte, que las medidas provisionales adoptadas harían imposible que una de las partes del contrato controvertido en el procedimiento principal ejerciera sus derechos durante un largo período hasta la conclusión del procedimiento sobre el fondo del asunto.

28 El artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento prevé que, a instancia del órgano jurisdiccional remitente o, excepcionalmente, de oficio, el Presidente del Tribunal de Justicia podrá, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, decidir tramitar una petición de decisión prejudicial mediante un procedimiento acelerado, cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.

29 Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ni la circunstancia de que una petición de decisión prejudicial se haya planteado en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales ni el hecho de que el órgano jurisdiccional remitente deba hacer todo lo necesario para garantizar una rápida resolución del litigio principal bastan por sí solos para justificar el recurso a un procedimiento acelerado en virtud del artículo 105, apartado 1, del

Reglamento de Procedimiento (véanse, en este sentido, los autos del Presidente del Tribunal de Justicia, de 23 de enero de 2007, Consel Gi. Emme, C-467/06, no publicado, EU:C:2007:49, apartado 7, y de 23 de diciembre de 2015, Vilkas, C-640/15, no publicado, EU:C:2015:862, apartado 8 y jurisprudencia citada).

30 A la luz de las consideraciones anteriores, la petición del órgano jurisdiccional remitente de que el presente asunto se tramitara mediante el procedimiento acelerado en virtud del artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento fue desestimada mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 20 de noviembre de 2020.

31 No obstante, mediante decisión de la misma fecha, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió que se diera prioridad a dicho asunto, con arreglo al artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

32 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que un procedimiento sobre medidas provisionales incoado y tramitado con arreglo a las normas del Derecho común ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, que tiene por objeto penalidades contractuales en la ejecución de un contrato de obras consistente en la construcción de una vía rápida, celebrado a raíz de un procedimiento de contratación pública en el que el poder adjudicador es una autoridad pública, está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», en el sentido de dicha disposición.

33 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 dispone que dicho Reglamento se aplica en materia civil y mercantil. Por consiguiente, la primera cuestión prejudicial tiene por objeto dilucidar si el procedimiento sobre medidas provisionales antes mencionado está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012.

34 Con carácter preliminar, procede señalar que el procedimiento sobre medidas provisionales en el litigio principal pretende la obtención de medidas provisionales con el fin de salvaguardar una situación de hecho sujeta a la apreciación del juez en el marco de un litigio sobre el fondo, y que dicho procedimiento y dicho litigio se incoaron entre las mismas partes. Por consiguiente, un procedimiento sobre medidas provisionales de este tipo tiene por objeto «medidas provisionales y cautelares», en el sentido del artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012, siempre que esté comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento.

35 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la inclusión de las medidas provisionales y cautelares en el ámbito de aplicación material de dicho Reglamento debe determinarse no por su propia naturaleza, sino por la de los derechos cuya protección pretenden garantizar en cuanto al fondo (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Supreme Site Services y otros, C-186/19, EU:C:2020:638, apartado 54).

36 También se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, para determinar si un procedimiento judicial está o no comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012, y, en consecuencia, en el ámbito

de aplicación de dicho Reglamento, procede identificar la relación jurídica entre las partes en el litigio y el objeto de este, o, con carácter alternativo, examinar la fundamentación y las modalidades de ejercicio de la acción entablada (sentencia de 16 de julio de 2020, Movic y otros, C-73/19, EU:C:2020:568, apartado 37 y jurisprudencia citada).

37 De este modo, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, si bien determinados litigios surgidos entre una autoridad pública y una persona de Derecho privado pueden estar comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 cuando la acción judicial tenga por objeto actos realizados *iure gestionis*, la situación es distinta cuando la autoridad pública actúa en ejercicio del poder público (véanse, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2013, Sunico y otros, C-49/12, EU:C:2013:545, apartado 34, y la sentencia de 7 de mayo de 2020, Rina, C-641/18, EU:C:2020:349, apartado 33 y jurisprudencia citada).

