CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL EVGENI TANCHEV
prezentate la 29 aprilie 2021 [1]

Cauza C-598/19

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)
împotriva
Diputación Foral de Guipúzcoa,
Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (Feacem)

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Curtea Superioară de Justiției din Țara Bascilor, Spania)]

„Trimitere preliminară – Achiziții publice – Directiva 2014/24/UE – Articolele 18 și 20 – Reglementare națională care rezervă dreptul de a participa la anumite proceduri de achiziții publice Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială – Condiții suplimentare care nu sunt prevăzute de directivă”

1. Prin prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Curtea Superioară de Justiție din Țara Bascilor, Spania) (denumită în continuare „instanța de trimitere”), se solicită Curții să interpreteze, pentru prima dată, articolul 20 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice [2].

2. Prin întrebarea preliminară se solicită Curții să clarifice în esență dacă statele membre, atunci când utilizează opțiunea prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/24 de a rezerva dreptul de a participa la procedurile de achiziții publice anumitor operatori, trebuie să permită tuturor operatorilor economici care îndeplinesc criteriile prevăzute de această dispoziție să participe la procedurile de achiziții publice sau dacă statele membre, atunci când utilizează această opțiune, pot restrânge în continuare cercul operatorilor economici care pot participa și depune oferte pentru contractele în cauză.

3. Am concluzionat că statele membre pot într-adevăr să definească cercul operatorilor economici cărora li se permite să participe prin impunerea unor criterii mai restrânse decât cerințele impuse de articolul 20 din Directiva 2014/24, care, conform analizei noastre, reprezintă cerințe minime. Cu toate acestea, în cazul în care un stat membru alege să procedeze astfel, acesta trebuie să respecte în continuare dispozițiile directivei, inclusiv articolul 18, „Principii aplicabile achizițiilor”, precum și cerințele general aplicabile ale dreptului Uniunii privind achizițiile publice.

[1] Limba originală: engleza.

[2] JO 2014, L 94, p. 65.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Considerentul (1) al Directivei 2014/24 prevede:

„Atribuirea contractelor de achiziții publice de către sau în numele autorităților statelor membre trebuie să respecte principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. Cu toate acestea, pentru contractele de achiziții publice care depășesc o anumită valoare, ar trebui elaborate dispoziții pentru coordonarea procedurilor de achiziții publice naționale, pentru ca principiile respective să fie transpuse în practică și achizițiile publice să fie deschise concurenței."

5. Considerentul (2) al Directivei 2014/24 are următorul conținut:

„Achizițiile publice joacă un rol-cheie în strategia Europa 2020, prezentată în Comunicarea Comisiei din 3 martie 2010 intitulată «Europa 2020, O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii» (denumită în continuare «Strategia Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii»), reprezentând unul dintre instrumentele de piață care trebuie utilizate pentru realizarea unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii, asigurând în același timp o utilizare cât mai eficientă a fondurilor publice. În acest scop, normele în materie de achiziții publice adoptate prin [Directiva 2004/17[3]] și [Directiva 2004/18[4]] ar trebui revizuite și modernizate pentru a crește eficiența cheltuielilor publice, a facilita participarea întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) la achizițiile publice și a permite achizitorilor să utilizeze mai eficient achizițiile publice în sprijinul unor obiective societale comune. […]"

6. Considerentul (36) al Directivei 2014/24 este formulat după cum urmează:

„Încadrarea în muncă și munca contribuie la integrarea în societate și sunt elemente esențiale care garantează șanse egale pentru toți. În acest context, atelierele protejate pot juca un rol important. Același lucru este valabil și pentru alte întreprinderi sociale al căror principal obiectiv este de a sprijini integrarea socială și profesională sau reintegrarea persoanelor cu handicap și a persoanelor dezavantajate, cum ar fi șomerii, membrii minorităților defavorizate sau alte grupuri marginalizate din punct de vedere social. Cu toate acestea, este posibil ca astfel de ateliere sau de întreprinderi să nu poată obține contracte în condiții de concurență normale. În consecință, este oportun să se prevadă că statele membre ar trebui să fie în măsură să rezerve pentru astfel de ateliere sau întreprinderi dreptul de a participa la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice sau a anumitor loturi de contracte sau să rezerve executarea contractelor în cadrul programelor de angajare protejată."

[3] Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3).

[4] 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 2004, L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).

7. Articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 definește, în sensul directivei, „contractele de achiziții publice” ca fiind „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 servicii”.

8. Articolul 2 alineatul (1) punctul 10 din Directiva 2014/24 definește „operatorul economic” ca fiind „orice persoană fizică sau juridică sau o entitate publică sau grup de astfel de persoane și/sau entități, inclusiv orice asociere temporară de întreprinderi, care oferă execuția de lucrări și/sau o lucrare, furnizarea de produse sau prestarea de servicii pe piață”.

9. Articolul 18 din Directiva 2014/24, intitulat „Principii aplicabile achizițiilor”, prevede:

„(1) Autoritățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează într-o manieră transparentă și proporționată.

Conceptul achiziției nu se poate face cu intenția de excludere a acesteia din domeniul de aplicare al prezentei directive sau restrângerea artificială a concurenței. Se consideră că se restrânge artificial concurența în cazul în care conceptul achiziției este făcut cu intenția favorizării sau dezavantajării nejustificate a anumitor operatori economici.

[…]”

10. Articolul 20 din Directiva 2014/24, intitulat „Contracte rezervate”, prevede:

„(1) Statele membre pot rezerva dreptul de participare la procedurile de achiziții publice unor ateliere protejate și unor operatori economici al căror scop principal este integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate sau pot prevedea ca astfel de contracte să fie executate în contextul programelor de angajare protejată, dacă cel puțin 30 % dintre angajații atelierelor, operatorilor economici sau programelor în cauză sunt lucrători cu dizabilități sau defavorizați.

[…]”

B. Dreptul spaniol

11. Articolul 20 din Directiva 2014/24 a fost transpus în dreptul spaniol prin cea de a patra dispoziție adițională la Ley 9/2017 de contratos del sector público (Legea 9/2017 privind contractele din sectorul public) (denumită în continuare „Legea 9/2017”) din 8 noiembrie 2017, care prevede:

„1. Prin decizia Consiliului de Miniștri sau a organismului competent în domeniul comunităților autonome și al entităților locale, se stabilesc procente minime privind rezervarea dreptului de a participa la procedurile de atribuire a anumitor contracte sau a anumitor loturi ale acestora în favoarea Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială și a întreprinderilor de integrare în muncă […] care îndeplinesc cerințele stabilite de legislația [relevantă] pentru obținerea acestei calificări sau se stabilește un procent minim privind rezervarea executării contractelor respective în cadrul programelor de ocupare a forței de muncă protejate, cu condiția ca procentul lucrătorilor cu dizabilități sau aflați în situație de excludere socială din cadrul Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă, al întreprinderilor de

integrare în muncă sau al programelor să fie cel prevăzut de legislația de referință și să fie, în orice caz, de cel puțin 30 %.

Prin decizia menționată a Consiliului de Miniștri sau a organismului competent în domeniul comunităților autonome și al entităților locale se stabilesc condițiile minime pentru asigurarea respectării dispozițiilor stabilite la alineatul anterior.

[…]

2. În anunțul de participare trebuie să se facă trimitere la prezentul articol.

