HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

26 mai 2011 *

În cauza C-306/08,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 9 iulie 2008,

Comisia Europeană, reprezentată de doamna A. Alcover San Pedro și de domnii D. Kukovec și M. Konstantinidis, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Regatului Spaniei, reprezentat de domnul M. Muñoz Pérez, în calitate de agent,

pârât,

* Limba de procedură: spaniola.

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnul D. Šváby (raportor), doamna R. Silva de Lapuerta, domnii E. Juhász și T. von Danwitz, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,
grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 mai 2010,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 septembrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin acțiunea sa, Comisia Europeană solicită constatarea faptului că, prin atribuirea unor „programe de acțiune integrată" (denumite în continuare „PAI") în temeiul, succesiv, al Ley 6/1994 de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (denumită în continuare „LRAU") (Legea 6/1994 din 15 noiembrie de reglementare a activității urbanistice în comunitatea Valencia), apoi al Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (denumită în continuare „LUV")

(Legea 16/2005 din 30 decembrie privind Codul de urbanism al comunității Valencia), Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 93/37/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO L 199, p. 54), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2001/78/CE a Comisiei din 13 septembrie 2001 (JO L 285, p. 1, denumită în continuare „Directiva 93/37"), și, respectiv, în temeiul Directivei 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

Directiva 92/50/CEE

2 Considerentul (16) al Directivei 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50) prevede:

„[Î]ntrucât contractele de achiziții publice de servicii, în special în domeniul serviciilor de gestiune a proprietăților, pot include lucrări, în anumite cazuri; întrucât din Directiva 71/305/CEE rezultă că un contract nu poate fi considerat contract de achiziții publice de lucrări decât în cazul în care obiectul acestuia constă în realizarea unei

lucrări; întrucât, în măsura în care aceste lucrări sunt auxiliare și nu fac obiectul contractului, ele nu pot justifica clasificarea contractului vizat ca și contract de achiziții publice de lucrări."

3 Articolul 8 din Directiva 92/50 prevede:

„Contractele care au ca obiect servicii care figurează în anexa I A sunt atribuite conform dispozițiilor titlurilor III-VI."

4 Anexa I A la Directiva 92/50 privește, printre altele, în categoria a 12-a, „[s]erviciile de arhitectură, serviciile de inginerie, serviciile de planificare urbană și de arhitectură peisagistică, serviciile conexe de consultanță științifică și tehnică, precum și serviciile de testare și de analiză tehnică".

Directiva 93/37

5 Articolul 1 din Directiva 93/37 prevede:

„În sensul prezentei directive:

(a) «contractele de achiziții publice de lucrări» sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între, pe de o parte, un antreprenor și, pe de altă parte, o autoritate contractantă definită la litera (b), care au ca obiect fie execuția, fie atât execuția, cât și proiectarea lucrărilor referitoare la una dintre activitățile menționate în

anexa II sau a unei lucrări definite la litera (c), fie realizarea, prin orice mijloc, a unei lucrări care să răspundă necesităților precizate de autoritatea contractantă;

[…]

(c) prin «lucrare» se înțelege rezultatul unui ansamblu de lucrări de construcție sau de lucrări publice destinat să îndeplinească prin el însuși o funcție economică sau tehnică;

(d) «concesionarea lucrărilor publice» este un contract care prezintă aceleași caracteristici cu cele prevăzute la litera (a), cu excepția compensației pentru lucrările efectuate, care constă fie exclusiv în dreptul de exploatare a lucrării, fie în dreptul de exploatare și o plată;

[…]". [traducere neoficială]

6 Articolul 6 alineatul (6) din Directiva 93/37 impune autorităților contractante respectarea principiului nediscriminării.

7 Articolele 11 și 12 din Directiva 93/37 prevăd normele comune de publicitate în materie și prevăd, în special, publicarea *in extenso* a anunțurilor de participare în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, precum și termenele aplicabile primirii ofertelor și trimiterii caietelor de sarcini și a documentelor suplimentare.

8 Articolele 24-29 din Directiva 93/37 enunță criteriile de selecție calitativă a antreprenorilor aplicabile, printre care și criterii privind evaluarea capacităților tehnice ale antreprenorilor.

Directiva 2004/18

9 Potrivit considerentului (10) al Directivei 2004/18:

„Un contract poate fi considerat contract de achiziții publice de lucrări numai în cazul în care obiectul său urmărește în mod special realizarea activităților prevăzute de anexa I, chiar dacă contractul în cauză poate cuprinde alte servicii necesare pentru realizarea respectivelor activități. În anumite cazuri, contractele de achiziții publice de servicii, în special în domeniul serviciilor de gestionare a proprietăților, pot include și lucrări. Cu toate acestea, respectivele lucrări, în măsura în care sunt auxiliare și constituie, prin urmare, o eventuală consecință sau o completare a obiectului principal al contractului, nu pot justifica clasificarea contractului în categoria contractelor de achiziții publice de lucrări."

10 Articolul 1 din Directiva 2004/18 prevede:

„(1) În sensul prezentei directive, se aplică definițiile prevăzute la alineatele (2)-(15).

(2) (a) «Contractele de achiziții publice» sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante și care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii în sensul prezentei directive.

(b) «Contractele de achiziții publice de lucrări» sunt contracte de achiziții publice, având ca obiect fie execuția, fie atât proiectarea, cât și execuția unor lucrări referitoare la una dintre activitățile menționate la anexa I sau a unei lucrări, fie realizarea, prin orice mijloace, a unei lucrări care să răspundă unor necesități precizate de autoritatea contractantă. O «lucrare» este rezultatul

unui ansamblu de lucrări de construcție sau de lucrări publice destinată să îndeplinească ea însăși o funcție economică sau tehnică.