38 En efecto, la manifestación de prerrogativas de poder público por una de las partes en el litigio, en virtud de su ejercicio de facultades exorbitantes en relación con las normas aplicables a las relaciones entre particulares, excluye tal litigio del concepto de «materia civil y mercantil» en el sentido del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Supreme Site Services y otros, C-186/19, EU:C:2020:638, apartado 57 y jurisprudencia citada).

39 El Tribunal de Justicia ha declarado también que la finalidad pública de determinadas actividades no constituye, en sí misma, un elemento suficiente para calificarlas como actividades desempeñadas *iure imperii*, en la medida en que no correspondan al ejercicio de poderes exorbitantes en relación con las normas aplicables en las relaciones entre particulares (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Supreme Site Services y otros, C-186/19, EU:C:2020:638, apartado 66 y jurisprudencia citada).

40 En el presente caso, en lo que atañe a la relación jurídica existente entre las partes del litigio y el objeto de este, se desprende de los elementos que obran en los autos de que dispone el Tribunal de Justicia que el objeto del procedimiento sobre medidas provisionales en el litigio principal es salvaguardar los derechos derivados del contrato celebrado el 30 de julio de 2015 entre las empresas constructoras y el director general de Carreteras.

41 Pues bien, no cabe considerar que el objeto de dicho contrato o el hecho de que solo el director general de Carreteras esté facultado para incoar un procedimiento de contratación pública para la construcción de una vía rápida pública pongan de manifiesto el ejercicio de prerrogativas de poder público.

42 Además, por lo que se refiere al fundamento y a las modalidades de ejercicio de la acción, procede señalar que, tal como indica el órgano jurisdiccional remitente, la primera cuestión se refiere a un procedimiento de medidas provisionales incoado y tramitado con arreglo a las normas de Derecho común.

43 Por consiguiente, un contrato como el del litigio principal, aunque se derive de un procedimiento de contratación pública y se refiera a la construcción de una vía rápida pública, establece entre las partes una relación jurídica en cuyo marco asumen derechos y obligaciones libremente acordados y que, en consecuencia, está comprendida en la materia civil y mercantil en el sentido del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012.

44 La circunstancia de que una disposición de Derecho nacional, como el artículo 393 de la GPK, no autorice el ejercicio de una acción de medidas provisionales en relación con un recurso que tenga por objeto un crédito pecuniario contra, en particular, el Estado y las autoridades públicas y que, por tanto, parezca establecer una inmunidad de jurisdicción delimitada en favor de estos últimos, extremo que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente, no menoscaba la naturaleza civil y mercantil de una acción como la del litigio principal, en el sentido del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012.

45 En efecto, el privilegio de la inmunidad no constituye de oficio un obstáculo a la aplicación del Reglamento n.º 1215/2012 (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2020, Supreme Site Services, y otros, C-186/19, EU:C:2020:638, apartado 62).

46 A la luz de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que un procedimiento sobre medidas provisionales incoado y tramitado con arreglo a las normas de Derecho común ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, que tiene por objeto penalidades contractuales en la ejecución de un contrato de obras consistente en la construcción de una vía rápida, celebrado a raíz de un procedimiento de contratación pública en el que el poder adjudicador es una autoridad pública, está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», en el sentido de dicha disposición.

Segunda cuestión prejudicial

47 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que conoce de una demanda de medidas provisionales o cautelares con arreglo a dicha disposición está obligado a declararse incompetente cuando el órgano jurisdiccional de otro Estado miembro, competente para conocer del fondo del asunto, ya se ha pronunciado sobre una demanda con el mismo objeto y la misma causa y formulada entre las mismas partes.

48 Esta cuestión tiene por objeto ofrecer aclaraciones al órgano jurisdiccional remitente respecto de su competencia para conocer de la demanda de medidas provisionales interpuesta en el litigio principal. Sin embargo, procede señalar con carácter preliminar que dicha competencia no depende únicamente de la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, tal como se ha reformulado.

49 En particular, como se desprende de la motivación de la resolución de remisión, el contrato de obras controvertido en el litigio principal contiene una cláusula atributiva de competencia a favor de los tribunales polacos para conocer de cualquier litigio que pudiera surgir con ocasión de la ejecución de dicho contrato.

