CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL NIILO JÄÄSKINEN prezentate la 16 septembrie 2010 [1]

1. În prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia solicită Curții să constate faptul că Spania, prin atribuirea programelor de acțiune integrată (denumite în continuare „PAI”), un instrument de dezvoltare urbanistică în regiunea Valencia prevăzut de LRAU [2] și de legea care a urmat acesteia, LUV [3], nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în conformitate cu Directivele 93/37/CEE [4] și 2004/18/CE [5] privind achizițiile publice.

2. Prezenta acțiune permite Curții să analizeze din nou regimul măsurilor de dezvoltare urbanistică în cadrul normelor privind achizițiile publice și să precizeze înțelesul termenilor „cu titlu oneros” și „concesionări” utilizați în cuprinsul directivelor cu privire la achizițiile publice în cauză.

3. Prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este rezultatul unui număr mare de petiții adresate Parlamentului European, în care se reclamă diferite chestiuni cu privire la LRAU, printre care și amplasarea geografică a proiectelor de dezvoltare și efectul acestora asupra mediului, exproprierea terenurilor fără o compensație echitabilă, precum și obligația proprietarilor de terenuri de a plăti pentru realizarea unor lucrări de infrastructură pe care aceștia nu le-au dorit sau care nu le-au fost necesare [6]. Comisia a procedat la examinarea diferitelor obiecții și a constatat că singura cale posibilă era cea a achizițiilor publice, deoarece fie Comisia nu avea competența necesară [7], fie litigiul

1 — Limba originală: engleza.

2 — 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).

3 — LRAU a fost abrogată de la 1 februarie 2006 prin 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).

4 — Directiva 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. 4, denumită în continuare „Directiva 93/37”), astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 1997 (JO L 238, p. 1) și prin Directiva 2001/78/CE a Comisiei din 13 septembrie 2001 (JO L 285, p. 1).

5 — Directiva 93/37 a fost înlocuită de la 31 ianuarie 2006 cu Directiva 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, denumită în continuare „Directiva 2004/18”).

6 — Comunicarea către membri a Comisiei pentru petiții a Parlamentului European din 25 ianuarie 2007, CM\650375, PE341.524/REVII (denumită în continuare „Raportul PE”).

7 — De exemplu, în legătură cu caracterul echitabil al exproprierii sau cu obligațiile proprietarilor de terenuri de a plăti pentru lucrări de infrastructură, deoarece acestea intrau în sfera de competență a statelor membre în conformitate cu articolul 295 CE (Raportul PE, p. 7 și 14).

nu avea un temei solid [8]. Având în vedere că principalele obiecții ale autorilor petițiilor priveau aspecte diferite de respectarea normelor privind achizițiile publice [9], prezenta acțiune formulată de Comisie și soluția care se va pronunța în acest litigiu nu le va fi utilă.

I — Cadrul juridic

A — *Dreptul Uniunii* [10]

1. Directiva 93/37

4. Directiva 93/37 se aplică contractelor de achiziții publice de lucrări și concesionărilor de lucrări publice.

5. Contractele de achiziții publice de lucrări sunt definite drept „contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între, pe de o parte, un antreprenor și, pe de altă parte, o autoritate contractantă […], 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 […], fie realizarea, prin orice mijloc, a unei lucrări care să răspundă necesităților precizate de autoritatea contractantă” [11]. [traducere neoficială]

6. Concesionările lucrărilor publice sunt definite drept „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” [12]. [traducere neoficială]

7. Articolul 6 alineatul (6) conține o cerință de nediscriminare generală.

8. Articolul 11 impune ca anunțurile de participare să fie publicate *in extenso* în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* și în banca de date TED.

9. Articolul 12 stabilește termenele limită pentru primirea ofertelor. Acesta prevede, pentru cazurile în care se utilizează procedura deschisă, o perioadă de 52 de zile de la publicarea anunțului de participare.

8 — De exemplu, în legătură cu daunele aduse mediului, deoarece Comisia a constatat că autoritățile spaniole realizau evaluări ale efectelor asupra mediului în cazul tuturor planurilor generale conform dispozițiilor Directivei 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174) (Raportul PE, p. 7 și 12-14).

9 — Raportul Parlamentului European intitulat: „Raport privind pretinsa încălcare a Legii funciare valenciene, cunoscută sub denumirea de LRAU, și efectul acesteia asupra cetățenilor europeni” (Fourtou), A6-0382/2005, pagina 5, punctul „I” (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0382+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN).

10 — Întrucât prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor a fost formulată înainte de intrarea în vigoare a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (JO 2008, C 115, p. 47), în întregul cuprins al textului au fost păstrate trimiterile la articolele din Tratatul de instituire a Comunității Europene (JO 2002, C 325, p. 33).

11 — Articolul 1 litera (a) din Directiva 93/37.

12 — Articolul 1 litera (d) din Directiva 93/37.

10. Dispozițiile capitolului II din titlul IV, și anume articolele 24-29, prevăd criteriile calitative de selecție. Articolul 24 enumeră situațiile în care un antreprenor poate fi exclus de la participarea la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice, printre care se numără și insolvabilitatea sau condamnarea pentru o faptă penală privind conduita profesională. Articolele 25-29 prevăd dovezile ce pot fi solicitate de la un antreprenor cu privire la înregistrarea acestuia în Registrul profesional sau în Registrul comerțului, la situația sa financiară și la capacitatea sa tehnică, precum și cu privire la poziția statelor membre care elaborează liste oficiale de antreprenori agreați.

2. Directiva 2004/18

11. Directiva 2004/18 a reprezentat o reformare, printre altele, a Directivei 93/37. Cea dintâi se referă la toate contractele de achiziții publice, care sunt definite drept „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” [13].

12. Contractele de achiziții publice de lucrări sunt definite în continuare drept „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” [14].

13. Contractele de achiziții publice de servicii sunt definite în continuare drept „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” [15].

14. Concesionarea lucrărilor publice este definită în continuare drept „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” [16].

15. Concesionarea serviciilor este definită în continuare drept „un contract care prezintă aceleași caracteristici ca un contract de achiziții publice de servicii, cu excepția compensației pentru serviciile prestate, care

13 — Articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18.

14 — Articolul 1 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/18.

15 — Articolul 1 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2004/18.

16 — Articolul 1 alineatul (3) din Directiva 2004/18.

poate consta fie exclusiv în dreptul de exploatare a serviciilor, fie în dreptul de exploatare și o plată” [17] și este exclusă din domeniul de aplicare al directivei [18].

16. Directiva 2004/18 nu se aplică contractelor de achiziții publice de servicii care au ca obiect achiziția sau locațiunea, prin orice mijloace financiare, de terenuri, de construcții existente sau de alte bunuri imobile sau referitoare la drepturile asupra respectivelor bunuri [19].

17. Articolul 2 prevede că autoritățile contractante tratează operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează potrivit principiului transparenței.

18. Articolul 6 se referă la confidențialitatea secretelor tehnice și comerciale, precum și la alte aspecte confidențiale ale ofertelor și impune ca autoritatea contractantă să nu divulge informațiile comunicate de operatorii economici cu titlu confidențial.

19. Articolul 24 prevede că autoritățile contractante precizează în anunțul de participare dacă autorizează sau nu autorizează variantele și că aceste autorități menționează în caietul de sarcini cerințele minime pe care trebuie să le respecte variantele, precum și cerințele de prezentare a variantelor respective. Sunt luate în considerare numai variantele care îndeplinesc cerințele minime impuse de autoritățile contractante.

20. Articolul 30 prevede cazurile care justifică recurgerea la procedura de negociere prin publicarea unui anunț de participare. În acest articol este descris modul în care se desfășoară astfel de proceduri de negociere.

21. Articolul 31 alineatul (4) litera (a) prevede cazurile care justifică recurgerea la procedura de negociere fără publicarea unui anunț de participare și în special, în cazul în care sunt necesare lucrări sau servicii suplimentare care nu sunt prevăzute în proiectul estimat inițial, modul în care acestea trebuie realizate.

22. Articolul 48 alineatul (2) enumeră modurile în care se pot dovedi capacitățile tehnice ale operatorilor economici.

23. Articolul 53 stabilește criteriile pe baza cărora autoritățile contractante atribuie contractele de achiziții publice, respectiv fie oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere

17 — Articolul 1 alineatul (4) din Directiva 2004/18.

18 — Articolul 17 din Directiva 2004/18. Articolul 17 nu aduce atingere dispozițiilor articolului 3 cu privire la drepturile speciale sau exclusive de exercitare a unei activități de servicii publice. Cu toate acestea, articolul 3 nu prezintă relevanță în contextul prezentei cauze.

