Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. RIMVYDAS NORKUS
presentadas el 10 de julio de 2025[1]

Asunto C-769/23

Mara Soc. coop. arl
contra
Ministero della Difesa,
Gruppo Samir Global Service Srl

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Contratos públicos — Poder adjudicador — Ministerio de Defensa italiano — Contrato de servicios — Transporte de equipos, en particular de equipos militares — Directiva 2009/81/CE — Artículo 3 — Directiva 2014/24/UE — Artículo 16 — Contratos mixtos que conllevan aspectos de seguridad y defensa — Determinación de la directiva aplicable — Servicios normalizados — Servicios de gran intensidad de mano de obra — Criterios de adjudicación del contrato — Prohibición por la normativa nacional de aplicar el criterio del precio más bajo»

I. Introducción

1. El presente asunto guarda relación con un procedimiento de licitación abierta convocado por el Ministero della Difesa (Ministerio de Defensa, Italia; en lo sucesivo, «Ministerio») para la adjudicación de un contrato de prestación de servicios de mano de obra relacionado, entre otras cosas, con la carga, descarga y transporte de material.[2] Por lo visto, ese material incluye municiones y explosivos.[3] Los servicios de que se trata son intensivos en mano de obra y tienen

[1] Lengua original: inglés.

[2] El artículo 17 del pliego de condiciones se refiere a servicios «de mano de obra ocasionales» consistentes en «operaciones de carga y descarga, composición y descomposición de fardos, apilado y desapilado de materiales entrantes o salientes, traslado de materiales y todo lo que se considere mano de obra común para cubrir las necesidades de almacenes, plantas industriales, entes, medios navales o aeropuertos militares y entidades militares», página 33. Véase el apartado 8 de la petición de decisión prejudicial.

[3] En su respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Tribunal de Justicia (véase el punto 22 de las presentes conclusiones), el Gobierno italiano declaró que los servicios de que se trata consisten en el trasporte de distintos tipos de bienes, de manera que, para cada lote, era preciso contar con un solo operador económico. Ese Gobierno también confirmó que parte de los bienes de que se trata (aunque no la mayoría de ellos) constituyen «equipo militar» en el sentido del artículo 1, punto 6, de la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO 2009, L 216, p. 76). Véase, asimismo, el Decreto di aggiudicazione prot. n.º 0021670 (Decreto de Adjudicación prot. n.º 0021670), de 16 de noviembre de 2022, en virtud de la cual el lote n.º 6 que hace referencia, entre otras cosas, a municiones y explosivos, fue adjudicado a Mara. En su respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Tribunal de Justicia, Mara negó que el mencionado contrato tuviera por objeto equipos militares. Incumbe en última instancia al órgano jurisdiccional remitente determinar esa cuestión fáctica.

además[4] «elementos normalizados».[5] El contrato de que se trata se adjudicó sobre la base del criterio del precio más bajo. Sin embargo, el Derecho italiano dispone que los contratos de servicios de gran intensidad de mano de obra deben adjudicarse sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa determinada en función de la mejor relación calidad-precio.[6] En cambio, los contratos de servicios con «elementos normalizados»[7] pueden adjudicarse sobre la base del precio más bajo, salvo cuando implican gran intensidad de mano de obra.[8]

2. El Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) solicita que se determine, entre otras cosas, si el principio de proporcionalidad y el artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE[9] se oponen a la prohibición que establece el Derecho nacional de utilizar el criterio de adjudicación del precio más bajo cuando los servicios en cuestión son tanto intensivos en mano de obra como normalizados. Con carácter subsidiario, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el poder adjudicador dispone de cierto margen de discrecionalidad a la hora de elegir el criterio de adjudicación habida cuenta, entre otras cosas, de que el pliego de condiciones prevé que las personas a las que se emplee con arreglo al contrato percibirán el salario que se determine en el convenio colectivo sectorial pertinente y que cualquier rebaja del precio solo puede efectuarse sobre los potenciales beneficios del licitador, fijados en un 5 % del valor del contrato indicado en el anuncio de licitación.[10]

II. Marco normativo

A. Derecho de la Unión Europea

1. Directiva 2009/81

3. El artículo 1 titulado «Definiciones» establece:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[…]

6) "Equipo militar": el equipo específicamente diseñado o adaptado para fines militares destinado a ser utilizado como armas, municiones o material de guerra.

4 De conformidad con el artículo 50, apartado 1, del decreto legislativo n.º 50 (Codice dei contratti pubblici) [Decreto Legislativo n.º 50 (Código de Contratos Públicos)], de 18 de abril de 2016 (en lo sucesivo, «Código de Contratos Públicos»), ello implica que el coste de la mano de obra sea, al menos, como mínimo la mitad del importe total del contrato. Véase el punto 13 de las presentes conclusiones.

5 El órgano jurisdiccional remitente ha declarado que el Derecho italiano no define el concepto de «servicios […] que presenten "elementos normalizados", aunque […] ha querido hacer referencia […] a prestaciones que se caracterizan por una alta reiteración y que carecen de elementos personalizables (por ejemplo, de carácter tecnológico o de innovación), en relación con las cuales sea muy difícil imaginar que el licitador pueda aportar algo que altere la expectativa de una prestación uniforme, razón por la cual, por motivos de economía y de celeridad del procedimiento, se permite la utilización del criterio del precio más bajo, sin que tenga particular razón de ser el que la licitación se base en el criterio de la mejor calidad técnica».

6 En ocasiones se hace referencia a este criterio con la abreviatura «MEAT». De conformidad con la legislación italiana aplicable, ese criterio tiene en cuenta, entre otras cosas, aspectos cualitativos, medioambientales y sociales. Véase el artículo 95, apartado 6, del Código de Contratos Públicos.

7 Yo también me referiré en las presentes conclusiones a esos servicios como «servicios normalizados».

8 Véase el artículo 95, apartado 4, letra b), del Código de Contratos Públicos y el punto 15 de las presentes conclusiones.

9 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65).

10 Véanse, en particular, los apartados 6, 9 y 10 de la petición de decisión prejudicial.

[…]»

4. El artículo 2, rubricado «Ámbito de aplicación», tiene el siguiente tenor:

«De conformidad con los artículos 30, 45, 46, 55 y 296 del Tratado, la presente Directiva será de aplicación a los contratos celebrados en el ámbito de la defensa y la seguridad que tengan por objeto:

a) el suministro de equipos militares, incluidos las piezas, componentes y/o subunidades de los mismos;

b) el suministro de equipos sensibles, incluidos las piezas, componentes y/o subunidades de los mismos;

c) obras, suministros y servicios directamente relacionados con los equipos mencionados en las letras a) y b) para el conjunto de los elementos de su ciclo de vida;

d) obras y servicios con fines específicamente militares, u obras y servicios sensibles.»

5. Según el artículo 3, que lleva por título «Contratos mixtos»:

«1. Un contrato que tenga por objeto obras, suministros o servicios que entren dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva y, en parte, dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/17/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1),] o la Directiva 2004/18/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114)], se adjudicará de conformidad con la presente Directiva, siempre que la adjudicación de un contrato único se justifique por razones objetivas.

[…]»

6. A tenor del artículo 47 titulado «Criterios de adjudicación del contrato»:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales relativas a la remuneración de determinados servicios, los criterios en que se basarán las entidades o poderes adjudicadores para adjudicar los contratos serán:

a) bien, cuando el contrato se adjudique a la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista de la entidad o poder adjudicador, distintos criterios vinculados al objeto del contrato de que se trate: por ejemplo, la calidad, el precio, el valor técnico, el carácter funcional, las características medioambientales, el coste de utilización, los costes a lo largo del ciclo de vida, la rentabilidad, el servicio posventa y la asistencia técnica, la fecha de entrega y el plazo de entrega o de ejecución, la seguridad del abastecimiento, la interoperabilidad y las características operativas, o bien

b) solamente el precio más bajo.

[…]»

2. Directiva 2014/24

7. El artículo 2, apartado 1, punto 9, dispone que se entenderá por «contratos públicos de servicios» los contratos públicos cuyo objeto sea la prestación de servicios distintos de los «contratos públicos de obras» a los que se refiere el artículo 2, apartado 1, punto 6.

8. De conformidad con el artículo 15 titulado «Seguridad y defensa»:

«1. La presente Directiva se aplicará a la adjudicación de contratos públicos y a los concursos de proyectos organizados en los ámbitos de la seguridad y la defensa, con la excepción de los contratos siguientes:

a) los contratos que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva [2009/81];

[…].»