[…]”

12. A paisprezecea dispoziție finală la Legea 9/2017 prevede:

„[…]

4. Sunt considerate Centre Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială cele care îndeplinesc cerințele prevăzute la alineatele 1 și 2 ale prezentului articol, sunt promovate și deținute în procent mai mare de 50 %, în mod direct sau indirect, de una sau mai multe entități publice sau private care nu au scop lucrativ sau cărora li se recunoaște caracterul social în actul constitutiv, indiferent dacă este vorba despre asociații, fundații, întreprinderi de drept public, cooperative de inițiativă socială sau alte entități din economia socială, precum și cele deținute de societățile comerciale menționate anterior, în mod direct sau indirect […] și cu condiția ca, în toate cazurile, în actele constitutive ale acestora sau în acordul social să fie prevăzută obligația de a reinvesti totalitatea profiturilor lor pentru crearea de oportunități de angajare pentru persoanele cu dizabilități și pentru îmbunătățirea continuă a competitivității și a activității lor de economie socială, având în orice caz posibilitatea de a alege să le reinvestească în propriul centru special de ocupare a forței de muncă sau în alte centre speciale de ocupare a forței de muncă de inițiativă socială.”

II. Situația de fapt, procedura principală și întrebarea preliminară

13. Litigiul principal a rezultat în urma unei decizii din 15 mai 2018 (denumită în continuare „decizia din 15 mai 2018”), prin care Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Guipúzcoa (guvernul Consiliului foral al Gipuzkoa), a aprobat instrucțiunile emise către autoritățile contractante ale acestei instituții. Aceste instrucțiuni se referă la rezervarea dreptului de a participa la procedurile de achiziții, astfel cum prevede legislația spaniolă de punere în aplicare a Directivei 2014/24.

14. Acțiunea din procedura principală a fost introdusă de Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Confederația Națională a Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă) (denumită în continuare „CONACEE”), o asociație care reprezintă Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă din Spania. Membrii acesteia includ, printre alte categorii, Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă „antreprenoriale”.

15. Astfel cum reiese din dosarul aflat la dispoziția Curții, legislația spaniolă anterioară permitea Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă din Spania să participe la procedurile de achiziții publice pentru „contracte rezervate”, indiferent dacă acestea erau fără scop lucrativ sau

de natură antreprenorială [5]. Această situație s-a schimbat odată cu introducerea Legii 9/2017.

16. Legea 9/2017 a introdus o nouă categorie de așa-numite „Centre Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială” și a rezervat pentru aceste centre participarea la procedurile de achiziții publice de contracte rezervate în sensul articolului 20 [6].

17. În plus față de cerințele pe care Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă trebuiau să le îndeplinească pentru a fi calificate ca atare în temeiul reglementării anterioare, Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială trebuie să fie organizate ca entități fără scop lucrativ sau să îndeplinească anumite cerințe privind proprietatea și trebuie de asemenea să își reinvestească profiturile, fie în propriile operațiuni, fie în operațiunile Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială similare.

18. Potrivit CONACEE, aceste cerințe suplimentare exclud o mare parte dintre Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă spaniole de la participarea la procedurile spaniole de achiziții publice rezervate, chiar dacă acestea îndeplinesc cerințele prevăzute la articolul 20 din Directiva 2014/24.

19. În acest context, CONACEE a introdus o acțiune împotriva deciziei din 15 mai 2018 la Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Curtea Superioară de Justiție din Țara Bascilor, Spania), contestând-o și susținând în esență că noul regim spaniol este contrar dreptului Uniunii.

20. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea noului regim cu dreptul Uniunii și în special cu articolul 20 din Directiva 2014/24.

21. În aceste împrejurări, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Curtea Superioară de Justiție din Țara Bascilor) a suspendat judecarea cauzei și a adresat Curții de Justiție următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 20 din Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice trebuie interpretat în sensul că domeniul de aplicare subiectiv al contractelor rezervate prevăzute la acest articol nu poate fi definit în termeni care, prin stabilirea unor cerințe suplimentare referitoare la înființarea, la natura și la scopurile entităților respective, la activitatea desfășurată sau la investiții sau a unor cerințe de altă natură, exclud din domeniul său de aplicare întreprinderile sau operatorii economici care dovedesc că îndeplinesc cerința ca cel puțin 30 % dintre angajații lor să fie persoane cu dizabilități și care respectă scopul sau obiectivul de integrare socială și profesională a persoanelor respective?”

22. Au depus observații scrise CONACEE, Diputación Foral de Guipúzcoa, Regatul Spaniei și Comisia.

23. A fost solicitată o ședință, dar aceasta nu a avut loc. Curtea a adresat două întrebări cu solicitare de răspuns scris părților interesate menționate la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. CONACEE, Diputación Foral de Guipúzcoa, Regatul Spaniei și Comisia au prezentat răspunsuri scrise.

[5] CONACEE face referire la Ley estatal 31/2015 por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social (Legea națională nr. 31/2015 de modificare și actualizare a reglementărilor privind activitățile profesionale independente și de adoptare a măsurilor de promovare și încurajare a activităților profesionale independente și a economiei sociale) din 9 septembrie 2015.

[6] Pentru a facilita trimiterile, ne vom referi la procedurile de achiziții publice pentru contracte care sunt rezervate în conformitate cu articolul 20 din Directiva 2014/24 drept „proceduri de achiziții rezervate în sensul articolului 20”.

III. Analiză

24. Prin intermediul întrebării adresate, instanța de trimitere urmărește în esență să clarifice dacă dispozițiile acestei directive sau alte norme aplicabile de drept al Uniunii care reglementează achizițiile publice împiedică statele membre să impună limite sau cerințe suplimentare privind întreprinderile sau operatorii economici care pot participa la procedurile de achiziții publice rezervate în temeiul articolului 20, altele decât cele care decurg din acest articol. Instanța de trimitere este preocupată în special, dar nu în mod exclusiv, de „cerințe suplimentare referitoare la înființarea, la natura și la scopurile entităților respective[, precum și] la activitatea desfășurată sau la investiții”.

25. Am ajuns la concluzia că cea mai corectă perspectivă este aceea că articolul 20 din Directiva 2014/24 stabilește cerințele minime pe care statele membre trebuie să se asigure că participanții autorizați le îndeplinesc [7] în cazul în care statele membre aleg să se prevaleze de opțiunea de a rezerva contracte în temeiul articolului respectiv și că această dispoziție nu împiedică în sine statele membre să impună cerințe sau restricții suplimentare participanților autorizați, fie la nivel general, fie pentru proceduri specifice de achiziții publice sau pentru loturi individuale ale acestora. Însă atunci când fac uz de opțiunea de a rezerva contracte, astfel cum este prevăzută la articolul 20, statele membre sunt în continuare obligate să respecte normele Directivei 2014/24 și normele generale de drept al Uniunii aplicabile în materie de achiziții publice; în speță, în special articolul 18 din directivă și principiile egalității de tratament și proporționalității.

A. Observații introductive

26. În conformitate cu articolul 4 din Directiva 2014/24, această directivă se aplică achizițiilor publice a căror valoare estimată este egală sau mai mare decât anumite praguri stabilite în articolul respectiv [8]. Achizițiile care nu ating aceste praguri nu fac obiectul dispozițiilor directivei respective, însă trebuie să respecte în continuare principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene și în special normele privind libera circulație, precum și principiile care derivă din aceste norme, precum egalitatea de tratament, recunoașterea reciprocă, nediscriminarea și proporționalitatea [9].

27. Prezenta cauză se referă numai la achizițiile publice care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24. Adăugăm că situația de fapt din cauza principală pare să implice exclusiv actori spanioli și că situația de fapt în privința căreia trebuie să se pronunțe instanța de trimitere nu pare să implice niciun element transfrontalier.

