Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 18 de diciembre de 2025*

«Procedimiento prejudicial — Adjudicación de contratos públicos — Contratos mixtos que conlleven aspectos de defensa — Servicios directamente relacionados con equipos militares — Directiva 2009/81/CE — Directiva 2014/24/UE — Determinación de la directiva aplicable — Criterios de adjudicación del contrato — Artículo 67, apartado 2, párrafo tercero — Prohibición de utilizar el precio como único criterio de adjudicación — Proporcionalidad — Contratos públicos de servicios con gran intensidad de mano de obra»

En el asunto C-769/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 5 de diciembre de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de diciembre de 2023, en el procedimiento entre

Mara Soc. coop. arl

y

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. O. Spineanu-Matei y los Sres. S. Rodin, N. Piçarra y N. Fenger, Jueces;

Abogado General: Sr. R. Norkus;

Secretario: Sr. G. Chiapponi, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de abril de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Mara Soc. coop. arl, por los Sres. A. Clarizia, M. Pagliarulo y P. Ziotti, avvocati;

– en nombre de Gruppo Samir Global Service Srl, por el Sr. L. Tozzi, avvocato;

* Lengua de procedimiento: italiano.

– en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. S. Fiorentino y la Sra. G. Palmieri, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. C. Pluchino, avvocato dello Stato;

– en nombre del Gobierno francés, por los Sres. R. Bénard y B. Fodda y por la Sra. M. Guiresse, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Biz, L. Malferrari y G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de julio de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, del 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 (DO 2014, L 94, p. 65), en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2021/1952 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2021 (DO 2021, L 398, p. 23) (en lo sucesivo, «Directiva 2014/24»), y del principio de proporcionalidad.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Mara Soc. coop. arl, por una parte, y el Ministero della Difesa (Ministerio de Defensa, Italia) y Gruppo Samir Global Service Srl (en lo sucesivo, «Samir»), por otra, en relación con la adjudicación de un contrato de servicios para las necesidades del ejército italiano.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2009/81/CE

3 Los considerandos 4, 6 a 9, 16, 17, 20 y 27 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), exponen:

«(4) La creación de un mercado europeo de equipos de defensa exige el establecimiento de un marco legislativo adecuado, lo que, en el ámbito de los contratos, requiere una coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos que respete los imperativos de seguridad de los Estados miembros y las obligaciones derivadas del Tratado.

[…]

(6) Una mejor coordinación de los procedimientos de adjudicación, por ejemplo, por lo que respecta a los contratos relativos a los servicios de logística, el transporte y el almacenamiento, ofrece asimismo el potencial de reducir los costes en el sector de la defensa y de disminuir notablemente el impacto medioambiental del sector.

(7) Dichos procedimientos deben reflejar el planteamiento global de la Unión [Europea] en materia de seguridad, que responde a la evolución del entorno estratégico. En efecto, la emergencia de amenazas asimétricas y transnacionales ha supuesto que se difumine progresivamente la frontera entre seguridad exterior e interior, militar y no militar.

(8) 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.

(9) 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 […]

[…]

(16) […] La adjudicación de los contratos que entren dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva puede quedar exenta de esta última si ello se justifica por razones de seguridad pública o que sean necesarias para la protección de los intereses esenciales de seguridad de un Estado miembro. Ese puede ser el caso de los contratos en los ámbitos de la defensa y la seguridad que requieran unos requisitos en materia de seguridad del abastecimiento de un grado de exigencia tal o que sean tan confidenciales y/o importantes para la soberanía nacional que incluso las disposiciones específicas de la presente Directiva no sean suficientes para salvaguardar los intereses esenciales de seguridad de los Estados miembros […]

(17) No obstante, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, conviene interpretar la posibilidad de recurrir a dichas excepciones de forma que sus efectos no vayan más allá de lo estrictamente necesario para la protección de los intereses legítimos que los referidos artículos del Tratado permiten salvaguardar. Por ello la inaplicación de la presente Directiva debe, a un tiempo, ser proporcional a los objetivos perseguidos y constituir el medio que menos obstaculice la libre circulación de mercancías y la de prestación de servicios.

[…]

(20) […]

Asimismo, el […] Tratado concede a los Estados miembros la posibilidad de eximir los contratos en el ámbito tanto de la defensa como de la seguridad de las normas de la presente Directiva en caso de que la aplicación de las mismas los obligue a facilitar información cuya divulgación se considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad. Este puede ser el caso, en particular, cuando los contratos sean de carácter tan sensible que incluso su existencia deba mantenerse en secreto.