19 — Articolul 16 litera (a) din Directiva 2004/18.

economic din perspectiva autorității contractante (care poate implica diverse criterii legate de obiectul contractului de achiziții publice în cauză precum, printre altele, caracteristicile de mediu, calitatea, prețul și rentabilitatea), fie prețul cel mai scăzut. Acest articol se referă de asemenea la obligația ce revine autorității contractante de a menționa, dacă este posibil, ponderea relativă pe care o conferă fiecărui criteriu selectat în vederea determinării ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic sau, în cazul în care ponderea nu este posibilă, criteriile în ordinea descrescătoare a importanței lor.

B — *Dreptul național*

1. Legislația statului spaniol

24. În Spania, reglementarea achizițiilor publice intră în sfera de competență legislativă a statului. Competența statului include și reglementarea exproprierii și a dreptului de proprietate. Pe de altă parte, amenajarea teritorială și utilizarea terenurilor intră în sfera de competență legislativă regională, în cadrul impus de Constituție și de dreptul statului spaniol [20]. LRAU și LUV au fost adoptate pe baza competențelor regionale de a reglementa amenajarea teritorială, utilizarea și dezvoltarea terenurilor.

20 — Articolul 148 alineatul 1 din Constituția spaniolă din 1978.

25. Constituția spaniolă recunoaște dreptul de proprietate privată și dreptul de moștenire, care sunt însă limitate de funcția lor socială stabilită prin lege [21]. Conform Constituției, toate persoanele au dreptul la o locuință adecvată. Puterile publice contribuie la crearea condițiilor necesare pentru exercitarea acestui drept prin reglementarea adecvată a utilizării terenului în interes general, ca un mijloc de prevenire a speculei; comunitatea beneficiază în urma creșterii valorii terenurilor după aplicarea măsurilor de dezvoltare urbanistică adoptate de autoritățile publice [22].

26. Legislația statului spaniol cu privire la amenajarea teritorială și la utilizarea terenurilor a suferit mai multe modificări după adoptarea LRAU, cadrul normativ actual fiind încorporat în TRLS [23]. Este oportun să clarificăm anumite principii de bază ale acestei legislații, care existau și în actele legislative anterioare aplicabile în cursul procedurii precontencioase.

27. Potrivit TRLS, amenajarea teritorială și dezvoltarea urbanistică sunt servicii publice fără caracter comercial care au ca scop organizarea modului de utilizare a terenurilor astfel

21 — Articolul 33 din Constituția spaniolă din 1978.

22 — Articolul 47 din Constituția spaniolă din 1978.

23 — Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo (denumit în continuare „TRLS"), BOE nr. 154, din 26 iunie 2008 (Decretul regal legislativ 2/2008 pentru aprobarea textului consolidat al legii privind utilizarea solului).

încât să servească interesul general, precum și armonizarea drepturilor de proprietate și a obligațiilor corelative cu obiectivele care au fost aprobate în legătură cu utilizarea terenurilor. Calificarea acestor obiective în raport cu fiecare lot de teren nu dă naștere unui drept la compensație, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege. Legislația cu privire la amenajarea teritorială și la utilizarea terenurilor trebuie să asigure reglementarea și controlul dezvoltării terenurilor de către autoritățile publice pe parcursul diferitelor sale stadii, începând de la ocuparea terenurilor prin realizarea unor lucrări de infrastructură și prin desfășurarea unor activități de construcție, până la utilizarea acestora de către orice persoană publică sau privată. În plus, comunitatea trebuie să beneficieze de creșterea valorii terenurilor generată de măsurile adoptate de autoritățile publice [24].

28. În cazul în care lucrările de dezvoltare urbanistică nu sunt executate de autoritatea competentă, acestea pot fi executate, având în vedere principiul liberei inițiative, de particulari, de proprietari de terenuri și de alte entități. Autorizarea pentru executarea acestor lucrări trebuie acordată prin procedura concurențială de atribuire a contractelor, care permite comunității locale să beneficieze în mod adecvat în urma creșterii valorii terenurilor generate de dezvoltarea urbanistică [25].

29. Acțiunile de promovare a dezvoltării urbanistice pot necesita: (1) transferul cu titlu gratuit, către autoritatea locală, al suprafețelor rezervate pentru amenajarea străzilor, a spațiilor verzi și a altor spații comune, precum și – cu anumite restricții impuse de oportunitățile de construcție create prin intermediul acțiunii respective – transferul cu titlu gratuit al teritoriilor de utilitate publică; (2) finanțarea și executarea tuturor lucrărilor legate de dezvoltarea urbanistică din cadrul acțiunii respective, precum și a lucrărilor legate de construirea infrastructurii necesare; și (3) transferul infrastructurilor și al lucrărilor, împreună cu teritoriile învecinate, către autoritatea competentă [26].

2. Legislația regională

a) Definiția PAI

30. Potrivit LRAU și LUV, dezvoltarea urbanistică [27] se poate realiza în regiunea autonomă Valencia în conformitate cu

24 — Articolul 3 din TRLS.

25 — Articolul 6 litera a) din TRLS.

26 — Articolul 16 din TRLS.

27 — Aceasta necesită un Plan general de utilizare a terenurilor (Plan General de Ordenacion Urbana) care împarte întregul teritoriu municipal în trei categorii de terenuri: teren intravilan existent, teren ce urmează a fi supus dezvoltării și teren ce nu poate fi supus dezvoltării sau zonă rurală. A se vedea Muñoz Gielen, D., și Korthals Altes, W., „Lessons from Valencia: Separating infrastructure provision from land ownership", în *Town and Planning Review* 2007, vol. 78(1), p. 61 și 62. Dezvoltarea urbanistică necesită transferul terenului din cea de a doua categorie în prima categorie. Urbanizarea (urbanización) implică amenajarea și reamenajarea teritorială, precum și punerea la dispoziție a tehnologiei și infrastructurii (Muñoz Gielen, D., și Korthals Altes, *ibidem*, p. 62).

programul de acțiune izolată (în cazul unei singure suprafețe de teren) sau cu programul de acțiune integrată (în cazul a cel puțin două suprafețe de teren, când este necesar ca terenul destinat construcției să fie legat la o rețea de servicii) [28].

31. Acțiunile integrate sunt întotdeauna publice [29] și pot fi executate în mod direct sau în mod indirect. Autoritatea locală care dorește să dezvolte terenul în cauză prin intermediul acțiunii integrate poate alege procedura pe care o va aplica [30]. În cazul în care optează pentru procedura gestionării directe, lucrările și investițiile vor fi finanțate din fonduri publice [31] și vor fi gestionate de autoritatea contractantă [32]. În cazul în care optează pentru procedura gestionării indirecte, autoritatea locală va alege un dezvoltator, iar proprietarii de terenuri vor trebui să achite dezvoltatorului costurile aferente lucrărilor de dezvoltare proporțional cu suprafața de teren cu care aceștia contribuie la proiectul de dezvoltare.

b) Procedura PAI

32. Una dintre modalitățile de realizare a planurilor de acțiune integrată este activarea procedurii PAI [33]. Atât în cazul LRAU, cât și în cazul LUV, procedura PAI cuprinde patru etape: inițiativa, selecția, reamenajarea teritorială și punerea la dispoziție a infrastructurii [34].

33. Activarea procedurii PAI poate fi inițiată de autoritatea locală sau la cererea oricărei persoane interesate, indiferent dacă aceasta este sau nu este proprietara terenului în cauză [35]. Autoritatea locală trebuie să aprobe un plan de dezvoltare detaliat [36]. PAI implică o opțiune cu titlu definitiv pentru una dintre alternativele de utilizare a terenului aplicabile suprafeței aprobate de planul în vigoare.

34. Conform LRAU, procedura PAI se activează în momentul în care se prezintă o cerere de publicare a unei alternative tehnice pentru un PAI [37]. Acest document identifică zona care urmează a fi dezvoltată, indică planurile detaliate sau structurale care urmează să fie puse în aplicare prin intermediul PAI și conține o propunere de utilizare a terenului și de integrare a acestuia în zonele învecinate [38]. Autoritatea locală poate să respingă această cerere sau poate să pună informațiile la dispoziția publicului prin publicarea, însoțită

28 — Articolul 6 alineatul 2 din LRAU și articolele 14 și 15 din LUV.

29 — Articolul 7 alineatul 2 din LRAU, articolul 3 și articolul 117 alineatul 4 din LUV.

30 — Articolul 7 alineatul 2 din LRAU și articolul 130 alineatul 3 din LUV.

31 — Proprietarii de terenuri au și în aceste cazuri o obligație fiscală sub forma taxelor speciale pentru dezvoltare.

32 — Articolul 7 din LRAU și articolul 117 alineatul 4 din LUV.

33 — Articolul 12 din LRAU enumeră diverse planuri de dezvoltare urbanistică. PAI este menționat la articolul 12 litera g) din LRAU.

34 — Muñoz Gielen și Korthals Altes, citați la nota de subsol 27, p. 67.

35 — Articolul 44 din LRAU și articolele 118 și 130 din LUV.

36 — Articolul 29 din LRAU și articolul 151 din LUV.

