HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

19 aprilie 2007 *

În cauza C-295/05,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Tribunal Supremo (Spania), prin decizia din 1 aprilie 2005, primită de Curte la 21 iulie 2005, în procedura

Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo)

împotriva

Transformación Agraria SA (Tragsa),

Administración del Estado,

* Limba de procedură: spaniola.

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul C. W. A. Timmermans, președinte de cameră, domnul R. Schintgen, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii G. Arestis (raportor) și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: domnul L. A. Geelhoed,
grefier: domnul H. von Holstein, grefier adjunct,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 15 iunie 2006,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo), de doamna D. P. Thomas de Carranza y Méndez de Vigo, procuradora, și de R. Vázquez del Rey Villanueva, abogado;

— pentru Transformación Agraria SA (Tragsa), de S. Ortiz Vaamonde și I. Pereña Pinedo, abogados;

— pentru guvernul spaniol, de domnul F. Díez Moreno, în calitate de agent;

— pentru guvernul lituanian, de domnul D. Kriaučiūnas, în calitate de agent;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii X. Lewis și F. Castillo de la Torre, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 septembrie 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește aspectul dacă, având în vedere articolul 86 alineatul (1) CE, un stat membru poate conferi unei întreprinderi aflate în proprietate publică un regim juridic care să îi permită să realizeze

operațiuni fără a fi supusă prevederilor 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), ale Directivei 93/36/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri (JO L 199, p. 1) și ale Directivei 93/37/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO L 199, p. 54) și dacă aceste directive se opun unui asemenea regim.

2 Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între Asociación Nacional de Empresas Forestales (denumită în continuare „Asemfo"), pe de o parte, și Administración del Estado, pe de altă parte, având ca obiect o plângere cu privire la regimul juridic de care beneficiază Transformación Agraria SA (denumită în continuare „Tragsa").

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

3 Articolul 1 din Directiva 92/50 prevedea:

„În sensul prezentei directive:

(a) «*contractele de achiziții publice de servicii*» sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între un prestator de servicii și o autoritate contractantă [...]

[...]

(b) «*autorități contractante*» înseamnă statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public, asociațiile formate din una sau mai multe dintre aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public.

[...]" [traducere neoficială]

4 Articolul 1 din Directiva 93/36 prevedea:

„În sensul prezentei directive:

(a) «contractele de achiziții publice de bunuri» sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în scris, având ca obiect achiziționarea, cumpărarea în rate, închirierea sau leasingul produselor, cu sau fără opțiunea de cumpărare, între un furnizor (persoană fizică sau juridică) și una dintre autoritățile contractante definite la litera (b). Furnizarea acestor produse poate include în mod accesoriu lucrări de montaj și de instalare;

(b) «autoritățile contractante» înseamnă statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe dintre aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public;

[...]" [traducere neoficială]

5 Articolul 1 din Directiva 93/37 avea următorul cuprins:

„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 ori execuția, ori deopotrivă execuția și proiectarea lucrărilor referitoare la una dintre activitățile menționate în anexa II sau a unei lucrări definite la litera (c), ori realizarea, prin orice mijloc, a unei lucrări care să răspundă nevoilor precizate de autoritatea contractantă;

(b) sunt considerate «autorități contractante» statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe dintre aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public.

[...]" [traducere neoficială]

Reglementarea națională

Legislația privind contractele de achiziții publice

6 Legea 13/1995 din 18 mai 1995 privind contractele de achiziții publice atribuite de administrațiile publice (BOE nr. 119, din 19 mai 1995, p. 14601), în versiunea codificată prin Decretul legislativ regal 2/2000 din 16 iunie 2000 (BOE nr. 148, din 21 iunie 2000, p. 21775, denumită în continuare „Legea 13/1995"), prevede la articolul 152:

„1. Administrația poate efectua lucrări prin intermediul propriilor servicii și cu propriile resurse umane sau materiale sau în cooperare cu antreprenori privați, cu condiția ca, în acest ultim caz, valoarea lucrărilor să fie inferioară [...], dacă se află în una dintre circumstanțele următoare:

a) în cazul în care administrația dispune de fabrici, de echipament, de ateliere ori de servicii tehnice sau industriale potrivite pentru realizarea lucrărilor planificate, situație în care acest sistem de executare trebuie în mod normal utilizat.

[...]"

7 Articolul 194 din Legea 13/1995 prevede:

„1. Administrația poate fabrica bunuri mobile prin intermediul propriilor servicii și cu propriile resurse umane sau materiale sau în cooperare cu antreprenori privați, cu condiția ca, în acest ultim caz, valoarea lucrărilor să fie inferioară limitelor stabilite la articolul 177 alineatul 2, dacă se află în una dintre circumstanțele următoare:

a) în cazul în care administrația dispune de fabrici, de echipament, de ateliere ori de servicii tehnice sau industriale potrivite pentru realizarea lucrărilor planificate, situație în care acest sistem de executare trebuie în mod normal utilizat.