28. În conformitate cu articolul 20 din Directiva 2014/24, statele membre pot rezerva „dreptul de participare la procedurile de achiziții publice” unor ateliere protejate și unor operatori economici având anumite „scop[uri] principal[e]” sau pot prevedea faptul ca contractele în cauză să fie

[7] Ne vom referi la întreprinderile și operatorii economici cărora un stat membru le permite să participe la procedurile sale de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20 drept „participanți autorizați”.

[8] Valorile pragurilor fac obiectul unor revizuiri bianuale în conformitate cu articolul 6 din Directiva 2014/24. Contractele publice care sunt atribuite de autoritățile contractante care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și care intră în sfera de aplicare a acestor activități sunt reglementate de Directiva 2014/25/UE și, în general, nu de Directiva 2014/24. Articolul 4 litera (d) prevede un prag semnificativ mai ridicat pentru contractele de achiziții publice de servicii pentru anumite „servicii sociale și alte servicii specifice” enumerate. Aceste contracte fac obiectul unui regim special de achiziții publice în temeiul capitolului I din titlul III din Directiva 2014/24.

[9] A se vedea în acest sens considerentul (1) al Directivei 2014/24.

„executate în contextul programelor de angajare protejată”. Această opțiune este supusă condiției ca „cel puțin 30 % dintre angajații atelierelor, operatorilor economici sau programelor în cauză [să fie] lucrători cu dizabilități sau defavorizați”.

29. Spania s-a prevalat de această opțiune și a adoptat o reglementare privind Centrele sale Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă care impune restricții suplimentare operatorilor economici care doresc să participe la procedurile spaniole de achiziții publice rezervate în temeiul articolului 20, pe care CONACEE o contestă în procedura principală. Această reglementare prevede în esență că entitățile sau persoanele în cauză trebuie să nu aibă scop lucrativ și că acestea trebuie să se angajeze să reinvestească orice profit realizat fie în Centrul Special pentru Ocuparea Forței de Muncă propriu-zis, fie într-un alt Centru Special pentru Ocuparea Forței de Muncă similar.

30. Spania a stabilit de asemenea o cerință privind procentul de ocupare a forței de muncă în ceea ce privește persoanele defavorizate în Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă care este semnificativ mai mare (70 %) decât minimul prevăzut la articolul 20 din Directiva 2014/24 (30 %). Această limită nu pare a fi contestată în procedura principală, probabil pentru că membrii CONACEE îndeplinesc practic acest criteriu.

31. Alte state membre au adoptat de asemenea reglementări în care limitările în ceea ce privește participanții autorizați la procedurile lor de achiziții publice rezervate în temeiul articolului 20 sunt mai stricte decât limitările care decurg din textul Directivei 2014/24[10].

B. Marja de apreciere a statelor membre

32. Articolul 20 din Directiva 2014/24 stabilește o serie de criterii pentru „participanții autorizați” care trebuie îndeplinite în cazul în care un anumit stat membru alege să se prevaleze de opțiunea de a utiliza contractele rezervate în sensul articolului 20[11] în cadrul procedurilor sale de achiziții publice. Articolul 20 alineatul (1) prevede ca fie (i) participanții autorizați la aceste proceduri de achiziții publice rezervate trebuie să aparțină uneia din cele două categorii diferite de participanți, și anume „ateliere protejate” sau „operatori economici al căror scop principal este integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate”, fie (ii) „contracte[le] [trebuie] să fie executate în contextul programelor de angajare protejată”. În speță, Curtea se referă numai la categoria „operatori economici al căror scop principal este integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate” și la eventuala impunere a unor cerințe suplimentare de participare pentru această categorie de operatori economici, în afara celor prevăzute în mod explicit în directivă.

33. Articolul 20 alineatul (1) din Directiva 2014/24 impune de asemenea cerința ca cel puțin 30 % dintre angajații participanților autorizați să fie lucrători cu dizabilități sau defavorizați.

34. În sfârșit, articolul 20 alineatul (2) din Directiva 2014/24 impune statelor membre ca, atunci când se prevalează de opțiunea prevăzută la articolul 20, să facă o trimitere explicită la acest articol în invitația la procedura concurențială de ofertare. Această cerință nu este în discuție în prezenta cauză.

[10] La punctul 16 din observațiile sale, Comisia menționează, ca exemple, faptul că Franța, Republica Cehă și Croația au cerințe mai stricte în ceea ce privește procentajul de angajați cu dizabilități sau defavorizați și că, în această privință, Republica Cehă ia în considerare doar persoanele cu dizabilități, nu și alte persoane defavorizate.

[11] Pentru a facilita trimiterile, ne vom referi la contractele obținute de ofertanți în cadrul procedurilor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20 drept „contracte rezervate în sensul articolului 20”.

35. CONACEE susține în esență că textul articolului 20 din Directiva 2014/24 descrie în mod exhaustiv cerințele pe care operatorii economici trebuie să le îndeplinească pentru a putea participa la procedurile de achiziții publice rezervate în temeiul acestei dispoziții și, prin urmare, operatorii economici care îndeplinesc aceste criterii nu pot fi excluși de la participare din cauza unor cerințe suplimentare, precum cerința de a nu avea scop lucrativ și cerința de reinvestire a profitului, impuse de legislația spaniolă în cauză.

36. Comisia susține în esență că statele membre dispun de o largă marjă de apreciere atunci când definesc în legislația lor națională ce trebuie înțeles prin expresia „operatori economici al căror scop principal este integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate” [12].

37. Nu putem fi de acord cu analiza Comisiei. Potrivit unei jurisprudențe constante, din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și ale principiului egalității rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare ale acesteia trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune Europeană o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama nu numai de termenii acesteia, ci și de contextul său și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză [13].

38. În consecință, nu considerăm că statele membre dispun de o marjă largă de apreciere pentru a defini sensul termenilor de la articolul 20 din Directiva 2014/24. În opinia noastră, acești termeni trebuie să primească o interpretare uniformă. Astfel, orice marjă de apreciere de care ar putea beneficia statele membre atunci când pun în aplicare articolul 20 din Directiva 2014/24 nu rezultă dintr-o marjă de apreciere care să permită fiecăruia dintre acestea să aplice propria interpretare în ceea ce privește termenii directivei.

39. Cerințele prevăzute la articolul 20 din Directiva 2014/24 pot fi înțelese mai degrabă fie ca *cerințe minime* pe care statul membru trebuie să le impună participanților autorizați pentru ca utilizarea de către statul membru a procedurilor de achiziție rezervate în sensul articolului 20 să fie legală sau, astfel cum susține CONACEE, ca o *definiție exhaustivă* a criteriilor care determină ce operatori economici trebuie să fie acceptați de statele membre ca participanți autorizați, în cazul în care statele membre aleg să utilizeze procedurile de achiziție rezervate în sensul articolului 20.

40. Astfel cum vom explica, în opinia noastră, cerințele prevăzute la articolul 20 din Directiva 2014/24 sunt cel mai bine interpretate ca cerințe minime, care lasă statelor membre libertatea de a impune limitări suplimentare, restrângând cercul participanților autorizați în cadrul procedurilor lor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20, sub rezerva limitărilor impuse de alte dispoziții din Directiva 2014/24 și de alte dispoziții de drept al Uniunii aplicabile materiei de achiziții publice. Prin urmare, nu articolul 20 din Directiva 2014/24 este cel care poate limita capacitatea statelor membre de a impune cerințe suplimentare participanților autorizați, ci articolul 18 din această directivă și principiile egalității de tratament și proporționalității, precum și interdicția de a restrânge în mod artificial concurența.

