



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 1 de diciembre de 2021 *

«Contratos públicos de servicios — Procedimiento de licitación — Servicios de especificación, desarrollo, mantenimiento y soporte de plataformas informáticas para la Dirección General (DG) “Fiscalidad y Unión Aduanera” — Desestimación de la oferta de un licitador y adjudicación del contrato a otro licitador — Obligación de motivación — Oferta anormalmente baja»

En el asunto T-546/20,

Sopra Steria Benelux, con domicilio social en Ixelles (Bélgica),

Unisys Belgium, con domicilio social en Machelen (Bélgica),

representadas por los Sres. L. Masson y G. Tilman, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. L. André y M. Ilkova, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE, por el que se solicita la anulación de la decisión de la Comisión, de 2 de julio de 2020, mediante la que, por un lado, se rechaza la oferta conjunta presentada por Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium para el lote A en el procedimiento de licitación con referencia TAXUD/2019/OP/0006 relativo a un contrato de servicios de especificación, desarrollo, mantenimiento y soporte de tercer nivel de plataformas informáticas de la Dirección General «Fiscalidad y Unión Aduanera» y, por otro lado, se adjudica el contrato al otro consorcio licitador,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. D. Spielmann, Presidente, y los Sres. U. Öberg y R. Mastroianni (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. H. Eriksson, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de octubre de 2021;

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta la presente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El 6 de diciembre de 2019, la Comisión Europea publicó en el Suplemento del *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2019/S 236-577462) un anuncio de licitación para la adjudicación de un contrato de servicios con referencia TAXUD/2019/OP/0006 relativo a la especificación, el desarrollo, el mantenimiento y el soporte de tercer nivel de plataformas informáticas de la Dirección General «Fiscalidad y Unión Aduanera» de la Comisión. Dicho contrato constaba de dos lotes, a saber, el lote A, «Servicios de evolución para la plataforma CCN/CSI», y el lote B, «Servicios de evolución para las plataformas SPEED2(ng), CDCO/TSOAP y SSV», y tenía como criterio de adjudicación la mejor relación calidad-precio, correspondiendo a la calidad técnica y al precio, respectivamente, un 70 % y un 30 % en la valoración de las ofertas. Para cada uno de estos dos lotes, la Comisión debía celebrar un contrato marco de una duración de 36 meses, renovable tres veces por períodos sucesivos de 12 meses, con el licitador que ofreciera la mejor relación calidad-precio, siempre que el licitador cumpliera determinados criterios mínimos de admisión, de no exclusión, de capacidad y de conformidad de la oferta.
- 2 El 27 de febrero de 2020, las demandantes, Sopra Steria Benelux (en lo sucesivo, «Sopra») y Unisys Belgium, presentaron una oferta conjunta en el marco de un consorcio dirigido por Sopra. La única otra oferta presentada para el lote A dentro de plazo era la del consorcio ARHS-IBM, formado por ARHS Developments SA e International Business Machines of Belgium SA.
- 3 Mediante escrito de 2 de julio de 2020, la Comisión informó a las demandantes de que había rechazado su oferta para el lote A, por no ser la económicamente más ventajosa, y que adjudicaba el contrato a otro licitador (en lo sucesivo, considerada conjuntamente, «decisión impugnada»). Adjuntó un extracto del informe de evaluación de su oferta en el que se indicaban las puntuaciones que se le habían otorgado, acompañadas de explicaciones, y las informó de que, previa solicitud por escrito, se les podían enviar las características y las ventajas relativas a la oferta seleccionada, el valor del contrato y el nombre del adjudicatario. Las demandantes presentaron una solicitud en tal sentido el mismo día.
- 4 Del extracto del informe de evaluación se desprende que la oferta de las demandantes recibió una puntuación total de 90,81 puntos, repartidos del modo siguiente:

| Licitador | Precio | Puntuación cualitativa | Puntuación financiera | Puntuación total |
|----------------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------|------------------|
| Consortio Sopra y Unisys Belgium | 21 699 281,8- ,86 euros | 70,00 | 20,81 | 90,81 |

- 5 Mediante escrito de 3 de julio de 2020, la Comisión informó a las demandantes de que el contrato había sido adjudicado al consorcio ARHS-IBM y les remitió un extracto del informe de evaluación de la oferta de este último en el que se indicaba la puntuación que le había sido otorgada, acompañada de explicaciones.