9. El artículo 16, que lleva por título «Contratación mixta que conlleve aspectos de seguridad o defensa», dispone lo siguiente:

«1. El presente artículo será de aplicación en el caso de contratos mixtos que tengan por objeto la contratación regulada por la presente Directiva, así como la contratación regulada por el artículo 346 [TFUE] o la Directiva [2009/81].

2. Cuando distintas prestaciones de un contrato público determinado sean objetivamente separables, los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar contratos distintos para prestaciones distintas o adjudicar un único contrato.

[…]

Cuando los poderes adjudicadores elijan adjudicar un único contrato se aplicarán los siguientes criterios para determinar el régimen jurídico aplicable:

[…]

b) cuando una prestación de un contrato determinado esté regulada por la Directiva [2009/81], el contrato podrá adjudicarse con arreglo a dicha Directiva, siempre que la adjudicación de un único contrato se justifique por razones objetivas. La presente letra se entenderá sin perjuicio de los umbrales y exclusiones previstos en dicha Directiva.

No obstante, la decisión de adjudicar un contrato único no podrá tomarse con el fin de excluir contratos de la aplicación de la presente Directiva o de la Directiva [2009/81].

[…]

4. En caso de que las distintas prestaciones de un contrato determinado no sean objetivamente separables, el contrato podrá adjudicarse sin aplicar la presente Directiva cuando incluya elementos a los que se aplique el artículo 346 del TFUE; en otro caso, podrá adjudicarse de conformidad con la Directiva [2009/81].»

10. El artículo 18, con la rúbrica «Principios de la contratación», establece que:

«1. Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.

[…]

2. Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X.»

11. Según el artículo 67, titulado «Criterios de adjudicación del contrato»:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales relativas al precio de determinados suministros o a la remuneración de determinados servicios, los poderes adjudicadores aplicarán, para adjudicar los contratos públicos, el criterio de la oferta económicamente más ventajosa.

2. La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo:

a) la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

b) la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o

c) el servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha de entrega, el proceso de entrega y el plazo de entrega o el plazo de ejecución.

El factor coste también podrá adoptar la forma de un precio o coste fijo sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad.

Los Estados miembros podrán disponer que los poderes adjudicadores no tengan la facultad de utilizar solamente el precio o el coste como único criterio de adjudicación o podrán limitar la aplicación de ese criterio a determinadas categorías de poderes adjudicadores o a determinados tipos de contratos.

[…]

4. Los criterios de adjudicación no tendrán por efecto conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada. Garantizarán la posibilidad de una competencia efectiva e irán

acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. […]»

12. El artículo 70, con la rúbrica «Condiciones de ejecución del contrato», enuncia que:

«Los poderes adjudicadores podrán establecer condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 67, apartado 3, y se indiquen en la convocatoria de licitación o en los pliegos de la contratación. Dichas condiciones podrán incluir consideraciones económicas o relacionadas con la innovación, consideraciones de tipo medioambiental, social, o relativas al empleo.»

B. Derecho italiano

13. Según el artículo 50, apartado 1, del Código de Contratos Públicos: [11]

«En las adjudicaciones de contratos de concesión y de contratos de obra y servicios distintos de aquellos que incluyan prestaciones de naturaleza intelectual, en particular de contratos con gran intensidad de mano de obra, los pliegos de condiciones, los anuncios y las invitaciones incluirán, de conformidad con los principios de la Unión Europea, clausulas sociales específicas que tengan la finalidad de fomentar la estabilidad laboral del personal empleado y regularán la aplicación al adjudicatario de los convenios colectivos sectoriales establecidos en el artículo 51 del decreto legislativo n.º 81 (Decreto Legislativo n.º 81), de 15 de junio de 2015. Los servicios de gran intensidad de mano de obra son aquellos en los que el coste de la mano de obra suponga como mínimo el 50 % del importe total del contrato.»

14. El artículo 95, apartado 3, del Código de Contratos Públicos dispone que:

«Se adjudicarán únicamente sobre la base del criterio de la oferta económicamente más ventajosa, que se basará en la mejor relación calidad-precio:

a) los contratos de servicios sociales y de restauración hospitalaria, asistencial y escolar, además de los servicios de gran intensidad de mano de obra, tal como se definen en el artículo 50, apartado 1 […];

[…]».

15. A tenor del artículo 95, apartado 4, letra b), del Código de Contratos Públicos:

«Podrá utilizarse el criterio del precio más bajo:

[…]

b) en los servicios y suministros que presenten elementos normalizados o en aquellos cuyas condiciones vengan definidas por el mercado, excepto los servicios de gran intensidad de mano de obra regulados en el apartado 3, letra a)».

[11] En su versión aplicable en el momento pertinente.

III. Litigio principal y cuestión prejudicial

16. El 14 de julio de 2022, el Ministerio convocó un procedimiento abierto en el ámbito de la Unión Europea [12] para la contratación de servicios de mano de obra relacionada, entre otras cosas, con el transporte de mercancías para el año 2023. [13] El contrato, que podía ser prorrogado tres años, estaba dividido en nueve lotes. El procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente guarda relación con el lote n.º 6. [14] Dado que el contrato correspondiente a ese lote se refería a servicios normalizados, el criterio de adjudicación adoptado fue el del precio más bajo con arreglo al artículo 95, apartado 4, letra b), del Código de Contratos Públicos. Mara Soc. coop. arl, Gruppo Samir Global Service Srl (en lo sucesivo, «Samir») y otro licitador ofrecieron una rebaja del 100 % en relación con el contrato del lote n.º 6. [15] El contrato se adjudicó a Mara por sorteo.

17. Samir recurrió esa adjudicación ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia). [16] El 11 de abril de 2023, [17] dicho órgano jurisdiccional estimó el recurso de Samir y anuló la licitación con respecto al citado lote. Consideró que, de conformidad con el artículo 95, apartado 3, letra a), del Código de Contratos Públicos, el contrato debería haberse adjudicado sobre la base de la mejor relación calidad-precio. Dado que los servicios de que se trata son de gran intensidad de mano de obra, el artículo 95, apartado 4, letra b), del Código de Contratos Públicos, que hace referencia a la aplicación del criterio del precio más bajo a los servicios normalizados, no es aplicable.

18. Mara recurrió esa sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente y Samir se adhirió al recurso. En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente, Mara alegó, entre otras cosas, que el artículo 95, apartado 3, letra a), del Código de Contratos Públicos vulnera el principio de proporcionalidad porque va más allá de lo necesario para lograr los objetivos de la Directiva 2014/24. El criterio del precio más bajo puede admitirse en el caso de bienes o servicios con un alto grado de normalización como aquellos de los que se trata en el presente asunto, toda vez que no existe una necesidad real de admitir ofertas técnicas diferenciadas, lo cual «complicaría innecesariamente la licitación y vulneraría el principio constitucional de buen funcionamiento de la Administración pública». El artículo 17 del pliego de condiciones indicaba que la retribución de los trabajadores empleados debía abonarse según el convenio colectivo del sector. Cualquier rebaja solo podía, pues, efectuarse sobre la remuneración sobre el valor del contrato indicado en la licitación. «Ello, por tanto, sin perjuicio de las finalidades contempladas en el artículo 50 [del Código de Contratos Públicos], que garantizan los niveles de empleo y protegen a los trabajadores a través de la aplicación de los convenios colectivos de ámbito nacional». [18]

[12] Sobre la base del artículo 60 del Código de Contratos Públicos, en su versión aplicable en el momento de los hechos.

[13] Licitación 3144713.

[14] CIG 9351659124 — código NUTS ITH41, para la «Aeronautica Militare area nord» (Ejército del Aire, zona norte), por un importe de 532 786,89 euros [presupuesto base de licitación: 5 200 565,31 euros, excluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y otros impuestos y cotizaciones legales]. Según el órgano jurisdiccional remitente «a efectos de determinar el umbral [de la Unión] y, por tanto, con arreglo al artículo 35 del [Código de Contratos Públicos], el pliego de condiciones señalaba que el valor estimado del lote —que incluye los importes de eventuales prórrogas— ascendía a un total de 3 463 114,72 euros, IVA excluido (el valor total estimado de la licitación, siempre a efectos de determinar el umbral [de la Unión], se fijó en 33 803 674,52 euros, IVA excluido)».

[15] El órgano jurisdiccional remitente señala que «el artículo 17, segundo párrafo, del pliego de condiciones establecía lo siguiente: "habida cuenta de que la rebaja porcentual requerida solo se efectúa sobre la remuneración, los costes de la mano de obra permanecerán invariables, ya que la retribución de los trabajadores empleados se abonará según el convenio colectivo del sector aplicable. Ello, por tanto, sin perjuicio de las finalidades contempladas en el artículo 50 del [Código de Contratos Públicos], que garantizan los niveles de empleo y protegen a los trabajadores a través de la aplicación de los convenios colectivos de ámbito nacional"».

