SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 14 de octubre de 2004 *

En el asunto C-340/02,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 24 de septiembre de 2002,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. M. Nolin, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues, S. Pailler y D. Petrausch, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. S. von Bahr y K. Schiemann (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

consideradas las observaciones presentadas por las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de marzo de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO L 209, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»), y en particular las

que le impone su artículo 15, apartado 2, al haber adjudicado la Communauté urbaine du Mans (mancomunidad urbana de Le Mans; en lo sucesivo, «CUM») un contrato de consultoría que tiene por objeto, entre otros, la asistencia al titular de la obra, en relación con la estación depuradora de la Chauvinière, sin haber publicado un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Marco jurídico

2 El artículo 7, apartado 1, de la Directiva dispone lo siguiente:

«La presente Directiva se aplicará a los contratos de servicios cuyo importe estimado, sin IVA, sea igual o superior a 200.000 ecus.»

3 En virtud del artículo 8 de la Directiva, los contratos que tengan por objeto servicios enumerados en el anexo I A se adjudicarán con arreglo a lo dispuesto en los títulos III a VI de dicha Directiva.

4 El artículo 15, apartado 2, de la Directiva, incluido en su título V, bajo la rúbrica «Normas comunes de publicidad», prevé:

«Las entidades adjudicadoras que deseen adjudicar un contrato público de servicios mediante procedimiento abierto, restringido o –siempre que se reúnan las circunstancias descritas en el artículo 11– negociado, darán a conocer su intención por medio de un anuncio.»

5 El artículo 11, apartado 3, de la Directiva, incluido en su título III, bajo la rúbrica «Elección del procedimiento de adjudicación y normas relativas a los concursos de proyectos», establece excepciones a la obligación de publicar previamente un anuncio de licitación al disponer:

«Las entidades adjudicadoras podrán adjudicar contrato[s] públicos de servicios por procedimiento negociado, sin publicar previamente un anuncio de licitación, en los siguientes casos:

[...]

c) cuando el contrato en cuestión forme parte de la continuidad de un concurso de proyecto[s] y, con arreglo a las normas aplicables, deba adjudicarse a uno de los ganadores del concurso. En este último supuesto, se deberá invitar a todos los ganadores a participar en las negociaciones;

[...]»

6 A tenor del artículo 1, letra g), de la Directiva:

«[A efectos de la Directiva, se entenderá por] *concursos de proyectos:* aquellos procedimientos nacionales que tengan por objeto permitir a la entidad adjudicadora adquirir planes o proyectos, principalmente en los campos de la ordenación territorial, el urbanismo, la arquitectura o la ingeniería y el procesamiento de datos; dichos proyectos serán seleccionados por un jurado después de haber sido objeto de una licitación con o sin asignación de premios.»

Hechos

7 La CUM convocó varias licitaciones relativas a prestaciones de servicios para la obra de reforma de la estación depuradora de la Chauvinière.

8 A estos efectos, se estableció un plan de trabajo, que comprendía las tres fases siguientes:

— primera fase: estudio de viabilidad de una cadena de tratamiento del agua para llevar a cabo la adaptación de la estación depuradora de la Chauvinière a las normas europeas en materia de medioambiente;

— segunda fase: adjudicación de un contrato de consultoría que tenga por objeto: 1) la asistencia al titular de la obra en la elaboración de un programa técnico detallado basado en el proyecto seleccionado en la primera fase, 2) la elaboración de una evaluación de impacto ambiental en la que se contemplen todas las repercusiones de la operación sobre el medio ambiente, y 3) la asistencia al titular en el análisis de las ofertas que se presenten en el procedimiento al que se refiere la tercera fase;

— tercera fase: diseño y ejecución de la obra.

9 Se publicaron dos anuncios de licitación en el Diario Oficial de 30 de noviembre de 1996, serie S, nº 233, y en el Diario Oficial de 10 de diciembre de 1998, serie S, nº 239, respectivamente.

10 El anuncio publicado el 30 de noviembre de 1996 se refería a un procedimiento restringido de concurso de proyectos, cuyo objeto era el estudio de viabilidad previsto en la primera fase. El concurso de proyectos estaba dotado de un premio de 200.000 FRF para cada uno de los tres participantes seleccionados, por lo que su importe total era de 600.000 FRF.

11 Este anuncio establecía también, en su punto 2, que el candidato cuya propuesta resulte seleccionada en el concurso de proyectos de la primera fase «podrá ser llamado para colaborar en la ejecución de su proyecto en el marco de un contrato de consultoría que tenga por objeto [entre otros] la asistencia al titular de la obra» prevista en las partes primera y tercera de la segunda fase.