[12] Punctul 14 din observațiile Comisiei: „[…] [L]es États membres sont en droit de préciser dans leur législation ce qu'il convient d'entendre par «*opérateurs économiques dont l'**objet principal** est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées*” („Statele membre au dreptul de a preciza în legislația lor ce se înțelege prin expresia «operatori economici al căror **scop principal** este integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate»”).

[13] Hotărârea din 4 iunie 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, punctul 24).

41. În primul rând, nici un element din textul articolului 20 din Directiva 2014/24 nu impune ca toți operatorii economici care îndeplinesc cerințele de la articolul respectiv să fie admiși la o anumită procedură de achiziții publice organizată de un stat membru pentru contractele rezervate în sensul articolului 20.

42. Dimpotrivă, articolul 20 din Directiva 2014/24 oferă statelor membre o opțiune, de care acestea pot alege să se prevaleze sau nu, și stabilește condițiile pe care statele membre trebuie să le respecte dacă aleg să utilizeze opțiunea prevăzută la articolul respectiv. Aceste condiții precizează, în termeni generali și nespecifici, tipurile de întreprinderi sau de operatori economici cărora statele membre le pot rezerva procedurile de achiziții publice și stabilesc un procent minim în ceea ce privește lucrătorii cu dizabilități sau defavorizați angajați la aceste întreprinderi sau operatori economici.

43. În al doilea rând, astfel cum se arată în considerentul (36) al Directivei 2014/24 și în considerentul (28) al Directivei 2004/18, rațiunea includerii articolului 20 din Directiva 2014/24 și a dispoziției precedente, articolul 19 din Directiva 2004/18, în aceste două directive trebuie înțeleasă în contextul „garant[ării unor] șanse egale pentru toți”, încadrarea în muncă și munca fiind „elemente esențiale” ale acestui obiectiv. Astfel, articolul 20 din Directiva 2014/24 (și dispoziția precedentă, articolul 19 din Directiva 2004/18) permite statelor membre să urmărească obiective de politică socială și de încadrare în muncă prin intermediul instrumentelor de achiziții publice.

44. În această privință, trebuie reamintit faptul că statele membre dispun de o amplă marjă de apreciere nu numai în alegerea urmăririi unui obiectiv determinat în materie de politică socială și de ocupare a forței de muncă [14], ci și în definirea măsurilor susceptibile să realizeze acest obiectiv [15]. Având în vedere rațiunea articolului 20 din Directiva 2014/24, considerăm că definirea participanților autorizați este o chestiune care ține înainte de toate de politica socială și în materie de ocupare a forței de muncă, în cadrul căreia statele membre se bucură de o marjă largă de apreciere.

45. De asemenea, trebuie să subliniem că, în timp ce articolul 20, ca excepție de la regimul general al procedurilor de achiziții publice în temeiul Directivei 2014/24, trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte, acest principiu de interpretare, în opinia noastră, s-ar aplica în mod logic *dimensiunii exceptării* de la procedurile de achiziții publice obișnuite în ceea ce privește partea de piață acoperită (care nu este în discuție în prezenta cauză și, în orice caz, nu face obiectul niciunei limitări explicite în Directiva 2014/24 la care s-ar putea aplica o interpretare strictă sau restrânsă a exceptării) și *profunzimii* exceptării în ceea ce privește domeniul de aplicare al normelor de la care sunt exceptate procedurile de achiziții publice separate. Acesta nu ar trebui să se aplice astfel încât să impună un cerc cât mai larg posibil al participanților autorizați pentru o anumită procedură de achiziții publice rezervată în sensul articolului 20. În măsura în care o parte a pieței achizițiilor publice a fost separată de piața obișnuită și rezervată pentru operatorii economici care se presupune că nu sunt competitivi ca urmare a beneficiilor sociale semnificative pe care le oferă, nu vedem niciun beneficiu real pentru principiile economiei de piață, concurenței sau tratamentului egal care ar decurge din insistența ca cercul participanților autorizați (presupuși a fi necompetitivi) să fie definit cât mai larg posibil. Din perspectiva economiei de piață, ceea ce contează, în opinia noastră, este dimensiunea exceptării, în timp ce

[14] Acest lucru corespunde opțiunii legiuitorului Uniunii de a face facultativă pentru statele membre utilizarea procedurilor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20.

[15] Hotărârea din 19 septembrie 2018, Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, punctul 59 și jurisprudența citată).

delimitarea cercului beneficiarilor ar trebui considerată o chestiune – și un instrument – de politică socială și în materie de ocupare a forței de muncă care este supusă marjei de apreciere largi a statelor membre.

46. În consecință, în opinia noastră, o interpretare literală și teleologică a articolului 20 din Directiva 2014/24 sprijină concluzia că statele membre *nu* sunt obligate prin articolul respectiv să accepte participarea oricărui operator economic care îndeplinește criteriile stabilite în articolul respectiv în cadrul procedurilor lor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20. Cu toate acestea, orice restricții suplimentare trebuie să îndeplinească cerințele de la articolul 18 din Directiva 2014/24 și orice alte dispoziții sau principii aplicabile de drept al Uniunii privind achizițiile publice.

47. Această concluzie este susținută de asemenea de geneza articolului 20 din Directiva 2014/24 și de dispoziția predecesoare acestuia, articolul 19 din Directiva 2004/18, care a introdus conceptul de „contracte rezervate” în cadrul directivelor privind achizițiile publice [16].

48. Articolul 20 din Directiva 2014/24 și dispoziția predecesoare acestuia permit sau au permis statelor membre să rezerve dreptul de a participa la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice sau a anumitor loturi ale acestora, întrucât este posibil ca atelierele sau întreprinderile sociale în cauză să nu poată obține contracte în condiții obișnuite de concurență, premisa de bază fiind că încadrarea în muncă a beneficiarilor finali preconizați ai procedurilor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20, și anume persoanele cu dizabilități sau dezavantajate, a căror integrare socială și profesională trebuie să fie obiectivul principal al operatorilor economici pe care statul membru în cauză îi acceptă ca participanți autorizați, este sau poate fi dezavantajoasă din punct de vedere economic pentru operatorii economici în cauză, astfel încât nu se poate preconiza ca aceștia să poată concura în condiții obișnuite de piață. Prin urmare, statele membre pot, sub rezerva anumitor garanții și limitări, să creeze ceea ce echivalează cu un spațiu protejat pentru contractele de achiziții publice, în care acești operatori concurează numai cu alți operatori aflați în împrejurări comparabile.

49. Este evident, atunci când se analizează în mod izolat articolul 20 din Directiva 2014/24, că se poate obține o concurență cu adevărat echitabilă sau fie și numai aproximativ echitabilă între acești actori doar prin adăugarea unor detalii la schița aproximativă oferită de această dispoziție a directivei. Acceptând ideea că este posibil ca acești operatori economici să nu poată concura în condiții normale de piață din cauza contribuțiilor lor societale semnificative, trebuie să se recunoască în egală măsură faptul că expresia „cu dizabilități sau defavorizați” acoperă grupuri foarte diverse de persoane și, în cadrul fiecărui subgrup al acestor grupuri, vor fi variații mari între persoane în ceea ce privește capacitățile și productivitatea lor potențială. Astfel, un operator economic care încearcă să ajute la integrarea, doar cu titlu de exemplu, a unei persoane afectate de șomaj de lungă durată se confruntă cu provocări foarte diferite în comparație cu un operator economic care încearcă să ajute la integrarea unei persoane cu o dizabilitate permanentă – din nou, doar cu titlu de exemplu – ca nevăzător. Ținând seama de acest lucru și de obiectivul menționat în considerentul (36) al Directivei 2014/24 de a „garant[a] șanse egale pentru toți”,

[16] Directiva 2014/24 a fost adoptată împreună cu Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1) și cu Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243), ale căror articole 24, și, respectiv, 38, sunt identice aproape *ad litteram* cu articolul 20 din Directiva 2014/24. Directiva 2004/18 a fost adoptată împreună cu Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO 2004, L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3), al cărei articol 28 este identic aproape *ad litteram* cu articolul 19 din Directiva 2004/18.

considerăm că scopul articolului 20 din Directiva 2014/24 este cel mai bine îndeplinit în cazul în care se permite statelor membre să impună cerințe mai detaliate pentru participare în cadrul procedurilor lor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20.