[...]"

Regimul juridic al Tragsa

8 Înființarea Tragsa a fost autorizată prin articolul 1 din Decretul regal 379/1977 din 21 ianuarie 1977 (BOE nr. 65, din 17 martie 1977, p. 6202).

9 Regimul juridic al Tragsa, instituit prin decretul regal menționat, a fost modificat succesiv până la adoptarea Legii 66/1997 din 30 decembrie 1997 privind măsuri fiscale, administrative și de ordin social (BOE nr. 313, din 31 decembrie 1997, p. 38589), astfel cum a fost modificată prin Legea 53/2002 din 30 decembrie 2002 (BOE nr. 313, din 31 decembrie 2002, p. 46086) și prin Legea 62/2003 din 30 decembrie 2003 (BOE nr. 313, din 31 decembrie 2003, p. 46874, denumită în continuare „Legea 66/1997").

10 Potrivit articolului 88 din Legea 66/1997, intitulat „Regimul juridic":

„1. [Tragsa] este o societate de stat [...] care prestează servicii esențiale în domeniul dezvoltării rurale și al conservării mediului, potrivit dispozițiilor prezentei legi.

2. Comunitățile autonome pot participa la capitalul social al Tragsa prin cumpărarea de acțiuni, a căror înstrăinare trebuie să facă obiectul unei autorizări din partea Ministerului Finanțelor, la propunerea Ministerului Agriculturii, Pescuitului și Alimentației și a Ministerului Mediului.

3. Tragsa are ca obiect:

a) realizarea tuturor tipurilor de acțiuni, de lucrări și de prestări de servicii în domeniile agriculturii, creșterii animalelor, silviculturii, dezvoltării rurale,

conservării și protecției naturii și a mediului, acvaculturii și pescuitului, precum și acțiunile necesare pentru îmbunătățirea utilizării și a gestionării resurselor naturale, în special executarea de lucrări de conservare și de îmbogățire a patrimoniului istoric spaniol în mediul rural [...];

b) elaborarea de studii, de planuri, de proiecte și orice tip de consultanță și asistență tehnică și de formare în domeniile agriculturii, silviculturii, dezvoltării rurale, protecției și ameliorării mediului, acvaculturii și pescuitului, conservării naturii, precum și în domeniul utilizării și gestionării resurselor naturale;

c) activități agricole, de creștere a animalelor, silvice și de acvacultură și comercializarea produselor care rezultă din acestea, administrarea și gestionarea fermelor, a munților, a centrelor agricole, silvice, de mediu sau de protecție a naturii, precum și gestionarea spațiilor și a resurselor naturale;

d) promovarea, dezvoltarea și adaptarea de noi tehnici, de noi echipamente și sisteme legate de agricultură, de domeniul silvic, de mediu, de acvacultură sau de pescuit, de protecția naturii și de sisteme care urmăresc folosirea rațională a resurselor naturale;

e) fabricarea și comercializarea de bunuri mobile legate de aceleași domenii;

f) prevenirea și lupta împotriva calamităților și a bolilor la plante și la animale și împotriva incendiilor de pădure, precum și realizarea de lucrări și de acțiuni de sprijin tehnic cu caracter urgent;

g) finanțarea construirii sau exploatării infrastructurilor agricole, de mediu și a echipamentelor pentru populația rurală, precum și înființarea de societăți și participarea în cadrul unor societăți deja înființate care au legătură cu obiectul social al întreprinderii;

h) realizarea, la cererea unor terți, de acțiuni, lucrări, asistență tehnică, consiliere și prestări de servicii în domeniul rural, agricol, silvic și al mediului, pe teritoriul sau în afara teritoriului național, în mod direct sau prin filialele sale.

4. În calitate de instrument propriu și serviciu tehnic al administrației, Tragsa este obligată să realizeze, în mod exclusiv, direct sau prin filialele sale, lucrările care îi sunt încredințate de administrația generală a statului, de comunitățile autonome și de organismele de drept public care depind de acestea, în domeniile care constituie obiectul social al societății și în special pe cele care au un caracter urgent sau care sunt impuse din cauza unor situații de urgență constatate.

[...]

5. Nici Tragsa, nici filialele acesteia nu pot participa la procedurile de atribuire de contracte desfășurate de autoritățile publice al căror instrument sunt. Cu toate acestea, atunci când nu există niciun ofertant, i se poate încredința Tragsa executarea activității care face obiectul cererii de ofertă cu caracter public.