[…]

(d) «Contractele de achiziții publice de servicii» sunt contracte de achiziții publice, altele decât contractele de achiziții publice de lucrări sau de bunuri, care au ca obiect prestarea de servicii prevăzute în anexa II.

[…]

(3) «Concesionarea lucrărilor publice» este un contract care prezintă aceleași caracteristici ca un contract de achiziții publice de lucrări, cu excepția compensației pentru lucrările efectuate, care poate consta fie exclusiv în dreptul de exploatare a lucrării, fie în dreptul de exploatare și o plată.

(4) «Concesionarea serviciilor» este un contract care prezintă aceleași caracteristici ca un contract de achiziții publice de servicii, cu excepția compensației pentru serviciile prestate, care poate consta fie exclusiv în dreptul de exploatare a serviciilor, fie în dreptul de exploatare și o plată.

[…]”

11 Articolul 2 din Directiva 2004/18 impune autorităților contractante respectarea principiilor nediscriminării, egalității de tratament și transparenței.

12 Articolul 6 din Directiva 2004/18 prevede interdicția de a divulga informațiile comunicate de operatorii economici autorității contractante cu titlu confidențial.

13 Articolul 17 din Directiva 2004/18 prevede că, „[f]ără a aduce atingere punerii în aplicare a dispozițiilor prevăzute la articolul 3, prezenta directivă nu se aplică în cazul concesionărilor de servicii definite la articolul 1 alineatul (4)".

14 Articolul 24 din Directiva 2004/18 prevede normele aplicabile prezentării de variante de către ofertanți în cazul în care criteriul de atribuire este cel al ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic.

15 Articolul 53 din Directiva 2004/18 enunță criteriile de atribuire a contractelor și impune autorității contractante o obligație de a preciza, în cazul în care contractul se atribuie ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, ponderea relativă pe care o conferă fiecăruia dintre criteriile selectate.

16 Anexa II A la Directiva 2004/18 vizează în special, în categoria 12, „[s]ervicii[le] de arhitectură[,] servicii[le] de inginerie și servicii[le] integrate de inginerie; planificare[a] urbană și serviciile de arhitectură peisagistică; servicii[le] conexe de consultanță științifică și tehnică, și servicii[le] de testare și de analiză tehnică".

Reglementarea Comunității autonome Valencia

PAI

17 LRAU și LUV prevăd două regimuri de punere în aplicare a dezvoltării urbanistice, și anume acțiunile izolate, în cazul unei singure suprafețe de teren și care implică realizarea unor activități de construcție, și acțiunile integrate, care vizează dezvoltarea urbanistică comună a două sau mai multor parcele, conform unei programări unice care transformă parcelele menționate în terenuri construibile (articolul 6 alineatele 2 și 3 din LRAU, precum și articolele 14 și 15 din LUV).

18 PAI este instrumentul de dezvoltare urbanistică ce reglementează punerea în aplicare a unei acțiuni integrate [articolul 12 litera G) din LRAU și articolul 39 litera a) din LUV]. Acesta are ca obiect determinarea întinderii acțiunii integrate și lucrările care trebuie să fie executate, stabilirea termenelor aplicabile, a condițiilor tehnice și economice care reglementează gestiunea sa, reglementarea angajamentelor și a obligațiilor agentului de dezvoltare urbanistică (denumit în continuare „dezvoltatorul") prin definirea relațiilor sale cu proprietarii vizați și cu administrația și determinarea garanțiilor privind asigurarea respectării obligațiilor menționate și sancțiunile aplicabile (articolul 29 alineatul 2 din LRAU și articolul 117 alineatul 1 din LUV).

19 În particular, PAI trebuie să prevadă dispoziții precise pentru a atinge următoarele obiective indispensabile, și anume dezvoltarea ansamblului terenurilor; racordarea și integrarea terenurilor în cauză în rețelele de infrastructuri, de energie, de comunicații și de servicii publice existente; obținerea, în beneficiul administrației și cu titlu gratuit, a terenurilor destinate serviciilor publice; obținerea, în beneficiul administrației și cu titlu gratuit, a dreptului de a construi aplicabil în mod legal, destinat patrimoniului funciar public; gestiunea transformării juridice a terenurilor în cauză și realizarea împărțirii echitabile a costurilor și a beneficiilor între părțile interesate (articolul 30 din LRAU și articolul 124 din LUV).

20 Deși punerea în aplicare a acțiunilor izolate poate fi publică sau privată, cea al unui PAI este întotdeauna publică, administrația putând decide dacă gestionarea acestuia va fi directă sau indirectă (articolul 7 alineatele 1 și 2 din LRAU, precum și articolul 117 alineatul 4 din LUV). Gestionarea este directă în cazul în care ansamblul lucrărilor și al investițiilor este finanțat din fonduri publice și gestionat de administrație, de organismele, entitățile sau întreprinderile sale publice (articolul 7 alineatul 2 din LRAU și articolul 117 alineatul 4 din LUV) fără a putea percepe un beneficiu comercial (articolul 128 alineatul 4 din LUV). În schimb, în cazul gestionării indirecte, administrația deleagă calitatea de dezvoltator unui particular, indiferent dacă este sau nu este proprietar de terenuri, selecționat potrivit unei proceduri publice concurențiale (articolul 7 alineatul 2 din LRAU și articolul 117 alineatul 4 din LUV).