- 6 De este extracto del informe de evaluación se desprende que la oferta del adjudicatario recibió una puntuación total de 98,53 puntos, repartidos del modo siguiente:

| Licitador | Precio | Puntuación cualitativa | Puntuación financiera | Puntuación total |
|--------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------|------------------|
| Consorcio ARHS-IBM | 15 054 925,6- ,60 euros | 68,53 | 30,00 | 98,53 |

- 7 Mediante escrito de 10 de julio de 2020, las demandantes impugnaron el resultado del procedimiento de licitación y, en lo relativo al precio indicado en la oferta seleccionada, manifestaron sus dudas sobre el hecho de que un precio muy inferior al que ellas habían ofrecido, que consideraban razonable y ajustado a las condiciones del mercado, pudiera ser viable sin un riesgo de «dumping social». Así, invitaron al órgano de contratación, en particular, a confirmar que había comprobado que la oferta del adjudicatario no presentaba ningún riesgo en tal sentido.
- 8 Mediante escrito de 20 de julio de 2020, la Comisión respondió, en particular, que un análisis financiero detallado de la oferta seleccionada ponía de manifiesto que esta se ajustaba a las condiciones del mercado de los países desde los cuales los contratistas y sus subcontratistas prestarían los servicios solicitados.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 9 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 2 de septiembre de 2020, las demandantes interpusieron el presente recurso.
- 10 El 4 de diciembre de 2020, la Comisión presentó en la Secretaría del Tribunal el escrito de contestación.
- 11 El 21 de diciembre de 2020, el Tribunal decidió, con arreglo al artículo 83, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, que no era necesario proceder a un segundo turno de escritos de alegaciones.
- 12 El 15 de enero de 2021, concluyó la fase escrita del procedimiento.
- 13 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 9 de febrero de 2021, las demandantes solicitaron la celebración de una vista oral.
- 14 El 15 de junio de 2021, las demandantes presentaron una nueva proposición de prueba de conformidad con el artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.
- 15 El 2 de julio de 2021, la Comisión definió su postura sobre esta proposición.
- 16 En la vista celebrada el 5 de octubre de 2021, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.
- 17 Las demandantes solicitan, en esencia, al Tribunal que:
- Anule la decisión impugnada.

- Condene en costas a la Comisión.
- 18 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a las demandantes.

Fundamentos de Derecho

- 19 En apoyo de su recurso, las demandantes invocan dos motivos. El primero se basa en la infracción del punto 23 del anexo I del Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1; corrección de errores en DO 2020, L 191, p. 5; en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), y en un error manifiesto de apreciación. El segundo motivo se basa en una falta de motivación.
- 20 Mediante el segundo motivo, que procede examinar en primer lugar, las demandantes alegan, en esencia, que el órgano de contratación no tuvo en cuenta la diferencia significativa entre el precio de su oferta y el de la oferta del adjudicatario, que debió considerarse como un indicio que podía suscitar la sospecha de que la oferta de este último era anormalmente baja, y que no proporcionó una motivación suficiente en relación con las razones que la llevaron a considerar que la oferta seleccionada no era anormalmente baja.
- 21 Más concretamente, la decisión impugnada, completada con los extractos del informe de evaluación, adolece, a juicio de las demandantes, de una falta de motivación en cuanto atañe a la cuestión de si la oferta seleccionada para el lote A del contrato de que se trata tenía un carácter excesivamente bajo.
- 22 Según las demandantes, el escrito de la Comisión de 2 de julio de 2020 no contenía justificación alguna de las decisiones tomadas por el órgano de contratación. El escrito de la Comisión de 3 de julio de 2020 tampoco contenía, en su opinión, explicación ni motivación alguna de las decisiones adoptadas en el marco de la adjudicación del contrato. Por último, en lo tocante al escrito de 20 de julio de 2020, por el que se atendía su solicitud expresa, las demandantes alegan que la Comisión se limitó a indicar que una evaluación financiera detallada de la oferta seleccionada había puesto de manifiesto que se ajustaba a las condiciones del mercado de los países desde los que los contratistas y sus subcontratistas prestarían sus servicios. Pues bien, según su parecer, tal afirmación demuestra que la Comisión albergaba dudas *prima facie* sobre la normalidad del precio de la oferta presentada por el consorcio ARHS-IBM, lo cual se contradice con la lacónica motivación de la decisión por la que se aceptó aquella.
- 23 Así pues, las demandantes reprochan a la Comisión no haber explicado el razonamiento que la llevó a considerar normal el precio de la oferta seleccionada y no haber expuesto, en primer lugar, el razonamiento sobre cuya base concluyó que, por sus características, principalmente financieras, esta oferta cumplía en particular la legislación de los países en los que los servicios debían prestarse en materia de remuneración del personal, aportaciones al régimen de seguridad

social y respeto de las normas de seguridad y salud en el trabajo, y no haber indicado, en segundo lugar, si había verificado que el precio propuesto incluía todos los costes derivados de los aspectos técnicos de la oferta seleccionada.