37 — Articolul 45 alineatul 1 și articolul 32 din LRAU.

38 — Articolul 125 alineatul 2 din LUV care corespunde articolului 32 din LRAU. Articolul 126 din LUV conține o listă a elementelor care trebuie incluse în oferta tehnică.

sau neînsoțită de observații [39], în jurnalele oficiale regionale [40]. În cursul consultărilor publice, orice persoană interesată poate prezenta observații sau oferte tehnice alternative. În acest moment pot fi prezentate și oferte financiare [41]. Ofertele financiare stabilesc condițiile juridice, economice și financiare ale PAI [42]. În continuare, autoritatea locală aprobă un PAI selectând o ofertă tehnică și o ofertă financiară (care nu trebuie să provină în mod necesar de la aceeași persoană) [43]. Conform LRAU, există și o procedură simplificată în cadrul căreia nu este necesar ca autoritatea locală să aprobe prima ofertă tehnică prezentată de inițiatorul PAI, fiind necesar în acest caz doar ca aceasta să fie încheiată în formă autentică în fața unui notar public [44].

legi [45]. Aceste documente devin parte integrantă a caietului de sarcini pentru atribuirea PAI [46], pe baza acestuia fiind evaluate ofertele ulterioare [47]. La prezentarea documentelor în cauză, autoritatea contractantă decide dacă va opta pentru procedura gestionării directe sau pentru procedura gestionării indirecte [48]. Alegerea procedurii gestionării indirecte implică aprobarea caietului de sarcini în momentul prezentării acestuia [49], fie în mod implicit [50], fie în mod explicit, iar procesul de atribuire a PAI începe odată cu publicarea unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, precum și în jurnalele oficiale regionale [51]. În cazul în care PAI aduce modificări dezvoltării structurale, aprobarea acestuia de către autoritatea contractantă este condiționată de aprobarea finală din partea autorităților regionale [52].

c) Obiectivele PAI

35. Conform LUV, PAI poate fi inițiat de orice persoană care prezintă oricare dintre documentele enumerate în cuprinsul acestei

36. Obiectivul PAI este de a identifica domeniul acțiunii integrate prin definirea lucrărilor care urmează a fi realizate, a termenelor limită și a bazei tehnice și economice necesare pentru gestionarea acțiunii [53]. Obiectivul

39 — Orice jurnal de informații generale editat în regiunea Valencia și *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* (*Jurnalul Oficial al Comunității Valencia*).

40 — Articolul 45 alineatul 2 din LRAU.

41 — Articolul 46 din LRAU.

42 — Articolul 125 alineatul 3 din LUV care corespunde articolului 32 din LRAU. Articolul 127 din LUV conține o listă a elementelor care trebuie incluse în oferta financiară. Oferta financiară stabilește, de exemplu, costurile dezvoltării, coeficientul care determină raportul dintre suprafața de teren anterioară dezvoltării și cuantumul din dreptul asupra construcției care revine proprietarilor de terenuri, precum și modurile de finanțare a PAI.

43 — Articolul 47 alineatul 1 din LRAU.

44 — Articolul 48 din LRAU.

45 — Articolul 130 din LUV. Articolul 131 alineatul 2 din LUV conține o listă a documentelor care trebuie prezentate.

46 — Articolul 131 alineatul 2 din LUV.

47 — Articolul 135 din LUV.

48 — Articolul 130 alineatul 3 din LUV.

49 — Articolul 131 alineatul 2 din LUV.

50 — În lipsa unei reglementări administrative, articolul 130 alineatul (5) din LUV.

51 — Articolul 132 alineatul 2 din LUV.

52 — Articolul 137 alineatul 5 din LUV.

53 — Articolul 29 alineatul 2 din LRAU și articolul 117 din LUV.

acestui program este de a dezvolta două sau mai multe loturi prin transformarea acestora în teren dezvoltat și prin legarea la rețelele de servicii existente [54].

37. Atât LRAU, cât și LUV prevăd că PAI *trebuie* să îndeplinească următoarele cerințe [55]:

— legarea loturilor noi (dezvoltate) la o rețea de infrastructuri, la o rețea de comunicații, precum și la serviciile publice existente;

— construirea unor lucrări de infrastructură și a unor spații publice noi;

— dezvoltarea integrală a spațiului și realizarea lucrărilor publice complementare necesare;

— achiziționarea terenului pentru punerea în aplicare a PAI;

— dobândirea unui drept de a dezvolta;

— acoperirea costurilor necesare pentru finalizarea PAI.

38. În afara acestor obligații, legislația regională prevede următoarele cerințe care *pot* fi de asemenea îndeplinite prin intermediul PAI [56]:

— lucrări în beneficiul autorității locale [57];

— realizarea altor lucrări;

— construirea de locuințe sociale.

d) Repartizarea puterilor în conformitate cu PAI

39. Autoritatea locală controlează și supraveghează procedura PAI. Aceasta are obligația de a selecta un dezvoltator în cazurile în care optează pentru acțiunea indirectă [58], precum și de a aproba PAI și, dacă este cazul, de a sugera modificări cu privire la PAI [59]. La finalizarea PAI, lucrările sunt transferate autorității locale dacă, în decurs de trei luni din momentul în care lucrările respective au fost oferite în mod formal consiliului local, acesta nu dă niciun răspuns în acest sens ori sunt transferate în mod automat în cazul în care aceste lucrări sunt deschise publicului [60].

54 — Articolul 6 alineatul 3 din LRAU și articolul 14 din LUV.

55 — Articolul 30 din LRAU și articolul 124 alineatul 1 din LUV.

56 — Articolul 30 alineatul 2 din LRAU și articolul 124 alineatul 2 din LUV.

57 — Potrivit Muñoz Gielen și Korthals Altes, citați la nota de subsol 27, p. 67, acestea pot include construcția unor clădiri publice (de exemplu bazine de înot și săli de sport). Aceste costuri nu pot fi incluse în costurile alocate urbanizării și trebuie plătite din marja de profit a dezvoltatorului.

58 — Articolul 47 din LRAU.

59 — Articolul 47 din LRAU și articolul 137 din LUV.

60 — Articolul 188 alineatul 2 din LUV.

După recepția acestor lucrări, autoritatea locală își asumă obligațiile de întreținere aferente. Autoritatea contractantă poate opta ca în schimbul suprafeței de teren să primească o plată în bani corespunzătoare proporției de 10 % din profitul din dezvoltare care i se cuvine [61].

40. În cazul acțiunii directe, dezvoltatorul este autoritatea locală, însă în cazul acțiunii indirecte, dezvoltatorul este selectat de către autoritatea locală prin intermediul unei proceduri de atribuire a contractelor de achiziții publice. Legislația regională definește dezvoltatorul ca fiind agentul public responsabil cu dezvoltarea și executarea PAI [62].

41. Dezvoltatorul este responsabil de întocmirea documentelor tehnice solicitate în caietul de sarcini, de dezvoltarea și de gestionarea realocării terenului [63], precum și de alegerea unui subcontractant pentru executarea lucrărilor [64]. Dezvoltatorul este persoana a cărei ofertă financiară a fost aprobată în urma unei proceduri PAI și este responsabil pentru implementarea ofertei tehnice aprobate, care nu este în mod obligatoriu cea pe care el însuși a prezentat-o. Potrivit LUV, cu excepția cazurilor în care nu se depășesc pragurile, dezvoltatorul este obligat, în cazul în care există un singur proprietar de terenuri, să subcontracteze executarea lucrărilor publice pe care le implică PAI în conformitate cu normele privind achizițiile publice sau, în cazul în care există mai mulți proprietari de terenuri, aceștia trebuie să ajungă la un acord unanim cu dezvoltatorul cu privire la posibilitatea executării lucrărilor de către dezvoltatorul însuși. Dezvoltatorul este plătit de către proprietarii de terenuri cu o parte din terenul dezvoltat împreună cu o sumă de bani sau numai cu o sumă de bani [65].

42. Proprietarul terenului poate opta între expropriere și participarea la PAI. În cazul în care optează pentru expropriere, acesta va primi un preț calculat pe baza valorii inițiale a terenului în cauză [66]. În această situație, autoritatea locală trebuie să aplice măsurile de expropriere, iar dezvoltatorul este obligat să plătească compensația [67]. În cazul în care optează pentru participarea la PAI, proprietarul terenului va fi obligat să plătească un procent din costurile aferente dezvoltării, fie cedând dezvoltatorului o porțiune din terenul al cărui proprietar este, fie plătindu-i în mod direct acestuia o sumă de bani [68]. Proprietarul terenului va primi în schimb teren dezvoltat.

61 — Articolul 23 din LUV.

62 — Articolul 29 alineatul (6) din LRAU și articolul 119 din LUV.