50 Como señaló el Abogado General, en esencia, en los apartados 59 y 60 de sus conclusiones, en el sistema del Reglamento n.º 1215/2012, y en particular en virtud de su artículo 25, las partes pueden establecer, de común acuerdo, la competencia judicial internacional para dictar medidas provisionales o cautelares y cabe presumir que una cláusula de elección de foro formulada en términos generales confiere al órgano jurisdiccional elegido la competencia para adoptar tales medidas.

51 Si bien, en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, las posturas expresadas por las partes del litigio principal difirieron respecto a si la cláusula atributiva de competencia que figura en el contrato del litigio principal se extiende a las medidas provisionales o cautelares solicitadas, es preciso recordar que la interpretación y el alcance de tal cláusula corresponden, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al juez nacional ante el que se invoca (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 2016, Hőszig, C-222/15, EU:C:2016:525, apartado 28 y jurisprudencia citada).

52 Por otra parte, debe precisarse que corresponde asimismo al órgano jurisdiccional remitente efectuar un análisis, con arreglo al artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012, a fin de determinar si existe un vínculo de conexión real entre el objeto de las medidas solicitadas en el litigio principal y la competencia territorial del Estado miembro del juez que conoce del asunto, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de noviembre de 1998, Van Uden, C-391/95, EU:C:1998:543, apartado 40).

53 En cuanto concierne a la petición de interpretación de dicho artículo formulada en la segunda cuestión prejudicial, procede recordar de entrada que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por lo que respecta a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, debe tomarse en consideración no solamente su redacción, sino también el contexto en el que se inscribe (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de junio de 2021, KRONE — Verlag, C-65/20, EU:C:2021:471, apartado 25 y jurisprudencia citada).

54 De conformidad con el artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012, podrán solicitarse a los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro medidas provisionales o cautelares previstas por la ley de dicho Estado miembro, incluso si un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro es competente para conocer del fondo del asunto.

55 Por lo tanto, dicho artículo atribuye la competencia judicial internacional para dictar medidas provisionales o cautelares, por una parte, a los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro competentes para conocer del fondo del litigio y, por otra parte, bajo ciertas condiciones, a los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros.

56 Por lo que respecta al contexto en el que se inscribe dicho artículo, es preciso señalar que de lo dispuesto en el artículo 2, letra a), de dicho Reglamento y de su considerando 33 se desprende que únicamente las medidas provisionales o cautelares dictadas por un órgano jurisdiccional competente sobre el fondo se califican de «resolución», cuya libre circulación debe garantizarse en virtud de dicho Reglamento.

57 En cambio, cuando las medidas provisionales y cautelares sean dictadas por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro no competente para conocer del fondo del asunto, su efecto se limitará, en virtud del Reglamento n.º 1215/2012, únicamente al territorio de dicho Estado miembro.

58 De ello se desprende que una parte interesada tiene la posibilidad de solicitar una medida provisional o cautelar, bien ante el órgano jurisdiccional de un Estado miembro competente para conocer del fondo del asunto, cuya resolución a este respecto podrá circular libremente, o bien ante los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros en los que se encuentren los bienes o la persona contra los que deba ejecutarse la medida.

59 Así pues, si bien es cierto que del sistema del Reglamento n.º 1215/2012 se desprende que los efectos de las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro competentes para conocer del fondo del asunto y los de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros difieren, no es menos cierto que dicho Reglamento no establece jerarquía alguna entre esos foros.

60 En particular, del tenor del artículo 35 de dicho Reglamento no se desprende en modo alguno que este confiera a los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro competentes para conocer sobre el fondo una competencia de principio para adoptar medidas provisionales o cautelares que implique que los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros dejen de ser competentes para adoptar tales medidas, una vez que los primeros órganos jurisdiccionales hayan conocido de una demanda de tales medidas o que se hayan pronunciado sobre dicha demanda.