50. Acest lucru devine și mai clar la o analiză a articolului 20 din Directiva 2014/24 în contextul dispoziției care l-a precedat, articolul 19 din Directiva 2004/18. Articolul 19 din Directiva 2004/18 a impus cerințe considerabil mai stricte în ceea ce privește angajații participanților autorizați la procedurile de achiziții publice rezervate, solicitând ca majoritatea angajaților să fie „persoane cu handicap care, din cauza naturii sau gravității deficiențelor, nu [ar putea] desfășura o activitate profesională în condiții normale”, ridicând astfel ștacheta semnificativ mai sus atât în ceea ce privește procentul minim de angajați dezavantajați, cât și în ceea ce privește gravitatea și natura dezavantajului acestora.

51. Atunci când domeniul de aplicare *ratione personae* pentru contractele rezervate în sensul articolului 20 a fost extins în Directiva 2014/24, intenția legiuitorului Uniunii în mod clar nu a fost de a crea o „uniformizare la un nivel inferior” în care întreprinderile sociale care angajează un procent mai mic de persoane mai puțin afectate, în conformitate cu noile cerințe relaxate, ar devansa întreprinderile sociale care îndeplinesc cerințele mai stricte în vigoare în temeiul legislației anterioare pentru procedurile de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20. Cu toate acestea, luând în considerare premisa din considerentul (36) al Directivei 2014/24 și din considerentul (28) al Directivei 2004/18, care descrie rațiunea de a fi a rezervării contractelor, și anume faptul că operatorii în cauză ar putea fi incapabili să concureze în condiții de piață obișnuite, rezultatul care este de așteptat, în cazul în care oricărui operator economic care angajează doar 30 % din persoane mai puțin afectate i s-ar permite să concureze în condiții de egalitate cu operatorii care îndeplinesc cerințele anterioare, mult mai stricte, ar fi exact acesta: operatorii economici care îndeplinesc cerințele anterioare, mai stricte, ar fi forțați să își concedieze angajații cei mai puțin productivi și, probabil, cei mai defavorizați, până la pragul de 30 %, sau s-ar confrunta cu perspectiva de a pierde procedurile de achiziții publice rezervate care le sunt destinate, în favoarea operatorilor economici care își asumă doar responsabilități sociale mult mai ușoare.

52. Trebuie subliniat faptul că această analiză nu permite statelor membre să excludă în mod discreționar operatorii economici din procedurile lor de achiziții publice în sensul articolului 20 și nu prejudecă legalitatea excluderii în bloc a Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă „antreprenoriale” din procedurile spaniole de achiziții publice în sensul articolului 20. Dimpotrivă, această chestiune ar trebui să fie determinată în principal în conformitate cu standardele și principiile stabilite la articolul 18 din Directiva 2014/24.

C. Limitele marjei de apreciere a statelor membre

1. Aplicabilitatea articolului 18 din Directiva 2014/24

53. Statele membre nu sunt libere să impună după cum consideră de cuviință cerințe participanților autorizați în cadrul procedurilor lor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20. Dimpotrivă, procedurile de achiziții rezervate în sensul articolului 20 rămân supuse dispozițiilor Directivei 2014/24, inclusiv articolului 18, și, prin urmare, orice cerințe suplimentare impuse trebuie să respecte articolul 18 și principiile pe care acesta le conține.

54. Această concluzie este susținută de textul articolului 20 din Directiva 2014/24, care nu conține nicio indicație potrivit căreia contractele rezervate ar trebui exceptate de la celelalte dispoziții ale directivei, precum și de plasarea acestui articol în capitolul II, „Reguli generale”, din titlul I, iar nu în secțiunea 3, „Excluderi”, din capitolul I din titlul I, care ar fi locul firesc pentru o dispoziție care stabilește o excepție de la aplicarea directivei.

55. În plus, din istoricul legislativ al dispoziției predecesoare a articolului 20 din Directiva 2014/24, și anume articolul 19 din Directiva 2004/18, reiese în mod clar că procedurile de achiziții publice rezervate nu au fost concepute pentru a fi exceptate de la aplicarea celorlalte dispoziții ale acestei directive.

56. Articolul 19 din Directiva 2004/18, care, împreună cu articolul 28 din Directiva 2004/17, a introdus conceptul de „contracte rezervate” în legislația Uniunii privind achizițiile publice, nu era inclus în proiectul inițial al Comisiei pentru această directivă. Acesta își are originea în amendamentul 9 din Avizul Comisiei pentru industrie, comerț exterior, cercetare și energie a Parlamentului European din 29 iunie 2001 privind propunerea de directivă, care, în forma inițială, ar fi exclus în totalitate „contractele de achiziții publice de bunuri, de achiziții publice de servicii sau de lucrări publice” atribuite „programelor protejate pentru ocuparea forței de muncă” din domeniul de aplicare al Directivei 2004/18 [17].

57. Această modificare propusă a făcut obiectul mai multor modificări și au fost oferite diverse justificări pentru diferitele versiuni propuse ale dispoziției înainte ca aceasta să ajungă la forma sa finală, mai precis ca articolul 19 din Directiva 2004/18. Comentariul Comisiei privind versiunea dispoziției propuse în „Propunerea modificată”, prezentată la 6 mai 2002 [18], precizează că „rezerva nu implică o exceptare de la aplicarea tuturor celorlalte dispoziții ale directivei aplicabile contractelor de achiziții publice”. Acest lucru este reflectat și în textul Directivei 2004/18, astfel cum a fost adoptat, care nu exceptează contractele în cauză de la aplicarea Directivei 2004/18 (astfel cum proceda propunerea inițială de modificare), ci prevede doar că participarea la procedurile de achiziții publice pentru aceste contracte poate fi rezervată pentru atelierele respective. Diferitele etape ale procesului legislativ care a condus la versiunea finală a articolului 19 din Directiva 2004/18 arată de asemenea o intenție legislativă clară că „contractele rezervate” ar trebui să rămână supuse concurenței la nivelul Uniunii, în conformitate cu celelalte dispoziții ale Directivei 2004/18 și cu „normele relevante din tratat” [19].

58. Diferitele justificări oferite pentru introducerea acestei noi dispoziții în diferite etape ale procesului legislativ, precum și considerentul (28) al directivei finale arată în mod clar că rațiunea de a fi a articolului 18 din Directiva 2004/18 a fost aceea că atelierele și programele de ocupare a forței de muncă în cauză ar putea să nu fie în măsură să „obțină contracte în condiții normale de concurență”. Aceste ateliere și programe de ocupare a forței de muncă, indică considerentul,

[17] Avizul Comisiei pentru afaceri juridice și piața internă privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri, a contractelor de achiziții publice de servicii și a contractelor de lucrări publice [COM(2000) 275 – C5-0367/2000 – 2000/0115(COD)], accesibil la adresa electronică https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0378+0+DOC+XML+V0//EN (accesat ultima dată la 23 martie 2021).

[18] Propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri, a contractelor de achiziții publice de servicii și a contractelor de lucrări publice, COM(2002) 236 final –2000/0115(COD), amendamentul 36.