[…]

(27) En el ámbito de la defensa y la seguridad, algunos contratos son tan sensibles que no sería apropiado aplicar la presente Directiva, a pesar de su especificidad. Tal es el caso de los contratos estipulados por los servicios de inteligencia o de los contratos para todo tipo de actividades de inteligencia, incluidas las actividades de contrainteligencia, tal como las definan los Estados miembros. Tal es también el caso de otras compras especialmente sensibles que requieren un nivel extremadamente elevado de confidencialidad, como, por ejemplo, determinadas compras destinadas a la protección de las fronteras o a la lucha contra el terrorismo o la delincuencia organizada, relacionadas con el cifrado, o destinadas específicamente a actividades encubiertas u otras actividades igualmente sensibles llevadas a cabo por la policía y las fuerzas de seguridad.»

4 El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Definiciones», dispone:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) "Vocabulario Común de Contratos Públicos" (Common Procurement Vocabulary, CPV): la nomenclatura de referencia aplicable a los contratos adjudicados por las entidades o poderes adjudicadores adoptada mediante el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 noviembre de 2002, por el que se aprueba el vocabulario común de contratos públicos (CPV) (DO 2002, L 340, p. 1)];

[…]

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

[…]»

5 El artículo 2 de la mencionada Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece:

«[…] 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.»

6 El artículo 3 de la misma Directiva, titulado «Contratos mixtos», establece:

«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 de 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.

[…]

3. No obstante, 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 las Directivas 2004/17/CE o 2004/18/CE.»

7 El anexo I de la Directiva 2009/81, titulado «Servicios contemplados en los artículos 2 y 15», enumera veinte categorías de servicios, de las cuales la décima, denominada «Servicios de transporte complementarios y auxiliares», contiene los números de referencia CPV 63100000-0 a 63111000-0, 63120000-6 a 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 y 63520000-0 a 6370000-6. Según el Reglamento n.º 2195/2002, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007 (DO 2008, L 74, p. 1), los números de referencia CPV 63100000-0 y 63110000-3 corresponden, respectivamente, a los «Servicios de carga, descarga y almacenamiento» y a los «Servicios de manipulación de la carga».

Directiva 2014/24

8 Los considerandos 89, 90 y 92 de la Directiva 2014/24 exponen:

«(89) […] Para evitar confusión con los criterios de adjudicación actualmente conocidos como la “oferta económicamente más ventajosa” en las Directivas 2004/[1]7/CE y 2004/18/CE, procede utilizar una terminología distinta para abarcar dicho concepto: la “mejor relación calidad-precio”. Por consiguiente, se debe interpretar con arreglo a la jurisprudencia relativa a dichas Directivas, salvo cuando exista una solución material y claramente diferente en la presente Directiva.

(90) La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa. Debería establecerse explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio, que ha de incluir siempre un elemento de precio o coste. Del mismo modo debería aclararse que dicha evaluación de la oferta económicamente más ventajosa también podría llevarse a cabo solo sobre la base del precio o de la relación coste-eficacia. […]

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.

[…]

[…]

(92) Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.

[…]»

9 El artículo 1 de la Directiva 2014/24, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», establece en su apartado 1:

«En la presente Directiva se establecen las normas aplicables a los procedimientos de contratación por poderes adjudicadores con respecto a contratos públicos y a concursos de proyectos, cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales establecidos en el artículo 4.»

10 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Contratación mixta», dispone en su apartado 3, párrafo segundo:

«Se aplicará el artículo 16 de la presente Directiva cuando una prestación de un contrato determinado esté regulada por el artículo 346 [TFUE] o por la Directiva 2009/81/CE.»

11 A tenor del artículo 4 de la Directiva 2014/24, titulado «Importes de los umbrales»:

«La presente Directiva se aplicará a las contrataciones cuyo valor estimado, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) excluido, sea igual o superior a los siguientes umbrales:

[…]

b) 140 000 euros, en los contratos públicos de suministro y de servicios adjudicados por autoridades, órganos y organismos estatales y los concursos de proyectos organizados por estos; […]

[…]».

12 El artículo 15 de dicha Directiva, titulado «Seguridad y defensa», establece en su apartado 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/CE;

[…]».

13 El artículo 16 de la Directiva 2014/24, titulado «Contratación mixta que conlleve aspectos de seguridad o defensa», establece:

«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/CE.

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 contratos distintos para prestaciones distintas, la decisión acerca del régimen jurídico aplicable a cada uno de esos distintos contratos se adoptará basándose en las características de la prestación distinta de que se trate.

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

a) cuando una prestación de un contrato determinado esté regulada por el artículo 346 [TFUE], el contrato podrá adjudicarse sin aplicar la presente Directiva, siempre que la adjudicación de un único contrato se justifique por razones objetivas;

b) cuando una prestación de un contrato determinado esté regulada por la Directiva 2009/81/CE, 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/CE.