- 24 Consideran, por consiguiente, que la Comisión no motivó correctamente su apreciación de las posibles consecuencias de una oferta anormalmente baja, a las que hacían expresamente referencia las demandantes en su escrito de 10 de julio de 2020, a saber, un riesgo de dumping social y un riesgo para la continuidad de la prestación de los servicios.
- 25 La Comisión rechaza las alegaciones de las demandantes.
- 26 En su opinión, las normas específicas relativas a la obligación de motivación en caso de ofertas anormalmente bajas solo se aplican si existen dudas sobre la normalidad del precio de una oferta, lo cual no ha ocurrido en el caso de autos, de modo que resulta aplicable únicamente la obligación general de motivación.
- 27 En el presente asunto, la Comisión sostiene que proporcionó a las demandantes, mediante su escrito de 3 de julio de 2020, la información solicitada. A su juicio, el informe de evaluación no contiene ninguna mención relativa al carácter anormalmente bajo de la oferta seleccionada, ya que en el examen de la misma no se puso de manifiesto la existencia de indicio alguno en tal sentido.
- 28 La Comisión recuerda que, mediante escrito de 20 de julio de 2020, respondió a las preguntas de las demandantes relativas, en particular, al riesgo de dumping social, precisando que cada una de las ofertas había sido objeto de un análisis muy pormenorizado y que se había puesto de manifiesto *prima facie* que las ofertas se ajustaban a las condiciones del mercado de los países desde los que debían ejecutarse.
- 29 A este respecto, la Comisión alega que, contrariamente a cuanto sostienen las demandantes, el hecho de que haya precisado que se había realizado un «análisis pormenorizado» no indicaba en modo alguno que hubiera tenido dudas *prima facie* de la normalidad del precio propuesto por el consorcio ARHS-IBM. Considera, en efecto, que cada una de las ofertas fue objeto de una evaluación pormenorizada y que el órgano de contratación está obligado a examinar *prima facie* los indicios que pudieran poner de manifiesto que una oferta no se ajusta a las condiciones del mercado. Es desde esta perspectiva como ha de entenderse la motivación recogida en el escrito de 20 de julio de 2020.
- 30 La Comisión considera, pues, que ha cumplido su obligación general de motivación, puesto que las obligaciones específicas invocadas por las demandantes solo son aplicables en el caso de que exista una duda acerca de la normalidad del precio de una oferta, lo cual no ha ocurrido en el caso de autos.
- 31 Con carácter preliminar, ha de señalarse que, mediante el presente motivo, basado en una falta de motivación, las demandantes aluden, en esencia, a la insuficiente motivación de la decisión impugnada en cuanto al eventual carácter anormalmente bajo de la oferta seleccionada, como se desprende tanto de la demanda como de sus observaciones orales.
- 32 A este respecto, procede recordar que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación respecto de los elementos que hay que tener en cuenta para decidir adjudicar un contrato tras una licitación. Por tanto, el control jurisdiccional aplicado al ejercicio de esta facultad de apreciación

se limita a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder (véase la sentencia de 2 de febrero de 2017, *European Dynamics Luxembourg y Evropaïki Dynamiki/Comisión*, T-74/15, no publicada, EU:T:2017:55, apartado 35 y jurisprudencia citada).

- 33 Según reiterada jurisprudencia, en el caso de que la Comisión disponga de una amplia facultad de apreciación, el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico de la Unión Europea en los procedimientos administrativos reviste una importancia no menos fundamental. Entre estas garantías figura, en particular, la obligación de la institución competente de motivar de modo suficiente sus decisiones. Solo de este modo el juez de la Unión puede comprobar si concurren los elementos de hecho y de Derecho de los que depende el ejercicio de la facultad de apreciación (sentencias de 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, EU:C:1991:438, apartado 14; de 10 de septiembre de 2008, *Evropaïki Dynamiki/Comisión*, T-465/04, no publicada, EU:T:2008:324, apartado 54, y de 2 de febrero de 2017, *European Dynamics Luxembourg y Evropaïki Dynamiki/Comisión*, T-74/15, no publicada, EU:T:2017:55, apartado 36).
- 34 A tenor del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Administración está obligada a motivar sus decisiones. Esta obligación de motivación supone que, de conformidad con el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, el autor de un acto debe mostrar de forma clara e inequívoca el razonamiento que subyace en dicho acto, para, por un lado, permitir a los interesados conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otro lado, permitir al juez de la Unión ejercer su control (sentencias de 25 de febrero de 2003, *Strabag Benelux/Consejo*, T-183/00, EU:T:2003:36, apartado 55; de 24 de abril de 2013, *Evropaïki Dynamiki/Comisión*, T-32/08, no publicada, EU:T:2013:213, apartado 37, y de 16 de mayo de 2019, *Transtec/Comisión*, T-228/18, EU:T:2019:336, apartado 91).
- 35 Así, la obligación de la Administración de motivar sus decisiones no solo es, en términos generales, una expresión de la transparencia de la actuación de la Administración, sino que también debe permitir al interesado decidir, con pleno conocimiento de causa, si le es útil recurrir al órgano jurisdiccional. Existe, por tanto, una estrecha relación entre, por un lado, la obligación de motivación y, por otro, el derecho fundamental a un recurso efectivo y a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dicho con otras palabras, la obligación de motivación contribuye a garantizar una tutela judicial efectiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de octubre de 2012, *Sviluppo Globale/Comisión*, T-183/10, no publicada, EU:T:2012:534, apartado 40, y de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 36 De ello resulta que la cuestión de si se ha cumplido la obligación de motivación debe, en principio, examinarse en función de la información de que disponían las demandantes, como muy tarde, en el momento de interponer el recurso. Así pues, la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez de la Unión, y únicamente la concurrencia de circunstancias excepcionales puede justificar la toma en consideración por el juez de información aportada durante el procedimiento judicial (véase la sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 74 y jurisprudencia citada).