6. Valoarea lucrărilor de structură, a lucrărilor, a proiectelor, a studiilor și a bunurilor realizate prin intermediul Tragsa este determinată prin aplicarea la etapele efectuate a tarifelor corespunzătoare, care trebuie determinate de autoritatea competentă. Tarifele menționate sunt calculate astfel încât să reflecte costurile reale de realizare și aplicarea acestora la etapele realizate reprezintă o justificare a investiției sau a serviciilor realizate.

7. Contractele de lucrări, de bunuri, de consultanță și de asistență și de servicii pe care Tragsa și filialele acesteia le încheie cu terții se supun dispozițiilor legii [13/1995] în ceea ce privește publicitatea, procedurile de atribuire și formele acestora, cu condiția ca valoarea contractelor să fie egală sau superioară valorii stabilite la articolul 135 alineatul 1, la articolul 177 alineatul 2 și la articolul 203 alineatul 2 din [legea menționată]".

11 Decretul regal 371/1999 din 5 martie 1999, care stabilește regimul Tragsa (BOE nr. 64, din 16 martie 1999, p. 10605), precizează regimul juridic, economic și administrativ al acestei societăți și al filialelor sale în raporturile lor cu administrațiile publice în domeniul acțiunii administrative, pe teritoriul național sau în afara acestuia, în calitatea lor de instrument propriu și de serviciu tehnic al acestor administrații.

12 Potrivit articolului 2 din Decretul regal 371/1999, capitalul social al Tragsa este deținut în întregime de persoane de drept public.

13 Articolul 3 din decretul regal menționat, intitulat „Regimul juridic", prevede:

„1. Tragsa și filialele acesteia sunt un instrument propriu și un serviciu tehnic al administrației generale a statului și al administrației fiecărei comunități autonome interesate.

Diferitele departamente sau ministere ale comunităților autonome care fac parte din administrațiile publice menționate, precum și organismele care depind de acestea și entitățile de orice natură care au legătură cu acestea pentru realizarea planurilor lor de intervenție pot însărcina Tragsa sau filialele acesteia cu lucrări și activități necesare pentru exercitarea competențelor și misiunilor lor, precum și cu lucrări și activități complementare sau accesorii, în conformitate cu regimul stabilit în prezentul decret regal.

2. Tragsa și filialele acesteia sunt obligate să realizeze lucrările și activitățile care le-au fost încredințate de administrație. Această obligație are ca obiect, în mod exclusiv, comenzile care le sunt încredințate în calitate de instrument propriu și de serviciu tehnic în domenii care au legătură cu obiectul său social.

3. Intervențiile urgente decise în cadrul catastrofelor naturale sau al calamităților de orice natură care le sunt încredințate de autoritatea competentă au pentru Tragsa și filialele acesteia nu doar un caracter obligatoriu, ci și un caracter prioritar.

În situațiile de urgență, în care autoritățile publice trebuie să acționeze prompt, acestea vor putea să folosească în mod direct Tragsa și filialele acesteia și vor putea să dispună ca acestea să intervină când este necesar pentru a asigura o protecție cât mai eficientă a persoanelor și a bunurilor, precum și continuarea furnizării de servicii.

În acest scop, Tragsa și filialele acesteia vor fi integrate în dispozitivele existente de prevenire a riscurilor, precum și în planurile de intervenție și se vor supune protocoalelor de aplicare a acestora. În acest tip de situații, acestea vor mobiliza, la cerere, toate mijloacele de care dispun.

4. În cadrul relațiilor de colaborare sau de cooperare cu alte administrații sau entități de drept public, administrațiile publice pot propune serviciile Tragsa și ale filialelor acesteia, considerate a fi instrumentul lor propriu, pentru ca aceste alte administrații sau entități de drept public să le utilizeze în calitate de instrument propriu [...]

5. [...] Funcțiile de organizare, de tutelă și de control legate de Tragsa și de filialele acesteia sunt îndeplinite de Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației, precum și de Ministerul Mediului.

6. Relațiile pe care le au Tragsa și filialele sale cu autoritățile publice în calitate de instrument propriu și de serviciu tehnic sunt de natură instrumentală, iar nu contractuală. În consecință, acestea au, din toate punctele de vedere, o natură internă, de dependență și subordonare."

14 Articolul 4 din Decretul regal 371/1999, intitulat „Regimul economic", are următorul cuprins:

„1. Potrivit articolului 3 din prezentul decret regal, drept contraprestație pentru lucrările, asistența tehnică, consilierea, livrările și prestările de servicii care le sunt încredințate, Tragsa și filialele acesteia percep o sumă corespunzătoare cheltuielilor efectuate, aplicând sistemul tarifar stabilit în prezentul articol [...]

2. Tarifele sunt calculate și aplicate pe etape de execuție și astfel încât să reflecte costurile reale și totale, fie directe, fie indirecte, ale realizării acestora.

[...]