[19] A se vedea de exemplu amendamentul 9 original și justificarea ulterioară a amendamentului de compromis 29 de A. P. Vallelersundi, citată la nota de subsol 20 de mai jos. O compilație a istoricului legislativ al articolului 19 din Directiva 2004/18 poate fi găsită în Hebly, Jan M., *European Public Procurement – Legislative History of the 'Classic' Directive 2004/18/EC*, p. 603 și următoarele.

„contribuie în mod eficient la promovarea integrării sau reintegrării persoanelor cu handicap pe piața muncii”. În acest context, considerentul (28) precizează de asemenea că „[î]ncadrarea în muncă și munca sunt elemente esențiale ce garantează șanse egale pentru toți”.

59. Istoricul legislativ al articolului 19 din Directiva 2004/18 și considerentul (28) al acestei directive arată astfel în mod clar că scopul acestei dispoziții era de a permite statelor membre să utilizeze procedurile rezervate de atribuire a contractelor de achiziții publice pentru a oferi anumitor participanți autorizați contracte pe care nu le-ar fi putut obține în condiții normale de piață și că justificarea acestui tratament preferențial era contribuția eficientă la integrarea sau reintegrarea beneficiarilor finali ai sistemului, și anume, în ceea ce privește articolul 19 din Directiva 2004/18, „persoane cu handicap care, din cauza naturii sau gravității deficiențelor, nu pot desfășura o activitate profesională în condiții normale”. Acest obiectiv făcea parte dintr-un obiectiv de nivel superior de a „garant[a] șanse egale pentru toți”. Utilizarea contractelor rezervate trebuia să se facă cu respectarea tuturor celorlalte dispoziții ale Directivei 2004/18, concurența transfrontalieră pentru contractele rezervate fiind prevăzută în mod special [20].

60. Directiva 2014/24 a introdus mai multe modificări ale regimului „contractelor rezervate” [21]. Astfel, articolul 20 din Directiva 2014/24 reafirmă și extinde opțiunea acordată inițial statelor membre prin articolul 19 din Directiva 2004/18 de a rezerva anumitor operatori dreptul de a participa la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice. Comparativ cu articolul 19 din Directiva 2004/18, articolul 20 din Directiva 2014/24 extinde substanțial cercul operatorilor care pot fi acceptați ca participanți autorizați la procedurile de achiziții publice pentru contractele rezervate. Cu toate acestea, nimic din aceste modificări nu indică vreo intenție din partea legiuitorului Uniunii de a excepta procedurile de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20 de la aplicarea celorlalte dispoziții din Directiva 2014/24 sau vreo intenție de a reduce nivelul responsabilității sociale suportate de participanții individuali autorizați. Dimpotrivă, aplicarea *ratione personae* a dispoziției este pur și simplu extinsă, permițând unui număr mai mare de operatori să se califice drept participanți autorizați, probabil în vederea extinderii utilizării acestui instrument de politică socială și de ocupare a forței de muncă, cu scopul de a favoriza un grup mai mare, definit într-un mod mai larg și mai numeros de beneficiari finali (persoane cu dizabilități sau defavorizate angajate).

61. Istoricul legislativ al Directivei 2014/24 oferă în sine relativ puține indicații cu privire la interpretarea articolului 20. Comitetul Economic și Social European, în avizul său privind „Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice” [COM(2011) 896 final], a sugerat anumite modificări care nu au fost adoptate, inclusiv o cerință ca „atelierele protejate și operatorii economici al căror obiectiv principal constă în integrarea socială

[20] A se vedea Justificarea amendamentului de compromis 29 de A. P. Vallelersundi, în care textul propus se modifică de la exceptarea contractelor atribuite locurilor de muncă și schemelor protejate la conceptul de rezervare a contractelor pentru acestea: „Este de asemenea necesar să se asigure că astfel de contracte […] pot fi atribuite unor astfel de ateliere oriunde în [Uniune] și nu se transformă într-un alt mijloc de a acorda prioritate ofertanților regionali sau locali”. Acest punct de vedere este păstrat în mod implicit în comentariul Comisiei privind amendamentul 36 din propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri, a contractelor de achiziții publice de servicii și a contractelor de lucrări publice [COM(2002) 236 final – 2000/0115(COD), JO 2002, C 203E, p. 210]: „Amendamentul poate fi acceptat dacă este modificat pentru a se clarifica mai bine faptul că rezervarea nu implică o exceptare de la aplicarea tuturor celorlalte dispoziții ale directivei aplicabile contractelor de achiziții publice”.

[21] Directiva 2014/24, pe lângă modificările incluse în articolul 20, a introdus în capitolul I, „Servicii sociale și alte servicii specifice” (articolele 74-77) din titlul III, „Regimuri speciale de achiziții”, un alt tip de contracte rezervate pentru anumite servicii de sănătate, sociale și culturale. Acest regim este distinct și separat de dispozițiile în discuție în prezenta cauză, dar este posibil ca legiuitorul spaniol să se fi inspirat din articolul 77 alineatul (2) litera (b) ca model pentru cerința de „reinvestire a profiturilor” din normele spaniole.

și profesională a lucrătorilor cu handicap sau defavorizați «să fie promovate și controlate majoritar de entități fără scop lucrativ»”, ceea ce, în opinia acestuia, ar justifica într-o și mai mare măsură acest acces preferențial și privilegiat la sprijinul acordat de administrație [22].

2. Observații generale privind articolul 18 din Directiva 2014/24

62. Articolul 18 din Directiva 2014/24, intitulat „Principii aplicabile achizițiilor”, prevede, la alineatul (1) primul paragraf, că autoritățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal și fără discriminare și că acestea trebuie să acționeze într-o „manieră […] proporționată”. Este vorba, în esență, de o reiterare a principiilor egalității de tratament și proporționalității, care ar fi aplicabile chiar și în lipsa dispoziției menționate anterior [23]. Articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf prevede că „[c]onceptul achiziției nu se poate face cu intenția de […] restrângere[…] artificială a concurenței. Se consideră că se restrânge artificial concurența în cazul în care conceptul achiziției este făcut cu intenția favorizării sau dezavantajării nejustificate a anumitor operatori economici.” Chiar dacă situația de fapt din procedura principală pare să privească exclusiv subiecte spaniole, ar trebui să se țină seama de faptul că Directiva 2014/24 extinde principiile egalității de tratament a ofertanților, proporționalității și concurenței nedenaturate la situațiile interne [24].

63. În cauza din procedura principală, Spania a adoptat o reglementare care pare să excludă în bloc o mare parte a unui anumit sector, și anume Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă antreprenoriale, din procedurile de achiziții publice rezervate ale acestui stat membru în sensul articolului 20. În plus, această reglementare rezervă aceste contracte exclusiv unui alt subgrup de centre speciale pentru ocuparea forței de muncă, și anume „Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială”, și rezervă ceea ce pare a fi un volum semnificativ de contracte de achiziții publice pentru procedurile de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20.

64. Acest lucru ridică probleme destul de evidente în ceea ce privește conformitatea cu principiile egalității de tratament și proporționalității, precum și cu interdicția de a restrânge în mod artificial concurența.

3. Articolul 18 din Directiva 2014/24 și principiul egalității de tratament

65. Conform jurisprudenței constante, principiul egalității de tratament este unul dintre principiile fundamentale de drept al Uniunii [25], pe care statele membre trebuie să îl respecte atunci când acționează în cadrul domeniului de aplicare a dreptului Uniunii. Acest principiu,

[22] Punctele 4.10 și 4.11 din Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale” [COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD)], „Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice” [COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD)] și „Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind atribuirea contractelor de concesiune” [COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD)] (JO 2012, C 191, p. 84).