12 El anuncio publicado el 10 de diciembre de 1998 se refería a la tercera fase.

Procedimiento administrativo previo

13 Mediante escrito de 7 de octubre de 1999, la Comisión solicitó a las autoridades francesas que le presentasen sus observaciones sobre las circunstancias y el modo en que se habían desarrollado las licitaciones antes mencionadas.

14 Como quiera que las autoridades francesas no respondieron oficialmente al anterior escrito, la Comisión les envió un escrito de requerimiento el 3 de agosto de 2000, en el que se formulaban tres imputaciones, relativas a la infracción de lo dispuesto en los artículos 27, apartado 2, 15, apartado 2 y 36, apartado 1, de la Directiva, respectivamente.

15 En su escrito de 21 de noviembre de 2000, las autoridades francesas rechazaron la totalidad de las imputaciones formuladas por la Comisión en su escrito de requerimiento. La Comisión no consideró satisfactoria esta respuesta y, mediante escrito de 26 de julio de 2001, emitió un dictamen motivado en el que reiteraba sus imputaciones.

16 Mediante escrito de 4 de febrero de 2002, las autoridades francesas respondieron al dictamen motivado. En dicho escrito reconocieron la procedencia de las imputaciones primera y tercera de la Comisión.

17 A la vista de todo ello, la Comisión decidió interponer el presente recurso, que está basado únicamente en la segunda de las imputaciones formuladas en el dictamen motivado.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

18 En su recurso, la Comisión alega que las prestaciones previstas en el contrato de asistencia a la entidad titular de la obra, objeto de la segunda fase, y cuyo importe ascendía a 4.502.137,90 FRF, eran diferentes que las del concurso de proyectos convocado mediante anuncio de 30 de noviembre de 1996. En consecuencia, dicho contrato debería haber sido publicado y sometido a un procedimiento de licitación con arreglo a las normas comunes de publicidad y de participación previstas en los títulos V y VI de la Directiva. Pues bien, la citada institución señala que se adjudicó este contrato al ganador del concurso de proyectos convocado para la realización del estudio de viabilidad de la primera fase sin ninguna publicidad adicional y sin que se convocase un procedimiento de licitación a escala comunitaria.

19 La Comisión mantiene que la referencia que figura en el anuncio de licitación publicado en 1996, a que el ganador del concurso podrá ser invitado a colaborar en la asistencia al titular de la obra durante la segunda fase, carece de pertinencia y no permite, en cualquier caso, que la entidad adjudicadora eluda las obligaciones derivadas de la Directiva.

20 La Comisión añade que el principio de igualdad de trato entre los licitadores que establece la Directiva exige que se defina claramente el objeto del concurso y que éste no se pueda ampliar durante el desarrollo del procedimiento. Este principio también implica que los criterios de adjudicación estén claramente establecidos. Pues bien, en este caso, según la Comisión, no sólo no existía ninguna certeza ni se otorgaba ningún derecho al ganador del concurso en cuanto a la realización de otras prestaciones en el marco de un contrato posterior de asistencia técnica al titular, sino que, además, no se establecía ningún criterio para la adjudicación de este último contrato.

21 En su escrito de contestación a la demanda, el Gobierno francés alega, en primer lugar, que las disposiciones del anuncio de licitación de 30 de noviembre de 1996 y del reglamento de licitación, respectivamente, dejaban perfectamente claro que la CUM deseaba reservarse la posibilidad de adjudicar al ganador del concurso de proyectos un contrato de consultoría para la asistencia al titular. Por lo tanto, según el citado Gobierno, podía adjudicarse el contrato de asistencia a la entidad titular de la obra al ganador del concurso de proyectos sin necesidad de publicar previamente un nuevo anuncio de licitación.

22 En segundo lugar, el Gobierno francés mantiene que en el presente caso el artículo 11, apartado 3, letra c), de la Directiva exime de la obligación de publicación previa de un anuncio de licitación.

23 Por lo que se refiere al argumento de la Comisión relativo a la falta de definición de los criterios de adjudicación del contrato de asistencia a la entidad titular de la obra en el anuncio de 30 de noviembre de 1996, contraria al principio de igualdad de trato de los licitadores, el Gobierno francés alega que esta imputación debe considerarse

inadmisible, puesto que aparece por vez primera en la demanda, sin que, en consecuencia, ese Gobierno haya tenido la oportunidad de formular sus alegaciones al respecto durante la fase del procedimiento administrativo.