7. Noile tarife, modificarea celor existente, precum și procedurile, mecanismele și modalitățile de modificare sunt adoptate de fiecare autoritate publică pentru care Tragsa și filialele acesteia constituie instrumentul propriu și serviciul tehnic.

[...]"

15 În sfârșit, articolul 5 din Decretul regal 371/1999, intitulat „Regimul administrativ de intervenție", prevede:

„1. Intervențiile obligatorii încredințate Tragsa sau filialelor acesteia fac obiectul, după caz, al proiectelor, al memoriilor sau al altor documente tehnice [...]

2. Înainte de a defini comanda, organele competente aprobă aceste documente și urmează procedurile obligatorii, formalitățile tehnice, juridice, bugetare și de control și aprobare a cheltuielilor.

3. Comanda fiecărei intervenții obligatorii este comunicată în mod formal de administrație către Tragsa sau filialele acesteia, prin intermediul unei cereri care conține, în afara informațiilor utile, denumirea autorității, termenul de realizare, suma necesară pentru realizare, poziția bugetară corespunzătoare și, dacă este cazul, anuitățile pe care se repartizează finanțarea și suma aferentă, precum și directorul desemnat pentru intervenția care va fi realizată. [...]

[...]"

Acțiunea principală și întrebările preliminare

16 Faptele, astfel cum rezultă din decizia de trimitere, pot fi rezumate după cum urmează.

17 La 23 februarie 1996, Asemfo a depus o plângere împotriva Tragsa pentru a se constata că aceasta din urmă a abuzat de poziția sa dominantă pe piața spaniolă a lucrărilor, serviciilor și proiectelor silvice, prin nerespectarea procedurilor de atribuire prevăzute de Legea 13/1995. Potrivit asociației respective, statutul special de care se bucură Tragsa permite acestei societăți să execute un mare număr de operațiuni la comanda directă a administrației, cu încălcarea principiilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziții publice și la libera concurență, ceea ce ar elimina orice concurență pe piața spaniolă. Fiind o întreprindere aflată în proprietate publică în sensul dreptului comunitar, Tragsa nu ar putea beneficia, sub pretextul că

este vorba de un serviciu tehnic al administrației, de un tratament privilegiat din punct de vedere al regulilor privind atribuirea contractelor de achiziții publice.

18 Prin decizia autorității competente din 16 octombrie 1997, respectiva plângere a fost respinsă pe motiv că Tragsa este un serviciu propriu al administrației, care nu are o putere de decizie autonomă și este obligată să execute lucrările care îi sunt comandate. Activitatea acestei societăți nu ar avea legătură cu dreptul concurenței, aceasta operând în afara pieței.

19 Respectiva decizie de respingere a făcut obiectul unei acțiuni introduse de Asemfo în fața Tribunal de Defensa de la Competencia. Prin hotărârea din 30 martie 1998, această instanță a respins acțiunea, considerând că operațiunile efectuate de Tragsa sunt realizate chiar de către administrație și că, astfel, nu ar putea fi vorba de încălcarea dreptului comunitar al concurenței decât dacă această societate ar acționa în mod autonom.

20 Asemfo a atacat această hotărâre în fața Audiencia Nacional, care, la rândul său, prin hotărârea din 26 septembrie 2001, a confirmat hotărârea pronunțată în primă instanță.

21 Asemfo a introdus un recurs împotriva acestei hotărâri în fața Tribunal Supremo, susținând că Tragsa, în calitate de întreprindere aflată în proprietate publică, nu trebuie calificată drept serviciu propriu al administrației, ceea ce i-ar permite să deroge de la regulile de atribuire a contractelor de achiziții publice, și că regimul juridic al acestei societăți, astfel cum a fost definit la articolul 88 din Legea 66/1977, nu ar fi compatibil cu dreptul comunitar.

22 După ce a constatat că Tragsa constituie un instrument de care dispune administrația și că această societate se limitează la executarea ordinelor autorităților publice, fără a avea posibilitatea să le refuze, nici să fixeze prețul acestor intervenții, Tribunal Supremo a exprimat unele îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea regimului juridic al Tragsa cu dreptul comunitar, ținând cont de jurisprudența Curții privind aplicabilitatea, în cazul întreprinderilor aflate în proprietate publică, a prevederilor acestuia referitoare la atribuirea contractelor de achiziții publice și la libera concurență.

23 În plus, reamintind faptul că, în hotărârea din 8 mai 2003, Spania/Comisia (C-349/97, Rec., p. I-3851), Curtea a hotărât în legătură cu Tragsa că această societate trebuie considerată a fi un mijloc de care dispune administrația pentru a opera direct, instanța de trimitere precizează că, în cauza în legătură cu care fost sesizată, există situații de fapt care nu au fost luate în considerare în respectiva hotărâre, cum ar fi importanta participare publică pe piața lucrărilor agricole, care antrenează o perturbare importantă a acesteia, chiar dacă acțiunea acestei societăți este *de iure* exterioară pieței, în măsura în care, din punct de vedere juridic, administrația este cea care acționează.