3. El apartado 2, párrafo tercero, letra a), se aplicará a los contratos mixtos a los que de otro modo podrían aplicarse las letras a) y b) de dicho párrafo.

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 [TFUE]; en otro caso, podrá adjudicarse de conformidad con la Directiva 2009/81/CE.»

14 El artículo 18 de la Directiva 2014/24, titulado «Principios de la contratación», dispone lo siguiente en su apartado 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.»

15 El artículo 67 de dicha Directiva, titulado «Criterios de adjudicación del contrato», establece:

«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, […] 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.

3. Se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, o

b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida,

incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

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. […]

[…]»

Derecho italiano

16 El artículo 50, apartado 1, del Decreto Legislativo n. 50 — Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n.º 50, por el que se aprueba el Código de Contratos Públicos), de 18 de abril de 2016 (GURI n.º 91, de 19 de abril de 2016, suplemento ordinario n.º 10), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Código de Contratos Públicos»), dispone:

«En las adjudicaciones de contratos de concesión y de contratos de obra y de 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, cláusulas sociales específicas que tengan la finalidad de fomentar la estabilidad laboral del personal empleado y que prevean la aplicación al adjudicatario de los convenios colectivos sectoriales […]. 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.»

17 El artículo 95 del Código de Contratos Públicos establece:

«1. Los criterios de adjudicación no conferirán al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada en cuanto a la oferta. Garantizarán la posibilidad de una competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar concretamente la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar en qué medida las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. Los poderes adjudicadores verificarán la exactitud de la información y de las pruebas facilitadas por los licitadores.

2. Sin perjuicio de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relativas al precio de determinados suministros o a la remuneración de servicios específicos, los poderes adjudicadores, respetando los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, procederán a la adjudicación de los contratos y a la organización de concursos y convocatorias de proyectos sobre la base del criterio de la oferta económicamente más ventajosa, que se determinará en función de la mejor relación calidad-precio o en función del elemento precio o coste, según un criterio de comparación coste-eficacia, como el coste del ciclo de vida […]

3. 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, sin perjuicio de las adjudicaciones realizadas conforme al artículo 36, apartado 2, letra a);

b) los contratos de servicios de ingeniería y arquitectura y otros servicios de naturaleza técnica e intelectual de importe igual o superior a 40 000 euros;

b-*bis*) los contratos de servicios y de suministro de importe igual o superior a 40 000 euros que se caractericen por un contenido tecnológico significativo o que tengan un carácter innovador.

4. 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);

[…]».

Litigio principal y cuestión prejudicial

18 El 14 de julio de 2022, el Ministerio de Defensa convocó un procedimiento abierto para la adjudicación de un contrato público de servicios, para las necesidades del ejército italiano, consistentes, esencialmente, en operaciones de carga y descarga, apilado y desapilado de material, así como traslado de material. Dicho contrato, relativo al año 2023 y renovable por tres años, estaba dividido en nueve lotes.

19 La licitación controvertida en el litigio principal establecía como criterio de adjudicación del contrato el del precio más bajo, por presentar los servicios objeto de dicho contrato elementos normalizados, en el sentido del artículo 95, apartado 4, letra b), del Código de Contratos Públicos.

20 En dicha licitación, se especificaba que, en el momento de la ejecución del referido contrato, los salarios debían pagarse de conformidad con el convenio colectivo del sector. Por consiguiente, los licitadores no podían proponer rebajas sobre el coste de la mano de obra. Cualquier posible rebaja debía efectuarse exclusivamente sobre la remuneración del servicio, de modo que dicho gesto comercial redujera únicamente el beneficio potencial del licitador y no los salarios del personal de este.

21 Para uno de los lotes del contrato, que tenía por objeto la prestación de servicios para las necesidades de la Aeronautica Militare area nord (Ejército del Aire, zona norte) y que, habida cuenta de las posibles renovaciones, era de un valor estimado de 3 463 114,74 euros, tres licitadores, entre ellos Mara y Samir, ofrecieron una rebaja del 100 % sobre la remuneración de sus servicios. En estas circunstancias, se consideró que las ofertas de estos tres licitadores eran equivalentes. Finalmente, este lote fue adjudicado a Mara por sorteo.

22 Samir interpuso un recurso contra el acto de adjudicación de dicho lote ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), alegando, en particular, que la aplicación del criterio del precio más bajo era contraria a la normativa aplicable.

