



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 2 de mayo de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Directiva 2014/24/UE — Costes de mano de obra — Exclusión automática del licitador que no ha indicado de forma separada en la oferta dichos costes — Principio de proporcionalidad»

En el asunto C-309/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resolución de 20 de marzo de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de mayo de 2018, en el procedimiento entre

Lavorgna Srl

y

Comune di Montelanico,

Comune di Supino,

Comune di Sgurgola,

Comune di Trivigliano,

con intervención de:

Gea Srl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. S. Rodin (Ponente) y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Gea Srl, por el Sr. E. Potena, avvocato;

* Lengua de procedimiento: italiano.

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Santoro, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y P. Ondrůšek y la Sra. L. Haasbeek, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la presente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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), y de los principios del Derecho de la Unión en materia de contratación pública.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Lavorgna Srl, por una parte, y el Comune di Montelanico (Ayuntamiento de Montelanico, Italia), el Comune di Supino (Ayuntamiento de Supino, Italia), el Comune di Sgurgola (Ayuntamiento de Sgurgola, Italia) y el Comune di Trivigliano (Ayuntamiento de Trivigliano, Italia), por otra, en relación con la adjudicación de un contrato público a una sociedad que no indicó por separado los costes de mano de obra en su oferta económica.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 40 y 98 de la Directiva 2014/24 tienen el siguiente tenor:
 - «(40) El control del cumplimiento de [las] disposiciones de Derecho [...] laboral debe realizarse en las respectivas fases del procedimiento de licitación, a saber, cuando se apliquen los principios generales aplicables a la elección de participantes y la adjudicación de contratos, al aplicar los criterios de exclusión y al aplicar las disposiciones relativas a ofertas anormalmente bajas. [...]
 - [...]
 - (98) [...] Los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reguladas por la Directiva 96/71/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1)], como las cuantías de salario mínimo, deben seguir situándose en el nivel establecido por la legislación nacional o por convenios colectivos que se aplican de conformidad con el Derecho de la Unión en el contexto de dicha Directiva.
 - [...]»

4 El artículo 18 de la Directiva 2014/24 dispone:

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

La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos.

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.»

5 Con arreglo al artículo 56, apartado 3, de esta Directiva:

«Cuando la información o documentación que deben presentar los operadores económicos sea o parezca ser incompleta o errónea, o cuando falten determinados documentos, los poderes adjudicadores podrán, salvo que se disponga de otro modo en la normativa nacional que dé cumplimiento a la presente Directiva, solicitar a los operadores económicos de que se trate que presenten, completen, aclaren o añadan la información o documentación pertinente dentro de un plazo adecuado, siempre que dichas solicitudes se hagan en plena conformidad con los principios de igualdad de trato y transparencia.»

Derecho italiano

6 El artículo 83, apartado 9, del decreto legislativo n. 50 — Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n.º 50 relativo al Código de Contratación Pública), de 18 de abril de 2016 (suplemento ordinario de la GURI n.º 91, de 19 de abril de 2016; en lo sucesivo, «Código de Contratación Pública»), tiene el siguiente tenor:

«La ausencia de cualquier elemento formal de la solicitud podrá ser subsanada mediante el procedimiento de subsanación de defectos de tramitación contemplado en el presente apartado. En particular, cuando faltaren o estuvieren incompletos los elementos y el documento europeo único de contratación contemplados en el artículo 85, o concurriera cualquier otra irregularidad sustancial de los mismos, a excepción de las correspondientes a las ofertas económica y técnica, el poder adjudicador concederá al licitador un plazo, no superior a diez días, para presentar, completar o regularizar las declaraciones necesarias, indicando su contenido y quienes deban presentarlas [...].»