24 În aceste condiții, Tribunal Supremo a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Având în vedere articolul 86 alineatul (1) CE, poate un stat membru al Uniunii Europene să atribuie *ex lege* unei întreprinderi aflate în proprietate publică un regim juridic care să îi permită realizarea de lucrări publice fără să fie supusă regimului general al atribuirii contractelor de achiziții publice prin cerere de ofertă, dacă nu este vorba de o situație de urgență sau de un interes public special, atât sub, cât și peste pragul economic prevăzut de directivele europene în această privință [?]

2) Este compatibil un astfel de regim juridic cu Directivele 93/36 [...] și 93/37 [...] și cu Directivele 97/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 1997 [JO L 328, p. 1] și 2001/78/CE a Comisiei [din 13 septembrie 2001 (JO L 285, p. 1)] de modificare a unor directive anterioare, directivă modificată recent prin 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)] [?]

3) Soluțiile desprinse din hotărârea [...] Spania/Comisia sunt aplicabile în orice situație Tragsa și filialelor acesteia, având în vedere jurisprudența Curții în materia atribuirii contractelor de achiziții publice și faptul că administrația însărcinează Tragsa cu un număr mare de lucrări care, astfel, nu sunt supuse regimului liberei concurențe și că această situație poate cauza o perturbare semnificativă a pieței relevante?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitate

25 Tragsa, guvernul spaniol și Comisia Comunităților Europene contestă competența Curții de a se pronunța asupra cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare și pun la îndoială admisibilitatea întrebărilor formulate de instanța de trimitere, invocând mai multe argumente.

26 În primul rând, aceste întrebări ar avea ca obiect doar evaluarea măsurilor naționale și, astfel, nu ar intra în competența Curții.

27 În continuare, întrebările respective ar fi ipotetice, în măsura în care ar viza să răspundă la probleme nerelevante și care nu au legătură cu soluționarea litigiului din acțiunea principală. Dacă singurul motiv relevant invocat de Asemfo era încălcarea normelor privind atribuirea contractelor de achiziții publice, o asemenea încălcare nu ar permite prin ea însăși să se afirme că Tragsa abuzează de o poziție dominantă pe piață. În plus, nu pare posibil să se solicite Curții să interpreteze directivele privind atribuirea contractelor de achiziții publice în cadrul unei proceduri naționale ce vizează să verifice dacă această societate a abuzat de o pretinsă poziție dominantă.

28 În sfârșit, decizia de trimitere nu ar conține nicio informație cu privire la piața relevantă și la pretinsa poziție dominantă a Tragsa în cadrul acesteia. Decizia de trimitere nu ar conține nici vreun raționament detaliat legat de problema aplicabilității articolului 86 CE și nu ar menționa nimic despre aplicarea acestui articol coroborat cu articolul 82 CE.

29 În primul rând, trebuie reamintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, chiar dacă nu este de competența Curții să se pronunțe, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 234 CE, cu privire la compatibilitatea unor norme de drept intern cu dispozițiile dreptului comunitar, interpretarea acestor norme fiind de competența instanțelor naționale, Curtea rămâne competentă să furnizeze acestora toate elementele de interpretare proprii dreptului comunitar care le-ar permite să aprecieze compatibilitatea acestor norme cu reglementarea comunitară (hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson, C-506/04, Rec., p. I-8613, punctele 34 și 35, precum și jurisprudența citată).

30 În al doilea rând, tot în temeiul unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării între Curte și instanțele naționale, astfel cum se prevede la articolul 234 CE, numai instanța națională care este sesizată cu litigiul și care trebuie să își asume responsabilitatea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor adresate Curții. În consecință, dacă întrebările adresate au ca obiect interpretarea unei prevederi din dreptul comunitar, Curtea trebuie, în principiu, să se pronunțe (a se vedea în special hotărârea din 1 aprilie 2004, Bellio F.lli, C-286/02, Rec., p. I-3465, punctul 27, și hotărârea din 14 decembrie 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Rec., p. I-11987, punctele 16 și 17, precum și jurisprudența citată).

31 În al treilea rând, potrivit unei jurisprudențe consacrate, respingerea unei cereri formulate de o instanță națională nu este posibilă decât atunci când este evident că interpretarea dreptului comunitar solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului din acțiunea principală, când problema este de natură ipotetică sau când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care îi sunt adresate (hotărârea din 23 noiembrie 2006, Asnef-Equifax și Administración del Estado, C-238/05, Rec., p. I-11125, punctul 17 și jurisprudența citată).