24 En cuanto a esta última cuestión, la Comisión mantiene que no se trata de una imputación nueva, sino de una observación que viene a apoyar su postura relativa a que el objeto de la licitación comprendía únicamente el concurso de proyectos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la admisibilidad

25 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (véanse, en particular, las sentencias de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-152/98, Rec. p. I-3463, apartado 23, y de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, Rec. p. I-305, apartado 10).

26 De lo que se deduce, en primer lugar, que el procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 226 CE delimita el objeto de un recurso interpuesto al amparo de dicho artículo. En consecuencia, el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el dictamen motivado. Si una imputación no ha sido formulada en el dictamen motivado, no es admisible en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 11).

27 En segundo lugar, el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que hayan llevado a la Comisión al convencimiento de que el Estado miembro interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE (véanse, en particular, las sentencias de 4 de diciembre de 1997, Comisión/Italia, C-207/96, Rec. p. I-6869, apartado 18, y de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, antes citada, apartado 12).

28 En el caso de autos, la Comisión alegó en los puntos 20 y 21 del dictamen motivado, en relación con su segunda imputación, que «la referencia que figura en el anuncio de licitación a la posibilidad de que "el ganador colabore en la ejecución del proyecto seleccionado" [...] no proporcionaba ninguna certeza ni ningún derecho al ganador del concurso en cuanto a la realización de otras prestaciones en el marco de un contrato posterior de asistencia técnica al titular de la obra» y «[...] que la entidad adjudicadora actuó incorrectamente al disponer que las distintas prestaciones de asistencia al titular de la obra previstas dentro de la segunda fase del plan global en cuestión no fuesen objeto de un procedimiento de publicidad y de licitación».

29 En estas circunstancias, resulta obligado considerar que cuando la Comisión mantiene que el anuncio de licitación de 30 de noviembre de 1996 no define los criterios de adjudicación del contrato de asistencia a la entidad titular de la obra, lo que vulnera el principio de igualdad de trato de los licitadores, se limita a explicar la imputación que figura recogida en los puntos 20 y 21 del dictamen motivado, sin formular una imputación nueva. De lo que se deduce que debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad planteada por el Gobierno francés.

Sobre el fondo

30 En el presente recurso, la Comisión reprocha en esencia a las autoridades francesas que adjudicasen el contrato de asistencia a la entidad titular de la obra previsto en la segunda fase sin aplicar el procedimiento de adjudicación previsto en la Directiva.

31 Hay que señalar, con carácter preliminar, que en el caso de autos ha quedado acreditado que se cumplen las condiciones de aplicación de la Directiva. En efecto, los estudios y la asistencia al titular que constituyen el objeto de la segunda fase son servicios en el sentido del artículo 8 y del anexo I A de la Directiva. Además, se supera el valor mínimo del contrato establecido en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva.

32 En consecuencia, conforme al artículo 8 de la Directiva, la adjudicación del contrato para la prestación de dichos servicios sólo podía realizarse con arreglo a lo dispuesto en el título III de dicha norma, en particular en sus artículos 11 y 15, apartado 2. Pues bien, en virtud de este último precepto, las entidades adjudicadoras estaban obligadas a publicar un anuncio de licitación.

33 El Gobierno francés mantiene, no obstante, que la posibilidad, prevista en el anuncio de 30 de noviembre de 1996, de adjudicar el contrato correspondiente a la segunda fase al ganador del concurso de proyectos eximía a la entidad adjudicadora de la obligación de publicar de nuevo un anuncio con carácter previo a la adjudicación de este contrato.

34 No puede admitirse el razonamiento anterior. En efecto, el principio de la igualdad de trato entre los diferentes prestadores de servicios, establecido en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva, y el principio de transparencia derivado del mismo (véanse, por analogía, las sentencias de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica, C-87/94, Rec. p. I-2043, apartados 51 a 53, y de 7 de diciembre de 2000, Telaustria y Telefonadress, C-324/98, Rec. p. I-10745, apartado 61) obligan a que el objeto de cada contrato, así como los criterios de adjudicación del mismo, estén claramente definidos.

35 El motivo por el que se exige el cumplimiento de esta obligación consiste en que el objeto de un contrato y los criterios elegidos para su adjudicación son elementos decisivos a efectos de determinar cuál de los procedimientos previstos en la Directiva debe aplicarse y de evaluar el cumplimiento de las obligaciones inherentes al correspondiente procedimiento.

36 De lo que se deduce que, en el presente caso, la mera posibilidad de adjudicar el contrato correspondiente a la segunda fase conforme a los criterios establecidos para otro contrato, el relativo a la primera fase, no equivale a su adjudicación conforme a uno de los procedimientos previstos en la Directiva.

37 El Gobierno francés se acoge también al artículo 11, apartado 3, de la Directiva que exime a las entidades adjudicadoras, en el marco de un procedimiento negociado, de la obligación de publicar previamente un anuncio en una serie de supuestos enumerados taxativamente. Es éste el caso, en particular, a tenor del artículo 11, apartado 3, letra c), «cuando el contrato en cuestión forme parte de la continuidad de un concurso de proyecto[s] y, con arreglo a las normas aplicables, deba adjudicarse a uno de los ganadores del concurso [...]».

38 A este respecto, debe recordarse, como subraya acertadamente la Comisión, que este precepto constituye una excepción a una norma fundamental del Tratado, por lo que debe ser objeto de una interpretación estricta, y que la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción incumbe a quien quiera beneficiarse de ellas (véase la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Alemania, asuntos acumulados C-20/01 y C-28-01, Rec. p. I-3609, apartado 58).

39 En el presente asunto, como señala el Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, una parte de las actividades previstas para la segunda fase del proyecto no está incluida en el concepto de concurso de proyectos definido en el artículo 1, letra g), de la Directiva, que se refiere a «planes o proyectos». En efecto, aunque quizás sea posible considerar que la primera parte de la segunda fase (asistencia al titular de la obra en la elaboración de un programa técnico detallado basado en el proyecto seleccionado en la primera fase) constituye un plan o proyecto en el sentido del artículo 1, letra g), de la Directiva, no sucede lo mismo con la tercera parte de la segunda fase. En efecto, es evidente que la asistencia al titular en el análisis de las ofertas que se presenten en el procedimiento al que se refiere la tercera fase no constituye un plan o proyecto en el sentido del artículo 1, letra g), de la Directiva.

40 De todas formas, los requisitos para la aplicación de la excepción prevista en el artículo 11, apartado 3, letra c), de la Directiva no se cumplen en el presente caso. En este sentido, del tenor literal de este precepto se desprende claramente que la dispensa de publicación de un anuncio sólo es posible cuando el contrato en cuestión forme parte de la continuidad de un concurso de proyectos y deba adjudicarse a uno de los ganadores del concurso.

41 Como afirma el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, la expresión «forme parte de la continuidad de un concurso de proyecto[s]», en el sentido del artículo 11, apartado 3, letra c), de la Directiva, significa que debe existir una relación funcional directa entre el concurso de proyectos y el consiguiente contrato. Dado que el concurso de proyectos se refería a la primera fase y se convocó para adjudicar el contrato correspondiente a esta fase, no cabe considerar que el contrato de la segunda fase forma parte de la continuidad de dicho concurso de proyectos.

42 Además, la cláusula que figura en el punto 2 del anuncio de licitación de 30 de noviembre de 1996 prevé únicamente la posibilidad, pero no la obligación, de encargar la ejecución de la segunda fase al ganador del concurso relativo a la primera fase. Por lo tanto, no puede afirmarse que el contrato correspondiente a la segunda fase deba adjudicarse a uno de los ganadores del concurso.

43 Por consiguiente, la excepción contenida en el artículo 11, apartado 3, letra c), de la Directiva a la obligación de publicar un anuncio de licitación no resulta de aplicación al presente caso.

44 De las consideraciones anteriores se desprende que no se publicó el anuncio de licitación correspondiente a la segunda fase conforme a las normas de la Directiva, a pesar de que el contrato relativo a la misma estaba comprendido dentro del ámbito de aplicación de dicha norma.

45 Teniendo en cuenta lo antedicho, hay que concluir que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, y en particular las que le impone su artículo 15, apartado 2, al haber adjudicado la CUM un contrato de consultoría para la asistencia al titular de la obra, en relación con la estación depuradora de aguas de la Chauvinière, sin haber publicado un anuncio de licitación en el Diario Oficial.

Costas

46 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Francesa y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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

1) **Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, y en particular las que le impone su artículo 15, apartado 2, al haber adjudicado la Communauté urbaine du Mans un contrato de consultoría para la asistencia al titular de la obra, en relación con la estación depuradora de aguas de la Chauvinière, sin haber publicado un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.***

2) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Firmas.