Gestionarea indirectă

21 În cadrul gestionării indirecte a PAI, dezvoltator este agentul public însărcinat cu dezvoltarea și executarea acțiunilor de dezvoltare urbanistică desemnate de PAI, care includ, în orice caz, redactarea documentelor tehnice întocmite în baze, propunerea și gestionarea proiectului de reamenajare corespunzător, precum și recurgerea la antreprenorul constructor însărcinat cu punerea în aplicare a proiectului de dezvoltare urbanistică, în cazurile și potrivit condițiilor prevăzute de lege. Dezvoltatorul va trebui să finanțeze costul investițiilor, al lucrărilor, al instalațiilor și al compensațiilor necesare pentru executarea programului, care va trebui să fie garantat într-un mod și potrivit unor proporții suficiente, costul menționat putând fi transmis proprietarilor terenurilor construibile care rezultă de aici fie prin compensarea în terenuri amenajate, fie prin plata în numerar de către proprietarii terenurilor amenajate care rezultă din acțiunea integrată (articolul 29 alineatul 9 A din LRAU, precum și articolele 119 și 162 alineatul 1 din LUV). Costurile menționate includ în special costurile lucrărilor de dezvoltare urbanistică și beneficiul comercial al dezvoltatorului, care este limitat, în cadrul LUV, la 10 % din costul de dezvoltare (articolul 67 alineatul 1 din LRAU și articolul 168 din LUV).

22 Proprietarii vizați de acțiunea integrată pot coopera în cadrul acesteia, prin aportul terenului neamenajat, în schimbul căruia primesc parcele amenajate. Aceștia pot, în particular, fie să participe în mod proporțional la costurile de dezvoltare prin cedarea unei părți din terenurile lor dezvoltatorului, fie să achite în numerar, ca retribuție a dezvoltatorului, cota-parte care le revine din costurile de dezvoltare (articolul 29 alineatul 9 B din LRAU și articolul 162 alineatul 2 din LUV).

23 Proprietarii care refuză în mod expres să coopereze pot solicita exproprierea pe baza valorii originare a terenurilor în cauză (articolul 29 alineatul 9 C din LRAU și articolul 162 alineatul 3 din LUV).

24 Administrația își exercită, din oficiu sau la cererea dezvoltatorului, prerogativele publice, precum exproprierea sau reamenajarea forțată, în cazul în care sunt necesare pentru punerea în aplicare a PAI (articolul 29 alineatul 10 și articolele 66 și 68 din LRAU, precum și articolele 162 alineatul 3 și 169 din LUV).

Procedura de atribuire și de aprobare

— LRAU

25 Conform articolului 44 din LRAU, procedura poate fi începută la inițiativa unei colectivități publice sau a unui particular, indiferent dacă acesta este sau nu este proprietarul terenurilor care urmează să fie amenajate.

26 În temeiul articolului 45 alineatul (1) din LRAU, orice particular poate solicita administrației să supună informării publice o ofertă tehnică de PAI, care trebuie să cuprindă o copie a certificatului de urbanizare emis de administrația competentă sau a cererii sale privind condițiile minime de conexiune și de integrare a propunerii de acțiune integrată, precum și proiectul preliminar de dezvoltare, cu descrieri ale lucrărilor de dezvoltare care urmează să fie efectuate.

27 Potrivit articolului 45 alineatul (2) din LRAU, administrația poate fie să respingă această cerere, fie să o supună unei anchete publice, dacă este cazul, cu observații sau cu alternative.

28 Articolul 46 din LRAU prevede că publicarea propunerii de PAI elaborate de un particular sau, în cazul unei inițiative publice, de administrația competentă este efectuată într-un ziar de informare generală și în *Jurnalul oficial al Comunității autonome Valencia*. Potrivit aceleiași dispoziții, în cadrul fazei de informare publică sunt admise observații sau oferte tehnice. La sfârșitul fazei de informare publică, ofertanții pot prezenta oferte juridice și financiare. Observațiile și ofertele tehnice sunt prezentate, în plic deschis, în termen de 20 de zile de la publicarea propunerii de PAI, iar ofertele juridice și financiare, în plic închis, în cinci zile de la expirarea termenului menționat anterior, termen care poate fi prelungit cu 20 de zile.

29 Articolul 46 alineatul 2 din LRAU menționează documentele care sunt incluse, pe de o parte, în oferta tehnică, și anume, printre altele, descrierea lucrărilor de dezvoltare urbanistică, și, pe de altă parte, în oferta juridică și financiară, inclusiv normele detaliate privind raporturile dintre dezvoltator și proprietari, eventualele acorduri deja existente cu aceștia din urmă, o estimare, chiar preliminară și aproximativă, a costurilor lucrărilor de dezvoltare și retribuția dezvoltatorului, cu mențiunea indecșilor de corecție în raport cu estimarea costurilor lucrărilor de dezvoltare.

30 Conform articolului 47 din LRAU, administrația poate fie să respingă toate ofertele și, dacă este cazul, să decidă să gestioneze în mod direct PAI, fie să aprobe PAI, definind conținutul acestuia prin alegerea unei oferte tehnice și a unei oferte juridice și financiare dintre cele prezentate, aducând acestora modificările parțiale pe care le consideră oportune. Concomitent, administrația poate atribui PAI autorului unei oferte juridice și financiare care privește oferta tehnică cea mai adecvată. Această atribuire se efectuează potrivit criteriilor de atribuire care sunt menționate în aceasta, printre care garanțiile sau posibilitățile de colaborare ale proprietarilor în cauză pentru a facilita sau a asigura punerea în aplicare a acțiunii integrate.