32 În plus, Curtea a decis de asemenea că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului comunitar care să îi fie utilă instanței naționale presupune ca aceasta din urmă să definească situația de fapt și contextul normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin să explice situația de fapt pe care se bazează aceste întrebări (hotărârile din 9 noiembrie 2006, Nemec, C-205/05, Rec., p. I-10745, punctul 25, și Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, citată anterior, punctul 26 și jurisprudența citată).

33 În această privință, potrivit jurisprudenței Curții, este indispensabil ca instanța națională să ofere un minim de explicații cu privire la motivele alegerii prevederilor comunitare a căror interpretare o solicită și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului (hotărârea Nemec, citată anterior, punctul 26, și hotărârea din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții, C-94/04 și C-202/04, Rec., p. I-11421, punctul 38).

34 Este, desigur, adevărat că, în acțiunea principală, Curtea nu se poate pronunța asupra compatibilității regimului juridic al Tragsa cu dreptul comunitar, însă nimic nu o împiedică să furnizeze elementele de interpretare proprii dreptului comunitar care vor permite instanței de trimitere să se pronunțe ea însăși asupra compatibilității regimului juridic al Tragsa cu dreptul comunitar.

35 În aceste condiții, se impune să se analizeze dacă, în lumina jurisprudenței amintite la punctele 31-33 din prezenta hotărâre, Curtea dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care îi sunt adresate.

36 În ceea ce privește a doua și a treia întrebare, trebuie subliniat faptul că decizia de trimitere prezintă pe scurt, însă precis, faptele care se află la originea litigiului din acțiunea principală și dispozițiile relevante din dreptul național aplicabil.

37 Într-adevăr, din această decizie reiese clar că litigiul a survenit în urma unei plângeri depuse de Asemfo având ca obiect statutul juridic al Tragsa, aceasta din urmă având posibilitatea, potrivit reclamantei din acțiunea principală, să execute un mare număr de operațiuni la comanda directă a administrației, fără să fie respectate normele referitoare la publicitate prevăzute în directivele privind atribuirea contractelor de achiziții publice. În cadrul acestei proceduri, Asemfo susține de asemenea că, fiind o întreprindere aflată în proprietate publică, Tragsa nu trebuie să beneficieze, sub pretextul că este vorba de un serviciu tehnic al administrației, de un tratament privilegiat din punctul de vedere al normelor privind atribuirea contractelor de achiziții publice.

38 În plus, în cea de a doua și în cea de a treia întrebare, decizia de trimitere clarifică, referindu-se la jurisprudența Curții, pe de o parte, motivele pentru care instanța de trimitere solicită interpretarea directivelor privind atribuirea contractelor de achiziții publice și, pe de altă parte, legătura între reglementarea comunitară relevantă și legislația națională aplicabilă în această materie.

39 În ceea ce privește prima întrebare, care are ca obiect aspectul dacă articolul 86 alineatul (1) CE se opune regimului juridic al Tragsa, trebuie reamintit că, potrivit acestui articol, în ceea ce privește întreprinderile aflate în proprietate publică și întreprinderile cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive, statele membre nu adoptă și nu mențin nicio măsură contrară normelor Tratatului CE și în special celor prevăzute la articolul 12 CE și la articolele 81 CE-89 CE.

40 Din termenii clari ai articolului 86 alineatul (1) CE rezultă că acesta nu are un efect autonom, în sensul că trebuie coroborat cu normele relevante din tratat.

41 Din decizia de trimitere rezultă că dispoziția relevantă vizată de instanța de trimitere este articolul 86 alineatul (1) coroborat cu articolul 82 CE.

42 În această privință, trebuie remarcat că nu există o mențiune precisă în decizia de trimitere privind existența unei poziții dominante, exploatarea abuzivă a acesteia de către Tragsa și influența unei astfel de poziții asupra comerțului între statele membre.

43 În plus, se pare că în prima întrebare instanța de trimitere vizează, în esență, operațiunile susceptibile să fie calificate drept contracte de achiziții publice, premisă asupra căreia Curtea este, în orice caz, invitată să se pronunțe în cadrul celei de a doua întrebări.

44 Prin urmare, din cele de mai sus rezultă că, spre deosebire de cea de a doua și de cea de a treia întrebare, Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la prima întrebare.

45 Rezultă că, în timp ce prima întrebare trebuie declarată inadmisibilă, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare este admisibilă în ceea ce privește celelalte două întrebări.

Pe fond

Cu privire la a doua întrebare

46 Prin a doua întrebare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, în opinia Curții, Directivele 93/36 și 93/37, astfel cum au fost modificate prin Directivele 97/52, 2001/78 și 2004/18, se opun unui regim juridic precum cel de care beneficiază Tragsa, care îi permite acesteia să realizeze operațiuni fără a fi supusă regimului prevăzut în directivele respective.