63 — Acest lucru înseamnă că, potrivit LUV, dezvoltatorul împarte întreaga suprafață de teren care urmează a fi dezvoltată și, în momentul finalizării lucrărilor, redistribuie această suprafață proprietarilor de terenuri și municipalității, astfel încât proprietarii de terenuri să primească teren dezvoltat în același procent (comparativ cu ceilalți proprietari de terenuri) cu suma cu care aceștia au contribuit pentru realizarea lucrărilor de dezvoltare, dându-le acestora terenuri sau terenuri împreună cu o sumă de bani.

64 — Articolul 119 din LUV.

65 — Articolul 71 din LRAU.

66 — Articolul 29 alineatul (9) litera c) din LRAU. Articolul 28 alineatul (2), articolul 32 și articolul 162 alineatul (3) din LUV.

67 — Muñoz Gielen și Korthals Altes, citați la nota de subsol 27, p. 68.

68 — Articolul 29 alineatul (9) litera b) din LRAU și articolul 162 din LUV.

43. Proprietarul terenului este obligat să suporte următoarele costuri, prin raportare la suprafața de teren cedată proiectului [69]:

— costurile aferente lucrărilor de dezvoltare și garanțiile cu privire la investiția necesară pentru realizarea obiectivelor PAI;

— profitul dezvoltatorului ca urmare a aplicării PAI (limitat la 10 % prin LUV, dar nu și prin LRAU);

— costurile de gestionare aferente.

II — Procedura precontencioasă

44. La 21 martie 2005, Comisia a trimis Spaniei o scrisoare de punere în întârziere arătând că mai multe dispoziții cu privire la atribuirea programelor de acțiune integrată din LRAU erau în contradicție cu Directiva 93/37. Autoritățile spaniole au răspuns la această scrisoare contestând faptul că PAI era un contract de achiziții publice în sensul respectivei directive și menționând propunerea de adoptare a unei noi legi, LUV.

45. La 15 decembrie 2005, în urma unui schimb de scrisori între Comisie și autoritățile spaniole, Comisia a trimis, nemulțumită de răspunsurile Spaniei, un aviz motivat prin care solicita Spaniei să ia măsurile necesare pentru a asigura conformitatea LRAU cu Directiva 93/37 în termen de trei săptămâni, adică până la 6 ianuarie 2006.

46. În avizul motivat se arăta că atribuirea programelor de acțiune integrată în conformitate cu LRAU era în contradicție cu (1) Directiva 93/37 și „în special cu articolul 1, cu articolele 11-13 (și cu titlu subsidiar cu articolele 3 și 15), precum și cu titlul IV capitolul 2”, cu (2) Directiva 92/50 [70], „și în special cu articolele 1, 15-19 și cu titlul VI capitolul II” și cu (3) „articolele 43-55 din tratat și cu principiile generale statuate de Curte”.

47. La 26 ianuarie 2006, Spania a răspuns că LUV, care intra în vigoare la 1 februarie 2006, urma să înlocuiască LRAU.

48. În urma unui nou schimb de scrisori, Comisia a trimis, la 10 aprilie 2006, o altă scrisoare de punere în întârziere având în vedere forma continuă a încălcării și ca urmare a expirării termenului limită pentru transpunerea Directivei 2004/18.

69 — Articolul 67 din LRAU și articolul 168 din LUV – lucrări de dezvoltare și alte lucrări necesare; restaurarea clădirilor; redactarea și gestionarea proiectelor tehnice; costuri de gestionare; onorarii profesionale datorate pentru întocmirea rapoartelor tehnice etc.

70 — Directiva 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).

49. La 12 octombrie 2006, Comisia a trimis Spaniei un aviz motivat suplimentar considerând că atribuirea programelor de acțiune integrată în conformitate cu (1) LUV era în contradicție cu Directiva 2004/18 și cu „anumite principii generale ale dreptului Uniunii derivate din Tratatul CE", iar atribuirea programelor de acțiune integrată în conformitate cu (2) LRAU (în perioada 21 martie 2005-31 ianuarie 2006) era în contradicție cu articolele 2, 6, 24, 30, cu articolul 31 alineatul (4) litera (a), cu articolul 36, cu articolul 48 alineatul (2) și cu articolul 53 din Directiva 2004/18 și cu „principiul egalității de tratament și al nediscriminării, astfel cum reiese acesta din Tratatul CE și jurisprudența Curții, precum și din articolele 10 CE și 49 CE" și în subsidiar cu titlul III din Directiva 2004/18, care conține norme în domeniul concesionării lucrărilor publice.

50. Fiind nemulțumită de răspunsul Spaniei la avizul motivat suplimentar, Comisia a decis să formuleze prezenta acțiune, prin care solicită Curții să constate că Spania, (1) prin atribuirea PAI în conformitate cu LRAU, „nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul [Directivei 93/37] și în special în temeiul articolului 1, al articolului 6 alineatul (6), al articolelor 11 și 12, precum și al capitolului 2 din cadrul titlului IV al acestei directive (articolele 24-29)" și că, (2) prin atribuirea PAI în conformitate cu LUV (dezvoltată prin Decretul regiunii Valencia nr. 67/2006 din 12 mai de aprobare a Regulamentului de amenajare și gestiune teritorială și urbanistică [71]), „nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2, 6, 24, 30, al articolului 31 alineatul (4) litera (a), al articolului 48 alineatul (2) și al articolului 53 alineatul (2) din Directiva 2004/18".

III — Obiectul litigiului

51. În cursul procedurii precontencioase, precum și în înscrisurile prezentate Curții, Comisia a atins mai multe aspecte din afara obiectului acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, astfel cum este definit în concluziile reclamantei. Din acest motiv, este important să precizăm obiectul exact al prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

52. Deși Comisia nu a exclus în mod expres PAI cu gestionare directă din concluziile sale, prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor trebuie interpretată în sensul că se referă doar la PAI cu gestionare indirectă deoarece problemele pe care aceasta le ridică, care privesc modul de selectare a dezvoltatorului, se pot referi în mod logic

71 — Se pare că textul Decretului nr. 67/2006 nu este inclus în dosarul cauzei.

doar la procedura gestionării indirecte [72]. Prin urmare, se solicită Curții să analizeze dacă această relație contractuală intră în domeniul de aplicare al directivelor în cauză și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă aceasta încalcă directivele respective.

53. În ipoteza în care se stabilește că atribuirea contractului respectiv dezvoltatorului nu intră în domeniul de aplicare al directivelor în cauză, atunci, în opinia noastră, Curtea nu ar trebui să mai analizeze aspectul dacă PAI cu gestionare indirectă încalcă tratatul, atâta timp cât Comisia nu a solicitat Curții să constate incompatibilitatea PAI cu tratatul sau cu orice principii generale, în special [73]. Deși Comisia a invocat, în cuprinsul avizelor motivate, incompatibilitatea potențială cu tratatul și cu principiile generale, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții, aceasta nu a procedat similar și în fața Curții.

54. Comisia are, bineînțeles, dreptul de a restrânge obiectul acțiunii sale formulate în fața Curții. În ipoteza în care se întâmplă acest lucru, Curtea nu poate totuși să se pronunțe asupra unor aspecte care nu fac parte din obiectul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, astfel cum a fost acesta stabilit de către Comisie [74]. Curtea are obligația de a respecta principiul *ne eat iudex ultra petita partium*. Lectura atentă a concluziilor Comisiei prezintă o importanță deosebită în cadrul prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, deoarece procedura precontencioasă a fost relativ îndelungată și complicată, dosarul cauzei este complex, iar pledoariile părților acoperă o gamă mai largă de probleme decât cea formulată în concluziile reclamantei.

55. Întrucât Comisia a ridicat doar problema compatibilității LRAU cu Directiva 93/37 și a compatibilității LUV cu Directiva 2004/18, compatibilitatea LRAU cu Directiva 92/50 [75] constituie, la fel ca și compatibilitatea cu tratatul, un caz de *ultra vires* în prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

56. Trebuie observat de asemenea că modul de redactare a primului motiv al acțiunii, care se referă la LRAU și la Directiva 93/37, este lipsit de rigurozitate, în timp ce lista din cadrul celui de al doilea motiv al acțiunii, care se referă la LUV și Directiva 2004/18, este

72 — Curtea poate deduce modalitatea specifică solicitată pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor din modul de redactare a cererii. A se vedea Hotărârea din 10 decembrie 1957, ALMA/Înalta Autoritate (8/56, Rec., p. 95, la p. 99 și 100), și Hotărârea din 1 iulie 1964, Degreef/Comisia (80/63, Rec., p. 391, la p. 408).

73 — Hotărârea din 23 octombrie 2007, Comisia/Germania (C-112/05, Rep., p. I-8995).

74 — Curtea este obligată să se limiteze la a se pronunța cu privire la obiectul acțiunii fixat prin cererea de chemare în judecată (Hotărârea Curții din 25 septembrie 1979, Comisia/Franța, 232/78, Rec., p. I-2729, punctul 3). Curtea trebuie să poată defini cu exactitate obiectul acțiunii pe baza cererii de chemare în judecată (Hotărârea din 27 februarie 1980, Comisia/Franța, 168/78, Rec., p. I-347, punctele 17-25, și Hotărârea din 28 ianuarie 1986, Comisia/Franța, 270/83, Rec., p. 273, punctele 7-10).