31 Administrația și dezvoltatorul încheie o convenție urbanistică ce conține, conform articolului 32 litera c) din LRAU, angajamentele specifice ale acestora, termenele, garanțiile prezentate de dezvoltator, precum și penalitățile prevăzute în cazul nerespectării obligațiilor de către acesta din urmă.

32 Articolul 48 din LRAU prevede o procedură simplificată la inițiativa unui particular.

33 În temeiul articolului 67 alineatul 3 din LRAU, costurile prevăzute inițial în PAI pot fi reevaluate cu ocazia aprobării proiectului de dezvoltare urbanistică pentru motive obiective care nu pot fi prevăzute de dezvoltator.

— LUV

34 Conform articolului 130 din LUV, procedura de atribuire și de aprobare a unui PAI poate fi începută la inițiativa unei colectivități publice sau a unui particular, indiferent dacă aceștia sunt sau nu sunt proprietarii terenurilor.

35 În temeiul articolului 130 alineatul 2 din LUV, particularii pot anexa la cererea lor un document de planificare care precizează amenajarea detaliată sau structurală a cărei dezvoltare este propusă, precum și documentele vizate la articolul 131 alineatul 2 literele a)-e) din LUV.

36 În temeiul articolului 130 alineatul 3 din LUV, administrația poate fie să respingă cererea particularului, fie să inițieze procedura de gestionare indirectă, fie să decidă să recurgă la gestionarea directă.

37 Potrivit articolului 130 alineatul 5 din LUV, tăcerea administrației are valoare de acord în cazul în care oferta prezentată de primul ofertant implică executarea directivelor de dezvoltare structurală în vigoare și atunci când administrația nu răspunde la cerere în termen de trei luni.

38 Conform articolului 131 alineatul 2 din LUV, decizia de a iniția procedura de gestionare indirectă a unui PAI privește de asemenea aprobarea specificațiilor particulare care reglementează procedura de atribuire a PAI. Acestea trebuie să indice dacă sunt acceptate variante, să definească aspectele pentru care ofertanții pot propune variante și să stabilească condițiile minime pe care acestea trebuie să le îndeplinească.

39 Potrivit articolului 132 alineatele (2) și (4) din LUV, concursul public de atribuire a PAI trebuie să fie publicat cel puțin în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și în *Jurnalul Oficial al Comunității Autonome Valencia*, indiferent de valoarea estimată a PAI.

40 Conform articolului 133 din LUV, ofertele ofertanților cuprind documentele privind capacitățile cerute, oferta tehnică, precum și oferta juridică și financiară.

41 Criteriile de evaluare a capacității tehnice și profesionale a ofertanților sunt enunțate la articolul 123 din LUV.

42 Conținutul ofertei tehnice este precizat la articolul 126 din LUV.

43 Conținutul ofertei juridice și financiare este, la rândul său, precizat la articolul 127 din LUV, în temeiul căruia aceasta trebuie să conțină termenii care reglementează raporturile dintre dezvoltator și proprietarii în cauză și, în particular, modalitățile retribuirii sale, precum și informații suficiente care să permită proprietarilor să aibă cunoștință de consecințele economice pe care le implică pentru aceștia oferta în cauză. Oferta juridică și financiară trebuie să stabilească, în particular, costurile prevăzute ale dezvoltării, beneficiul dezvoltatorului și coeficientul de schimb aplicabil în cazul plății în terenuri.

44 Articolul 135 alineatul 3 din LUV enunță criteriile de atribuire a PAI care vor trebui să fie evaluate în ceea ce privește oferta tehnică.

45 Articolul 135 alineatul 4 din LUV enunță criteriile de atribuire a PAI care vor trebui să fie evaluate în privința ofertei juridice și financiare, în special cuantumul costurilor de dezvoltare, precum și cea mai mică proporție a terenurilor construibile sau a drepturilor de a construi pusă la dispoziția dezvoltatorului prin reamenajarea forțată sau cea mai mare proporție din terenurile proprii sau ale asociaților care trebuie să fie afectate pentru respectarea obligațiilor speciale de construire care decurg din aprobarea PAI.

46 Articolul 137 din LUV conține dispozițiile aplicabile atribuirii și aprobării PAI. În temeiul articolului 137 alineatul 5 din LUV, în cazul în care PAI modifică amenajarea structurală, aprobarea de către administrație este condiționată de autorizarea definitivă a guvernului regional.

47 Articolul 138 din LUV impune formalizarea contractului cu dezvoltatorul sub forma unui document administrativ în luna care urmează datei atribuirii contractului. Articolul menționat enumeră elementele care trebuie să figureze în acesta.

48 În temeiul articolului 143 alineatul 4 litera d) din LUV, în cazul rezilierii contractului cu dezvoltatorul, administrația poate solicita ofertanților care au prezentat oferte juridice și financiare privind oferta tehnică reținută să continue executarea programului și, în subsidiar, poate să lanseze o cerere de ofertă pe baza ofertei tehnice reținute la sfârșitul primei cereri de ofertă.

49 În temeiul articolului 155 alineatele 6 și 7 din LUV, administrația poate aduce modificări proiectului de dezvoltare urbanistică cuprins în oferta reținută cu ocazia atribuirii unui PAI atunci când modificările introduse astfel reprezintă o creștere care nu depășește 20 % din costul lucrărilor de dezvoltare.

50 Conform articolului 168 alineatul 3 din LUV, cuantumul maxim al costurilor de dezvoltare poate fi majorat numai în urma reevaluării acestora, ceea ce nu poate determina o majorare a părții din costurile de dezvoltare care corespund beneficiului dezvoltatorului.