47 Pentru început, trebuie constatat că, în ciuda referirilor instanței de trimitere la Directivele 97/52, 2001/78 și 2004/18, având în vedere atât contextul și data faptelor din litigiul din acțiunea principală, cât și natura activităților Tragsa, astfel cum s-a precizat la articolul 88 alineatul 3 din Legea 66/1997, această a doua întrebare trebuie examinată în raport cu normele prevăzute în directivele privind atribuirea contractelor de achiziții publice, mai exact Directivele 92/50, 93/36 și 93/37, care sunt relevante în cazul de față.

48 În această privință, trebuie reamintit că, potrivit definițiilor prevăzute la articolul 1 litera (a) din directivele menționate la punctul precedent, un contract de achiziții publice de servicii, de bunuri sau de lucrări presupune existența unui contract cu titlu oneros, încheiat în scris între, pe de o parte, un prestator de servicii, un furnizor sau un antreprenor și, pe de altă parte, o autoritate contractantă în sensul articolului 1 litera (b) din directivele menționate.

49 În cazul de față, trebuie remarcat în primul rând că, potrivit articolului 88 alineatele 1 și 2 din Legea 66/1997, Tragsa este o societate de stat la al cărei capital pot participa și comunitățile autonome. Alineatul 4 al articolului 88 și articolul 3 alineatul 1 primul paragraf din Decretul regal 371/1999 prevăd că Tragsa este un instrument propriu și un serviciu tehnic al administrației generale a statului și al administrației fiecărei comunități autonome vizate.

50 În continuare, astfel cum rezultă de la articolul 3 alineatele 2-5 și de la articolul 4 alineatele 1, 2 și 7 din Decretul regal 371/1999, Tragsa este obligată să îndeplinească comenzile care îi sunt încredințate de către administrația generală a statului, de comunitățile autonome și de organismele publice care depind de acestea din urmă, în domeniile care sunt cuprinse în obiectul său social, și aceasta nu dispune de posibilitatea de a fixa liber tarifele activităților sale.

51 În sfârșit, potrivit articolului 3 alineatul 6 din decretul regal menționat, raporturile Tragsa cu respectivele colectivități publice, în măsura în care această societate constituie un instrument propriu și un serviciu tehnic al acestora, nu sunt de natură contractuală ci, sub toate aspectele, au o natură internă, de dependență și subordonare.

52 Asemfo susține că raportul juridic care rezultă din comenzile pe care le primește Tragsa, cu toate că are în mod formal un caracter unilateral, în realitate, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții, este un raport contractual incontestabil cu comanditarul. În acest sens, Asemfo face trimitere la hotărârea din 12 iulie 2001, Ordine degli Architetti și alții (C-399/98, Rec., p. I-5409). În aceste condiții, chiar dacă Tragsa pare să acționeze la comanda autorităților publice, ea ar fi în realitate un cocontractant al administrației, astfel că regulile de atribuire a contractelor de achiziții publice ar trebui să se aplice.

53 În această privință, trebuie reamintit că, la punctul 205 din hotărârea Spania/Comisia, citată anterior, Curtea a considerat, într-un context diferit de cel din acțiunea principală, că, în calitate de instrument și serviciu tehnic al administrației spaniole, Tragsa este obligată să execute, cu titlu exclusiv, direct sau prin filialele sale, lucrările care îi sunt încredințate de către administrația generală a statului, de către comunitățile autonome sau de către organismele publice dependente de acestea.

54 Trebuie observat că, în condițiile în care Tragsa nu are nicio libertate, nici cu privire la modul de tratare a unei comenzi venite din partea autorităților competente în speță, nici cu privire la tariful aplicabil activităților sale, situație care trebuie verificată de instanța de trimitere, condiția de aplicabilitate a directivelor menționate referitoare la existența unui contract nu este îndeplinită.

55 În orice caz, este important să se reamintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, asigurarea condițiilor concurențiale, în conformitate cu directivele privind atribuirea contractelor de achiziții publice, nu este obligatorie, chiar dacă cocontractantul este o entitate distinctă din punct de vedere juridic de autoritatea contractantă, dacă sunt îndeplinite două condiții. Pe de o parte, autoritatea publică, care este o autoritate contractantă, trebuie să exercite asupra entității distincte în cauză un control analog celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii și, pe de altă parte, această entitate trebuie să desfășoare partea cea mai importantă a activității sale cu colectivitatea sau colectivitățile publice care o dețin (a se vedea hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal, C-107/98, Rec., p. I-8121, punctul 50, hotărârea din 11 ianuarie 2005, Stadt Halle și RPL Lochau, C-26/03, Rec., p. I-1, punctul 49, hotărârea din 13 ianuarie 2005, Comisia/Spania, C-84/03, Rec., p. I-139, punctul 38, hotărârea din 10 noiembrie 2005, Comisia/Austria, C-29/04, Rec., I-9705, punctul 34, și hotărârea din 11 mai 2006, Carbotermo și Consorzio Alisei, C-340/04, Rec., p. I-4137, punctul 33).