23 Mediante sentencia de 11 de abril de 2023, dicho órgano jurisdiccional estimó el recurso, al considerar que la licitación controvertida en el litigio principal debería haber fijado como criterio de adjudicación del contrato, en virtud del artículo 95, apartado 3, letra a), del Código de Contratos Públicos, el de la mejor relación calidad-precio. En su opinión, dado que los servicios controvertidos en el litigio principal son de gran intensidad de mano de obra, no debería haberse aplicado el artículo 95, apartado 4, letra b), de dicho Código, que prevé el criterio del precio más bajo para la adjudicación de contratos de servicios y de suministro que presenten elementos normalizados.

24 Mara recurrió la referida sentencia ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente.

25 Mediante dicho recurso, Mara alega que el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) infringió el artículo 95, apartado 3, letra a), del Código de Contratos Públicos. A su juicio, esta disposición no puede aplicarse a una licitación como la controvertida en el litigio principal, que, aun siendo de una gran intensidad de mano de obra, presenta asimismo elementos normalizados. En su opinión, el poder adjudicador se basó acertadamente en el artículo 95, apartado 4, letra b), de dicho Código, al fijar como criterio de adjudicación el del precio más bajo.

26 En el caso de que el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) considere que el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) infirió correctamente del artículo 95 del Código de Contratos Públicos que no puede adoptarse el criterio del precio más bajo para la adjudicación de los contratos relativos a servicios que son de gran intensidad de mano de obra y que, además, presentan elementos normalizados, Mara alega que dicho artículo infringe el Derecho de la Unión.

27 Según Mara, es cierto que de la Directiva 2014/24 se desprende que esta tiene por objeto, en particular, fomentar el recurso al criterio de la mejor relación calidad-precio para la adjudicación de contratos públicos. No obstante, al obligar a los poderes adjudicadores a adoptar este criterio de adjudicación aun cuando el contrato de que se trate presente elementos normalizados, el legislador italiano ha ido más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo de la Directiva 2014/24 y, de este modo, ha violado el principio de proporcionalidad.

28 El órgano jurisdiccional remitente señala que de la lectura conjunta de los apartados 3 y 4 del artículo 95 del Código de Contratos Públicos se desprende claramente que la licitación relativa al contrato controvertido en el litigio principal debería haberse basado, en virtud del Derecho italiano vigente, a efectos de la adjudicación de dicho contrato, en el criterio de la mejor relación calidad-precio.

29 No obstante, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas en cuanto a la utilidad de este criterio para la adjudicación de un contrato relativo a servicios que se caracterizan por ser altamente repetitivos y que en gran medida carecen de elementos personalizables. Este afirma que, por razones de economía y rapidez del procedimiento de contratación pública, el criterio del precio más bajo podría resultar más adecuado para este tipo de contratos públicos relativos a servicios que presenten elementos normalizados.

30 El órgano jurisdiccional remitente señala que su Pleno, que es competente para enunciar principios jurídicos, se pronunció, en la sentencia n.º 8, dictada el 21 de mayo de 2019, sobre la relación entre el apartado 3 y el apartado 4 del artículo 95 del Código de Contratos Públicos en el sentido de que la imposición del criterio de la mejor relación calidad-precio para la adjudicación de contratos de servicios de gran intensidad de mano de obra tiene como finalidad proteger a los trabajadores y, por tanto, que los contratos de gran intensidad de mano de obra, a saber, aquellos en los que el coste de la mano de obra representa al menos la mitad del importe total del contrato, deben adjudicarse en cualquier caso sobre la base de este criterio, aunque presenten elementos normalizados.

31 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente observa que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, el objetivo de proteger a los trabajadores ya se ha alcanzado mediante la prohibición de ofrecer una rebaja sobre el coste de la mano de obra.

32 En estas circunstancias, 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 de 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?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

33 En virtud del artículo 62, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este Tribunal formuló preguntas a las partes y a los demás interesados para que respondieran por escrito en relación con el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81 y de la Directiva 2014/24. Mara, el Gobierno italiano y la Comisión Europea respondieron a estas preguntas mediante observaciones presentadas el 26 de noviembre de 2024, el 19 de noviembre de 2024 y el 20 de noviembre de 2024, respectivamente.

Sobre la cuestión prejudicial

Observaciones preliminares

34 En sus observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, las partes en el litigio principal y el Gobierno italiano han precisado que los servicios objeto del contrato público controvertido en el litigio principal consisten, en parte, en la manipulación de cargamentos de municiones y de explosivos. Pues bien, estos bienes constituyen equipos militares, en el sentido del artículo 1, punto 6, de la Directiva 2009/81.