- 37 Por otra parte, la exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, el contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto y con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse las sentencias de 11 de julio de 2013, Ziegler/Comisión, C-439/11 P, EU:C:2013:513, apartado 116 y jurisprudencia citada, y de 4 de julio de 2017, European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 38 Las normas que regulan la contratación pública de la Unión recogidas en el Reglamento financiero y en el anexo I del mismo precisan la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación. Más concretamente, el artículo 170 del Reglamento financiero y el punto 31 del anexo I del mismo prevén, respecto a los licitadores no seleccionados, una motivación en dos fases.
- 39 En primer término, el órgano de contratación informa a todos los licitadores no seleccionados de la desestimación de su oferta y de los motivos de la misma. A continuación, en virtud del artículo 170, apartado 3, del Reglamento financiero y del punto 31.2 del anexo I del mismo, si un licitador no adjudicatario que no se encuentra incurso en una situación de exclusión y cumple los criterios de selección presenta una petición en tal sentido, el órgano de contratación informará, lo antes posible y, en cualquier caso, en el plazo de quince días a partir de la recepción de dicha solicitud, acerca de las características y las ventajas de la oferta seleccionada, del precio pagado o del valor del contrato y del nombre del adjudicatario.
- 40 Esta divulgación de los motivos en dos tiempos se ajusta a la finalidad de la obligación de motivación, que, como se ha señalado en los apartados 34 y 35 de la presente sentencia, consiste en permitir, por una parte, a los interesados conocer la justificación de la medida adoptada a fin de hacer valer sus derechos y, por otro lado, al juez de la Unión ejercer su control (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de julio de 2017, European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 79 y jurisprudencia citada).
- 41 En la medida en que la obligación de motivación de un acto depende, como se ha señalado en el apartado 37 anterior, del contexto fáctico y jurídico en el que ha sido adoptado, ha de tenerse igualmente en cuenta en el presente asunto el marco normativo que regula las ofertas anormalmente bajas.
- 42 En este contexto, el punto 23.1 del anexo I del Reglamento financiero establece que, «si, para un contrato determinado, el precio o costes propuestos en la oferta [parecen] anormalmente bajo[s], el órgano de contratación solicitará por escrito los pormenores de los elementos constitutivos del precio o el coste que considere oportunos y concederá al licitador la oportunidad de presentar sus observaciones».
- 43 De conformidad con el punto 23.2 del anexo I del Reglamento financiero, el órgano de contratación «solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos». Además, «rechazará la oferta si se ha comprobado que la oferta es anormalmente baja porque no cumple las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral».