56 Prin urmare, trebuie examinat dacă, în ceea ce privește Tragsa, cele două condiții impuse de jurisprudența citată la punctul precedent sunt îndeplinite.

57 În legătură cu prima condiție, referitoare la controlul autorității publice, din jurisprudența Curții rezultă că faptul că autoritatea contractantă deține singură sau cu alte autorități publice totalitatea capitalului unei societăți desemnate câștigătoare sugerează, în principiu, că această autoritate contractantă exercită asupra acestei societăți un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii (hotărârea Carbotermo și Consorzio Alisei, citată anterior, punctul 37).

58 În acțiunea principală, rezultă din dosar, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că 99 % din capitalul Tragsa este deținut de statul spaniol, direct și prin

intermediul unei societăți holding și al unui fond de garanție, iar patru comunități autonome, fiecare având o acțiune, dețin 1 % din capital.

59 În acest sens, nu va fi reținută teza potrivit căreia condiția menționată nu ar fi îndeplinită decât pentru achizițiile realizate la comanda statului spaniol, excluzând pe cele care fac obiectul unei comenzi din partea comunităților autonome, față de care Tragsa ar trebui considerată un terț.

60 Într-adevăr, se pare că de la articolul 88 alineatul 4 din Legea 66/1997, precum și de la articolul 3 alineatele 2-6 și de la articolul 4 alineatele 1 și 7 din Decretul regal 371/1999 rezultă că Tragsa este obligată să îndeplinească comenzile primite de la autoritățile publice, inclusiv de la comunitățile autonome. Din această reglementare națională pare să rezulte de asemenea că, precum în privința statului spaniol, în cadrul activităților sale cu acestea din urmă, în calitate de instrument propriu și serviciu tehnic, Tragsa nu dispune de posibilitatea de a stabili în mod liber tarifele pentru activitățile sale și că raporturile dintre aceasta și comunitățile autonome nu sunt de natură contractuală.

61 Se pare, așadar, că Tragsa nu trebuie considerată un terț față de comunitățile autonome care dețin o parte din capitalul său.

62 În ceea ce privește a doua condiție, referitoare la faptul că partea cea mai importantă a activității Tragsa trebuie realizată cu colectivitățile publice care dețin această societate, din jurisprudență rezultă că, în cazul în care mai multe colectivități dețin o întreprindere, condiția respectivă poate fi îndeplinită dacă această întreprindere

desfășoară partea cea mai importantă a activității sale nu neapărat cu una sau alta dintre aceste colectivități, ci cu acestea din urmă în general (hotărârea Carbotermo și Consorzio Alisei, citată anterior, punctul 70).

63 În acțiunea principală, astfel cum rezultă din dosar, Tragsa desfășoară în medie mai mult de 55 % din activitatea sa cu comunitățile autonome și aproape 35 % cu statul. S-ar părea astfel că partea cea mai importantă a activității acestei societăți este realizată cu colectivitățile și organismele publice care o dețin.

64 În aceste condiții și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, trebuie să se considere că cele două condiții impuse de jurisprudența citată la punctul 55 din prezenta hotărâre sunt îndeplinite în speță.

65 Din ansamblul considerațiilor de mai sus rezultă că la a doua întrebare trebuie să se răspundă în sensul că Directivele 92/50, 93/36 și 93/37 nu se opun unui regim juridic precum cel de care beneficiază Tragsa, care îi permite, în calitate de întreprindere aflată în proprietate publică ce acționează ca instrument propriu și serviciu tehnic al mai multor autorități publice, să realizeze operațiuni fără să fie supusă regimului prevăzut de directivele menționate, în condițiile în care, pe de o parte, autoritățile publice respective exercită asupra acestei întreprinderi un control analog celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii și, pe de altă parte, o asemenea întreprindere desfășoară partea cea mai importantă a activității sale cu aceste autorități.

Cu privire la a treia întrebare

66 Având în vedere răspunsul dat la a doua întrebare adresată de către instanța de trimitere, nu este necesar să se răspundă la a treia întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

67 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii, Directiva 93/36/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri și Directiva 93/37/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări nu se opun unui regim juridic precum cel de care beneficiază Transformación Agraria SA, care îi permite, în calitate de întreprindere aflată în propritate publică ce acționează ca instrument propriu și serviciu tehnic al mai multor autorități publice, să realizeze operațiuni fără să fie supusă regimului prevăzut de directivele menționate, în condițiile în care, pe de o parte, autoritățile publice respective exercită asupra acestei întreprinderi un control analog celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii și, pe de altă parte, o asemenea întreprindere desfășoară partea cea mai importantă a activității sale cu aceste autorități.

Semnături