[16] Mara intervino en ese procedimiento.

[17] Sentencia n.º 6259.

[18] Véase, en particular, el apartado 1 de la petición de decisión prejudicial.

19. El órgano jurisdiccional remitente observa que, de conformidad con el artículo 95, apartado 4, letra b), del Código de Contratos Públicos, el criterio del precio más bajo *puede* usarse para servicios normalizados. Sin embargo, los contratos relativos a servicios de gran intensidad de mano de obra deben adjudicarse exclusivamente sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa [19] con arreglo al artículo 95, apartado 3, letra a), de ese Código. Conforme a una consolidada jurisprudencia nacional, los contratos de servicios de gran intensidad de mano de obra en el sentido de los artículos 50, apartado 1, y 95, apartado 3, letra a), del Código de Contratos Públicos, deben adjudicarse, en cualquier caso, sobre la base del criterio de la mejor relación calidad-precio, aun cuando se trate de servicios normalizados en el sentido del artículo 95, apartado 4, letra b), de dicho Código. Ello resulta conforme con el objetivo supremo del Derecho constitucional italiano de proteger a los trabajadores. [20]

20. El órgano jurisdiccional remitente considera que la aplicación de la normativa nacional podría dar lugar a la anulación de la licitación dado que en ella no se adoptó «el criterio de la oferta económicamente más ventajosa». Sin embargo, dado que la protección de los trabajadores, que suele salvaguardarse mediante ese criterio, se ha logrado en la misma medida mediante la adopción de un criterio distinto en el pliego de condiciones, la obligación de recurrir al criterio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa parece ser manifiestamente excesivo, desproporcionado e injustificado. [21]

21. En consecuencia, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, contemplados en los artículos 49 [TFUE] y 56 [TFUE], así como el principio de proporcionalidad [del Derecho de la Unión] y el artículo 67, apartado 2, de la Directiva [2014/24], a la aplicación de una normativa nacional en materia de contratación pública, como la italiana recogida en el artículo 95, apartados 3, letra a), y 4, letra b), del [Código de Contratos Públicos], así como en el artículo 50, apartado 1, de dicho [Código], y también la derivada del principio del Derecho enunciado por el Pleno del Consiglio di Stato (Consejo de Estado) en la sentencia n.º 8 de 21 de mayo de 2019, según la cual, en los contratos públicos que tengan por objeto servicios que presenten elementos normalizados y, al mismo tiempo, gran intensidad de mano de obra, se prohíbe al poder adjudicador el establecimiento del criterio de adjudicación del menor precio, incluso en los supuestos en los que las bases de licitación contemplen que la rebaja en el precio se efectúe únicamente sobre la remuneración o los potenciales beneficios de la empresa, al margen de los costes de la mano de obra?»

[19] Según parece, sin perjuicio de que el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) lo compruebe, dicho órgano jurisdiccional emplea la expresión «oferta económicamente más ventajosa» en el litigio principal para referirse a la «mejor relación calidad-precio» en el sentido del artículo 95, apartado 3, del Código de Contratos Públicos, en lugar de atribuirle el significado más amplio que el artículo 67 de la Directiva 2014/24 establece del concepto de la «oferta económicamente más ventajosa». Véanse los puntos 44 y 45 de las presentes conclusiones.

[20] Véase, en particular, la sentencia n.º 8, de 21 de mayo de 2019 de la Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Pleno del Consejo de Estado, Italia). Esa jurisprudencia fue posteriormente aplicada en la jurisprudencia del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio).

[21] El órgano jurisdiccional remitente considera que la adhesión de Samir al recurso es infundada y que es necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre el recurso de Mara.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22. Mara, Samir, los Gobiernos francés e italiano, y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas. El Tribunal de Justicia formuló preguntas por escrito [22] a las partes e interesados referidas, entre otras cosas, al alcance de las Directivas 2009/81 y 2014/24. El Tribunal de Justicia también les solicitó que indicaran cuál de esas dos Directivas se aplica al contrato en cuestión y si el criterio de adjudicación de ese contrato sería distinto en función de la Directiva que resultase aplicable. Mara, el Gobierno italiano y la Comisión respondieron a dichas preguntas escritas. En la vista celebrada el 30 de abril de 2025, se oyeron sus informes orales y dichas partes respondieron a las preguntas del Tribunal de Justicia.

V. Apreciación

Observaciones preliminares — Sobre el régimen aplicable al contrato de que se trata en el litigio principal

23. En su petición de decisión prejudicial, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) menciona los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y la Directiva 2014/24. Además, la licitación fue convocada por el Ministerio y parece incluir servicios relacionados con municiones y explosivos. [23] Por consiguiente, resulta necesario examinar si la Directiva 2009/81 [24] se aplica al contrato a fin de determinar el criterio de adjudicación del mismo. [25]

24. En cuanto a la aplicación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, es jurisprudencia reiterada que toda medida nacional adoptada en un ámbito que haya sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión debe apreciarse no a la luz de las disposiciones del Derecho primario, sino a la luz de las disposiciones de la medida de armonización. [26] Tanto la Directiva 2009/81 como la Directiva 2014/24 llevan a cabo una armonización exhaustiva en cuanto a los bienes y servicios que entran en su ámbito de aplicación. De ello resulta que, si alguna de ellas es aplicable al procedimiento de licitación relativo al lote n.º 6, los artículos 49 TFUE y 56 TFUE no son pertinentes en este procedimiento.

25. En su respuesta a las preguntas escritas del Tribunal de Justicia sobre la posible aplicabilidad de la Directiva 2009/81, Mara declaró que el contrato de que se trata guarda básicamente relación con operaciones de carga y descarga. En opinión de esa parte, como el contrato no se refiere a equipos militares, como municiones y explosivos, no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81, según lo define su artículo 2. El Gobierno italiano observa que

[22] Con arreglo al artículo 62, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

[23] Como ya se ha señalado, en su respuesta a las preguntas escritas, el Gobierno italiano confirmó que los servicios de que se trata guardaban relación con municiones y explosivos y equipos no militares.

[24] Según Leskovec y Škof, la Directiva 2009/81 «establece normas específicas en el ámbito de la contratación pública en el sector de la defensa y la seguridad, con el objeto de que el mercado de defensa de la Unión sea más abierto y competitivo, protegiendo a la vez los intereses legítimos en materia de seguridad de los distintos Estados miembros. A través de normas de contratación pública específicas, [la Directiva 2009/81] permite proteger la información confidencial y evita que se pongan en riesgo los intereses esenciales de la seguridad de los Estados miembros». Leskovec, B., y Škof, R., «Use of security exemption as a way to procure crucial infrastructure projects», *Rechtspraxis der Industrie- und Infrastrukturprojekte*, vol. 1, Beck-Online, 2025, p. 59; disponible en https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-RINPRAX-B-2025-S-59-N-1

[25] En los autos a disposición del Tribunal de Justicia, no consta que el artículo 346 TFUE, que guarda relación con los intereses esenciales de la seguridad de los Estados miembros, sea pertinente en el litigio que pende ante el órgano jurisdiccional remitente. Además, en la vista, las partes coincidieron en que esa disposición no era pertinente en el contexto del presente litigio. Por lo tanto, no volveré a aludir a ella en las presentes conclusiones.

[26] Véase, en tal sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Sisal y otros (C-721/19 y C-722/19, EU:C:2021:672), apartado 32.

no es necesario determinar qué Directiva resulta aplicable. Al margen de que el artículo que sea aplicable al contrato de que se trata sea el artículo 47 de la Directiva 2009/81 o el artículo 67 de la Directiva 2014/24, ambas Directivas permiten utilizar el criterio de la oferta económicamente más ventajosa o el del precio más bajo. La Comisión considera que la descripción de los servicios que han de prestarse en relación con el lote n.º 6 puede estar «directamente relacionada» con «equipo militar», conforme a los artículos 1, punto 6, y 2, letra c), de la Directiva 2009/81 y que el contrato de que se trata puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de esa Directiva. En el caso de los contratos mixtos en materia de defensa, regulados por el artículo 3 de la Directiva 2009/81 y por el artículo 16 de la Directiva 2014/24, del considerando 13 de la segunda de ellas resulta que el legislador de la Unión pretendió reconocer cierto margen de discrecionalidad al poder adjudicador para que este pudiera decidir la Directiva que se aplica.