- 44 El concepto de «oferta anormalmente baja» no está definido en las disposiciones del Reglamento financiero. No obstante, se ha declarado que el carácter anormalmente bajo de una oferta debe apreciarse con relación a la composición de la oferta y con relación a la prestación de que se trata (véase la sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 83 y jurisprudencia citada).
- 45 La obligación de un órgano de contratación de comprobar la formalidad de una oferta implica la existencia previa de dudas sobre su fiabilidad, habida cuenta de que el objetivo principal del punto 23.1 del anexo I del Reglamento financiero es evitar que un licitador quede excluido de un procedimiento de licitación sin haber tenido la posibilidad de justificar el contenido de una oferta que parecía anormalmente baja. Por tanto, el comité de evaluación únicamente está obligado a solicitar las precisiones oportunas sobre la composición de una oferta antes de rechazarla, en su caso, cuando existan tales dudas, de conformidad con el punto 23.2 de dicho anexo. Por el contrario, el citado punto 23.1 no se aplica a menos que una oferta parezca anormalmente baja [véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 6 de julio de 2005, *TQ3 Travel Solutions Belgium/Comisión*, T-148/04, EU:T:2005:274, apartados 49 y 50; de 5 de noviembre de 2014, *Computer Resources International (Luxembourg)/Comisión*, T-422/11, EU:T:2014:927, apartado 57, y de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 85].
- 46 De la jurisprudencia se desprende que tales dudas pueden existir, en particular, si parece incierto, por una parte, que una oferta respete la normativa del país en el que los servicios deberían ejecutarse, en materia de remuneración del personal, de aportaciones al régimen de seguridad social y de respeto de las normas de seguridad y salud en el trabajo, así como de ventas a pérdida, y, por otra parte, que el precio propuesto integre todos los costes inducidos por los aspectos técnicos de la oferta (véase la sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 86 y jurisprudencia citada).
- 47 De cuanto precede se desprende que la apreciación, por el órgano de contratación, de la existencia de ofertas anormalmente bajas se realiza en dos tiempos.
- 48 En un primer momento, el órgano de contratación aprecia si «el precio o costes propuestos en la oferta [parecen] anormalmente bajo[s]». El uso del verbo «parecer» en el punto 23.1 del anexo I del Reglamento financiero implica que el órgano de contratación procede a una apreciación *prima facie* del carácter anormalmente bajo de una oferta, y no que procede de oficio a un análisis detallado de la composición de cada oferta para determinar que no constituye una oferta anormalmente baja. Así, en esta primera fase, el órgano de contratación debe determinar únicamente si las ofertas presentadas contienen un indicio que pueda suscitar la sospecha de que podrían ser anormalmente bajas. Ese es el caso, en particular, cuando el precio propuesto en una oferta presentada es considerablemente inferior al de las demás ofertas presentadas o al precio de mercado usual. Si las ofertas presentadas no contienen dicho indicio y, por tanto, no parecen anormalmente bajas, el órgano de contratación puede continuar su evaluación y el procedimiento de adjudicación del contrato (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 88).
- 49 En un segundo tiempo, si existen indicios que puedan suscitar la sospecha de que una oferta pudiera ser anormalmente baja, el órgano de contratación debe proceder, por el contrario, a verificar la composición de la oferta para cerciorarse de que no es anormalmente baja. Al llevar a

cabo esta verificación, aquel tiene la obligación de dar al licitador en cuestión la posibilidad de exponer por qué razones considera que su oferta no es anormalmente baja. Debe seguidamente examinar las explicaciones aportadas y determinar si la oferta de que se trata presenta un carácter anormalmente bajo, en cuyo caso tiene la obligación de rechazarla (sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 89).

- 50 El Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación respecto al licitador no adjudicatario cuando, durante la fase de evaluación de las ofertas, dicho órgano haya albergado una duda respecto al carácter anormalmente bajo de una oferta presentada y haya considerado, tras oír al licitador de que se trate y llevar a cabo un análisis más detallado, que esa oferta no era anormalmente baja. En particular, se ha declarado que, para proporcionar una motivación adecuada sobre el hecho de que la oferta seleccionada, tras haber sido analizada detalladamente, no es anormalmente baja, el órgano de contratación debe exponer el razonamiento en virtud del cual, por una parte, ha concluido que, por sus características principalmente financieras, esa oferta respeta en particular la normativa del país en el que los servicios deberían ejecutarse, en materia de remuneración del personal, de aportaciones al régimen de seguridad social y de respeto de las normas de seguridad y salud en el trabajo, y, por otra parte, que ha verificado que el precio propuesto integra todos los costes inducidos por los aspectos técnicos de dicha oferta (véase la sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 91 y jurisprudencia citada).
- 51 Respecto al alcance de la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación cuando considera que la oferta seleccionada no parece anormalmente baja, de las normas relativas a las ofertas anormalmente bajas reproducidas en los apartados 42 a 45 anteriores —y, en concreto, del hecho de que el órgano de contratación debe, en un primer término, llevar a cabo únicamente una apreciación *prima facie* del carácter anormalmente bajo de una oferta— se desprende que su obligación de motivación tiene un alcance limitado. En efecto, obligar al órgano de contratación a exponer de manera detallada las razones por las que una oferta no le parece anormalmente baja equivaldría a no tomar en consideración la distinción entre las dos fases del análisis que establece el punto 23 del anexo I del Reglamento financiero (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 92).
- 52 En concreto, cuando un órgano de contratación selecciona una oferta, no está obligado a señalar expresamente, en respuesta a cualquier solicitud de motivación que le sea presentada con arreglo al artículo 170, apartado 3, del Reglamento financiero, las razones por las que la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja. En efecto, si la mencionada oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, se deduce —implícita pero necesariamente— que ese órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja. En cambio, tales motivos deben ser comunicados al licitador no adjudicatario que lo solicite expresamente (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea*, T-392/15, EU:T:2017:462, apartado 93).
- 53 En efecto, exigir a un órgano de contratación que justifique, a solicitud del licitador no adjudicatario, el hecho de que la oferta seleccionada no es anormalmente baja permite dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 170, apartado 3, del Reglamento financiero y en el punto 31.2 del anexo I de dicho Reglamento, puesto que tal motivación informa al licitador no