35 En esta medida, como ha señalado el Abogado General en el punto 28 de sus conclusiones, estos servicios pueden estar «directamente relacionados con [un equipo militar]», en el sentido del artículo 2, letra c), de dicha Directiva. En efecto, la prestación de servicios de manipulación de carga —que, según los números de referencia CPV citados en el apartado 7 de la presente sentencia, están comprendidos en la décima categoría de servicios, denominados «Servicios de transporte complementarios y auxiliares», a que se refiere el anexo I de dicha Directiva— puede implicar el acceso físico a los equipos militares contenidos en los cargamentos, así como el acceso a determinada información sensible relativa a dichos equipos.

36 Habida cuenta del carácter sensible de las compras de bienes y servicios en el ámbito de la defensa, que se ha puesto de relieve en los considerandos 8 y 9 de la Directiva 2009/81, esta Directiva establece un marco legislativo específico. Como se desprende de los considerandos 4, 6 y 7 de la citada Directiva, la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en este ámbito debe cumplir los imperativos de seguridad y permitir al mismo tiempo reducir costes, en particular por lo que se refiere a los servicios de logística, de transporte y de almacenamiento.

37 Debido a esta especificidad, la contratación pública regulada por la Directiva 2009/81 está excluida, en virtud del artículo 15, apartado 1, letra a), de la Directiva 2014/24, del ámbito de aplicación de esta última Directiva.

38 En el presente asunto, las partes en el litigio principal y el Gobierno italiano han subrayado que solo algunos de los cargamentos objeto de los servicios de manipulación de que se trata contienen equipos militares, en el sentido del artículo 1, punto 6, de la Directiva 2009/81, mientras que los demás cargamentos contienen bienes que, si bien están destinados al ejército italiano, no están diseñados o adaptados para fines militares. Habida cuenta de esta información, que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, el contrato controvertido en el litigio principal debe calificarse de «mixto», en el sentido de que tiene por objeto al mismo tiempo compras comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81 y compras comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24.

39 A este respecto, procede señalar que tanto el artículo 3 de la Directiva 2009/81 como el artículo 16 de la Directiva 2014/24 contienen disposiciones destinadas a determinar la Directiva aplicable a dichos contratos mixtos.

40 El alcance de cada una de estas disposiciones difiere en parte. En particular, si bien el artículo 3 de la Directiva 2009/81 establece, en principio, la obligación del poder adjudicador de aplicar esta Directiva a esos contratos mixtos, el artículo 16 de la Directiva 2014/24 únicamente prevé la posibilidad de aplicar la Directiva 2009/81 a tales contratos en determinadas condiciones.

41 En efecto, el artículo 3 de la Directiva 2009/81 establece que un contrato que tenga por objeto obras, suministros o servicios que entren dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/81 y, en parte, dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18, actualmente sustituida por la Directiva 2014/24, se adjudicará de conformidad con la Directiva 2009/81, siempre que se cumpla el requisito, establecido en el apartado 1 de dicho artículo, de que la adjudicación de un contrato único se justifique por razones objetivas, así como el requisito, establecido en el apartado 3 de dicho artículo, de que la decisión de adjudicar un único contrato no se tome con el fin de excluir el contrato de que se trate de la aplicación de la Directiva 2014/24.

42 Por su parte, el artículo 16 de la Directiva 2014/24 establece una distinción entre los contratos mixtos en función de si sus distintas prestaciones son «objetivamente separables» o «no [son] objetivamente separables».

43 Por lo que se refiere, en primer lugar, a los contratos mixtos cuyas distintas prestaciones no sean objetivamente separables, el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2014/24 dispone que un contrato de este tipo «podrá adjudicarse sin aplicar [esta] Directiva cuando incluya elementos a los que se aplique el artículo 346 [TFUE]» y, «en otro caso, podrá adjudicarse de conformidad con la Directiva [2009/81]».

44 El primer supuesto, que se refiere a la aplicación del artículo 346 TFUE, se reserva, a la luz de los considerandos 16, 17, 20 y 27 de la Directiva 2009/81, a las situaciones en las que la adjudicación del contrato en cuestión alcance tal nivel de exigencia en materia de seguridad o de confidencialidad que incluso las disposiciones específicas de dicha Directiva no sean suficientes para salvaguardar los intereses esenciales de seguridad del Estado miembro de que se trate. Pues bien, ningún elemento de los autos remitidos al Tribunal de Justicia induce a pensar que tal situación concurra en el presente asunto, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

45 En el segundo supuesto, que se refiere a los contratos mixtos que implican prestaciones que no sean objetivamente separables a las que no es aplicable el artículo 346 TFUE, el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2014/24 permite, pero no exige, que la adjudicación del contrato de que se trate se efectúe de conformidad con la Directiva 2009/81 y, por tanto, deja al poder adjudicador la opción de adjudicar dicho contrato según el régimen establecido por dicha Directiva o según el régimen establecido por la Directiva 2014/24.

46 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a los contratos mixtos en los que las distintas prestaciones son objetivamente separables, el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2014/24 permite al poder adjudicador adjudicar, bien contratos distintos para esas distintas prestaciones, determinándose entonces la Directiva aplicable a cada contrato en función de sus propias características, o bien adjudicar un contrato único, que por tanto sigue siendo «mixto».

47 Dicho esto, cuando el poder adjudicador opta por aplicar a este contrato único la Directiva 2009/81, su decisión de no adjudicar contratos distintos debe, en virtud del párrafo tercero, letra b), de dicho apartado, «justificarse por razones objetivas». Sin embargo, no se establece esta exigencia cuando el poder adjudicador decide adjudicar un único contrato aplicando la Directiva 2014/24.

48 Por otra parte, a tenor del párrafo cuarto de ese mismo apartado, la decisión de adjudicar un único contrato, a pesar de la existencia en él de prestaciones objetivamente separables, «no podrá tomarse con el fin de excluir contratos de la aplicación de la [Directiva 2014/24] o de la Directiva [2009/81]».

49 Este requisito, a diferencia del mencionado en el apartado 47 de la presente sentencia, también es aplicable en el caso de que el contrato único se celebre con arreglo a las disposiciones de la Directiva 2014/24. Dado que, por un lado, se trata de un requisito de buena fe por parte del poder adjudicador y, por otro, este requisito no debe privar de efecto útil al que figura en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 16 de la Directiva 2014/24, debe considerarse que se incumple el requisito que figura en el párrafo cuarto de este apartado cuando, a la luz de todos los elementos pertinentes, resulte que la decisión del poder adjudicador de celebrar un contrato único solo pueda entenderse por la voluntad de dicho poder adjudicador de evitar la aplicación de la Directiva 2009/81 o de la Directiva 2014/24.

50 Las normas de conflicto entre la Directiva 2009/81 y la Directiva 2014/24 establecidas en el artículo 16 de esta última Directiva son más recientes y, además, más detalladas que las contenidas en el artículo 3 de la Directiva 2009/81. Por consiguiente, el artículo 16 de la Directiva 2014/24 expresa la voluntad del legislador de la Unión en la fecha de adopción de esta Directiva y debe aplicarse en detrimento del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/81, que, como ha observado el Abogado General en los puntos 39 y 40 de sus conclusiones, tiene distinto alcance, pero debe considerarse superado por la evolución legislativa introducida por la Directiva 2014/24.

51 Según las observaciones presentadas por el Gobierno italiano ante el Tribunal de Justicia, el Ministerio de Defensa consideró que, ciertamente, las diferentes prestaciones del contrato de servicios de que se trata en el litigio principal eran objetivamente separables, pero, debido a la manipulación simultánea de los cargamentos, debían considerarse parte de un único contrato que debía adjudicarse aplicando las disposiciones de la Directiva 2014/24.

52 Como se ha indicado en el apartado 47 de la presente sentencia, en tal supuesto, no se aplica el requisito establecido en el artículo 16, apartado 2, párrafo tercero, letra b), de la Directiva 2014/24, según el cual la decisión de adjudicar un único contrato debe «[justificarse] por razones objetivas». En cambio, se aplica el requisito establecido en el artículo 16, apartado 2, párrafo cuarto, de dicha Directiva, según el cual esta decisión «no podrá tomarse con el fin de excluir contratos de la aplicación de la [citada] Directiva o de la Directiva [2009/81]».

53 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia solo examinará la cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24 para el caso de que el órgano jurisdiccional remitente constate previamente que, en el presente asunto, no se ha incumplido el requisito que figura en el artículo 16, apartado 2, párrafo cuarto, de dicha Directiva.

Sobre el artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24 y el principio de proporcionalidad

54 La cuestión prejudicial planteada, tal como ha sido formulada por el órgano jurisdiccional remitente, tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, del artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24 y del principio de proporcionalidad.

55 A este respecto, procede señalar, en primer término, que la cuestión prejudicial tiene como finalidad permitir al órgano jurisdiccional remitente apreciar la compatibilidad de determinadas disposiciones del Código de Contratos Públicos con el Derecho de la Unión. Pues bien, es pacífico que dicho Código transpone al Derecho italiano la Directiva 2014/24.

56 En segundo término, de los hechos que se exponen en la petición de decisión prejudicial, resumidos en el apartado 21 de la presente sentencia, se desprende que el valor estimado del contrato controvertido en el litigio principal supera el umbral previsto en el artículo 4 de la citada Directiva para que esta sea aplicable.