[23] Această dispoziție este o extindere a dispoziției precedente, articolul 2 din Directiva 2004/18, care impunea numai tratamentul egal și nediscriminatoriu al operatorilor economici, precum și transparența, dar nu menționa proporționalitatea.

[24] A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Grupo Hospitalario Quirón (C-552/13, EU:C:2015:394, punctul 40 și următoarele), referitoare la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2004/18 privind accesul egal al ofertanților și absența obstacolelor nejustificate în calea concurenței în contextul specificațiilor tehnice.

[25] Hotărârea din 19 octombrie 1977, Ruckdeschel și alții (117/76 și 16/77, EU:C:1977:160, punctul 7), Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 23), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België și alții (C-336/19, EU:C:2020:1031, punctul 85).

care se numără printre drepturile fundamentale a căror respectare o asigură Curtea [26], impune ca situații similare sau comparabile să nu fie tratate în mod diferit, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [27]. În calitate de principiu general de drept al Uniunii, principiul egalității de tratament trebuie respectat de statele membre atunci când acestea pun în aplicare normele de drept al Uniunii. În consecință, statele membre sunt ținute, în măsura posibilului, să aplice aceste reglementări în conformitate cu cerințele care rezultă din protecția drepturilor fundamentale în ordinea juridică a Uniunii [28].

66. În domeniul legislației Uniunii în materie de achiziții publice, principiul egalității de tratament și-a găsit o expresie particulară în principiul egalității de tratament între ofertanți, care prevede că aceștia trebuie să dispună de aceleași șanse în formularea ofertelor lor [29]. Astfel cum a subliniat avocatul general Bot în Concluziile sale prezentate în cauza Wall [30], principiul egalității de tratament între ofertanți are ca obiectiv favorizarea dezvoltării unei concurențe corecte și efective între întreprinderile candidate. Respectarea acestui principiu trebuie să permită garantarea unei comparări obiective a ofertelor și se impune în orice etapă a procedurii. Cu alte cuvinte, regulile jocului trebuie să fie cunoscute de toți ofertanții potențiali și trebuie să se aplice tuturor în același mod.

67. Prin urmare, excluderea unui grup de potențiali ofertanți de la procedurile de achiziții publice ale unui stat membru rezervate în sensul articolului 20 în beneficiul unui alt grup de ofertanți, precum excluderea de către Spania a Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă antreprenoriale în beneficiul Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială, este permisă numai dacă aceste două grupuri de potențiali ofertanți nu se află în situații similare sau comparabile sau dacă diferența de tratament este justificată în mod obiectiv.

68. Revine instanței de trimitere, singura competentă să se pronunțe cu privire la situația de fapt din procedura principală, să verifice dacă Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă „antreprenoriale” și Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială se află în situații similare sau comparabile și/sau dacă diferența de tratament este justificată în mod obiectiv. Se pare că Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă „antreprenoriale” au îndeplinit anterior și îndeplinesc în prezent aceleași funcții societale precum cele solicitate Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială. Prin urmare, la prima vedere, nu pare nerezonabil să se considere că aceste două grupuri de Centre Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă se află într-o situație similară sau comparabilă în ceea ce privește capacitatea lor de a îndeplini funcția de a contribui la integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate. În același timp, există diferențe în organizarea Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă „antreprenoriale” și a Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială, în special în ceea ce privește caracterul nonprofit al acestora din urmă și cerința de reinvestire a profiturilor, care ar putea susține concluzia că cele două grupuri de entități nu se află în situații similare sau comparabile sau că

[26] Hotărârea din 12 decembrie 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, punctul 32), și Hotărârea din 17 ianuarie 2008, Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, punctul 32).

[27] Hotărârea din 25 noiembrie 1986, Klensch și alții (201/85 și 202/85, EU:C:1986:439, punctul 9), Hotărârea din 12 decembrie 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, punctul 32 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België și alții (C-336/19, EU:C:2020:1031, punctul 85).

[28] Hotărârea din 12 decembrie 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, punctul 30). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, punctele 35 și 36).

[29] Hotărârea din 2 iunie 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404, punctul 36).

[30] C-91/08, EU:C:2009:659, punctul 38.

orice diferență de tratament este justificată în mod obiectiv. În definitiv, aceasta este o constatare care implică o interpretare a reglementării spaniole aplicabile, pe care trebuie să o efectueze instanța de trimitere.

4. Articolul 18 din Directiva 2014/24 și principiul proporționalității

69. Astfel cum a afirmat Curtea în jurisprudența sa, scopul reglementării naționale referitoare la procedurile de achiziții publice este, în general, de a garanta egalitatea de tratament a ofertanților. În consecință, în conformitate cu principiul proporționalității, o astfel de reglementare nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul vizat [31].

70. Atunci când statele membre adoptă o reglementare națională de punere în aplicare a articolului 20 din Directiva 2014/24 și de alocare a unor „contracte rezervate” în cadrul procedurilor de achiziții publice în beneficiul furnizorilor de angajare protejată, scopul acestei reglementări este unul cel puțin dublu: egalitatea de tratament a ofertanților menționată la punctul anterior și politica socială și de ocupare a forței de muncă de punere a contractelor rezervate la dispoziția furnizorilor de angajare protejată.

71. Precum în ceea ce privește principiul egalității de tratament, revine instanței de trimitere, singura competentă să se pronunțe cu privire la situația de fapt din procedura principală, să verifice dacă impunerea cerințelor suplimentare reprezintă într-adevăr un mijloc adecvat pentru a atinge obiectivele legitime urmărite de statul membru în ceea ce privește maximizarea obiectivelor sociale de integrare sau de reintegrare a persoanelor cu dizabilități sau a persoanelor defavorizate și, în caz afirmativ, dacă aceste cerințe depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor menționate.

72. În opinia noastră, cerințele potrivit cărora participanții la o procedură de achiziții publice rezervată în sensul articolului 20 trebuie să fie organizați ca entitate fără scop lucrativ sau să fie deținuți de o entitate fără scop lucrativ și aceștia trebuie să reinvestească profiturile obținute din contractele rezervate în sensul articolului 20 pot fi considerate mijloace adecvate de promovare a obiectivului legitim de integrare socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau a persoanelor defavorizate. Niciuna dintre aceste cerințe nu este lipsită de legătură cu prevederea de la articolul 20 alineatul (1) potrivit căreia „scop[ul] principal” al operatorilor economici admiși (alții decât „atelierele protejate”) trebuie să fie „integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate”. În general, unul dintre „scopurile” unei entități cu scop lucrativ îl constituie generarea de profit pentru proprietarii săi. Nu este un punct de vedere în mod inerent nerezonabil să se considere că acest lucru diminuează accentul pus pe scopul social. Astfel, cerința privind statutul de entitate fără scop lucrativ sau dreptul de proprietate final asupra participantului autorizat al unei entități fără scop lucrativ pare să servească unui scop legitim. Cerința ca profiturile să fie reinvestite în aceleași întreprinderi sociale sau în întreprinderi sociale similare al căror scop este integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau a persoanelor defavorizate servește într-un mod și mai clar acestui scop și, având în vedere transferul inerent de fonduri publice care este previzibil în procedurile de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20 (însăși rațiunea dispoziției fiind aceea că participanții autorizați nu pot concura în condiții normale de preț/calitate, ceea ce implică faptul că autoritățile

[31] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 februarie 2018, Lloyd’s of London (C-144/17, EU:C:2018:78, punctul 32), Hotărârea din 2 mai 2019, Lavorgna (C-309/18, EU:C:2019:350, punctul 24 și jurisprudența citată), Hotărârea din 30 ianuarie 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, punctul 45), și Hotărârea din 14 mai 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, punctul 71).

contractante pot plăti în plus pentru achizițiile efectuate în cadrul procedurilor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20), reinvestirea profiturilor aferente în beneficiul final al obiectivelor sociale relevante pare deosebit de adecvată.