adjudicatario de un aspecto importante de las características y de las ventajas relativas de la oferta seleccionada (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 15 de octubre de 2013, *European Dynamics Belgium* y otros/EMA, T-638/11, no publicada, EU:T:2013:530, apartado 66, y de 2 de febrero de 2017, *European Dynamics Luxembourg* y *Evropaïki Dynamiki/Comisión*, T-74/15, no publicada, EU:T:2017:55, apartado 51).

- 54 Por otro lado, según la jurisprudencia, no basta con que el órgano de contratación se limite a formular la mera constatación de que la oferta seleccionada en el marco del procedimiento de adjudicación no es anormalmente baja, ni a señalar que se ha considerado que dicha oferta no era anormalmente baja (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de febrero de 2017, *European Dynamics Luxembourg* y *Evropaïki Dynamiki/Comisión*, T-74/15, no publicada, EU:T:2017:55, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 55 En el presente asunto, ha de señalarse que, mediante sus escritos de 2 y 3 de julio de 2020 (véanse los apartados 3 y 5 anteriores), la Comisión se limitó, en un primer momento, de conformidad con el artículo 170 del Reglamento financiero y el punto 31 del anexo I de dicho Reglamento, a informar a las demandantes de que su oferta había sido rechazada, adjuntando un extracto del informe del comité de evaluación sobre su oferta, y, en un segundo momento, a raíz de una solicitud por escrito de las demandantes, a comunicarles el nombre del adjudicatario y otro extracto de dicho informe en el que se señalaban las características y las ventajas relativas de la oferta seleccionada. De este último extracto se desprende que los detalles de la oferta seleccionada comunicados a las demandantes, además de su precio, su puntuación financiera y su relación calidad-precio expresada en su puntuación final, solo hacían referencia a aspectos técnicos de esta oferta. En particular, en este estadio, los detalles comunicados no versaban en modo alguno sobre el examen del precio de la oferta seleccionada a la vista del eventual carácter anormalmente bajo de la misma.
- 56 Mediante escrito de 10 de julio de 2020 (véase el apartado 7 anterior), las demandantes solicitaron a la Comisión que confirmase, en particular, que había verificado que, habida cuenta de su precio, la oferta seleccionada no implicaba un riesgo de «dumping social» y alegaron que el precio de su propia oferta era realista y competitivo habida cuenta de las condiciones del mercado, su experiencia como partes contratantes en otros contratos de la Comisión y los riesgos relativos a la ejecución del contrato que implicaría una oferta cuyo precio era considerablemente inferior al de su propia oferta.
- 57 Si bien es cierto que las demandantes no invocaron expresamente el concepto de «oferta anormalmente baja», no es menos cierto que, como adujeron en la demanda, sin ser rebatidas en este aspecto por la Comisión en el escrito de contestación ni en respuesta a una pregunta del Tribunal formulada en la vista, aludieron claramente a las posibles consecuencias inherentes a la presentación de una oferta anormalmente baja, a saber, un riesgo de dumping social, en la medida en que tal oferta podría no respetar la legislación de los países en los que deben prestarse los servicios en materia de remuneración del personal, aportaciones al régimen de seguridad social, y seguridad y salud en el trabajo, así como un riesgo para la continuidad de la prestación de los servicios.
- 58 A este respecto, ha de señalarse que la Comisión se limitó a responder, en su escrito de 20 de julio de 2020, que un análisis financiero detallado de la oferta del adjudicatario había puesto de manifiesto que esta se ajustaba a las condiciones del mercado de los países desde los que los contratistas y sus subcontratistas prestarían los servicios solicitados.