75 — Citată la nota de subsol 70.

exhaustivă. Comisia poate examina, așadar, presupusa încălcare, în ceea ce privește cel de al doilea motiv al acțiunii, doar în raport cu articolele din Directiva 2004/18 care au fost menționate în mod expres.

59. Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante, faptul că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile trebuie constatat prin raportare la situația care continuă să existe în acel stat membru la sfârșitul termenului stabilit în avizul motivat [77]. De regulă, adoptarea actelor cu putere de lege sau a actelor administrative ulterior datei la care expiră acest termen nu poate fi luată în considerare.

IV — Admisibilitate

57. Spania susține că primul capăt de cerere este inadmisibil din două motive principale: (1) faptul că, deși cunoștea că Directiva 93/37 se apropia de termenul la care înceta să mai producă efecte și că aceasta urma să fie înlocuită cu Directiva 2004/18, care fusese deja publicată în momentul în care a fost trimisă scrisoarea de punere în întârziere, Comisia a introdus totuși acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (întrucât legea regională a fost abrogată cu doi ani înainte de formularea acțiunii, analiza acesteia devine inutilă); și (2) faptul că, deși a avut mai mult de zece ani la dispoziție pentru a formula acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia a ales să formuleze această acțiune chiar înainte ca Directiva 93/37 să înceteze să își mai producă efectele.

60. Prin urmare, decizia cu privire la aspectul dacă Spania a săvârșit sau nu a săvârșit presupusa încălcare din prezenta acțiune trebuie să se raporteze la legislația în vigoare la 6 ianuarie 2006, data la care a expirat termenul impus prin avizul motivat din 15 ianuarie 2005. La acea dată se aflau în vigoare atât LRAU, cât și Directiva 93/37, chiar dacă urmau să fie abrogate curând după aceea [78].

58. Aceste obiecții pot fi respinse destul de rapid. Potrivit unei jurisprudențe constante, Comisia nu trebuie să aibă un interes specific pentru a introduce o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și are dreptul de a introduce această acțiune în orice moment pe care îl consideră potrivit [76].

61. Spania invocă însă în apărarea sa un alt aspect interesant, și anume termenul limită anormal de scurt, de trei săptămâni, în timpul

76 — Hotărârea din 10 aprilie 2003, Comisia/Germania (cauzele conexate C-20/01 și C-28/01, Rec., p. I-3609, punctul 29 și jurisprudența citată), Hotărârea din 2 iunie 2005, Comisia/Grecia (C-394/02, Rec., p. I-4713, punctul 16).

77 — Hotărârea din 10 aprilie 2003, Comisia/Franța (C-114/02, Rec., p. I-3783, punctul 9), Hotărârea din 14 iulie 2005, Comisia/Germania (C-433/03, Rec., p. I-6985, punctul 32).

78 — Directiva 2004/18 a fost adoptată la 31 martie 2004. Termenul pentru punerea sa în aplicare a expirat la 31 ianuarie 2006, iar Directiva 93/37 a fost abrogată la aceeași dată. LUV, adoptată de autoritățile regionale din Valencia la 22 decembrie 2005, a intrat în vigoare tot la 31 ianuarie 2006.

sărbătorilor de Crăciun, în care aceasta trebuia să răspundă la primul aviz motivat [79].

62. Termenul limită stabilit de Comisie în avizele motivate trebuie să fie totuși rezonabil [80]. Caracterul rezonabil al unui termen trebuie apreciat în mod individual, pentru fiecare cauză, luând în considerare toate circumstanțele [81]. Uneori se pot acorda termene mai scurte dacă există necesitatea urgentă de a remedia o încălcare. Comisia nu a stabilit că există o astfel de situație de urgență în prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

63. Termenul de trei săptămâni [82] nu ni se pare a fi un termen rezonabil. Nu se poate să se fi așteptat Comisia ca Spania să armonizeze LRAU cu Directiva 93/37 în acest termen sau să înceteze să atribuie PAI conform LRAU, acțiuni ce ar fi fost necesare pentru ca aceasta din urmă să îndeplinească cerințele impuse prin avizul motivat. Într-adevăr, singura explicație plauzibilă pentru care Comisia a stabilit un termen limită atât de scurt pentru îndeplinirea cerințelor din avizul motivat ni se pare a fi faptul că aceasta știa că atât Directiva 93/37, cât și LRAU se apropiau de momentul în care încetau să își mai producă efectele și că urmărea să le includă, cât timp se mai aflau încă în vigoare, în obiectul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

64. Jurisprudența Curții arată că termenele limită foarte scurte pot fi justificate în anumite cazuri speciale, cum ar fi cazul în care statul membru vizat are cunoștință despre obiecțiunile Comisiei cu mult timp înainte de formularea acțiunii în cauză [83]. În cadrul prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Spania cunoștea poziția Comisiei de aproximativ nouă luni, având în vedere că scrisoarea de punere în întârziere fusese trimisă la 21 martie 2005.

65. În orice caz, termenul limită scurt nu pare să fi avut vreo consecință negativă pentru Spania. Spania a răspuns avizului motivat la 26 ianuarie 2006 și, deși acest răspuns sosea mai târziu decât data stabilită în avizul motivat, Comisia a luat în considerarea apărarea Spaniei. Spania a mai avut ocazia să prezinte observații suplimentare într-o scrisoare din 17 martie 2006. Jurisprudența Curții consideră, în lipsa unor consecințe negative, că aceste acțiuni sunt admisibile, chiar dacă termenele limită nu sunt considerate rezonabile [84].

79 — Conform exemplarului LUV inclus în dosarul cauzei, LUV trebuia să intre în vigoare la 12 ianuarie 2006. Dosarul nu conține informații cu privire la momentul și la cauza amânării intrării în vigoare pentru 31 ianuarie 2006.

80 — Hotărârea din 2 februarie 1988, Comisia/Belgia (293/85, Rec., p. 305, punctul 14).

81 — Hotărârea Comisia/Belgia, *ibidem*, punctul 14.

82 — Este de asemenea interesant de observat că, până în februarie 2005, Manualul de procedură al Comisiei (un document intern al Comisiei) prevedea că orice termen limită trebuia prelungit cu o lună în timpul vacanțelor, inclusiv în timpul Crăciunului. Se pare că această regulă neoficială a dispărut din noul manual de procedură care a fost adoptat în februarie 2005. A se vedea Eberhard și Riedl in Mayer (ed.), *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, articolul 226 CEE, punctele 42 și 52.

83 — Hotărârea Comisia/Belgia, citată la nota de subsol 80, punctul 14.

84 — Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Comisia/Irlanda (74/82, Rec., p. 317, punctele 12 și 13).

66. Prin urmare, prezenta acțiune este pe deplin admisibilă.

V — Directivele privind achizițiile publice se aplică PAI?

A — *Acordurile privind utilizarea terenurilor și achizițiile publice*

67. Înainte de a analiza calificarea juridică a PAI conform Directivei 2004/18, este important să observăm natura lor specifică, de parteneriate de tip public-privat, al căror scop este să permită autorității publice să își îndeplinească obligațiile într-un mod eficient. Acest scop este realizat prin încurajarea dezvoltării private în condițiile respectării, în același timp, a obligației corelative de a pune la dispoziție infrastructuri publice [85].

68. Utilizarea terenurilor și amenajarea urbanistică aparțin în principal competenței statelor membre. În statele membre, amenajarea și zonarea teritorială, precum și utilizarea terenurilor și dezvoltarea urbanistică sunt, de regulă, prerogative publice. Cu toate acestea, proprietarii de terenuri, investitorii imobiliari și întreprinderile de construcții pot avea adesea un interes în zonele aflate în dezvoltare care nu au fost supuse unui proces de amenajare detaliat, care constă în posibilitatea de a exploata potențialele drepturi asupra construcțiilor aferente terenurilor. În aceste cazuri, pot fi avantajate și autoritățile publice deoarece nu este necesar să își angajeze propriul capital sau resursele administrative insuficiente. Această situație a determinat apariția unor diverse forme de acorduri de cooperare (denumite în continuare „acorduri privind utilizarea terenurilor") încheiate între autoritățile locale și operatorii economici privați.

