

Asunto C-491/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

26 de junio de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Kúria (Tribunal Supremo, Hungría)

Fecha de la resolución de remisión:

2 de mayo de 2019

Parte demandada en primera instancia y recurrente en casación:

Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ministerio de Recursos Humanos, Hungría)

Parte demandante en primera instancia y recurrida en casación:

Szent Borbála Kórház

Objeto del procedimiento principal

Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Infracción de la normativa sobre contratación pública que también constituye un incumplimiento contractual — Competencia del tribunal civil que conoce del incumplimiento del convenio de subvención para constatar una irregularidad en la contratación pública

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Por un lado, el litigio principal tiene por objeto determinar si los organismos competentes para tramitar un procedimiento por irregularidades en una relación jurídica nacida de un convenio de subvención están facultados para examinar directamente cualquier infracción de la que se derive un perjuicio para los intereses financieros del presupuesto de la Unión Europea y, en ese caso, si están obligados a aplicar una corrección financiera.

Por otro lado, la petición de decisión prejudicial se refiere a si, en caso de que en la relación jurídica nacida de un convenio de subvención se detecte una irregularidad constitutiva de infracción de alguna norma de contratación pública y que suponga un incumplimiento de dicho convenio, debe aplicarse la normativa interna húngara sobre las pretensiones relacionadas con contratos públicos, que supedita la posibilidad de hacer valer pretensiones civiles basadas en una infracción de la Ley de contratos públicos a que una resolución emitida por un organismo distinto, la Közbeszerzési Döntőbizottság (Comisión arbitral en materia de contratación pública, Hungría; en lo sucesivo, «Comisión arbitral»), o bien pronunciada por un tribunal —al conocer del recurso interpuesto contra la resolución de la Comisión arbitral— declare con carácter definitivo la existencia tal infracción; la petición de decisión prejudicial versa igualmente sobre si, en el supuesto de que no se haya incoado el procedimiento ante dicha Comisión arbitral, el tribunal que conoce de las pretensiones civiles está facultado para apreciar la irregularidad en la contratación pública cuando examina el incumplimiento contractual.

La base jurídica de la petición de decisión prejudicial es el artículo 267 TFUE.

Cuestiones prejudiciales

1 En la relación jurídica nacida de un convenio de subvención, ¿están facultados las autoridades y los organismos intermedios de los Estados miembros competentes en materia de tramitación de un procedimiento por irregularidad en primer o segundo grado para examinar directamente en sus procedimientos, en virtud del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (en lo sucesivo: «Reglamento») —en particular en el marco del mecanismo de control regulado en sus artículos 60, 70 y 98—, cualquier infracción de la que se derive o pueda derivarse un perjuicio para los intereses financieros del presupuesto de la Unión Europea, y están obligados, en caso necesario, a aplicar una corrección financiera?

2 ¿Garantiza con la debida eficacia la protección de los intereses financieros de la Unión una normativa procesal nacional, o la jurisprudencia que la interpreta, que, en el caso de un convenio de subvención, solo permite constatar un incumplimiento del mismo consistente en una infracción de la normativa sobre contratación pública (irregularidad) y hacer valer cualquier pretensión civil basada en ello cuando la Comisión arbitral o un tribunal —al conocer del recurso interpuesto contra la resolución de la Comisión arbitral— haya declarado con carácter definitivo la existencia de la infracción?

3 Si la infracción de la normativa sobre contratación pública supone una irregularidad pero no se ha incoado un procedimiento ante la Comisión arbitral, ¿está el tribunal que conoce de las pretensiones civiles relativas al cumplimiento

del convenio de subvención facultado para apreciar la irregularidad en la contratación pública cuando examina el incumplimiento del convenio?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

- Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO 2006, L 210, p. 25; corrección de errores en DO 2007, L 145, p. 38 y en DO 2008, L 301, p. 40; en lo sucesivo: Reglamento): artículos 60, 70 y 98;
- Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular las sentencias de 26 de mayo de 2016, Județul Neamț y Județul Bacău (C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360); de 14 de julio de 2016, Wrocław — Miasto na prawach powiatu ítélet (C-406/14, EU:C:2016:562); de 6 de diciembre de 2017, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (C-408/16, EU:C:2017:940); de 5 de octubre de 2000, Comisión/Francia (C-18/98, EU:C:2000:54); de 4 de junio de 2009 Pometon (C-158/08, EU:C:2009:349); de 17 de septiembre de 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230); de 18 de diciembre de 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462); de 7 de agosto de 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

Disposiciones del Derecho nacional invocadas

- A 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 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»): artículo 2, apartado 1, puntos 24 y 27, artículo 86, apartado 3, artículo 87, apartado 2, artículo 90, apartados 2 a 4, artículo 92, apartados 1 y 2, artículo 97, artículo 98, apartados 1 a 3, y artículo 99, apartado 4.
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Ley CVIII de 2011 de contratos públicos; en lo sucesivo, «Ley de contratos públicos»).
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Ley CXCV de 2011, sobre las finanzas públicas; en lo sucesivo, «Ley sobre las finanzas públicas»): Artículo 53/A, apartado 1.
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény [Ley IV de 1959, por la que se aprueba el Código Civil (antiguo Código Civil)]: artículo 277, apartado 1.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante escrito de 1 de marzo de 2011, la Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (Agencia Nacional de Desarrollo, Hungría), predecesor jurídico del Emberi Erőforrások Minisztériuma (Ministerio de Recursos Humanos, Hungría) (demandado en primera instancia; en lo sucesivo, «demandado»), en calidad de proveedor de fondos, concedió una subvención a fondo perdido al predecesor jurídico de Szent Borbála Kórház (Hospital de Santa Bárbara) (demandante en primera instancia; en lo sucesivo, «demandante»), en el marco de un programa de ayudas financiado tanto por el presupuesto de Hungría como por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, lo que sirvió de base para que el demandante y el organismo intermedio representante del demandado celebraran un convenio de subvención por un importe máximo de 4 264 050 289 HUF para realizar un proyecto de modernización del Hospital.
- 2 Sobre la base de lo comprobado en un control *a posteriori* de los procedimientos de contratación pública para la renovación de cuatro edificios del Hospital, se informó de que existían indicios de irregularidad. La Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok Felülvizsgálati Főosztálya (Inspección General de Contratación Pública del Ministerio de Recursos Humanos), que tramitó el procedimiento por irregularidad en primer grado, declaró que la división en cuatro lotes distintos del contrato público para la renovación de los cuatro edificios y la consideración separada del valor de cada lote a la hora de determinar el valor estimado infringieron el artículo 18, apartados 1 y 2, de la Ley de contratos públicos, referido a la prohibición de fraccionamiento en lotes.
- 3 A resultas del procedimiento por irregularidad, dicha autoridad decidió denegar 65 319 907 HUF del importe de los cuatro contratos, esto es, un 25 % de la subvención solicitada.
- 4 Impugnada esa decisión por el demandante, del procedimiento por irregularidad en segundo grado conoció el Miniszterelnökség Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára (Subsecretario de Estado encargado de asuntos jurídicos de la Oficina del Primer Ministro), actuando como Központi Koordinációs Szerv (Órgano de coordinación central), quien confirmó la decisión de irregularidad el 5 de octubre de 2016. El demandante devolvió el importe denegado de la subvención.
- 5 El demandante solicitó mediante su demanda, invocando el cumplimiento del convenio, que se obligara al demandado al pago de 65 319 917 HUF más los intereses de demora. El tribunal de primera instancia estimó dicha demanda en su sentencia, que fue confirmada por la segunda instancia.
- 6 El demandado ha interpuesto un recurso de casación contra la sentencia definitiva, solicitando su anulación y la desestimación de la demanda en cuanto al fondo.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 7 El demandante sostiene que, en virtud del artículo 134, apartado 2, de la Ley de contratos públicos, la Comisión arbitral goza de competencia exclusiva para tramitar un procedimiento en relación con una infracción de la normativa sobre contratación pública. Conforme al artículo 140, apartado 1, letra g), de dicha Ley, el ente que concede la subvención puede incoar el procedimiento ante la Comisión arbitral cuando, en el ejercicio de sus funciones, tenga conocimiento de alguna acción u omisión que infringe la Ley de contratos públicos.
- 8 El demandante alega que, conforme al artículo 165, apartado 1, de la Ley de contratos públicos, la posibilidad de hacer valer una pretensión civil basada en la infracción de la normativa sobre contratación pública está supeditada a que la Comisión arbitral o un tribunal —al conocer del recurso interpuesto contra la resolución de la Comisión arbitral— declare con carácter definitivo la existencia de tal infracción. En la medida en que para constatar la irregularidad definida en el artículo 2, apartado 1, punto 24, del Decreto sea necesario que otra autoridad adopte una decisión previa o resuelva previamente alguna cuestión, el responsable de la autoridad que tramita el procedimiento por irregularidad puede suspender tal procedimiento.
- 9 El demandante considera que el demandado no estaba facultado para examinar la infracción del artículo 18, apartados 1 y 2, y del artículo 122, apartado 7, letra a), de la Ley de contratos públicos, ni para retirar la subvención basándose en el resultado del procedimiento, pues la Comisión arbitral goza de competencia exclusiva para apreciar si el demandante infringió realmente tales disposiciones. Estima que el demandado habría actuado correctamente si hubiera suspendido el procedimiento por irregularidad en virtud del artículo 87, apartado 2, del Decreto y hubiera incoado el procedimiento ante la Comisión arbitral.
- 10 En su escrito de contestación, el demandado solicitó la desestimación de la demanda. Alegó que la inversión en los cuatro edificios se había realizado en el marco de un proyecto, por lo que el demandante había infringido el artículo 18, apartados 1 y 2, de la Ley de contratos públicos, de manera que no concurrían los requisitos, a la vista del importe global de las inversiones, para tramitar un procedimiento negociado sin anuncio de licitación (artículo 122, apartado 7, de la Ley de contratos públicos).
- 11 El demandado señaló que, conforme al artículo 60 del Reglamento, la autoridad de gestión y el organismo intermedio garantizarán que la financiación y las operaciones seleccionadas son conformes con los criterios aplicables al programa operativo, y se atienen a las normas de la Unión y nacionales aplicables en la materia durante todo el período de ejecución. Defendió la legalidad de la retirada de la subvención, al haber examinado en su control si podía imputarse al demandante un incumplimiento del convenio, con el consiguiente perjuicio para los intereses financieros del presupuesto general de la Unión Europea o de Hungría, o con el riesgo de que tal perjuicio se produjera. En el marco de su

examen de tales aspectos tenía competencia para constatar la irregularidad, lo que le facultaba para retirar parcialmente la subvención.

- 12 El demandado arguyó además que el artículo 140, apartado 1, de la Ley de contratos públicos y el artículo 86, apartado 3, del Decreto se limitan a crear, en favor del ente que concede la subvención y del organismo intermedio, la posibilidad de incoar el procedimiento ante la Comisión arbitral, sin establecer obligación alguna al respecto.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 13 En Hungría se ha configurado un régimen procedimental propio que supedita la posibilidad de hacer valer pretensiones basadas en la infracción de la Ley de contratos públicos al requisito de que una decisión de un organismo distinto declare con carácter definitivo la existencia de tal infracción.
- 14 En esencia, la Kúria debe resolver si, invocando la incompetencia del demandado para constatar una irregularidad en la contratación pública, puede exigirse que, en cumplimiento de un convenio de subvención, se restituya el importe retirado de una subvención.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente considera que alberga dudas fundadas acerca de si es correcta la interpretación formal recogida en la sentencia definitiva. Los artículos 60, 70 y 98 del Reglamento exigen que las autoridades de primer y segundo grado que conocen del procedimiento por irregularidad sean competentes para constatar cualquier irregularidad y corregirla, así como para recuperar los importes pagados indebidamente. Ninguna disposición ni práctica interpretativa nacional puede supeditar la posibilidad de hacer valer una pretensión civil que exige la devolución de una subvención al requisito previo de que se haya tramitado un procedimiento intercalado ante otra autoridad, sobre todo cuando la autoridad de primer grado que conoce del procedimiento por irregularidad tan solo tiene la posibilidad, no la obligación, de incoar un procedimiento en materia de contratación pública, y la autoridad facultada para dictar una resolución de segundo grado, si bien también puede incoar un procedimiento ante la Comisión arbitral, no está vinculada, en su resolución del recurso, por el contenido de la decisión que tal Comisión adopte.
- 16 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya declaró en la sentencia C-300/17, Hochtief, que el Derecho de la Unión no se opone a una normativa procesal nacional que supedita la posibilidad de hacer valer cualquier pretensión civil en caso de infracción de las normas que regulan la contratación pública y la adjudicación de contratos públicos al requisito de que una comisión arbitral o un tribunal —al conocer del recurso interpuesto contra la resolución de esta comisión arbitral— haya declarado con carácter definitivo la existencia de la infracción.
- 17 Según la sentencia definitiva, el legislador húngaro creó las normas sobre el reparto competencial con la finalidad de evitar la inseguridad jurídica, esto es, que

en caso de que la Comisión arbitral —competente para declarar la existencia de infracciones en materia de contratación pública y a la que es obligatorio someter el asunto— no declare la existencia de una infracción, esta última tampoco pueda invocarse en un ulterior procedimiento civil. Tal finalidad perseguida por el legislador también queda confirmada por la jurisprudencia de los tribunales superiores húngaros, conforme a la cual cuando el foro competente para ello no haya constatado el hecho infractor en un procedimiento en materia de contratación pública, no cabe la posibilidad de deducir en un pleito civil las consecuencias jurídicas de la infracción de la normativa que regula el procedimiento de contratación pública.

- 18 La Kúria considera que, aunque los convenios de subvención y los contratos públicos son figuras jurídicas muy vinculadas entre sí, procede diferenciarlas, en particular por lo que respecta al régimen de los requisitos para exigir el cumplimiento de las obligaciones emanadas de ellos. Las cuestiones jurídicas suscitadas en el presente litigio plantean aspectos interpretativos del Derecho de la Unión, en particular del Reglamento.
- 19 Habida cuenta de que el proyecto del demandante se ha llevado a cabo con recursos cofinanciados por el presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el presupuesto de Hungría, procede dilucidar si la interpretación del Reglamento y del Decreto aprobado en ejecución de este contenida en la sentencia definitiva es conforme con la finalidad perseguida por el legislador de la Unión.
- 20 También procede interpretar si un incumplimiento contractual constitutivo de una infracción manifiesta de la normativa sobre contratación pública está comprendido en el concepto de irregularidad según lo define el Derecho de la Unión.
- 21 El artículo 2, punto 7, del Reglamento y el artículo 2, apartado 1, punto 24, del Decreto definen el concepto de irregularidad [respectivamente] como toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea al cargarle un gasto injustificado, y como la infracción de disposiciones del Derecho nacional así como de las obligaciones asumidas por las partes en un convenio de subvención, que tenga o pueda tener como consecuencia causar un perjuicio a los intereses financieros de la Unión Europea y, con ello, a los de Hungría.
- 22 El Reglamento pertinente en este asunto forma parte del dispositivo que garantiza la buena gestión de los fondos de la Unión y la protección de sus intereses financieros (sentencia C-260/14 y C-261/14, Județul Neamț y Județul Bacău). En su interpretación, el Tribunal de Justicia deduce de ello que la Unión únicamente tiene vocación de financiar, mediante los Fondos, las acciones que se realizan en completa conformidad con el Derecho de la Unión, incluidas las normas aplicables en materia de contratos públicos (sentencia C-406/14, Wrocław —

Miasto na prawach powiatu, y sentencia C-408/16, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România).