57 En tercer y último término, de la referida petición de decisión prejudicial se desprende que el objeto del litigio principal versa sobre la facultad prevista en el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la citada Directiva de prohibir la utilización del «precio […] como único criterio de adjudicación» del contrato —criterio del «precio más bajo» según los términos empleados por el órgano jurisdiccional remitente—, así como sobre la obligación de los Estados miembros de respetar el principio de proporcionalidad en caso de que ejerciten dicha facultad.

58 En estas circunstancias, es necesario y suficiente examinar la cuestión prejudicial a la luz de la Directiva 2014/24 y del principio de proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia de 4 de junio de 2020, Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, apartados 44 a 48).

59 Conforme a lo anterior, procede considerar que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24 y el principio de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, en el caso de contratos públicos que tengan por objeto servicios que presenten elementos normalizados, pero cuyo valor total esté constituido al menos

en un 50 % por los costes de la mano de obra, se prohíbe al poder adjudicador utilizar el precio como único criterio de adjudicación de dichos contratos, incluso en los supuestos en los que la licitación exija que cualquier posible rebaja propuesta por un licitador se efectúe únicamente sobre la retribución de esos servicios y no pueda implicar una disminución de la retribución de los trabajadores empleados por ese licitador.

60 Como se desprende de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, los servicios de manipulación a que se refiere el contrato público controvertido en el litigio principal presentan «elementos normalizados», en el sentido de la normativa italiana, puesto que estos servicios consisten en tareas repetitivas y poco técnicas. Dicho órgano jurisdiccional señala, asimismo, que dichas tareas son en gran medida manuales, de modo que los servicios de que se trata en el litigio principal son de «gran intensidad de mano de obra», en el sentido de la referida normativa, es decir, que los costes de la mano de obra representan al menos la mitad del importe total del contrato.

61 Para determinar si los contratos públicos relativos a dichos servicios están excluidos de la facultad, conferida a los Estados miembros por el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24, de prohibir la utilización del precio como único criterio de adjudicación de dichos contratos, se debe señalar, para empezar, que esta disposición no circunscribe el ejercicio de dicha facultad a los contratos relativos a tipos concretos de bienes o servicios y no contempla ninguna excepción a dicha facultad. Con carácter más general, no supedita la posibilidad de prohibir la utilización del precio como único criterio de adjudicación de un contrato al cumplimiento de ningún requisito. Así, como ha señalado el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, del tenor de la citada disposición se desprende que esta confiere una amplia facultad de apreciación a los Estados miembros.

62 La existencia de esta amplia facultad de apreciación se ve corroborada por la estructura del artículo 67 de dicha Directiva, considerado en su conjunto.

63 En efecto, este artículo exige, en su apartado 1, que, para adjudicar los contratos públicos, los poderes adjudicadores se basen en el criterio de la oferta económicamente más ventajosa. En su apartado 2 se precisa que dicha oferta debe determinarse utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia y se prevé expresamente, en el párrafo primero de dicho apartado, la posibilidad de determinar la referida oferta sobre la base de la mejor relación calidad-precio.

64 La elección de este planteamiento implica la fijación de criterios de adjudicación que incluyan no solo el precio, sino también aspectos cualitativos vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Para considerar que estos aspectos cualitativos están vinculados al objeto del contrato público, basta, de conformidad con el apartado 3 del citado artículo, que se refieran a las obras, los suministros o los servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida.

65 De esta forma, de una lectura global del artículo 67 de la Directiva 2014/24 se infiere que el establecimiento, por un Estado miembro, de una prohibición de que los poderes adjudicadores utilicen el precio como único criterio de adjudicación de un contrato público no tiene en absoluto por efecto introducir, en la aplicación de dicha Directiva, una excepción en relación con una norma de alcance distinto. El ejercicio, por parte de un Estado miembro, de la facultad prevista en el párrafo tercero del apartado 2 de dicho artículo tiene como único efecto que, en el

territorio de ese Estado miembro, la posibilidad que ofrece el párrafo primero de dicho apartado 2 a los poderes adjudicadores de utilizar criterios que incluyan aspectos cualitativos sea sustituida por la obligación de que estos incluyan en las licitaciones uno o varios criterios de este tipo.

66 El amplio margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en el ejercicio de esta facultad también se ve corroborado por la finalidad de la Directiva 2014/24. Como se desprende de los considerandos 89, 90 y 92 de esta Directiva, el legislador de la Unión quiso asociar el concepto de «oferta económicamente más ventajosa» de forma predominante al de «mejor relación calidad-precio». Si bien se precisa que, a falta de una normativa nacional, los poderes adjudicadores pueden utilizar el precio o el coste como único criterio de adjudicación de un contrato público, el legislador de la Unión estimó que, para favorecer la adjudicación de contratos públicos más orientados a la calidad, era necesario autorizar a los Estados miembros a prohibir o limitar el recurso al criterio del precio o del coste como único criterio a efectos de la adjudicación de un contrato público. El legislador de la Unión estimó necesario, por otra parte, alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.

67 Por lo que se refiere al principio de proporcionalidad, que constituye un principio general del Derecho de la Unión, este exige que las normas establecidas por los Estados miembros o los poderes adjudicadores en aplicación de lo dispuesto en la Directiva 2014/24 no vayan más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva (sentencias de 30 de enero de 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, apartado 45, y de 6 de octubre de 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, apartado 42).

68 El ejercicio de la facultad prevista en el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 vulneraría el principio de proporcionalidad si un Estado miembro decidiera prohibir la utilización del precio o del coste como único criterio de adjudicación para un tipo de contratos públicos de tal naturaleza que fuera imposible o excesivamente difícil determinar criterios que permitieran diferenciar, desde un punto de vista cualitativo, las obras, los suministros o los servicios previstos en las ofertas de los licitadores.

69 En el presente asunto, una norma, como la establecida por el legislador italiano, según la cual los contratos públicos relativos a servicios de gran intensidad de mano de obra deben adjudicarse, aun cuando presenten «elementos normalizados», sobre la base del criterio de la oferta económicamente más ventajosa en función de la mejor relación calidad-precio, resulta, aunque dicha norma se refiera a servicios poco técnicos por naturaleza, compatible con dicha Directiva y con el principio de proporcionalidad.

70 En efecto, tal como ha señalado el Abogado General en el punto 56 de sus conclusiones, existen varios aspectos cualitativos, como la organización y la experiencia del personal encargado de ejecutar tales servicios, que pueden afectar a la calidad de ejecución de los contratos y, en consecuencia, al valor económico de las ofertas. En estas circunstancias, no es imposible ni excesivamente difícil diferenciar, desde un punto de vista cualitativo, los servicios previstos en las ofertas de los licitadores.

71 Esta interpretación no queda desvirtuada por el hecho de que los poderes adjudicadores a los que se dirige una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal estén obligados a incluir en sus licitaciones la norma según la cual cualquier posible rebaja propuesta por un licitador debe efectuarse únicamente sobre la retribución de los servicios prestados por dicho licitador y no sobre la retribución de los trabajadores empleados por este. Al estar prevista en la

ley, todos los licitadores deben respetar por igual esta prohibición de proponer una rebaja que pueda suponer una disminución de la retribución de los trabajadores. Dado que esta prohibición no permite comparar las ofertas, es necesario, habida cuenta del artículo 67, apartado 4, de la Directiva 2014/24, que, en relación con el considerando 90 de dicha Directiva, exige el establecimiento de criterios de adjudicación que garanticen la posibilidad de una verdadera competencia y, por tanto, una comparación de las ofertas (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, apartado 31), basar la adjudicación en criterios, ajenos a dicha prohibición, que permitan comparar las ofertas. Como se desprende del apartado anterior de la presente sentencia, el establecimiento de criterios basados en aspectos cualitativos puede ser adecuado a tal efecto y, por tanto, no puede considerarse desproporcionado.

72 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24 y el principio de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, en el caso de contratos públicos que tengan por objeto servicios que presenten elementos normalizados, pero cuyo valor total esté constituido al menos en un 50 % por los costes de la mano de obra, se prohíbe al poder adjudicador utilizar el precio como único criterio de adjudicación de dichos contratos. A este respecto, carece de pertinencia el hecho de que la licitación exija que cualquier posible rebaja propuesta por un licitador se efectúe únicamente sobre la retribución de esos servicios y no pueda implicar una disminución de la retribución de los trabajadores empleados por ese licitador.

Costas

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

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

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, así como el principio de proporcionalidad,

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, en el caso de contratos públicos que tengan por objeto servicios que presenten elementos normalizados, pero cuyo valor total esté constituido al menos en un 50 % por los costes de la mano de obra, se prohíbe al poder adjudicador utilizar el precio como único criterio de adjudicación de dichos contratos. A este respecto, carece de pertinencia el hecho de que la licitación exija que cualquier posible rebaja propuesta por un licitador se efectúe únicamente sobre la retribución de esos servicios y no pueda implicar una disminución de la retribución de los trabajadores empleados por ese licitador.

Firmas