51 În ceea ce privește executarea de lucrări de dezvoltare urbanistică, LUV impune ca aceasta să fie încredințată unui antreprenor-constructor ales de dezvoltator în cadrul unui concurs public, conform normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice. Nici dezvoltatorul în cauză și nici întreprinderile asociate acestuia nu pot participa la concursul public menționat.

52 În temeiul primei dispoziții tranzitorii din LUV, PAI angajate înainte de intrarea în vigoare a acesteia, și anume la 1 februarie 2006, sunt reglementate de LRAU în măsura în care, înainte de această dată, făcuseră obiectul unei aprobări municipale sau termenul maxim pentru adoptarea unei decizii exprese cu privire la această aprobare expirase.

Procedura precontencioasă și acțiunea Comisiei

53 În urma unor plângeri, printr-o scrisoare de punere în întârziere din 21 martie 2005, Comisia a înștiințat Regatul Spaniei că mai multe dispoziții din LRAU privind atribuirea PAI erau, potrivit acesteia, contrare Directivei 93/37, precum și Directivei 92/50. Regatul Spaniei a răspuns la această scrisoare de punere în întârziere printr-o scrisoare din 31 martie 2005, susținând că atribuirea PAI nu constituia un contract care să intre în domeniul de aplicare al acestor directive. În plus, Regatul Spaniei făcea trimitere la proiectul de adoptare a LUV, care a determinat de asemenea contacte și un schimb de scrisori între acesta și Comisie.

54 Nefiind satisfăcută de explicațiile oferite de Regatul Spaniei și considerând că atribuirea PAI în temeiul LRAU constituia o neîndeplinire a directivelor menționate, Comisia a emis, la 15 decembrie 2005, un aviz motivat căruia acest stat membru trebuia să i se conformeze într-un termen de trei săptămâni, care expira la 6 ianuarie 2006.

55 În răspunsul la avizul motivat, datat 26 ianuarie 2006, Regatul Spaniei a informat cu privire la adoptarea LUV de abrogare a LRAU și a cărei intrare în vigoare era prevăzută pentru 1 februarie 2006. În urma unui schimb de scrisori cu Comisia, acest stat membru a formulat observații suplimentare printr-o scrisoare din 17 martie 2006.

56 Având în vedere persistența pretinsei încălcări și expirarea termenului stabilit pentru transpunerea Directivei 2004/18, Comisia a adresat Regatului Spaniei, la 10 aprilie 2006, o scrisoare de punere în întârziere suplimentară, la care acesta a răspuns printr-o scrisoare din 7 iulie 2006.

57 Considerând că, pe de o parte, LUV și, pe de altă parte, atribuirea PAI, conform LRAU între 21 martie 2005 și 31 ianuarie 2006, constituiau o încălcare, în special, a Directivei 2004/18, Comisia a emis un aviz motivat suplimentar, datat 12 octombrie 2006.

58 Întrucât Regatul Spaniei și-a menținut poziția în răspunsul la avizul motivat suplimentar, datat 11 ianuarie 2007, Comisia a introdus prezenta acțiune, prin care solicită Curții să constate că Regatul Spaniei:

— prin atribuirea PAI în temeiul LRAU, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1, al articolului 6 alineatul (6) și al articolelor 11, 12 și 24-29 din Directiva 93/37 și

— prin atribuirea PAI în temeiul LUV, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2, 6, 24 și 30, al articolului 31 alineatul (4) litera (a) și al articolului 53 din Directiva 2004/18.

Cu privire la cererea de redeschidere a procedurii orale

59 Prin scrisoarea din 22 noiembrie 2010, Comisia a solicitat redeschiderea procedurii orale, susținând, în esență, că problema participării financiare a administrației competente, analizată de avocatul general în concluzii, constituie un element esențial al litigiului și necesită clarificări suplimentare.

60 În această privință, trebuie să se amintească faptul că, din oficiu, la propunerea avocatului general sau la cererea părților, Curtea poate dispune redeschiderea procedurii orale, în conformitate cu articolul 61 din Regulamentul de procedură, în cazul în care consideră că nu este suficient lămurită sau că trebuie să soluționeze cauza în baza unui argument care nu a fost pus în discuția părților (a se vedea în special Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 31, precum și jurisprudența citată).

61 În schimb, Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și Regulamentul de procedură al acesteia nu prevăd posibilitatea ca părțile să depună observații ca răspuns la concluziile prezentate de avocatul general (a se vedea Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 32).

62 Curtea consideră, după ascultarea avocatului general, că dispune în speță de toate elementele necesare pentru a soluționa litigiul cu care este sesizată și că acesta nu trebuie să fie examinat în raport cu argumente care nu au fost dezbătute în fața sa. În consecință, nu este necesar să se dispună redeschiderea procedurii orale.

Cu privire la acțiune

Cu privire la admisibilitate

63 Regatul Spaniei invocă inadmisibilitatea în parte a acțiunii în ceea ce privește încălcarea Directivei 93/37 de LRAU. În această privință, Regatul Spaniei consideră criticabil faptul că primul aviz motivat a impus ca LRAU să fie adaptată la Directiva 93/37, în

loc să se refere la Directiva 2004/18, al cărei termen de transpunere în dreptul intern era pe punctul de a expira.

64 Potrivit Regatului Spaniei, LRAU a încetat să fie aplicată de la intrarea în vigoare a LUV și Comisia nu a dovedit aprobarea unui număr important de PAI conform LRAU în perioada de *vacatio legis* a LUV. În plus, Regatul Spaniei consideră că, în cazul în care reglementările naționale și comunitare au fost abrogate, precum în speță, cu mai mult de doi ani înainte de introducerea acțiunii, nu mai există un interes pentru continuarea procedurii.