- 59 Pues bien, del escrito de la Comisión de 2 de julio de 2020 se desprende que la oferta conjunta presentada para el lote A por el consorcio formado por las demandantes no fue seleccionada, puesto que no se consideró que fuera la oferta económicamente más ventajosa. De los dos extractos del informe del comité de evaluación resulta que la Comisión comunicó a las demandantes (véanse los apartados 4 y 6 anteriores) que había menos de 7,72 puntos de distancia entre la puntuación total obtenida por su oferta y la obtenida por la oferta seleccionada. De ello también se deduce que esta distancia se debía por completo a la significativa diferencia, a saber, de 6 644 356,26 euros, existente entre el precio propuesto por las demandantes y el propuesto por la adjudicataria, lo que da lugar a una diferencia de 9,19 puntos en la puntuación financiera en detrimento de la oferta de las demandantes, mientras que, respecto a la puntuación cualitativa, su oferta había obtenido 1,47 puntos más que la oferta seleccionada.
- 60 En estas circunstancias, habida cuenta de que el consorcio formado por las demandantes y el adjudicatario era el único que había presentado una oferta para el lote A y que, por consiguiente, no había más que un término de comparación, a saber, el precio de la oferta de las demandantes, que permitiera determinar si existía un indicio de que el precio de la oferta seleccionada pudiera considerarse anormalmente bajo, la Comisión no podía limitarse a señalar que la oferta seleccionada se ajustaba a las condiciones del mercado de los países desde los que los servicios en cuestión iban a ser prestados por los contratistas y sus subcontratistas. En efecto, dado que el criterio del precio ha resultado ser determinante en la clasificación de las ofertas y que el precio de la oferta seleccionada era la única ventaja relativa que caracterizaba a la misma, la Comisión habría debido, con el fin de responder adecuadamente a la solicitud de las demandantes, facilitar cuando menos la información relativa al porcentaje correspondiente a la parte del contrato que se ejecutaría en régimen de subcontratación, así como la relativa a los países desde los cuales se prestarían los servicios en cuestión, tal como hizo en el escrito de contestación y en la vista, lo cual habría permitido a las demandantes comprender mejor las razones de la diferencia existente entre los precios de las dos ofertas. Esta información también les habría permitido disponer de elementos suficientes para conocer las razones por las que la Comisión consideró que la oferta seleccionada no parecía anormalmente baja y, por tanto, impugnar eventualmente la pertinencia de esta apreciación.
- 61 Al limitarse, en su escrito de 20 de julio de 2020, a justificar mediante una mera afirmación que el precio de la oferta seleccionada no presentaba un carácter anormalmente bajo, la Comisión no cumplió la obligación de motivación que le incumbía en las circunstancias del presente asunto.
- 62 Esta conclusión no puede quedar en entredicho, en primer lugar, por la alegación de la Comisión de que existen normas específicas sobre el alcance de la motivación relativa a la eventual existencia de ofertas anormalmente bajas, que se aplicarían exclusivamente en caso de duda respecto a la normalidad del precio de la oferta seleccionada, lo cual, a su entender, no ha ocurrido en el caso de autos.
- 63 Esta alegación dimana de una interpretación errónea del apartado 49 de la sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Trasys International y Axianseu — Digital Solutions/EASA* (T-741/17, EU:T:2019:572), a la cual se remite la Comisión, en el que se señala que, si existe un indicio que pueda despertar sospechas sobre la existencia de ofertas anormalmente bajas, el órgano de contratación debe poner en conocimiento del licitador no adjudicatario que lo solicite expresamente los motivos que permitan comprender por qué la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja.