69. Obiectivul acordurilor privind utilizarea terenurilor este de a permite executarea unor lucrări de construcție într-o zonă specifică. În cadrul unui astfel de acord, autoritățile locale oferă garanții, în schimbul angajamentelor operatorilor economici în cauză, în ceea ce privește folosirea prerogativelor publice privind sistematizarea (precum promisiunea de a defini drepturile asupra construcțiilor într-un anumit mod). Altfel spus, adoptarea unui plan detaliat cu un conținut exact referitor la suma, la amplasarea și la folosirea planificată a drepturilor asupra construcțiilor este

85 — Cu privire la modul în care inițiativele private pot susține prestarea de servicii publice rentabile, a se vedea Bovis, C., *EC Public Procurement: Case Law and Regulation*, OUP, 2006 (republicată în 2009), capitolul 10 „Public Procurement and Public-Private Partnerships". Pentru informații detaliate cu privire la modul în care inițiativele private au contribuit la stagnarea procesului de dezvoltare în regiunea Valencia, a se vedea Muñoz Gielen și Korthals Altes, citați la nota de subsol 27.

realizată în schimbul [86] unui angajament de a finanța și a executa lucrările de infrastructură incluse în planul detaliat și, dacă este posibil, construcțiile de utilitate publică necesare, precum clădirile pentru servicii publice sau locuințele sociale.

70. PAI constituie un exemplu de acord privind utilizarea terenurilor. Problema care apare totuși în legătură cu acest acord este că logica sa se bazează pe o relație în care inițiativa vine de la un particular [87]. Scopul LRAU și LUV a fost să depășească stagnarea urbanizării (și, odată cu aceasta, stagnarea construcțiilor de infrastructuri publice care însoțesc astfel de proiecte în Spania) prin accentuarea rolului inițiativei private, care se materializează în activitatea dezvoltatorului, diferită atât de activitățile pe care le implică dreptul de proprietate asupra terenului, cât și de activitățile administrative publice. Așadar, aceste PAI constituie, în esență, un sistem pentru selectarea unei alternative privind dezvoltarea utilizării terenurilor [88], pe care dezvoltatorul să îl pună în aplicare în cel mai eficient mod posibil.

71. Cu toate acestea, astfel cum arată Comisia, efectul acestui sistem în domeniul achizițiilor publice este că acesta funcționează în mod inerent discriminatoriu din cauza poziției privilegiate a inițiatorului privat în comparație cu ofertanții ulteriori [89], în special în ceea ce privește lucrările publice aferente.

72. Acesta este motivul pentru care sistemul PAI este foarte dificil de încadrat în normele privind achizițiile publice.

73. Jurisprudența Curții de până acum, în analiza elementelor care se încadrează în contextul achizițiilor publice, a adoptat o abordare relativ extinsă și favorabilă achizițiilor

86 — Cu toate acestea, în multe sisteme juridice drepturile asupra construcțiilor nu sunt înțelese ca drepturi care iau naștere prin decizii de sistematizare ale autorităților publice, ci sunt înțelese ca drepturi care, într-un anumit fel, preexistă ca drepturi de proprietate ale proprietarilor de terenuri nedezvoltate, chiar dacă acestea nu pot fi exercitate înainte de adoptarea unui plan detaliat. Acesta pare a fi și punctul de plecare al legii spaniole (Muñoz Gielen și Korthals Altes, citați la nota de subsol 27, p. 61 și 62). Există în mod frecvent cazuri reglementate prin lege în care conținutul posibil al unui plan detaliat este supus unei legi-cadru publice, care limitează posibilitatea autorităților locale de a-și asuma angajamente cu privire la adoptarea unui anumit plan în schimbul unor angajamente ale unei întreprinderi private.

87 — Deși, din punct de vedere procedural, atât autoritatea locală, cât și particularul au posibilitatea de a iniția un PAI, motivul pentru care LRAU a adoptat în anii '90 acest model, care accentuează rolul dezvoltatorului, a fost faptul că se urmărea creșterea numărului de inițiative private în cadrul proiectelor de urbanizare. Pentru informații suplimentare privind acest aspect, a se vedea Muñoz Gielen și Korthals Altes, citați la nota de subsol 27, p. 65.

88 — Spania a explicat că selectarea unei inițiative în cadrul programelor de acțiune integrată poate presupune, de exemplu, o alegere între a construi un complex comercial sau o zonă de locuințe.

89 — Cu toate acestea, LUV a introdus o distincție între dezvoltator și constructorul de lucrări publice obligându-l pe dezvoltator, cu anumite excepții, să desemneze un constructor în conformitate cu normele UE privind achizițiile publice.

publice [90]. Această abordare a dat naștere unei dezbateri cu privire la aspectul dacă acordurile privind utilizarea terenurilor sunt sau ar trebui să fie calificate drept contracte de achiziții publice sau, mai exact, drept contracte de achiziții publice de lucrări, deoarece acestea implică adesea, în mod direct sau indirect, executarea lucrărilor publice de către dezvoltator sau proprietarii de terenuri [91]. Deosebit de problematică s-a dovedit a fi chestiunea cu privire la caracterul oneros, mai precis aspectul dacă atribuirea unor noi drepturi asupra construcțiilor de către autoritatea publică poate fi considerată o compensare financiară obținută în schimbul infrastructurilor pe care dezvoltatorul este obligat să le construiască în beneficiul autorității publice [92].

74. Pe de altă parte, Curtea a refuzat recent, în Hotărârea Helmut Müller [93], să achieseze la interpretarea funcțională propusă de Comisie în acea cauză, care ar fi putut plasa o parte substanțială din competențele și activitățile rezervate în mod tradițional autorităților locale în domeniul legii privind planificarea și construcțiile sub incidența dispozițiilor privind lucrările publice. Curtea a statuat că scopul normelor privind achizițiile publice este ca normele de drept ale Uniunii să fie aplicate contractelor încheiate în numele statului, al autorităților regionale sau locale și al altor organisme controlate de entități de drept public [94]. Scopul acestor norme nu constă în simpla exercitare a competențelor privind sistematizarea urbanistică, ce sunt destinate, potrivit Directivei 2004/18 [95], a servi interesului public, a obține servicii contractuale sau un beneficiu economic imediat pentru autoritatea contractantă.

75. Noțiunea de contract de achiziții publice de lucrări reprezintă un concept autonom și obiectiv al dreptului Uniunii [96]. Cu toate acestea, în opinia noastră, Curtea ar trebui să impună o anumită limită în situația în care o interpretare extensivă a unui concept de drept al Uniunii poate determina, în practică, crearea unui instrument de drept național care își pierde *raison d'être* sau a unui act legislativ specific al Uniunii care devine aplicabil unor fenomene care nu au fost încă avute

90 — Hotărârea din 12 iulie 2001, La Scala (C-399/98, Rec., p. I-5409), aplicată și în Hotărârea din 21 februarie 2008, Comisia/Italia (C-412/04, Rep., p. I-619, punctele 70-75), Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța (C-264/03, Rec., p. I-8831, punctele 56-58), și Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Auroux (C-220/05, Rep., p. I-385).

91 — Cu privire la această dezbatere, a se vedea Hakkola, Esa: Hankintalainsäädäntö ja maankäyttösopimukset, „Legislația privind achizițiile publice și acordurile privind utilizarea terenurilor", în *Lakimies* 5/2007, p. 723-745, și Paradissis, J., „Planning agreements and EC public procurement law", în *Journal of Planning & Environment Law*, 2003, p. 666-677.

92 — Hakkola, Esa, *ibidem*, p. 741, Paradissis, *ibidem*, p. 669-672.

93 — Hotărârea din 25 martie 2010, Helmut Müller (C-451/08, Rep., p. I-2673).

94 — *Ibidem*, punctul 46.

95 — *Ibidem*, punctul 57.

96 — Curtea a aplicat directivele privind achizițiile publice în cauză unui număr de planuri de sistematizare în cazurile în care se impunea ca acele planuri de sistematizare să îndeplinească cerințele obiective prevăzute de directivă (Hotărârea La Scala, citată la nota de subsol 90, Hotărârea Auroux, citată la nota de subsol 90, Hotărârea pronunțată în cauza C-264/03, Comisia/Franța, citată la nota de subsol 90). În jurisprudența anterioară, Curtea a considerat că scopurile urmărite de autorități nu prezintă relevanță (Hotărârea La Scala, citată la nota de subsol 90, Hotărârea Comisia/Italia, citată la nota de subsol 90, punctul 70), concentrându-se în schimb asupra aspectului dacă sunt sau nu sunt îndeplinite criteriile de existență a contractului de achiziții publice.

în vedere de legiuitorul Uniunii Europene în cursul procesului de legiferare.

76. Includerea PAI în categoria contractelor de achiziții publice de lucrări ar avea, în cadrul prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, consecința practică de a descuraja inițiativele private în domeniul sistematizării și dezvoltării terenurilor deoarece, dacă s-ar stabili că intră sub incidența directivelor privind achizițiile publice, PAI ar părea că se opune scopului central al achizițiilor publice, și anume tratamentul egal pentru toți participanții. În acest caz, singura opțiune posibilă din legea privind sistematizarea ar fi modelul clasic conform căruia autoritățile publice întocmesc și adoptă toate documentele referitoare la sistematizarea și la utilizarea terenurilor, finanțează și organizează executarea și punerea în aplicare a măsurilor conținute în aceste documente, în mod direct și din bugetul public.