26. Ha de destacarse, de entrada, que el importe del lote n.º 6 rebasa los umbrales que se indican tanto en el artículo 8, letra a), de la Directiva 2009/81 [27] como en el artículo 4, letra b), de la Directiva 2014/24. [28]

27. En cuanto a la aplicabilidad de la Directiva 2009/81, el hecho de que la licitación referida al lote n.º 6 fuera convocada por el Ministerio no basta, en sí, para que quede comprendida en el ámbito de aplicación de esa Directiva. Sin embargo, dado que, según parece, se incluyen municiones y explosivos, [29] y, por lo tanto, equipos militares en el sentido del artículo 1, punto 6, de la Directiva 2009/81, en el material objeto de los servicios del contrato del lote n.º 6, procede examinar el artículo 2 de dicha Directiva, que determina su ámbito de aplicación.

28. El contrato de que se trata hace referencia a la prestación de servicios, no al suministro de bienes o equipos. Por lo tanto, no resultan aplicables ni el artículo 2, letra a), de la Directiva 2009/81 relativo el suministro de equipos militares, ni el artículo 2, letra b), de esa Directiva referido al suministro de equipos sensibles. [30] El artículo 2, letra c), de la Directiva 2009/81 se refiere a la prestación de servicios «directamente relacionados» con los equipos militares, mientras que la letra d), de ese mismo artículo se refiere a servicios «con fines *específicamente* militares». [31] Dado que las municiones y explosivos se han incluido de forma marginal en el material objeto de la licitación de servicios del lote n.º 6, creo que el artículo 2, letra d), de la Directiva 2009/81 no se aplica al lote n.º 6. [32] Con todo, el artículo 2, letra c), de la Directiva

[27] En su versión modificada.

[28] En su versión modificada.

[29] Debe subrayarse que los explosivos pueden utilizarse con fines tanto civiles como militares. No obstante, el considerando 10 de la Directiva 2009/81 indica que «a los efectos de la presente Directiva, el término "equipo militar" debe abarcar asimismo los productos que, aunque inicialmente diseñados para un uso civil, hayan sido adaptados posteriormente a fines militares para su utilización como armas, municiones o material de guerra».

[30] De conformidad con el artículo 1, punto 7, de la Directiva 2009/81, por «equipo sensible», «obras sensibles» y «servicios sensibles» se entiende «el equipo, las obras y los servicios con fines de seguridad que impliquen, requieran y/o contengan información clasificada».

[31] El subrayado es mío.

[32] Esta es una cuestión de hecho que debe ser comprobada por el órgano jurisdiccional remitente. Baste señalar a efectos de las presentes conclusiones que, en su petición de decisión prejudicial, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) no se refirió en ningún momento a la Directiva 2009/81 ni, de hecho, a la presencia de municiones o explosivos entre los materiales pertinentes.

2009/81 puede ser aplicable dado que la ejecución del contrato guarda relación, entre otras cosas, con el trasporte de equipos militares. [33] Además, la prestación de esos servicios puede dar lugar a que se permita el acceso a equipos militares y a información sensible [34] sobre los mismos. [35]

29. En cuanto a la aplicabilidad de la Directiva 2014/24, creo que, de conformidad con su artículo 1, apartado 1, y la definición de «contratos públicos de servicios» que figura en su artículo 2, apartado 1, punto 9, la adjudicación del contrato correspondiente al lote n.º 6 debe efectuarse, en principio, cumpliendo las normas establecidas en dicha Directiva. Las únicas excepciones autorizadas a la aplicación de la Directiva 2014/24 figuran de manera exhaustiva y expresa en dicha norma. [36]

30. Según parece, los servicios objeto del contrato referido al lote n.º 6 están cubiertos, en parte, por la Directiva 2009/81 y, en parte, por la Directiva 2014/24. Tanto la Directiva 2009/81 como la Directiva 2014/24 contienen «normas de conflicto» para determinar el régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos. En consecuencia, los contratos mixtos que tengan por objeto servicios que comprendidos, en parte, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81 y, en parte, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24 [37] se rigen por el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81 y por el artículo 16 de la Directiva 2014/24. [38]

31. Según el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81, esos contratos mixtos *se adjudicarán* de conformidad con esa Directiva, siempre que la adjudicación de un contrato único se justifique por razones objetivas. [39]

32. Las normas de conflicto recogidas en el artículo 16 de la Directiva 2014/24 son más complejas y abordan muchas posibilidades.

[33] El considerando 6 de la Directiva 2009/81 alude a «contratos relativos a los servicios de logística, el transporte y el almacenamiento». Véase también la categoría n.º 10 del anexo I de esa Directiva referida a «Servicios de transporte complementarios y auxiliares».

[34] Véase el considerando 8 de la Directiva 2009/81, según el cual «los equipos de defensa y seguridad son vitales tanto desde la óptica de la seguridad y la soberanía de los Estados miembros como de cara a la autonomía de la Unión. Por consiguiente, las adquisiciones de bienes y servicios en los sectores de la defensa y de la seguridad tienen, con frecuencia, carácter sensible». Además, según el considerando 9 de la Directiva 2009/81, «de ello se derivan exigencias específicas, en particular, en materia de seguridad del abastecimiento y de seguridad de la información. Esas exigencias se refieren sobre todo a las compras de armas, municiones y material de guerra (así como a los servicios y obras directamente vinculados) destinados a las fuerzas armadas […]».

[35] Como la naturaleza, cantidad y ubicación de esos equipos. Esta es una cuestión de hecho que debe ser comprobada por el órgano jurisdiccional remitente.

[36] Véase el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2014/24 y la sentencia de 7 de septiembre de 2023, Comisión/Polonia (C-601/21, EU:C:2023:629), apartados 69 y 70. Además, el artículo 15, apartado 1, letra a), de la Directiva 2014/24 dispone que esa Directiva se aplica a la adjudicación de contratos públicos, con la excepción de aquellos que entren (plenamente) en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81. Como señaló la Comisión en su respuesta a las preguntas escritas del Tribunal de Justicia, «si el contrato de que se trata únicamente tuviera por objeto equipos militares, todo él quedaría comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81 y el poder adjudicador no podría adjudicarlo de conformidad con las disposiciones de la Directiva 2014/24».

[37] De hecho, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81 se refiere a la Directiva 2004/18. De conformidad con el artículo 91 de la Directiva 2014/24, la Directiva 2004/18 fue derogada con efectos a partir del 18 de abril de 2016. Las referencias a la Directiva 2004/18 deben entenderse realizadas a la Directiva 2014/24.

[38] De conformidad con el artículo 3, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24, cuando una prestación de un contrato determinado esté regulada por la Directiva 2009/81, se aplica el artículo 16 de la Directiva 2014/24.

[39] El artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2009/81 dispone que «la decisión de adjudicar un contrato único no podrá tomarse con el fin de excluir los contratos de la aplicación de la presente Directiva o de la […] Directiva […] [2014/24]». De conformidad con el considerando 24 de la Directiva 2009/81, «las entidades o poderes adjudicadores pueden verse obligados a adjudicar un contrato único para las adquisiciones que en parte estén cubiertas por la presente Directiva, mientras que la parte restante […] entra en el ámbito de aplicación de la […] Directiva […] [2014/24]. Ello se aplica cuando los contratos pertinentes, por razones obvias, no pueden separarse ni adjudicarse mediante contratos separados. En tales casos, las entidades o poderes adjudicadores deben gozar de la facultad de adjudicar un solo contrato, siempre que su decisión no se tome con el fin de excluir los contratos de la aplicación de la presente Directiva o de la […] Directiva […] [2014/24]».

33. Cuando distintas prestaciones de un contrato sean *objetivamente separables*, los poderes adjudicadores *podrán* optar por adjudicar contratos distintos para prestaciones distintas o adjudicar un único contrato.[40] El artículo 16, apartado 2, párrafo cuarto, de la Directiva 2014/24 aclara que la decisión de adjudicar un contrato único no podrá tomarse con el fin de excluir contratos de la aplicación de la Directiva 2014/24 o de la Directiva 2009/81. Cuando el poder adjudicador decida adjudicar un único contrato, el contrato *podrá* adjudicarse con arreglo a la Directiva 2009/81, siempre que la adjudicación de un único contrato *se justifique por razones objetivas*.[41] Ello implica que el poder adjudicador *puede* optar por adjudicar el contrato de conformidad con la Directiva 2014/24 si la adjudicación de un único contrato se justifica por razones objetivas.[42] También implica que el contrato *se adjudicará* de conformidad con Directiva 2014/24 si la adjudicación de un único contrato no se justifica por razones objetivas.[43]

34. El artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2014/24 prevé, entre otras cosas, que, cuando las distintas prestaciones de un contrato determinado *no sean objetivamente separables*, el contrato *podrá* adjudicarse de conformidad con la Directiva 2009/81. Ello implica que el poder adjudicador puede optar por adjudicar el contrato de conformidad con la Directiva 2014/24. Además, esa elección no está sujeta a condiciones.[44]

35. El Gobierno italiano señaló en su respuesta a las preguntas escritas que, aunque las prestaciones del contrato del lote n.º 6 eran *objetivamente separables*, se había adjudicado un único contrato. Según ese Gobierno, como era preciso manipular al mismo tiempo distintos materiales, era «preciso» adjudicar el lote n.º 6 a un único licitador. Mara y la Comisión observaron, no obstante, en la vista que las distintas prestaciones del contrato de que se trata *no eran objetivamente separables*. Se trata, en definitiva, de una cuestión de hecho que compete al órgano jurisdiccional remitente.