- 64 Este apartado de la sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Trasys International y Axianseu — Digital Solutions/EASA* (T-741/17, EU:T:2019:572), constituye una aplicación, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, de la tesis desarrollada por el Tribunal en el apartado 93 de la sentencia de 4 de julio de 2017, *European Dynamics Luxembourg y otros/Agencia Ferroviaria de la Unión Europea* (T-392/15, EU:T:2017:462), a la que hace explícitamente referencia, tesis esta que precisa que los motivos que han llevado al órgano de contratación a no considerar que una oferta parece anormalmente baja deben ser comunicados al licitador no adjudicatario que lo solicite expresamente (véase igualmente, en este sentido, la sentencia de 2 de febrero de 2017, *European Dynamics Luxembourg y Evropaiki Dynamiki/Comisión*, T-74/15, no publicada, EU:T:2017:55, apartado 49).
- 65 Así, ha de observarse que, contrariamente a lo sostiene la Comisión, la precisión supuestamente formulada por el Tribunal, en particular, en el apartado 49 de la sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Trasys International y Axianseu — Digital Solutions/EASA* (T-741/17, EU:T:2019:572), debe interpretarse en el contexto específico del asunto que dio lugar a dicha sentencia, en el que se demostró la existencia de dudas respecto a los precios propuestos por varias licitadoras (véase, en particular, el apartado 47 de dicha sentencia), y no puede poner en cuestión el principio según el cual los motivos que han llevado al órgano de contratación a no considerar que la oferta seleccionada parezca anormalmente baja, que forman parte de la apreciación de las características y ventajas relativas de la misma, deben comunicarse al licitador no adjudicatario que lo solicite expresamente (véanse los apartados 52 y 53 anteriores).
- 66 Pues bien, a la vista de las consideraciones expuestas en los apartados 56 y 57 anteriores, ha quedado demostrado que las demandantes presentaron una solicitud en tal sentido.
- 67 En segundo lugar, la Comisión alega en esencia que el Reglamento financiero no establece ninguna obligación a cargo del órgano de contratación de indicar al licitador no adjudicatario que así lo solicite las razones por las que no ha considerado que la oferta seleccionada es anormalmente baja, tanto más cuanto que, según el punto 23.1 del anexo I de dicho Reglamento, solo se realiza un análisis a este respecto en el caso de que una oferta parezca anormalmente baja.
- 68 Sin embargo, no cabe admitir que un órgano de contratación, limitándose a invocar esta disposición, eluda la obligación, establecida en el artículo 170, apartado 3, del Reglamento financiero, de comunicar al licitador no adjudicatario que lo solicite por escrito las características y ventajas de la oferta seleccionada, de la que indudablemente forman parte los motivos por los que esta oferta no le ha parecido anormalmente baja. Por tanto, la Comisión no podía limitarse a hacer constar que no había considerado que la oferta seleccionada pareciera anormalmente baja, sin precisar a las demandantes, que se lo habían solicitado expresamente, las razones que la habían llevado a tal conclusión, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 53 anterior.
- 69 Ciertamente, la Comisión ha aportado durante el procedimiento algunas explicaciones en el sentido de que, en esencia, una gran parte de los servicios previstos en la oferta seleccionada serían subcontratados, la mayoría de ellos en Grecia y Rumanía, de modo que las diferencias salariales vinculadas a los lugares de prestación de los servicios explicarían la diferencia de precios, sustancial, entre las ofertas presentadas. Sin embargo, con independencia de toda consideración en cuanto a su pertinencia, no pueden tenerse en cuenta estas explicaciones. En efecto, de la jurisprudencia recordada en el apartado 36 anterior se desprende que solo puede tenerse en cuenta la información recibida por las demandantes antes de la presentación del presente recurso, puesto que, en principio, la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez.

- 70 Pues bien, a la vista de la información facilitada por la Comisión en su escrito de 20 de julio de 2020 y de la información recogida en sus anteriores escritos y en los extractos del informe del comité de evaluación adjuntados a aquellos, no puede considerarse que las demandantes hayan podido conocer toda la información relativa a la composición de la oferta del consorcio ARHS-IBM que permitiera considerar a la Comisión que esta oferta no parecía anormalmente baja.
- 71 A la vista del conjunto de las consideraciones que preceden, debe estimarse el presente motivo, basado, en esencia, en la insuficiencia de motivación en lo que atañe a las razones que llevaron al órgano de contratación a considerar que la oferta del adjudicatario no era anormalmente baja, y anularse, por consiguiente, la decisión impugnada, sin que sea necesario examinar el primer motivo del recurso, relativo a la legalidad interna de esta última, según el cual, en esencia, el órgano de contratación consideró incorrectamente que dicha oferta no era anormalmente baja (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 10 de octubre de 2012, *Sviluppo Globale/Comisión*, T-183/10, no publicada, EU:T:2012:534, apartado 46, y de 10 de septiembre de 2019, *Trasys International y Axianseu — Digital Solutions/EASA*, T-741/17, EU:T:2019:572, apartado 88 y jurisprudencia citada), ni pronunciarse sobre la proposición de prueba de las demandantes ni sobre la admisibilidad de esta última, rechazada por la Comisión.

Costas

- 72 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de las demandantes, conforme a lo solicitado por estas últimas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

- 1) Anular la decisión de la Comisión Europea, de 2 de julio de 2020, mediante la que, por un lado, se rechaza la oferta conjunta presentada por Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium en el procedimiento de licitación con referencia TAXUD/2019/OP/0006 relativo a un contrato de servicios de especificación, desarrollo, mantenimiento y soporte de tercer nivel de plataformas informáticas de la Dirección General «Fiscalidad y Unión Aduanera» y, por otro lado, se adjudica el contrato al otro consorcio licitador, en lo que atañe al lote A.**
- 2) Condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las de Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium.**

Spielmann

Öberg

Mastroianni

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de diciembre de 2021.

Firmas