7 Según el artículo 95, apartado 10, del Código de Contratación Pública:

«En la oferta económica, el operador deberá indicar los costes propios de la mano de obra y las cargas empresariales correspondientes al cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad y salud en los lugares de trabajo, con exclusión de los suministros sin colocación en obra, de los servicios de naturaleza intelectual y de las garantías en el sentido del artículo 36, apartado 2, letra a). Por lo que se refiere a los costes de mano de obra, los poderes adjudicadores verificarán, antes de la adjudicación, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97, apartado 5, letra d).»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 8 Mediante anuncio de 29 de septiembre de 2017, el Ayuntamiento de Montelanico inició un procedimiento de licitación abierto cuyo valor de mercado superaba el umbral establecido en el artículo 4 de la Directiva 2014/24. Dicho anuncio no recordaba expresamente la obligación que tienen los operadores de indicar en su oferta económica los costes de mano de obra, establecida en el artículo 95, apartado 10, del Código de Contratación Pública.
- 9 Seis licitadores, entre los que figuraban Gea Srl y Lavorgna, presentaron ofertas.
- 10 Tras expirar el plazo fijado para la presentación de ofertas, la mesa de contratación, recurriendo al procedimiento de subsanación de defectos de tramitación (*soccorso istruttorio*), establecido en el artículo 83, apartado 9, del Código de Contratación Pública, invitó a algunos licitadores —entre ellos Gea— a que indicaran sus costes de mano de obra.
- 11 Mediante resolución de 22 de diciembre de 2017, el Ayuntamiento de Montelanico adjudicó el contrato público a Gea.
- 12 Lavorgna, clasificada en segundo lugar al concluir el procedimiento de selección, interpuso ante el tribunal remitente un recurso en el que se solicitaba, en particular, la anulación de dicha resolución, alegando que Gea debería haber sido excluida del procedimiento de licitación por no haber indicado en su oferta los costes de mano de obra, sin darle la posibilidad de acogerse al procedimiento de subsanación de defectos de tramitación.
- 13 El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) recuerda que, en la sentencia de 2 de junio de 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404), y en el auto de 10 de noviembre de 2016, Edra Costruzioni y Edilfac (C-140/16, no publicado, EU:C:2016:868), el Tribunal de Justicia se pronunció sobre si cabe excluir a competidores de un procedimiento de contratación pública por no haber precisado los costes relativos a la seguridad en el trabajo y si dicha omisión puede regularizarse *a posteriori*. Indica que, en esa ocasión, el Tribunal de Justicia puso de relieve que, en el supuesto de que un requisito para participar en el procedimiento de contratación pública, so pena de exclusión del licitador, no esté expresamente establecido en los documentos del contrato y dicho requisito solo pueda identificarse mediante una interpretación jurisprudencial del Derecho nacional, el poder adjudicador puede conceder al licitador excluido un plazo suficiente para regularizar su situación.
- 14 El tribunal remitente precisa que, cuando adoptó el Código de Contratación Pública a los efectos de transponer la Directiva 2014/24 al ordenamiento jurídico italiano, el legislador nacional estableció expresamente la obligación de los licitadores de indicar en la oferta económica sus costes de mano de obra, al tiempo que excluyó la facultad de que el poder adjudicador recurriera al procedimiento de subsanación de defectos de tramitación para invitar a los licitadores que no hubiesen cumplido esta obligación a regularizar su situación.
- 15 El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) se pregunta sobre la compatibilidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal con los principios generales de protección de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de proporcionalidad, en particular en el supuesto de que, como sucede en el asunto de que conoce, la oferta económica, que no contiene la indicación de los costes de mano de obra, fuera redactada por la empresa participante en la licitación de conformidad con la documentación previamente elaborada a tal efecto por la entidad adjudicadora, y de que no se cuestionara el cumplimiento en cuanto al fondo de las normas relativas a los costes de mano de obra.

- 16 El tribunal remitente alega que la aplicación de esta normativa nacional podría conllevar discriminaciones con respecto a empresas establecidas en otros Estados miembros que desearan participar en una licitación iniciada por una administración italiana, pues no podrían fiarse de la corrección del formulario preestablecido facilitado por la entidad adjudicadora.
- 17 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los principios del Derecho de la Unión Europea de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, junto a los principios de libre circulación de mercancías, de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, consagrados en el [Tratado FUE], y los principios que se derivan de ellos, como el de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia, plasmados en la Directiva [2014/24], a la aplicación de una normativa nacional, como la normativa italiana derivada del [artículo 95, apartado 10, del Código de Contratación Pública, en relación con su artículo 83, apartado 9], en virtud de la cual el hecho de no indicar por separado los costes de mano de obra en las ofertas económicas presentadas en un procedimiento de adjudicación de contratos públicos determina en cualquier caso la exclusión de la empresa autora de la oferta sin posibilidad de acogerse al procedimiento de subsanación de defectos (*soccorso istruttorio*) de esta, incluso en el supuesto de que la obligación de indicar por separado esos costes no se haya especificado en la documentación de la licitación y, además, con independencia de la circunstancia de que la oferta respete efectivamente, desde el punto de vista material, los costes mínimos de la mano de obra, de acuerdo, por lo demás, con una declaración al efecto formulada por la empresa en cuestión?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 18 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato y de transparencia, contemplados en la Directiva 2014/24, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, según la cual el hecho de no indicar por separado los costes de mano de obra, en una oferta económica presentada en un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, conlleva la exclusión de dicha oferta sin posible subsanación de defectos de tramitación, incluso en el supuesto de que en la documentación de la licitación no se especificase la obligación de indicar esos costes por separado.
- 19 Sobre este particular, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, por un lado, que el principio de igualdad de trato obliga a que los licitadores tengan las mismas oportunidades al redactar los términos de sus ofertas e implica, por lo tanto, que tales ofertas estén sujetas a los mismos requisitos para todos los licitadores. Por otro lado, el objetivo de la obligación de transparencia, que constituye su corolario, es garantizar que no exista riesgo alguno de favoritismo y de arbitrariedad por parte del poder adjudicador. Esta obligación implica que todas las condiciones y la regulación del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, en primer lugar, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, en segundo lugar, el poder adjudicador pueda comprobar efectivamente que las ofertas de los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate (sentencia de 2 de junio de 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 20 Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la exclusión de un operador económico del procedimiento de adjudicación de un contrato público a

raíz del incumplimiento, por su parte, de una obligación que no resulta expresamente de los documentos relativos a dicho procedimiento o de la ley nacional vigente, sino de una interpretación de dicha ley y de dichos documentos, así como de la integración, por parte de las autoridades o de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa nacionales, del contenido preceptivo de dichos documentos (sentencia de 2 de junio de 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, apartado 51; véase, en este sentido, el auto de 10 de noviembre de 2016, Spinosa Costruzioni Generali y Melfi, C-162/16, no publicado, EU:C:2016:870, apartado 32).

- 21 En cambio, esos mismos principios no pueden, en principio, oponerse a la exclusión de un operador económico del procedimiento de adjudicación de un contrato público como consecuencia del incumplimiento, por su parte, de una obligación expresamente impuesta, so pena de exclusión, por los documentos relativos a dicho procedimiento o las disposiciones del Derecho nacional vigente.
- 22 Tal consideración se impone con mayor razón habida cuenta de que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, en el supuesto de que las obligaciones se impusiesen claramente en los documentos relativos a la licitación so pena de exclusión, el poder adjudicador no puede admitir ninguna rectificación del incumplimiento de dichas obligaciones (véanse, por analogía, las sentencias de 6 de noviembre de 2014, Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, apartados 46 y 48; de 2 de junio de 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, apartado 49, y de 10 de noviembre de 2016, Ciclat, C-199/15, EU:C:2016:853, apartado 30).
- 23 A este respecto, procede añadir que el artículo 56, apartado 3, de la Directiva 2014/24 autoriza a los Estados miembros a limitar los supuestos en los que los poderes adjudicadores podrán solicitar a los operadores económicos de que se trate que presenten, completen, aclaren o añadan la información o los documentos supuestamente incompletos, erróneos o que falten en un plazo adecuado.
- 24 Por último, conforme al principio de proporcionalidad, que constituye un principio general del Derecho de la Unión, la normativa nacional relativa a los procedimientos de contratación pública que tenga por objetivo garantizar la igualdad de trato de los licitadores no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de febrero de 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 25 En el caso de autos, de los datos facilitados por el tribunal remitente se desprende que la obligación, so pena de exclusión, de indicar por separado los costes de mano de obra resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 95, apartado 10, del Código de Contratación Pública, en relación con lo dispuesto en el artículo 83, apartado 9, de dicho código, vigente cuando se publicó el anuncio de licitación controvertido en el litigio principal. Sobre la base del artículo 56, apartado 3, de la Directiva 2014/24, el legislador italiano decidió, en el artículo 83, apartado 9, del citado código, excluir del procedimiento de subsanación de defectos de tramitación, en particular, el supuesto de que la información que faltase tuviera por objeto los costes de mano de obra.
- 26 Por otra parte, aunque el tribunal remitente señala que el anuncio de licitación controvertido en el litigio principal no recordaba expresamente la obligación, establecida en el artículo 95, apartado 10, del Código de Contratación Pública, que tienen los potenciales licitadores de indicar en la oferta económica sus costes de mano de obra, de los datos del expediente de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que dicho anuncio precisaba que se aplicarían, «en lo que no estuviese expresamente previsto en el citado anuncio, en los documentos ni en el pliego de condiciones de la licitación, las normas del [Código de Contratación Pública]».
- 27 De ello se desprende que cualquier licitador razonablemente informado y normalmente diligente podía conocer, en principio, las normas pertinentes aplicables al procedimiento de licitación controvertido en el litigio principal, incluida la obligación de indicar en la oferta económica los costes de mano de obra.

- 28 En esas circunstancias, de lo anterior se desprende que los principios de igualdad de trato y de transparencia no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, según la cual el hecho de no indicar los costes de mano de obra conlleva la exclusión del licitador de que se trate sin que sea posible recurrir al procedimiento de subsanación de defectos de tramitación, incluso en el supuesto de que el anuncio de licitación no recordase expresamente la obligación legal de proporcionar esa indicación.
- 29 Sin embargo, de las observaciones escritas presentadas en el Tribunal de Justicia por Gea se desprende que el formulario preestablecido que debían utilizar forzosamente los licitadores en la licitación controvertida en el litigio principal no les permitía materialmente indicar en él por separado los costes de mano de obra. Además, el pliego de condiciones relativo a esa licitación precisaba que los licitadores no podían presentar ningún documento que no hubiese sido solicitado específicamente por el poder adjudicador.
- 30 Incumbe al tribunal remitente, único competente para pronunciarse sobre los hechos del litigio principal y sobre la documentación correspondiente al anuncio de licitación controvertido, verificar si efectivamente era materialmente imposible para los licitadores indicar los costes de mano de obra de conformidad con el artículo 95, apartado 10, del Código de Contratación Pública y apreciar si, con ello, esa documentación creaba confusión en los licitadores, a pesar de la remisión expresa a las claras disposiciones de dicho código.
- 31 En el supuesto de que el tribunal remitente llegara a la conclusión de que ese era efectivamente el caso, procede añadir también que, habida cuenta de los principios de seguridad jurídica, de transparencia y de proporcionalidad, el poder adjudicador puede conceder a ese licitador la posibilidad de regularizar su situación y cumplir las obligaciones previstas por la normativa nacional en la materia en un plazo establecido por el poder adjudicador (véanse, en este sentido, la sentencia de 2 de junio de 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, apartado 51, y el auto de 10 de noviembre de 2016, Spinosa Costruzioni Generali y Melfi, C-162/16, no publicado, EU:C:2016:870, apartado 32).
- 32 Con arreglo a todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato y de transparencia, en los términos contemplados en la Directiva 2014/24, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, según la cual el hecho de no indicar por separado los costes de mano de obra, en una oferta económica presentada en un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, conlleva la exclusión de dicha oferta sin posible subsanación de defectos de tramitación, incluso en el supuesto de que en la documentación de la licitación no se especificase la obligación de indicar esos costes por separado, puesto que esa condición y esa posibilidad de exclusión están claramente previstas en la normativa nacional relativa a los procedimientos de contratación pública a la que se hacía una remisión expresa. Sin embargo, si las disposiciones de la licitación no permiten a los licitadores indicar esos costes en sus ofertas económicas, los principios de transparencia y de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que se permita a los licitadores regularizar su situación y cumplir las obligaciones previstas por la normativa nacional en la materia en un plazo establecido por el poder adjudicador.

Costas

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

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

Los principios de seguridad jurídica, de igualdad de trato y de transparencia, en los términos contemplados en 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, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, según la cual el hecho de no indicar por separado los costes de mano de obra, en una oferta económica presentada en un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, conlleva la exclusión de dicha oferta sin posible subsanación de defectos de tramitación, incluso en el supuesto de que en la documentación de la licitación no se especificase la obligación de indicar esos costes por separado, puesto que esa condición y esa posibilidad de exclusión están claramente previstas en la normativa nacional relativa a los procedimientos de contratación pública a la que se hacía una remisión expresa. Sin embargo, si las disposiciones de la licitación no permiten a los licitadores indicar esos costes en sus ofertas económicas, los principios de transparencia y de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que se permita a los licitadores regularizar su situación y cumplir las obligaciones previstas por la normativa nacional en la materia en un plazo establecido por el poder adjudicador.

Firmas