36. Solo se convocó una licitación para el lote n.º 6.

[40] Véase el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2014/24. Procede señalar que la Directiva 2014/24 no establece normas vinculantes sobre el modo de determinar si las distintas prestaciones de un contrato son separables o no. Véase, por analogía, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2014/24. El considerando 11, párrafo segundo, de esa Directiva indica, no obstante, que «la determinación [de si las distintas prestaciones son separables o no] debe realizarse en función de cada caso concreto, teniendo en cuenta que no es suficiente la intención expresa o presunta del poder adjudicador de considerar indivisibles los diversos aspectos que constituyen un contrato mixto, sino que debe apoyarse en pruebas objetivas capaces de justificarla y de establecer la necesidad de celebrar un único contrato. […] Es preciso aclarar que la necesidad de celebrar un único contrato puede deberse a motivos tanto de carácter técnico como económico.» Véase, por analogía, la sentencia de 1 de agosto de 2022, Roma Multiservizi y Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610), apartado 54.

[41] Véase el artículo 16, apartado 2, párrafo tercero, letra b), de la Directiva 2014/24. Véase, asimismo, el considerando 13 de la Directiva 2014/24, que hace referencia a la no aplicación de esa Directiva, siempre que la adjudicación de un contrato único se justifique por razones objetivas.

[42] Véase, por el contrario, el artículo 3, apartado 4, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24 que dispone, entre otras cosas, que, en el caso de contratos mixtos cuyo objeto consista en prestaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de esa Directiva y prestaciones no cubiertas por él, si los poderes adjudicadores deciden adjudicar un único contrato, la Directiva 2014/24 *podrá* aplicarse a ese contrato (salvo que se disponga de otro modo en el artículo 16 de esa Directiva).

[43] De ello se desprende, en mi opinión, que, cuando la adjudicación de un único contrato no se justifica por razones objetivas, la Directiva 2014/24 prevalece sobre la Directiva 2009/81. Arrowsmith considera que, «cuando la adjudicación de un único contrato no se justifica por razones objetivas, [la Directiva 2014/24] no parece impedir que se adjudique un único contrato. Es probable que se aplique la [Directiva 2014/24], dado que la [Directiva 2009/81 prevalece] únicamente cuando la adjudicación de un único contrato se justifica por razones objetivas». Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement — Regulation in the EU and UK*, vol. 2, Sweet & Maxwell, 2018, p. 220.

[44] Véase, por el contrario, el artículo 3, apartado 6, de la Directiva 2014/24, según el cual «cuando las diferentes prestaciones de un determinado contrato no sean objetivamente separables, el régimen jurídico aplicable se determinará en función del *objeto principal* de ese contrato». El subrayado es mío. Desde mi punto de vista, a efectos de la aplicación del artículo 16 de la Directiva 2014/24 o incluso del artículo 3 de la Directiva 2009/81, no resulta pertinente realizar un análisis del objeto de un contrato.

37. Es preciso destacar, para el caso de que el órgano jurisdiccional remitente llegue a la conclusión de que las distintas prestaciones del lote n.º 6 son *objetivamente separables*, que no hay ningún elemento en los autos a disposición del Tribunal de Justicia que apunte a que la adjudicación de un único contrato para ese lote no se justificaba por razones objetivas [45] o que la decisión de adjudicar un único contrato se tomara con el fin de excluir ese lote de la aplicación de la Directiva 2009/81 o de la Directiva 2014/24. [46] De ello resulta que, de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2014/24, el Ministerio podía optar por adjudicar el contrato del lote n.º 6 de conformidad con esa Directiva o con la Directiva 2009/81. [47] Si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que las distintas prestaciones del contrato del lote n.º 6 *no son objetivamente separables*, el contrato *podría* adjudicarse de conformidad con la Directiva 2014/24 o con la Directiva 2009/81. [48]

38. De lo anterior resulta que, de conformidad con el artículo 16, apartados 2 y 4, de la Directiva 2014/24, el contrato de que se trata *puede* adjudicarse, en principio, de conformidad con esa Directiva.

39. Existe, pues, una aparente contradicción entre, por un lado, el tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81, en el que se emplea la expresión «se adjudicará» y, por otro lado, la redacción del artículo 16, apartados 2 y 4, de la Directiva 2014/24, en la que se emplean las expresiones «podrán […] adjudicar» y «podrá adjudicar». Esta contradicción resulta particularmente «desafortunada» habida cuenta de que la Directiva 2014/24 prevé expresamente su interacción con la anterior Directiva 2009/81. Sin embargo, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81, no ha sido derogado ni por la Directiva 2014/24 ni por ninguna otra normativa de la Unión. Por lo tanto, la interpretación literal de las disposiciones de que se trata [49] no permite por sí sola zanjar la cuestión de qué Directiva resulta aplicable. Ello es aún más lamentable toda vez que tanto el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81 como el artículo 16 de la Directiva 2014/24 fueron concebidos precisamente con esa finalidad.

40. Pese a este aparente conflicto, creo que las disposiciones de que se trata pueden conciliarse a la luz del considerando 13 de la Directiva 2014/24 que dispone que «es preciso aclarar que no ha de impedirse a los poderes adjudicadores que elijan aplicar la […] Directiva [2014/24] a determinados contratos mixtos en lugar de aplicar la [Directiva 2009/81]». La intención del legislador de la Unión al adoptar las normas de conflicto del artículo 16 de la Directiva 2014/24 era completar y flexibilizar las normas de conflicto más rígidas recogidas, en particular, en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81 y permitir a los poderes adjudicadores elegir [50] la Directiva que debe aplicarse. [51]

45 Véase el artículo 16, apartado 2, párrafo tercero, letra b) de la Directiva 2014/24.

46 Véase el artículo 16, apartado 2, párrafo cuarto, de la Directiva 2014/24.

47 Ha de recordarse que la posibilidad que tiene el poder adjudicador de elegir la Directiva que ha de aplicarse está sujeta a la condición de que la adjudicación de un único contrato para el lote n.º 6 se justificara por razones objetivas y que la decisión de adjudicar un único contrato no se tomara con el fin de excluir la aplicación de la Directiva 2009/81 o de la Directiva 2014/24.

48 Como se ha señalado anteriormente, la opción de que dispone el poder adjudicador no está supeditada a ninguna condición adicional.

49 El Tribunal de Justicia ha declarado que, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no solo el tenor literal de la disposición de que se trate, sino también su contexto y la configuración general de la normativa de la que forma parte, así como los objetivos que persigue. Sentencia de 30 de enero de 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58), apartado 36 y jurisprudencia citada.

50 Con sujeción, en su caso, a las condiciones establecidas en el artículo 16, apartado 2, párrafos tercero, letra b), y cuarto, de la Directiva 2014/24.

51 Véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2022, Veridos (C-669/20, EU:C:2022:684), apartado 31.

41. Ha de observarse que este planteamiento es plenamente conforme con el principal objetivo de la Directiva 2009/81, que es formar un mercado europeo de equipos de defensa [52] y garantizar una apertura efectiva de la contratación en el sector de la defensa [53] respetando a la vez los imperativos de seguridad de los Estados miembros [54] a la luz del carácter sensible, [55] en particular, de los servicios en ese sector, cuando sea necesario. Los poderes adjudicadores están en mejor situación para decidir caso por caso si está justificado en la práctica que, con respecto a un contrato específico, se apliquen las normas *sui generis* de la Directiva 2009/81 o las normas más generales, flexibles y favorables a la competencia de la Directiva 2014/24. En determinadas circunstancias, cuando los elementos relacionados con la defensa de un contrato sean marginales o insignificantes, como parece ocurrir en el presente asunto, [56] puede redundar en interés del poder adjudicador optar por aplicar las normas recogidas en la Directiva 2014/24.