61 A la luz de estas consideraciones, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que conoce de una demanda de medidas provisionales o cautelares con arreglo a dicha disposición no está obligado a declararse incompetente cuando el órgano jurisdiccional de otro Estado miembro, competente para conocer del fondo del asunto, ya se ha pronunciado sobre una demanda con el mismo objeto y la misma causa y formulada entre las mismas partes.

Tercera cuestión prejudicial

62 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que el examen de una demanda de medidas provisionales o cautelares está sujeto a requisitos autónomos del Derecho de la Unión y, en caso afirmativo, si se opone a una normativa nacional que no autoriza el ejercicio de una acción de medidas provisionales relativa a una demanda pecuniaria contra el Estado o una autoridad pública.

63 Para empezar, procede señalar que del tenor del artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012 se desprende que el órgano jurisdiccional al que se acude en virtud de dicho artículo adopta medidas provisionales con arreglo a su Derecho nacional.

64 Por lo tanto, esta disposición establece un criterio de competencia alternativo a favor de los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro distinto de aquel cuyos órganos jurisdiccionales son competentes en cuanto al fondo del asunto, pero no garantiza la concesión de una medida provisional o cautelar en un litigio concreto, que queda plenamente sometido a la normativa del Estado miembro que conoce del asunto.

65 Por consiguiente, una disposición nacional que restringe la posibilidad de acordar una medida provisional relativa a una demanda pecuniaria contra el Estado y algunas de sus autoridades públicas no puede considerarse incompatible con la regla de competencia establecida en el artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012.

66 El contexto en el que se inscribe el artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012 corrobora tal afirmación.

67 En efecto, el Reglamento n.º 1215/2012 tiene por objeto reforzar, en el ámbito de la cooperación en materia civil y mercantil, el sistema simplificado y eficaz de las normas de conflicto y de reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales, establecido por los instrumentos jurídicos a los que da continuidad, a fin de facilitar la cooperación judicial para contribuir a que se logre el objetivo atribuido a la Unión Europea de llegar a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia, basado en el grado de confianza elevado que debe existir entre los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2017, Pula Parking, C-551/15, EU:C:2017:193, apartado 53 y jurisprudencia citada).

68 Por lo tanto, al igual que los instrumentos jurídicos que lo precedieron, el Reglamento n.º 1215/2012 no tiene por objeto unificar las normas de procedimiento de los distintos Estados miembros, sino repartir las competencias judiciales para la solución de los litigios en materia civil y mercantil (véase, por analogía, la sentencia de 6 de junio de 2002, Italian Leather, C-80/00, EU:C:2002:342, apartado 43 y jurisprudencia citada).

69 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que una demanda de medidas provisionales o cautelares debe examinarse a la luz de la ley del Estado miembro del órgano jurisdiccional que conoce del asunto, y que no se opone a una normativa nacional que no autoriza el ejercicio de una acción de medidas provisionales relativa a una demanda pecuniaria contra el Estado o una autoridad pública.

Costas

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

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

1) **El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, debe interpretarse en el sentido de que un procedimiento sobre medidas provisionales incoado y tramitado con arreglo a las normas de Derecho común ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, que tiene por objeto penalidades contractuales en la ejecución de un contrato de obras consistente en la construcción de una vía rápida, celebrado a raíz de un procedimiento de contratación pública en el que el poder adjudicador es una autoridad pública, está comprendido en el concepto de «materia civil y mercantil», en el sentido de dicha disposición.**

2) **El artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que conoce de una demanda de medidas provisionales o cautelares con arreglo a dicha disposición no está obligado a declararse incompetente cuando el órgano jurisdiccional de otro Estado miembro, competente para conocer del fondo del asunto, ya se ha pronunciado sobre una demanda con el mismo objeto y la misma causa y formulada entre las mismas partes.**

3) **El artículo 35 del Reglamento n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que una demanda de medidas provisionales o cautelares debe examinarse a la luz de la ley del Estado miembro del órgano jurisdiccional que conoce del asunto, y que no se opone a una normativa nacional que no autoriza el ejercicio de una acción de medidas provisionales relativa a una demanda pecuniaria contra el Estado o una autoridad pública.**

Firmas