- 23 El órgano jurisdiccional remitente considera que la subvención concedida constituye una ventaja derivada de la aplicación de las normas de la Unión, y que es requisito para obtenerla el respeto de la legislación pertinente. Si no concurre tal requisito, la ventaja obtenida pierde su base jurídica, no como sanción, sino como mera consecuencia de la constatación de tal irregularidad (sentencias Județul Neamț y Județul Bacău, C-260/14 y C-261/14, Pometon, C-158/08, Cruz & Companhia, C-341/13, y Somvao, C-599/13). Ello plantea la cuestión de si el beneficiario de una subvención tiene un derecho subjetivo a exigir que se le restituya una subvención que le fue retirada por incumplimiento contractual y que devolvió.
- 24 Debe interpretarse si es conforme con la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión un régimen procesal que permite que una declaración de irregularidad pronunciada en un procedimiento de tipo administrativo se revise en un procedimiento civil (sentencia C-406/14, Wrocław — Miasto na prawach powiatu).
- 25 Se suscita como cuestión de interpretación jurídica si, en caso de que las autoridades u organismos competentes para tramitar el procedimiento por irregularidad no estén facultados para constatar irregularidades consistentes en la infracción de la normativa sobre contratación pública, sino que cuando hay indicios de infracción de tal normativa pueden suspender sus procedimientos y dirigirse a la Comisión arbitral, tal reparto competencial no hace excesivamente difícil o imposible proteger eficazmente los intereses financieros de la Unión y, con ello, los de Hungría.
- 26 En la apreciación de esta cuestión resulta significativo que la normativa húngara se limita a ofrecer a los órganos que tramitan el procedimiento por irregularidad la posibilidad de dirigirse a la Comisión arbitral. Dado que el procedimiento ante la Comisión arbitral solo puede incoarse en un plazo determinado, una parte de las irregularidades podrían quedar sin consecuencias jurídicas, además de que la considerable duración del procedimiento intercalado puede alargar el procedimiento, lo que también puede ir en detrimento de la protección efectiva de los intereses financieros. También es preciso apreciar el hecho de que el contenido de la resolución adoptada en el procedimiento intercalado no vincula a la autoridad que, en el procedimiento por irregularidad, conoce del recurso (artículo 98, apartado 3, de la Ley de contratos públicos).
- 27 En la medida en que las autoridades que conceden la subvención están obligadas, para constatar una infracción manifiesta en materia de contratación pública que también supone un incumplimiento del convenio de subvención, a incoar un procedimiento ante otra autoridad, y solo tal constatación les faculta para declarar la existencia de una irregularidad y exigir la devolución de los pagos indebidos, puede quedar vaciada la competencia de control de dichas autoridades. Ello puede

menoscabar el efecto útil del Derecho de la Unión, al permitir, incluso en caso de infracciones graves, que el beneficiario de la subvención exija, invocando el cumplimiento del convenio, la totalidad del importe de esta.

- 28 Sobre la base de las consideraciones anteriores debe decidirse si la interpretación de la Ley de contratos públicos contenida en la sentencia definitiva es idónea para proteger con la debida eficacia los intereses financieros de la Unión Europea y, con ello, los de Hungría.
- 29 En caso de respuesta negativa a lo anterior, se suscita la cuestión de si el organismo competente para tramitar el procedimiento por irregularidad también tiene competencia —incluso basándose directamente en los preceptos del Reglamento— para constatar una irregularidad consistente en una infracción manifiesta de la normativa sobre contratación pública.
- 30 Puede que haya que interpretar si, en la medida en que la normativa basada en el reparto competencial expuesto es compatible con el Derecho de la Unión, pero no haya tenido lugar la constatación de la irregularidad por parte de la Comisión arbitral, el tribunal que conoce de un litigio civil puede examinar, en el marco del incumplimiento contractual y de las consecuencias de este, el comportamiento infractor de la normativa sobre contratación pública del demandante, sobre todo cuando la resolución adoptada en el procedimiento por irregularidad no sea susceptible de ser impugnada judicialmente.