65 În această privință, trebuie să se arate că eventuala existență a neîndeplinirii obligațiilor invocată trebuie stabilită în raport cu legislația care era în vigoare la 6 ianuarie 2006, data expirării termenului stabilit în primul aviz motivat din 15 decembrie 2005. Or, trebuie să se constate că, la acea dată, atât LRAU, cât și Directiva 93/37 erau în vigoare.

66 În ceea ce privește momentul ales de Comisie pentru a introduce o acțiune împotriva Regatului Spaniei, este suficient să se amintească faptul că revine Comisiei, în cadrul îndeplinirii misiunii care îi este încredințată de articolul 211 CE, obligația de a asigura aplicarea dispozițiilor tratatului și de a verifica dacă statele membre au acționat în conformitate cu aceste dispoziții. În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat aceste dispoziții, îi revine obligația de a aprecia oportunitatea unei acțiuni împotriva statului respectiv, de a stabili dispozițiile pe care acesta le-a încălcat și de a alege momentul în care va iniția procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva acestuia, considerațiile care determină alegerea respectivă neputând să afecteze admisibilitatea acțiunii sale (a se vedea Hotărârea din 18 iunie 1998, Comisia/Italia, C-35/96, Rec., p. I-3851, punctul 27, Hotărârea din 8 decembrie 2005, Comisia/Luxemburg, C-33/04, Rec., p. I-10629, punctul 66, și Hotărârea din 19 mai 2009, Comisia/Italia, C-531/06, Rep., p. I-4103, punctul 23).

67 Având în vedere cele ce precedă, trebuie respinsă excepția de inadmisibilitate invocată de Regatul Spaniei.

Cu privire la fond

Argumentele părților

68 Comisia consideră că mai multe aspecte ale procedurii de atribuire și de aprobare a PAI în gestionare indirectă prevăzute de LRAU și de LUV sunt contrare articolului 1, articolului 6 alineatul (6), articolelor 11, 12, și 24-29 din Directiva 93/37, precum și articolelor 2, 6, 24 și 30, articolului 31 alineatul (4) litera (a) și articolului 53 din Directiva 2004/18.

69 Comisia susține că raportul care există între administrație și dezvoltator constituie, conform Directivelor 93/37 și 2004/18, un contract de achiziții publice, al cărui obiect principal, astfel cum rezultă din descrierea unei acțiuni integrate, este executarea de lucrări publice de infrastructură și de dezvoltare urbanistică.

70 Faptul că executarea fizică a acestor lucrări trebuie, în temeiul LUV, să fie încredințată de dezvoltator unui antreprenor-constructor nu ar modifica în niciun mod calificarea contractului drept contract de achiziții publice de lucrări, în măsura în care dezvoltatorul este cel care se angajează față de administrație să le efectueze.

71 În ceea ce privește caracterul oneros al atribuirii și al aprobării PAI, Comisia observă că LRAU și LUV creează un sistem în care există un contract bilateral între

dezvoltator și municipalitate, în temeiul căruia contraprestația pentru aceasta este în raport direct cu executarea lucrărilor publice și cu prestarea anumitor servicii conexe. Pe de altă parte, dezvoltatorul primește din partea proprietarilor terenurilor o sumă de bani sau echivalentul său în terenuri.

72 Potrivit Comisiei, caracterul oneros al contractului se exprimă în decizia administrației de a aproba PAI și de a selecționa dezvoltatorul, precum și în exercitarea de către aceasta a prerogativelor sale de putere publică pentru a garanta respectarea dispozițiilor PAI aprobat.

73 Comisia adaugă că, în cazul în care administrația decide să administreze direct PAI, aceasta trebuie să realizeze proiectele ea însăși și să plătească sumele necesare lucrărilor. În acest caz, administrația efectuează cheltuieli pe care le transmite apoi proprietarilor, astfel încât, în cazul în care optează pentru gestionarea indirectă, administrația nu mai plătește nimic, dar nici nu mai încasează nimic. Comisia concluzionează că, optând pentru gestionarea indirectă, administrația încetează definitiv să mai perceapă anumite încasări, faptul că nici nu mai suportă anumite cheltuieli neatenuând în niciun mod această afirmație.

74 În sfârșit, Comisia subliniază, astfel cum ar rezulta în special din Hotărârea din 12 iulie 2001, Ordine degli Architetti și alții (C-399/98, Rec., p. I-5409, punctele 77 și 84), precum și din Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Auroux și alții (C-220/05, Rep., p. I-385, punctele 45 și 57), că plățile efectuate de terți revelează un caracter oneros.

75 În replica sa, Comisia observă că Tribunal Supremo a formulat o interpretare diametral opusă celei susținute în speță de Regatul Spaniei și care urmează în esență analiza Comisiei.

76 Regatul Spaniei susține, la rândul său, că raportul care există între administrație și dezvoltator nu constituie, având în vedere modul de remunerare al acestuia, un contract de achiziții publice de lucrări, ci o concesiune a unui serviciu public, care nu intră în domeniul de aplicare al Directivelor 93/37 și 2004/18, și că, prin urmare, atribuirea PAI este supusă principiilor de drept primar al Uniunii.