42. Por lo tanto, considero que, en principio, el Ministerio era libre de elegir [57] las normas que habían de aplicarse y, de hecho, parece [58] que aplicó las de la Directiva 2014/24. Esto se desprende claramente del recurso al procedimiento abierto a que se refiere el artículo 27 de la Directiva 2014/24 [59] dado que la Directiva 2009/81 no prevé ese procedimiento ni otro equivalente. [60]

Criterio de adjudicación del contrato de que se trata — Artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24

43. El criterio de adjudicación del contrato de que se trata debe apreciarse, en particular, de conformidad con el artículo 47 de la Directiva 2009/81 o con el artículo 67 de la Directiva 2014/24, según cuál de ellas resulte aplicable. [61] Habida cuenta de mis observaciones preliminares

[52] Véase el considerando 2 de la Directiva 2009/81. Las bases legales de la Directiva 2009/81 son el artículo 47 CE, apartado 2 (derecho de establecimiento), el artículo 55 CE (libre prestación de servicios) y el artículo 95 CE (mercado interior).

[53] Véase el considerando 15 de la Directiva 2009/81. Antes de la adopción de la Directiva 2009/81, los contratos en materia de defensa estaban comprendidos, en principio, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18. Así, el artículo 10 de la Directiva 2004/18 disponía que esa Directiva se aplicaba a los contratos públicos adjudicados por los poderes adjudicadores en el sector de la defensa, a reserva del artículo 296 CE (actualmente artículo 346 TFUE). Sin embargo, en su Libro Verde, titulado «Los contratos públicos de defensa» [COM(2004) 608] final), la Comisión señaló que se había recurrido casi sistemáticamente a la excepción prevista en el artículo 296 CE (actualmente artículo 346 TFUE) en lo que atañe a los contratos públicos en el ámbito de la defensa y que algunos Estados miembros consideraban que podían recurrir a la excepción recogida en esa disposición de manera automática. Por lo tanto, la Comisión consideró que el marco reglamentario de la «[Unión] podría completarse con un nuevo instrumento legislativo específico de los contratos de defensa […]. Esta directiva establecería un marco específico de normas aplicables a los contratos que entran en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del artículo 296 CE, pero para los que no se justifica el recurso a la excepción» (véase la p. 9). Según Arrowsmith, «este abuso de las excepciones ha constituido siempre un importante reto de cara a completar el mercado de defensa abierto e integrado que la Unión ha pretendido lograr y fue una de las principales preocupaciones que llevaron a la adopción de una directiva independiente en materia de contratos públicos de defensa y seguridad». Arrowsmith, S., nota 43, *op. cit.*, p. 152.

[54] Véase el considerando 4 de la Directiva 2009/81.

[55] Véase el considerando 8 de la Directiva 2009/81.

[56] Ello se colige de forma clara de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, que no hace referencia a la Directiva 2009/81. Además, la petición de decisión prejudicial no se refiere ni alude a equipos militares como municiones o explosivos. Mara también declaró en la vista que está prestando servicios de transporte al Ministerio de manera transitoria y que, de hecho, entre los bienes transportados no se incluyen equipos militares.

[57] Véanse, entre otras, Heuninckx, B., «Mixed procurement involving defence or security», en Caranta, R., y Sanchez-Graells, A. (eds.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, 2021, pp. 174 a 175.

[58] Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe ese extremo.

[59] Véase el punto 16 de las presentes conclusiones.

[60] Véase, asimismo, el apartado 3 de la respuesta del Gobierno italiano a las preguntas escritas.

[61] El considerando 89 de la Directiva 2014/24 expone que «la noción de criterios de adjudicación es clave en la presente Directiva».

sobre las normas de la Unión aplicables, examinaré la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente a la luz de la Directiva 2014/24,[62] más concretamente, de su artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, y del principio de proporcionalidad.

44. El artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2014/24 establece que los poderes adjudicadores deben adjudicar los contratos públicos sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa. El artículo 67, apartado 2, párrafo primero, de dicha Directiva define ese concepto en términos extremadamente amplios. Indica que la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste y *podrá* incluir la mejor relación calidad-precio. Esa mejor relación calidad-precio se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales[63] y/o sociales[64] vinculados al objeto del contrato público de que se trate.[65] La lista de criterios recogida en el artículo 67, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2014/24 en cuanto a la mejor relación calidad-precio no es exhaustiva.[66] En la sentencia Concordia Bus Finland,[67] el Tribunal de Justicia confirmó que los criterios de adjudicación elegidos por el poder adjudicador para identificar la oferta económicamente más ventajosa[68] no deben ser necesariamente de naturaleza meramente económica, pues otros factores pueden afectar al valor de una oferta para dicho poder adjudicador.

45. La inclusión de criterios adicionales distintos del precio o del coste por parte de los poderes adjudicadores es opcional en virtud del artículo 67, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2014/24.[69] Cuando los poderes adjudicadores deciden aplicar criterios adicionales para adjudicar un contrato, los criterios elegidos deben respetar los principios de transparencia, de no discriminación y de igualdad de trato, a fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de las ofertas y, por tanto, una competencia efectiva. De ello se desprende que los poderes adjudicadores no disponen de un margen de apreciación ilimitado a la hora de elegir criterios adicionales.[70]

62 Cuando, en virtud del artículo 16, apartados 2 o 4, de la Directiva 2014/24, un poder adjudicador decide adjudicar un contrato de conformidad con dicha Directiva, debe respetar plenamente sus disposiciones. Como señaló la Comisión en la vista, el poder adjudicador no puede escoger determinadas disposiciones de otra Directiva como la Directiva 2009/81, aunque, en un principio, hubiera podido optar por adjudicar ese contrato de conformidad con tal Directiva.

63 Cuando un poder adjudicador decide adjudicar un contrato al licitador que presente la oferta económicamente más ventajosa, en principio puede tener en cuenta criterios relativos a la conservación del medio ambiente. Véase, en tal sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, en lo sucesivo, «sentencia Concordia Bus Finland», EU:C:2002:495), apartado 64. Ese asunto guardaba relación con la interpretación del artículo 36, apartado 1, 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 1992, L 209, p. 1). El artículo 36, apartado 1, de la citada Directiva distinguía entre dos criterios de adjudicación, a saber, la oferta económicamente más ventajosa —que incluía la calidad y la perfección técnica— y únicamente el precio más bajo. La referencia en ese caso al criterio de la oferta económicamente más ventajosa es equiparable al de la mejor relación calidad-precio en el sentido del artículo 67 de la Directiva 2014/24. Véase, por analogía, el considerando 89 de la Directiva 2014/24.

64 Véase, por analogía, la sentencia de 20 de septiembre de 1988, Beentjes (31/87, EU:C:1988:422), apartados 28 a 37, en la que el Tribunal de Justicia reconoció que, en principio, los poderes adjudicadores podían imponer una cláusula social o la condición de contratar a parados de larga duración. Véanse, asimismo, las sentencias de 26 de septiembre de 2000, Comisión/Francia (C-225/98, EU:C:2000:494), apartado 50; de 15 de julio de 2010, Comisión/Alemania (C-271/08, EU:C:2010:426), apartados 55 y 56, y de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos (C-368/10, EU:C:2012:284), apartados 84 a 88.

65 Véase, asimismo, por analogía, el artículo 70 de la Directiva 2014/24 sobre condiciones de ejecución del contrato.

66 Véase el considerando 92 de la Directiva 2014/24.

67 Véase su apartado 55.

68 Como ya se ha indicado, es equivalente a la mejor relación calidad-precio en el sentido del artículo 67 de la Directiva 2014/24.

69 El considerando 90, párrafo primero, de la Directiva 2014/24 aclara que la oferta económicamente más ventajosa «ha de incluir siempre un elemento de precio o coste».

70 Véanse las sentencias de 20 de septiembre de 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752), apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 17 de noviembre de 2022, Antea Polska y otros (C-54/21, EU:C:2022:888), apartados 88 a 91. Véanse, asimismo, los artículos 18, apartado 1, y 67, apartado 4, de la Directiva 2014/24 y su considerando 90, párrafo primero.

46. En cambio, el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 dispone, en términos inequívocos e incondicionales, que cada Estado miembro *puede* prohibir a todos sus poderes adjudicadores utilizar «solamente el precio o el coste como único criterio de adjudicación». [71] La facultad de imponer esa prohibición se aplica al margen de las características específicas o del objeto del contrato de que se trate. A este respecto, el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 no está sujeto a ninguna excepción o salvedad y, por lo tanto, confiere un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros cuando ejercen la facultad prevista en esa disposición. Además, del tenor de esa disposición se desprende claramente que los Estados miembros pueden optar por ejercitar esa facultad limitando la utilización del precio o el coste a determinadas categorías de poderes adjudicadores o tipos de contratos. [72] Esto implica que los Estados miembros pueden prohibir la utilización del precio o del coste como único criterio de adjudicación por parte de algunos poderes adjudicadores o para determinados contratos.

47. Pese a su amplia potestad discrecional conforme al artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24, los Estados miembros, al hacer uso de la facultad que ofrece esa disposición, deben respetar en cualquier caso las normas fundamentales del Tratado FUE, en particular las relativas a la libre circulación de mercancías, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, así como los principios que de ellas se derivan, como el de igualdad de trato y el de proporcionalidad, que, además, están plasmados en el artículo 18 de la Directiva 2014/24. [73]

48. El legislador italiano hizo uso de la facultad más restringida prevista en el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 adoptando el artículo 95, apartados 3, letra a), y 4, letra b), del Código de Contratos Públicos, que prevé, en esencia, que los contratos con gran intensidad de mano de obra —en los que los costes de la mano de obra supongan como mínimo el 50 % del importe total del contrato— deben adjudicarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio. Este requisito se aplica incluso cuando los servicios están normalizados. Por consiguiente, en esos casos está prohibido utilizar el criterio del precio más bajo. De la petición de decisión prejudicial parece desprenderse que la finalidad del artículo 95, apartados 3, letra a), y 4, letra b), del Código de Contratos Públicos es proteger a los trabajadores. [74]

49. El contrato relativo al lote n.º 6 está comprendido en el ámbito del artículo 95, apartados 3, letra a), y 4, letra b), del Código de Contratos Públicos. Sin embargo, de manera contraria a lo dispuesto en esas disposiciones, el lote n.º 6 se adjudicó sobre la base del precio más bajo y no de la mejor relación calidad-precio. [75]

[71] Según el considerando 90, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24, «para fomentar una mayor orientación hacia la calidad de la contratación pública, los Estados miembros deben estar autorizados a prohibir o restringir el uso solo del precio o del coste para evaluar la oferta económicamente más ventajosa cuando lo estimen adecuado».

[72] Ello refleja la máxima latina *qui potest plus, potest minus* o *qui potest majus potest et minus*.

[73] Véase, por analogía, la sentencia de 6 de octubre de 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810), apartado 33 y jurisprudencia citada, relativa al derecho a reservar contratos en virtud del artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 a determinadas categorías de licitadores. Véase, asimismo, por analogía, la sentencia de 30 de enero de 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58), apartado 45, sobre «motivos de exclusión» conforme al artículo 57 de la Directiva 2014/24. Véase el considerando 1 de la Directiva 2014/24.

[74] Véase el apartado 7 de la petición de decisión prejudicial en la que el órgano jurisdiccional remitente declaró que la Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Pleno del Consejo de Estado) «ha puesto de manifiesto que el motivo de la imposición del criterio de la oferta económicamente más ventajosa, en el caso de contratos de adjudicación de servicios de gran intensidad de mano de obra, es alcanzar objetivos de protección del empleo […]». Esta cuestión es de Derecho nacional y los objetivos de las disposiciones de que se trata son una cuestión que debe ser apreciada en última instancia por el órgano jurisdiccional remitente.

[75] Ello dio lugar a la anulación de la licitación con respecto al lote n.º 6 el 11 de abril de 2023 por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio). Véase el punto 17 de las presentes conclusiones.

50. Mara considera que, en el caso de los servicios normalizados con gran intensidad de mano de obra, la prohibición general y abstracta que establece el Derecho italiano de utilizar el criterio del precio más bajo es manifiestamente excesiva, desproporcionada e injustificada, pues los aspectos cualitativos de esos servicios son irrelevantes. Además, en su opinión, esa apreciación no queda desvirtuada por la protección del salario o de la seguridad de los trabajadores. En el presente asunto, solo podían efectuarse rebajas sobre los potenciales beneficios del licitador (fijados en un 5 % del valor del contrato), excluyendo así la posibilidad de erosionar los costes de mano de obra y/o la concesión de rebajas excesivas en perjuicio de los trabajadores. Por lo tanto, las normas de la licitación eran plenamente conformes con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24 y con el objetivo de proteger al personal, plasmado en el considerando 98 de esa Directiva. La vulneración del principio de proporcionalidad también resulta evidente en el presente asunto, a su juicio, puesto que las autoridades nacionales y el órgano jurisdiccional nacional confirmaron que Mara cumplía los requisitos de remuneración y seguridad.

51. Samir,[76] los Gobiernos francés[77] e italiano[78] y la Comisión[79] consideran que la prohibición recogida en el artículo 95, apartados 3, letra a), y 4, letra b), del Código de Contratos Públicos de utilizar el precio más bajo es proporcionada, pues protege los derechos de los trabajadores y garantiza la calidad de los servicios prestados.

52. De conformidad con el principio de proporcionalidad,[80]que constituye un principio general del Derecho de la Unión, las normas establecidas por los Estados miembros en la ejecución de lo dispuesto en la Directiva 2014/24, tales como las normas destinadas a precisar las condiciones de aplicación del artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de dicha Directiva, no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva.[81]

53. Debe subrayarse, de entrada, que el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 no permite excluir el precio o el coste de los criterios de adjudicación de un contrato.[82] Esa disposición se limita a permitir a los Estados miembros que prohíban su utilización como *único* criterio de adjudicación. Por lo tanto, los poderes adjudicadores son libres de elegir, de entre una serie no exhaustiva de criterios, aquellos pertinentes para adjudicar un contrato, que han de incluir necesariamente el precio y el coste. A este respecto, la prohibición recogida en el

[76] Samir aduce que el licitador adjudicatario solo recibió un importe igual al coste de la mano de obra. Ello dio lugar a que el contrato se adjudicara por sorteo y no sobre la base de otros criterios como la calidad del servicio. Arguye que el criterio del precio más bajo afecta negativamente tanto a la calidad del servicio como a los derechos de los trabajadores. Según Samir, en el presente asunto los trabajadores percibieron el salario mínimo en lugar del salario más alto que prevé el convenio colectivo sectorial nacional.

[77] El Gobierno francés sostiene que el precio o el coste son, en esencia, criterios mínimos que, en su caso, deben ser completados por otros. También señala que el precio o el coste no son necesariamente los criterios más importantes. Según ese Gobierno, de los considerandos 2, 37, 41, 89 a 94 y 98 de la Directiva 2014/24 se desprende claramente que su objetivo es, por una parte, aumentar la eficiencia del gasto público de manera más rentable en los procedimientos de contratación y, por otra, permitir a los compradores hacer un mejor uso de la contratación pública para apoyar objetivos sociales comunes, como la protección del medio ambiente, el fomento del empleo y la inclusión social, o garantizar las mejores condiciones posibles para la prestación de servicios sociales de alta calidad.

[78] Según el Gobierno italiano, la limitación establecida en el artículo 17, párrafo segundo, del pliego de condiciones en cuanto a las rebajas puede favorecer la elusión de disposiciones en materia de protección de los trabajadores, falsear la competencia en detrimento de las empresas más pequeñas y alentar que se presenten ofertas idénticas, como pone de manifiesto el asunto de que conoce el órgano jurisdiccional remitente, que dio lugar a la adjudicación del contrato a Mara por sorteo. Este Gobierno también señala que, a largo plazo, las empresas pueden intentar subrepticiamente recuperar sus escasos o nulos márgenes de beneficio con cargo al salario de los trabajadores. En el caso de los servicios de gran intensidad de mano de obra, se puede proteger a los trabajadores de forma más eficaz y transparente limitando la importancia del precio y combinándolo con una evaluación de los aspectos cualitativos de la oferta.

[79] Según la Comisión, la protección de la retribución de los trabajadores no es más que una de las razones que justifican la aplicación del criterio de la mejor relación calidad-precio. Además, no puede descartarse que la utilización del criterio del precio más bajo pueda provocar un deterioro de las condiciones de seguridad en el lugar de trabajo o de la calidad del servicio.

[80] No se invocó ninguna otra cuestión, como el principio de no discriminación contemplado en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24.

[81] Sentencia de 6 de octubre de 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810), apartado 42.

[82] Véase el considerando 90, párrafo primero, de la Directiva 2014/24.

artículo 95, apartados 3, letra a), y 4, letra b), del Código de Contratos Públicos tiene un alcance limitado y, según el órgano jurisdiccional remitente, se ha concebido para proteger a los trabajadores. [83] La exclusión, general y abstracta, del precio más bajo como único criterio para la adjudicación de contratos que tengan por objeto servicios de gran intensidad de mano de obra, impuesta por el legislador italiano, no priva a los poderes adjudicadores de la posibilidad de tener en cuenta el precio o el coste de esos contratos, sino que simplemente les exige tener además en cuenta la naturaleza y las características específicas de esos contratos, garantizando así que se acepta la mejor oferta. [84]

54. En el caso de los servicios de gran intensidad de mano de obra, incluidos los servicios normalizados, no está claro [85] que todos los demás criterios, distintos del precio o del coste, sean completamente superfluos o irrelevantes en el contexto de la adjudicación de un contrato referido a esos servicios. Esa conclusión parte de la premisa de que la calidad de tales servicios no puede diferenciarse en modo alguno y de que los derechos de los trabajadores y su salud y seguridad pueden garantizarse plenamente en todo caso mediante la legislación nacional y/o el artículo 17 del pliego de condiciones.

55. La pertinencia de criterios adicionales distintos del precio o del coste para garantizar —en particular, en el caso de una licitación concreta y, en abstracto, en relación con la adjudicación de contratos públicos en general— no solo el nivel de retribución de los trabajadores, [86] sino también su salud [87] y seguridad, es evidente en todos los servicios de gran intensidad de mano de obra, incluidos los servicios normalizados, pese a su carácter repetitivo. [88] Por ejemplo, la pertinencia de criterios de adjudicación adicionales distintos del precio más bajo a fin de proteger la salud y la seguridad de los trabajos es particularmente evidente en el caso del lote n.º 6, que requiere, en particular, la manipulación de municiones y explosivos. Además, como observa Samir, la utilización del criterio del precio más bajo en lugar del de la mejor relación calidad-precio puede fomentar el recurso a mano de obra no cualificada en perjuicio no solo de la calidad del servicio, sino también de la seguridad. También puede desincentivar la inversión en formación del personal. [89]

56. Aunque las disposiciones de la legislación nacional en cuestión no parecen haber sido concebidas específicamente para proteger la calidad de los servicios prestados, [90] no puede excluirse que la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar tales servicios normalizados puedan afectar a la ejecución de los contratos y, en consecuencia, al valor económico de las licitaciones. [91] A este respecto, el considerando 93 de la Directiva 2014/24 señala que «cuando disposiciones nacionales determinen la remuneración de determinados

[83] Que es un objetivo legítimo expresamente reconocido por el propio artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24.

[84] Véase, *a contrario*, la sentencia de 7 de octubre de 2004, Sintesi (C-247/02, EU:C:2004:593), apartados 38 a 42.

[85] Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe ese extremo.

[86] Véase, por analogía, la sentencia de 17 de noviembre de 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), apartados 77 y 79.

[87] Véase el considerando 99 de la Directiva 2014/24, que alude a los criterios destinados a la protección de la salud del personal.

[88] Caranta considera que «los criterios que atribuyen demasiado peso al precio suelen dar lugar a unas condiciones laborales deprimentes, especialmente cuando se trata de contratos en los que el coste más importante es la mano de obra. Para luchar contra el dumping social, el artículo 95, apartado 3, del Código de Contratos Públicos transpone la última frase del [artículo] 67, apartado 2, indicando que no se permite referirse únicamente al precio o coste en la adjudicación de contratos […] en los que el coste de personal represente al menos el 50 % del presupuesto total». Caranta, R., «Towards socially responsible public procurement», *ERA Forum*, vol. 23, 2022, p. 158; disponible en https://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5.

[89] Véase el considerando 99 de la Directiva 2014/24, que hace referencia a la «formación para adquirir las competencias».

[90] Como ya se ha señalado, compete al órgano jurisdiccional remitente determinar los objetivos que persigue el legislador italiano.

[91] Véanse el artículo 67, apartado 2, letra b), y el considerando 94 de la Directiva 2014/24. Aunque ese considerando utiliza el ejemplo de los servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura, no creo que pueda interpretarse en el sentido de que excluye los servicios normalizados del ámbito de aplicación del artículo 67, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/24.

servicios o establezcan precios fijos para determinados suministros, es preciso aclarar que sigue siendo posible evaluar la rentabilidad basándose en otros factores que no sean únicamente el precio o la remuneración».[92]

57. En sus observaciones, Mara[93] se refirió asimismo a la sentencia Tedeschi y Consorzio Stabile Istant Service,[94] que tenía por objeto una normativa nacional que limita la posibilidad de rebajar el precio aplicable a obras, suministros o servicios en más de un 20 % con respecto a los precios resultantes de la adjudicación.[95] El Tribunal de Justicia declaró que el límite podía hacer menos atractiva la posibilidad de recurrir a la subcontratación para la ejecución de un contrato, ya que limitaba la eventual ventaja competitiva en términos de coste que ofrecen los trabajadores subcontratados para las empresas que deseen aprovechar esa posibilidad. Tal efecto disuasorio va en contra del objetivo que persiguen las Directivas pertinentes de una apertura lo más amplia posible de la contratación pública a la competencia y, en particular, de un acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública, objetivos que persiguen las directivas en esta materia. Entre otras cosas, el límite del 20 % va más allá de lo que es necesario para garantizar una protección en materia de salario a los trabajadores subcontratados, pues no deja lugar a una apreciación casuística por parte del poder adjudicador y se aplica independientemente de cualquier toma en consideración de la protección social garantizada por las leyes, los reglamentos y los convenios colectivos aplicables a los trabajadores de que se trate.

58. El razonamiento en ese asunto no es extrapolable al caso de autos. La exigencia que figura en el artículo 95, apartados 3, letra a), y 4, letra b), del Código de Contratos Públicos de utilizar la mejor relación calidad-precio para los servicios normalizados de gran intensidad de mano de obra no excluye automáticamente a ningún licitador y exige un análisis individual de las ofertas presentadas sobre la base de criterios que incluyen, entre otros, el precio o el coste.

59. Sin perjuicio de las comprobaciones que realice el órgano jurisdiccional remitente, parece, por lo tanto, que la normativa nacional de transposición del artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 de que se trata es adecuada para lograr su principal objetivo de protección de los trabajadores, no va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo y respeta, por consiguiente, el principio de proporcionalidad.

[92] Ese considerando también indica que, «dadas las numerosas posibilidades de evaluar la relación calidad-precio basadas en criterios sustantivos, es preciso evitar el recurso a la división en lotes como único medio de adjudicación del contrato». Parece que la necesidad de recurrir a un sorteo fue el resultado de utilizar el precio más bajo como único criterio de adjudicación, unido a la exigencia que consta en el artículo 17 del pliego de condiciones de que cualquier rebaja debía basarse únicamente en el beneficio potencial del licitador, que se fijó en el 5 % del valor del contrato indicado en la licitación. Debido a que esas rígidas limitaciones fueron impuestas por el propio Ministerio, parece poco probable que los licitadores estén obligados a explicar a dicho poder adjudicador, de conformidad con el artículo 69 de la Directiva 2014/24, ofertas que parecen anormalmente bajas, así como su conformidad con la legislación social y laboral, de acuerdo con el artículo 18, apartado 2, de dicha Directiva. Como observa el Gobierno francés, la incoación del procedimiento previsto en el artículo 69 de dicha directiva no es automática. En primer lugar, implica que el operador económico presente una oferta cuyo precio esté manifiestamente infravalorado y pueda comprometer la correcta ejecución del contrato. Además, presupone que el poder adjudicador albergue sospechas. Por último, corresponde a este último efectuar los controles necesarios, dentro de los límites de su capacidad.

[93] Mara considera que la exclusión del criterio del precio más bajo por parte del legislador italiano no permite al poder adjudicador realizar una apreciación casuística y que se aplica independientemente de cualquier toma en consideración de la protección social garantizada por las leyes, los reglamentos y los convenios colectivos aplicables a los trabajadores de que se trate.

[94] Sentencia de 27 de noviembre de 2019 (C-402/18, EU:C:2019:1023), apartados 59 y 65.

[95] El límite del 20 % era obligatorio.

VI. Conclusión

60. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) del siguiente modo:

«El artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y el principio de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la analizada en el litigio principal, que prohíbe a los poderes adjudicadores utilizar el precio más bajo como único criterio de adjudicación de un contrato público de servicios de gran intensidad de mano de obra y normalizados, aun cuando el pliego de condiciones prevea que los salarios de las personas empleadas en virtud del contrato se paguen de conformidad con el convenio colectivo sectorial nacional correspondiente y que cualquier rebaja del precio pueda basarse únicamente en el beneficio potencial del licitador».