77. În consecință, Curtea ar trebui să analizeze cu prudență aspectul dacă prezenta cauză ridică vreo problemă legată de achizițiile publice, mai exact faptul dacă normele actuale intră în domeniul de aplicare al directivelor în cauză, pentru a nu lărgi semnificația anumitor criterii din cadrul directivelor privind achizițiile publice cu scopul de a încadra acest acord în normele privind achizițiile publice. Dacă ar proceda astfel, Curtea ar ajunge la o soluție procustiană [97].

B — *Cerințele pentru aplicarea directivelor*

78. Este de necontestat faptul că în prezenta cauză municipalitățile care atribuie PAI sunt autorități contractante, că dezvoltatorii sunt operatori economici și că între cele două entități se încheie un contract în formă scrisă, în sensul Directivelor 93/37 și 2004/18. Pe de altă parte, acțiunea formulată de Comisie privește doar PAI care se situează deasupra pragurilor financiare relevante stabilite prin Directivele 93/37 și 2004/18.

79. Problema dacă respectivul contract are caracteristicile unui contract cu titlu oneros în sensul directivelor aplicabile este însă controversată.

1. Există un caracter oneros al contractului derivat de la autoritatea contractantă?

80. Caracterul oneros a fost interpretat în sens larg de către Curte, având în vedere

97 — În mitologia greacă, Procust era un tâlhar și un hoț din Atica, fierar de meserie, care ataca oamenii și apoi îi întindea sau le tăia picioarele pentru a ajunge la dimensiunile unui pat din fier.

obiectivele directivelor privind achizițiile publice, și anume deschiderea piețelor interne de achiziții pentru concurență și evitarea obstacolelor din calea exercitării libertăților fundamentale recunoscute în tratat [98].

81. Deși caracterul oneros nu se referă, așadar, exclusiv la bani [99], întrebarea este dacă acest caracter oneros trebuie să fie raportat la autoritatea contractantă însăși sau dacă este suficient ca acesta să existe în mod independent de sursă. Ultima interpretare ar implica faptul că dispozițiile contractului de achiziții publice de lucrări ar fi aplicabile și în cazul în care un particular finanțează și execută lucrări publice pe propriul teren, în acord cu autoritatea contractantă și autorizat fiind de aceasta, fără ca particularul să aibă vreun beneficiu economic corespunzător pentru sine și fără ca autoritatea contractantă să aibă vreo obligație legală cu privire la executarea acestor lucrări [100].

82. În Hotărârea La Scala, Curtea a considerat că, deși obligația de a suporta costurile de dezvoltare îi revenea proprietarului-dezvoltator, în cauza respectivă a existat un caracter oneros, deoarece municipalitatea avea obligația de a executa lucrările de infrastructură necesare.

83. Din punctul nostru de vedere, acea cauză este diferită de prezenta cauză. Prin renunțarea la taxa aferentă sistematizării și dezvoltării, care în astfel de situații era de regulă percepută, autoritatea contractantă a suferit o atingere din punct de vedere economic, situație care nu se regăsește în prezenta procedură.

84. În opinia Curții, exprimată în Hotărârea Parking Brixen, autoritatea contractantă trebuia să plătească compensația în mod direct furnizorului de servicii pentru ca respectivul contract să prezinte caracteristicile unui contract de achiziții publice de servicii [101]. Opinia Curții a fost, așadar, că serviciul în cauză (gestionarea unei parcări publice) nu constituia obiectul unui contract de achiziții publice de servicii, deoarece remunerația nu provenea de la autoritatea publică vizată, ci din sumele plătite de terți pentru folosirea parcării în cauză [102].

98 — Considerentul (2) al Directivei 2004/18, Concluziile prezentate de avocatul general Kokott în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Auroux, citată la nota de subsol 90, punctul 57.

99 — Jurisprudența Curții a utilizat, până în prezent, acest concept legat de „caracterul oneros”.

100 — Acesta ar fi cazul prevăzut la articolul 120 alineatul (7) din LUV, care exonerează de obligația de a organiza o procedură de cerere de ofertă pentru selectarea executantului lucrărilor publice incluse în PAI dacă o singură persoană este proprietara terenului sau dacă există un acord unanim între proprietarii de terenuri și dezvoltator.

101 — Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen (C-458/03, Rec., p. I-8585, punctul 39).

102 — *Ibidem*, punctul 40.

85. Avocatul general Mengozzi și-a exprimat recent punctul de vedere, în Concluziile prezentate în cauza Helmut Muller, conform căruia noțiunea de caracter oneros se întemeiază pe ideea unui schimb de servicii între autoritatea contractantă, care plătește un preț, și executantul de lucrări, căruia i se cere să execute una sau mai multe lucrări. Așadar, potrivit avocatului general Mengozzi, contractele de achiziții publice implică în mod evident *obligații reciproce* [103].

86. Suntem de acord cu acest punct de vedere. Din punctul nostru de vedere, existența caracterului oneros este condiționată de necesitatea ca autoritatea contractantă să suporte atingerea din punct de vedere economic fie în mod pozitiv, sub forma unei obligații față de operatorul economic, fie în mod negativ, sub forma unei pierderi a veniturilor sau resurselor care altfel ar fi rămas necheltuite.

87. Simpla competență a autorității contractante de a cere unui terț să plătească contravaloarea lucrărilor sau a serviciilor nu poate fi suficientă, în pofida susținerilor Comisiei, deoarece nu există nicio relație care să presupună obligații reciproce care să țină de natura unui schimb de prestații cu o valoare economică tangibilă între autoritatea contractantă și operatorii economici care execută lucrările sau prestează serviciile în cauză.

88. Acest lucru este susținut de faptul că unul dintre scopurile directivelor privind achizițiile publice este să asigure că nu există o denaturare a concurenței atunci când autoritățile contractante cheltuiesc bani în cadrul unor proceduri de achiziții publice [104]. Rezultă că, în situația în care autoritatea contractantă nu cheltuiește niciun fond public, nu există niciun pericol de denaturare a concurenței în sensul Directivelor 93/37 și 2004/18 [105].

89. Prin urmare, cerința cu privire la caracterul oneros presupune că autoritatea

103 — Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Helmut Müller, citată la nota de subsol 93, punctul 77.

104 — Acest lucru poate fi dedus din scopul general al prevenirii denaturării concurenței prevăzut la considerentul (2). A se vedea și Bovis, citat la nota de subsol 85, p. 14-22.

105 — Această situație este similară situațiilor în care nu se aplică dispozițiile din dreptul UE privind ajutorul de stat din cauză că nu există o sarcină asupra resurselor publice corelativă avantajului creat de normele interne relevante, deoarece avantajul respectiv este finanțat din resurse private. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 martie 1993, Slomann Neptun (cauzele conexate C-72/91 și C-73/91, Rec., p. I-887, punctele 19 și 21), și Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec., p. I-2099, punctele 59-61).

contractantă trebuie să folosească propriile fonduri fie în mod direct, fie în mod indirect [106]. Finanțarea directă va avea loc în situația în care autoritatea contractantă folosește fonduri publice pentru a plăti lucrările sau serviciile în cauză. Finanțarea indirectă va avea loc în situația în care autoritatea contractantă suferă o atingere din punct de vedere economic, ca urmare a aplicării modalității de finanțare a lucrărilor sau a serviciilor.

90. În prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, responsabilitatea finanțării costurilor pentru dezvoltare în cadrul procedurii PAI indirecte îi revine dezvoltatorului, însă acesta are dreptul de a recupera aceste costuri de la proprietarii de terenuri. Așadar, dezvoltatorul este cel care plătește pentru lucrările publice impuse de proiectul de dezvoltare.

106 — În Hotărârea din 18 noiembrie 2004, Comisia/Germania (C-126/03, Rec., p. I-11197, punctul 20), Comisia a statuat că utilizarea resurselor publice nu constituie un factor care să determine dacă este sau nu este vorba despre un contract de achiziții publice în sensul articolelor 8 și 11 din Directiva 92/50, citată la nota de subsol 70. În respectiva cauză, autorității publice (municipalitatea München) i s-a atribuit un contract de achiziții publice de servicii de la o altă autoritate contractantă, iar problema care se ridica era dacă fusese legal ca municipalitatea să atribuie în avans unei întreprinderi private o responsabilitate privind prestarea unui serviciu care rezulta din primul contract menționat, fără o invitație de participare la licitație potrivit directivei în cauză. În acest context este clar că a existat un schimb economic între municipalitate și întreprinderea privată, chiar dacă aceasta era în mod evident finanțată din veniturile „private" ale municipalității, provenite din contractul de achiziții publice de servicii care a fost atribuit acestei municipalități. Nu credem că intenția Curții a fost să stabilească faptul că noțiunea de caracter oneros nu ar constitui un element esențial al unui contract de achiziții publice sau că acest caracter oneros nu trebuie să derive în mod direct sau indirect din resursele autorității contractante. Întreaga *rațiune* a legislației UE cu privire la achizițiile publice este de a crea condiții concurențiale, transparente și nediscriminatorii pentru schimburile economice dintre autoritățile publice și întreprinderile private, iar nu de a reglementa relațiile economice între întreprinderi care își procură în mod reciproc bunuri sau servicii.