77 Potrivit acestui stat membru, Comisia face o confuzie între PAI și proiectul de lucrări de amenajare, deși executarea lucrărilor publice nu constituie obiectul exclusiv și nici măcar fundamental al PAI. Aprobarea PAI, prin intermediul atribuirii, implică deopotrivă finanțarea și gestionarea reamenajării, precum și atribuirea lucrărilor de amenajare prestatorilor. Dezvoltatorul ar fi deci și responsabilul financiar al executării lucrărilor, precum și responsabil cu efectuarea demersurilor administrative necesare pentru a garanta gratuitatea operațiunilor pentru administrație și repartiția echitabilă a costurilor și a beneficiilor imobiliare aferente acestora între proprietari.

78 Regatul Spaniei susține de asemenea că nu există niciun raport oneros în sarcina administrației în măsura în care remunerația dezvoltatorului provine exclusiv de la proprietari.

79 Mai întâi, obligația proprietarului de a finanța costurile de dezvoltare și, prin urmare, de a remunera dezvoltatorul nu și-ar găsi originea într-o decizie unilaterală a administrației, ci ar decurge din decizia sa, voluntară, de a participa la reamenajare și de a accede astfel la beneficiile noilor terenuri construibile.

80 În continuare, LRAU și LUV nu prevăd nicio garanție de plată în sarcina fondurilor publice din care s-ar desprinde existența unui contract oneros între administrație și dezvoltator, care este responsabil față de aceasta chiar și în cazul nerespectării de către antreprenorul-constructor sau de către proprietari a obligațiilor lor respective.

81 În sfârșit, alegerea gestionării indirecte în locul gestionării directe nu ar implica o cauză oneroasă, după cum nu ar exista o cauză oneroasă în cazul exercitării de către administrație a prerogativelor sale publice în scopul reamenajării sau al exproprierii.

82 În lumina acestor considerații, Regatul Spaniei susține că dezvoltatorul nu trebuie calificat drept „ofertantul selectat" pentru un contract *stricto sensu*, ci drept „concesionar", remunerația sa depinzând de exploatarea pe piață a terenurilor construibile, iar nu de un preț fix garantat de administrație. În particular, ar avea caracteristicile unui concesionar de servicii, gestionarea economică a reamenajării fiind funcția cea mai relevantă din punct de vedere economic.

83 Regatul Spaniei susține, pe de altă parte, că teza Comisiei este contrară efectului util al Directivelor 93/37 și 2004/18.

Aprecierea Curții

84 Cu titlu prealabil, trebuie să se arate că prezenta acțiune privește numai atribuirea contractelor de dezvoltare urbanistică conform legislației adoptate succesiv de Comunitatea autonomă Valencia în temeiul competențelor sale regionale în materie de urbanism, de ocupare a solului și de amenajare a teritoriului.

85 Mai precis, Comisia impută Regatului Spaniei atribuirea PAI, cu alte cuvinte, acțiunile integrate având ca obiect dezvoltarea comună a mai multor parcele conform unei programări unice care transformă parcelele menționate în terenuri construibile, în temeiul, pe de o parte, al LRAU și, pe de altă parte, al LUV, cu încălcarea Directivei 93/37 și, respectiv, a Directivei 2004/18.

86 Reproșurile formulate de Comisie nu privesc decât procedura de aprobare a PAI în gestionare indirectă, care, conform reglementărilor în cauză, implică delegarea de către autoritatea contractantă competentă către un particular a calității de dezvoltator, selecționat potrivit unei proceduri publice concurențiale, indiferent dacă acesta este sau nu este proprietarul terenurilor în cauză.

87 În această privință, Comisia susține că contractele de dezvoltare în cauză trebuie să fie calificate drept „contracte de achiziții publice de lucrări" și trebuie să respecte, în acest temei, cerințele stabilite prin Directiva 93/37, apoi prin Directiva 2004/18. Acest lucru reiese, în ceea ce privește criticile formulate împotriva LRAU, din temeiul juridic al acțiunii, limitat la încălcarea numai a Directivei 93/37, și, în ceea ce privește criticile formulate împotriva LUV, din avizul motivat suplimentar, astfel cum arată Comisia în cererea introductivă și după cum a confirmat în cadrul ședinței.

88 În ceea ce privește noțiunea „contracte de achiziții publice de lucrări", în sensul articolului 1 litera (a) din Directiva 93/37 și al articolului 1 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/18, trebuie să se arate că aceasta vizează contractele cu titlu oneros, încheiate în scris între, pe de o parte, unul sau mai mulți operatori economici și, pe de altă parte, una sau mai multe autorități contractante și având ca obiect fie executarea, fie executarea și conceperea lucrărilor privind una dintre activitățile vizate în anexa II la Directiva 93/37 și în anexa I la Directiva 2004/18 sau a unei lucrări definite la articolul 1 litera (c) din Directiva 93/37 și la articolul 1 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/18, fie realizarea, indiferent prin ce mijloc, a unei lucrări care răspunde cerințelor precizate de autoritatea contractantă.

89 Pe de altă parte, din considerentul (16) al Directivei 92/50 și din considerentul (10) al Directivei 2004/18 coroborate cu articolul 1 litera (a) din Directiva 93/37 și, respectiv, cu articolul 1 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/18, rezultă că un contract nu poate fi considerat un „contract de achiziții publice de lucrări" decât dacă obiectul său corespunde definiției de la punctul precedent și că lucrările care sunt accesorii și nu

formează obiectul unui contract nu pot justifica clasificarea acestuia drept contract de achiziții publice de lucrări.