73. Cerința de angajare de 70 % stabilită în reglementarea spaniolă contribuie de asemenea, în mod evident, la realizarea obiectivului final al procedurilor de achiziții publice rezervate în sensul articolului 20, și anume „integrarea socială și profesională sau reintegrarea persoanelor cu handicap și a persoanelor dezavantajate” [32].

74. În consecință, în opinia noastră, aceste cerințe par a fi adecvate pentru realizarea obiectivului urmărit. Cu toate acestea, cerința conform căreia Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă trebuie să aibă forma juridică a unei entități fără scop lucrativ sau să îndeplinească cerințele de proprietate în cauză ar părea, în opinia noastră, să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective. Este greu de înțeles motivul pentru care excluderea unui mare subgrup de operatori economici care au sprijinit anterior, sprijină în prezent și intenționează să sprijine în viitor tocmai aceste obiective sociale și acest segment de populație, numai din cauza formei juridice în care sunt constituiți acești operatori economici sau din cauza formei juridice a proprietarilor lor finali, nu ar depăși ceea ce este necesar pentru a asigura atingerea obiectivului legitim de integrare sau reintegrare socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate. Acest lucru se aplică *a fortiori* în cazul în care este menținută cerința de reinvestire a profiturilor.

75. Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, considerăm, prin urmare, că cerințele privind forma juridică sau proprietatea asupra operatorilor economici care sunt acceptați ca participanți autorizați la procedurile de achiziții publice ale unui stat membru rezervate în sensul articolului 20, precum cerințele spaniole în cauză în cauza principală, sunt incompatibile cu principiul proporționalității.

5. Articolul 18 din Directiva 2014/24 și interdicția restrângerii în mod artificial a concurenței

76. În conformitate cu articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2014/24, conceptul unei achiziții nu se poate face cu intenția de restrângere artificială a concurenței. Se consideră că se restrânge artificial concurența în cazul în care conceptul achiziției este făcut cu intenția favorizării sau dezavantajării nejustificate a anumitor operatori economici.

77. Este clar că Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială sunt favorizate de legislația spaniolă în cauză și că Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă antreprenoriale sunt dezavantajate. De asemenea, pare evident că acest lucru este un demers intenționat. Cu toate acestea, articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2014/24 nu interzice orice favorizare sau defavorizare intenționată. Interdicția se aplică numai în cazul intenției „nejustificate” de a favoriza sau dezavantaja anumiți operatori economici.

78. Curtea nu a clarificat încă sensul termenului „nejustificată” (sau „artificială”) în contextul articolului 18 din Directiva 2014/24. Cu toate acestea, din principiile egalității de tratament și proporționalității se pot desprinde unele orientări pentru interpretarea acestor concepte. Deși noțiunile de egalitate de tratament și „concurență restrânsă în mod neartificial” sunt în mod evident distincte, o „favorizare” sau „dezavantajare” a unuia sau a mai multor operatori

[32] Considerentul (36) al Directivei 2014/24.

economici față de alții implică o diferență de tratament. Este greu de imaginat o „favorizare” sau „dezavantajare” care să fie „nejustificată” și, în același timp, „justificată în mod obiectiv” sau viceversa și, prin urmare, se pare că trebuie să existe o anumită suprapunere a acestor două concepte distincte. De asemenea, în ceea ce privește relația dintre restrângerea artificială a concurenței și proporționalitate, este greu de imaginat o favorizare sau o dezavantajare a unuia sau a mai multor operatori economici în detrimentul altora care să depășească „în mod justificat” ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele legitime urmărite. Astfel, restrângerea artificială a concurenței pare să se suprapună într-o anumită măsură cu încălcarea proporționalității.

79. Ar putea părea tentant să se definească „restrângerea artificială a concurenței” doar prin raportare la cele două principii menționate la punctul anterior. Cu toate acestea, includerea interdicției privind restrângerea artificială a concurenței în articolul 18 alineatul (1) al doilea paragraf ar fi superfluă dacă ar viza numai conduita deja interzisă de principiile egalității de tratament și proporționalității. Prin urmare, în opinia noastră, interdicția restrângerii artificiale a concurenței trebuie să aibă un domeniu de aplicare mai larg decât acesta.

80. Astfel cum s-a discutat deja în contextul analizei proporționalității de la punctul 74 de mai sus, restrângerea concurenței care rezultă din excluderea Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă antreprenoriale din procedurile de achiziții publice spaniole rezervate în sensul articolului 20 nu pare să fie proporțională cu un scop legitim, în măsura în care este vorba despre cerința ca operatorii economici în cauză să ia forma unor entități fără scop lucrativ sau să fie deținuți în ultimă instanță sau parțial de entități fără scop lucrativ. Indiferent de domeniul exact de aplicare al interdicției restrângerii artificiale a concurenței, această cerință pare, în opinia noastră, să îl încalce. Cu toate acestea, revine, în cele din urmă, instanței de trimitere să decidă dacă, în cauza cu care este sesizată, există o intenție de a favoriza și/sau dezavantaja în mod nejustificat.

81. În ceea ce privește cerința de reinvestire a profiturilor, aceasta ar putea fi considerată, în opinia noastră, o restrângere artificială a concurenței, chiar dacă se acceptă analiza noastră conform căreia această cerință poate îndeplini standardele egalității de tratament și proporționalității. În cazul în care cerința este impusă nu numai pentru a servi scopului legitim de a promova integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate, ci, în același timp, este concepută în mod intenționat astfel încât să avantajeze un grup de potențiali ofertanți în detrimentul altui grup, din motive care nu au legătură cu scopul legitim urmărit [33], în opinia noastră, acest lucru trebuie considerat ca favorizând și dezavantajând în mod nejustificat grupurile respective și ca restrângând în mod artificial concurența. Este de competența instanței de trimitere să stabilească dacă acesta ar putea fi cazul.

[33] Astfel de motive ar putea, doar cu titlu de exemplu, să provină din dorința motivată ideologic sau politic de a favoriza un anumit grup sau o anumită formă de întreprinderi în detrimentul alteia.

IV. Concluzie

82. În lumina considerațiilor menționate anterior, propunem Curții de Justiție să răspundă instanței de trimitere după cum urmează:

Articolul 20 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia dreptul de a participa la procedurile de achiziții publice pentru contractele rezervate în conformitate cu acest articol este supus unor condiții suplimentare față de cele prevăzute la articolul respectiv.

Cu toate acestea, astfel de condiții suplimentare trebuie să respecte toate cerințele de drept al Uniunii aplicabile, inclusiv articolul 18 din Directiva 2014/24 și principiile egalității de tratament și proporționalității, iar aceste condiții nu trebuie să restrângă în mod artificial concurența.

În această privință, o condiție potrivit căreia numai operatorii economici care sunt entități fără scop lucrativ sau care sunt deținuți sau parțial deținuți de entități fără scop lucrativ pot participa la procedurile de achiziții publice pentru contracte rezervate ar părea, la prima vedere, să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului legitim de a promova integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități și a persoanelor defavorizate.

O excludere intenționată a unui segment important de operatori economici pentru motive care nu au legătură cu obiectivul legitim de a promova integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități și a persoanelor defavorizate ar părea, la prima vedere, să restrângă în mod artificial concurența.