91. Cerința cu privire la caracterul oneros nefiind îndeplinită în prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, singurul caz în care dispozițiile Directivei 93/37 și ale Directivei 2004/18 pot fi aplicate legislației regionale este cazul în care se poate spune că sunt îndeplinite caracteristicile concesionării de lucrări publice, deoarece concesionările de servicii publice sunt excluse din aceste directive [107].

2. Este o concesionare de lucrări publice?

92. În prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor are loc o dezbatere amplă cu privire la aspectul dacă scopul principal al PAI este furnizarea unui serviciu sau este executarea unor lucrări publice, deoarece nu se poate contesta faptul că ambele

107 — Directiva 93/37 se aplică doar lucrărilor, iar articolul 17 din Directiva 2004/18 exclude serviciile din domeniul de aplicare al acestei directive. Articolul 17 nu aduce atingere articolului 3 din Directiva 2004/18, însă respectivul articol nu prezintă relevanță în contextul prezentei cauze.

elemente sunt prezente [108]. Cu toate acestea, nu este necesar să abordăm această chestiune, deoarece situația în speță nu prezintă, în opinia noastră, caracteristicile unei concesionări de lucrări publice, iar acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu privește concesionările de servicii publice.

93. 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 [109]. În situația din prezenta cauză, dezvoltatorul (care în acest caz este *concesionarul*) nu are dreptul de a exploata lucrarea rezultată.

94. În cadrul PAI, toate lucrările publice definite în contract (și anume construcția de drumuri și șosele, de locuri de parcare, de semne rutiere, de rețele de distribuire a apei, a gazului și a electricității, de instalații de evacuare a apei uzate, precum și construcția de spații verzi, printre care construcția de parcuri și plantarea de copaci) devin, la finalizare, proprietatea autorității contractante [110]. Aceste lucrări pot fi utilizate ca atare în mod gratuit (străzi, parcuri, clădiri publice) sau în schimbul unei sume stabilite de autoritatea contractantă sau de organismul căruia i-au fost atribuite gestionarea și întreținerea structurilor respective. Dezvoltatorii nu primesc un drept de exploatare a acestor lucrări

108 — În prezenta cauză, răspunsul la întrebarea cu privire la scopul principal al contractului depinde de faptul dacă accentul cade pe structura costurilor de dezvoltare sau pe câștigul din dezvoltare generat de un PAI. Potrivit informațiilor disparate incluse în dosarul cauzei, componenta lucrărilor publice este, în cadrul costurilor de dezvoltare, în mod evident mult mai mare decât componenta serviciilor. Cu toate acestea, Spania subliniază că programele de acțiune integrată au caracterul unor servicii legate de investițiile în proprietăți imobiliare, făcând referire la faptul că lucrările publice sunt doar incidentale obiectivului general al unui PAI, care este crearea de loturi destinate construcției în vederea desfășurării unor lucrări de construcție private. Așadar, din punct de vedere economic, PAI trebuie să genereze pentru proprietarii de terenuri oportunități economice a căror valoare depășește costurile lucrărilor publice și alte costuri de dezvoltare, printre care și remunerația dezvoltatorului. În cadrul celor două programe de acțiune integrată descrise de Muñoz Gielen și de Korthals Altes, citați la nota de subsol 27, p. 69, costurile de dezvoltare pentru metrul pătrat de construcție au fost de 89 EUR și, respectiv, de 54 EUR, iar prețul de pe piața liberă al terenului dezvoltat pe metru pătrat de construcție a fost de 512 EUR și, respectiv, de aproximativ 500 EUR. Acest lucru poate sprijini argumentul că scopul economic și juridic al unui PAI este furnizarea unui serviciu public proprietarilor de terenuri de către dezvoltator, iar nu executarea de lucrări publice pentru autoritatea contractantă.

109 — Articolul 1 alineatul (3) din Directiva 2004/18 și articolul 1 litera (d) din Directiva 93/37.

110 — Potrivit articolului 16 din TRLS, proprietarii de terenuri sunt obligați să cedeze autorităților competente atât terenul necesar pentru construirea de drumuri, spații verzi și alte zone comune, precum și 5-15 % din terenul pe care îl dețin în proprietate pentru utilitate publică. Acest articol este pus în aplicare de articolul 23 din LUV care precizează obligația proprietarilor de terenuri de a ceda teren cu titlu gratuit pentru a fi folosit în scopuri publice, ca parte a dezvoltării. (Ar trebui reamintit că loturile pentru construcții pe care le primesc proprietarii nu sunt în mod necesar situate pe terenurile pe care aceștia le aveau în proprietate înainte de PAI.) În conformitate cu articolul 180 alineatul (2) LUV, redistribuirea (*reparcelacion forzosa)* presupune transferarea acestor suprafețe către autoritatea locală vizată. Articolul 188 alineatul (2) din LUV precizează care este momentul în care se va considera că lucrările de urbanizare au fost primite de autoritățile administrative, precum și momentul în care obligația de întreținere este transferată către aceste autorități. Din toate precizările de mai sus rezultă că, în cazul în care PAI ar fi clasificate drept contracte de achiziții publice de servicii, acestea ar fi excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2004/18, întrucât se referă la achiziția de terenuri și de alte bunuri imobile.

publice deoarece nu au posibilitatea de a recupera costurile de la utilizatorul structurilor în cazurile respective. În schimb, aceştia primesc remuneraţia în bani sau sub forma unor loturi de teren de la proprietarii de terenuri. Însă primirea loturilor de teren nu poate fi considerată o exploatare a lucrărilor publice deoarece lucrările publice definite de un PAI reprezintă construirea unor lucrări de infrastructură, precum şi racordarea la reţelele existente [111]. Aceste loturi sunt proprietatea dezvoltatorilor. Cu siguranţă, aceştia pot exploata loturile respective, dar în calitate de proprietari, iar nu în calitate de concesionari.

95. În consecinţă, nu există niciun drept de exploatare a lucrărilor rezultate în urma aplicării unui PAI, iar contractul nu poate avea caracteristicile unei concesionări de lucrări, chiar în ipoteza în care s-ar susţine că principalul scop al contractului este executarea unor lucrări.

96. În situaţia în care scopul principal al PAI ar fi calificat drept serviciu, întrebarea care se ridică este dacă dezvoltatorul are dreptul de a-şi exploata propriul serviciu [112]. Răspunsul la această întrebare nu este însă decisiv pentru soluţionarea prezentei acţiuni în constatarea neîndeplinirii obligaţiilor, deoarece, dacă ar prezenta caracteristicile unei concesionări de servicii, atunci scopul principal al PAI nu ar intra în sfera de aplicare a dispoziţiilor relevante din directivele menţionate în concluziile Comisiei prezentate în cadrul cererii introductive.

97. Cu toate acestea, chiar dacă am presupune că dreptul de proprietate asupra terenului pe care îl primeşte dezvoltatorul ar putea prezenta caracteristicile unui drept de exploatare atribuit (opinie pe care noi nu o susţinem), un astfel de drept este atribuit pentru o perioadă nedeterminată, fapt ce intră în contradicţie cu definiţia concesionării dată de Curte în Hotărârile Helmut Müller şi Pressetext [113].

98. Prin urmare, considerăm că Directivele 93/37 şi 2004/18 nu se aplică prezentei cauze şi, în consecinţă, acţiunea Comisiei trebuie respinsă.

111 — Potrivit articolului 11 din LUV, loturile intravilane (*solares*) sunt loturi care au fost supuse dezvoltării şi dispun cel puţin de următoarele servicii: (i) acces la unul sau mai multe drumuri publice, (ii) alimentare cu apă potabilă şi electricitate la un nivel suficient pentru a satisface cererea preconizată, (iii) o reţea de canalizare, (iv) acces pietonal cu străzi asfaltate şi iluminate. În plus, loturile intravilane trebuie să fi fost racordate, prin intermediul infrastructurii necesare, la utilităţile publice aflate pe terenurile din vecinătate.

112 — Spania susţine că PAI ar trebui calificat drept o concesionare de servicii în cazul în care dezvoltatorul dobândeşte dreptul de a furniza şi de a exploata un serviciu public.

113 — Curtea a hotărât că atribuirea unei concesionări pe durată nedeterminată ar putea împiedica, în timp, concurenţa şi astfel s-ar opune scopului central al normelor privind achiziţiile publice. A se vedea Hotărârea din 19 iunie 2008, Pressetext (C-454/06, Rep., p. I-4401, punctul 74), şi Hotărârea Helmut Müller, citată la nota de subsol 93, punctul 79.

VI — Concluzie

99. Propunem Curții să respingă acțiunea formulată de Comisie și să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.