90 Rezultă, în plus, din jurisprudența Curții că, atunci când un contract conține atât elemente specifice unui contract de achiziții publice de lucrări, cât și elemente specifice unui alt tip de contract de achiziții publice, obiectul principal al contractului este cel care determină care act normativ din dreptul Uniunii privind contractele de achiziții publice își găsește, în principiu, aplicarea (a se vedea în acest sens Hotărârea Auroux și alții, citată anterior, punctul 37).

91 Această stabilire trebuie să aibă loc în raport cu obligațiile esențiale care prevalează și care caracterizează ele însele aceste achiziții publice, spre deosebire de cele care nu îmbracă decât un caracter auxiliar sau complementar și sunt impuse de însuși obiectul contractului (Hotărârea din 21 februarie 2008, Comisia/Italia, C-412/04, Rep., p. I-619, punctul 49).

92 În speță, trebuie să se arate că Comisia se limitează să susțină argumentul potrivit căruia contractele de dezvoltare în litigiu trebuie să fie calificate drept „contracte de achiziții publice de lucrări" pentru motivul că obiectul principal al PAI este, în sensul articolului 1 litera (c) din Directiva 93/37 și al articolului 1 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/18, o „lucrare" de dezvoltare a două sau mai multor parcele, care conduce la realizarea unui acces rutier pe o șosea pavată, a distribuției apei potabile și a electricității, a unei evacuări a apelor reziduale din rigole și a iluminatului public. În această privință, Comisia arată că serviciile furnizate de dezvoltator, precum redactarea documentelor tehnice, elaborarea și gestionarea proiectului de dezvoltare urbanistică sau chiar, în temeiul LUV, selectarea antreprenorului care va efectua lucrările, sunt instrumentale și accesorii.

93 Trebuie de asemenea să se observe că Regatul Spaniei respinge aprecierea Comisiei potrivit căreia PAI ar trebui să fie calificat drept „lucrare" în sensul Directivelor 93/37 și 2004/18 și afirmă că executarea unei astfel de lucrări nu constituie obiectivul său

exclusiv și nici măcar fundamental. În acest scop, acest stat membru susține că dezvoltatorul este și responsabilul financiar al executării lucrărilor și este de asemenea însărcinat cu efectuarea demersurilor necesare pentru a garanta gratuitatea operațiunilor pentru administrație, precum și repartiția echitabilă a costurilor aferente acestora, și a beneficiilor imobiliare corelative, între proprietarii de terenuri construibile care le finanțează. Mai mult, statul membru menționat susține că respectivele contracte trebuie să fie calificate drept „concesionări de servicii" în sensul articolului 1 alineatul (4) din Directiva 2004/18.

94 Or, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, revine Comisiei sarcina de a stabili existența acestei neîndepliniri a obligațiilor. Astfel, Comisia trebuie să pună la dispoziția Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența respectivei neîndepliniri a obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (Hotărârea din 27 ianuarie 2011, Comisia/Luxemburg, C-490/09, Rep., p. I-247, punctul 49 și jurisprudența citată).

95 În această privință și în legătură cu natura activităților puse în sarcina dezvoltatorului, trebuie să se constate că, în pofida elementelor de analiză furnizate de Regatul Spaniei, Comisia nu a încercat să își susțină propriile afirmații și să le respingă pe cele ale statului membru pârât printr-o examinare aprofundată a acestor elemente.

96 Astfel, nu s-a stabilit deloc faptul că lucrările constând în racordarea la și integrarea terenurilor în cauză în rețelele de infrastructură, de energie, de comunicații și de servicii publice existente constituie obiectul principal al contractului încheiat între colectivitate și dezvoltator în cadrul unui PAI în gestionare indirectă. Astfel, realizarea PAI de către dezvoltator cuprinde, după cum reiese în special din cuprinsul punctelor 21 și 23 din prezenta hotărâre, activități care nu pot fi calificate drept „lucrări" în sensul directivelor invocate de Comisie în cererea sa introductivă, și anume elaborarea planului de dezvoltare, propunerea și gestionarea proiectului de reamenajare corespunzător, obținerea, în beneficiul administrației și cu titlu gratuit, a terenurilor

destinate domeniului public și patrimoniului funciar public al colectivității, gestionarea transformării juridice a terenurilor în cauză sau realizarea împărțirii echitabile a costurilor și a beneficiilor între persoanele interesate, precum și operațiunile de finanțare și de garantare a costurilor investițiilor, ale lucrărilor, ale instalațiilor și ale compensațiilor necesare pentru executarea PAI. Situația este aceeași în cazul în care dezvoltatorul, astfel cum se precizează la articolul 119 alineatul 1 din LUV, trebuie să organizeze concursul public destinat desemnării antreprenorului-constructor căruia îi este încredințată executarea lucrărilor de dezvoltare urbanistică.

97 Pe de altă parte, trebuie să se constate că unele dintre activitățile pe care le implică PAI atât în temeiul LRAU, cât și în temeiul LUV, astfel cum au fost enunțate la punctul precedent, ar părea să corespundă, prin natura lor, activităților vizate în categoria 12 din anexa I A la Directiva 92/50 și în anexa II A la Directiva 2004/18, privind serviciile vizate la articolul 1 litera (a) din Directiva 92/50 și, respectiv, la articolul 1 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2004/18.

98 Rezultă că Comisia nu a dovedit că obiectul principal al contractului încheiat între municipalitate și dezvoltator se încadrează în achizițiile publice de lucrări în sensul Directivei 93/37 sau al Directivei 2004/18, ceea ce constituie o condiție prealabilă pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor care a fost invocată.

99 Din cele ce precedă rezultă că acțiunea Comisiei trebuie să fie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

100 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Regatul Spaniei a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături