Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

22 octombrie 2015*

„Trimitere preliminară — Contracte de achiziții publice de servicii — Directiva 2004/18/CE — Articolul 23 alineatul (2) — Gestionare de servicii publice de sănătate — Furnizare de servicii de sănătate care țin de spitalele publice, în cadrul unor instituții private — Cerința ca prestațiile să fie furnizate într-un anumit municipiu”

În cauza C-552/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Bilbao (Tribunalul de Contencios Administrativ nr. 6 din Bilbao, Spania), prin decizia din 30 septembrie 2013, primită de Curte la 25 octombrie 2013, în procedura

Grupo Hospitalario Quirón SA

împotriva

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul T. von Danwitz, președintele Camerei a patra, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, și domnii D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (raportor) și C. Vajda, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 aprilie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Grupo Hospitalario Quirón SA, de J. Cabrera Ayala și de I. Millán Fernández, abogados;

— pentru Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, de L. Pérez Ovejero, în calitate de agent;

— pentru Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, de L. Galdos Tobalina și de A. Arenaza Artabe, abogados;

— pentru guvernul spaniol, de L. Banciella Rodríguez-Miñón, în calitate de agent;

* Limba de procedură: spaniola.

— pentru Comisia Europeană, de A. Tokár și de E. Sanfrutos Cano, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 11 iunie 2015,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea dreptului Uniunii în materie de achiziții publice și în special a articolului 23 alineatul (2) din 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).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Grupo Hospitalario Quirón SA (denumit în continuare „Grupo Hospitalario Quirón”), pe de o parte, și Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (Departamentul de sănătate al Guvernului din Țara Bascilor) și Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unei condiții inserate în două anunțuri privind contracte de achiziții publice publicate de această din urmă entitate.

Cadrul juridic

3 Considerentul (2) al Directivei 2004/18 enunță:

„Atribuirea contractelor încheiate în statele membre în numele statului, al colectivităților teritoriale și al altor organisme de drept public trebuie să respecte principiile prevăzute de tratat, în special principiul liberei circulații a mărfurilor, principiul libertății de stabilire și principiul libertății de a presta servicii, precum și principiile care decurg din acestea, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. […]”

4 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede:

„[…]

(2)

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

[…]

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

[…]

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

[…]”

5 Articolul 2 din aceeași directivă, intitulat „Principii de atribuire a contractelor”, prevede:

„Autoritățile contractante tratează operatorii economici în mod egal și fără discriminare și acționează potrivit principiului transparenței.”

6 În conformitate cu articolul 7 din Directiva 2004/18, intitulat „Valoarea pragurilor pentru contractele de achiziții publice”, astfel cum a fost adaptat prin Regulamentul (CE) nr. 1177/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 (JO L 314, p. 64), aplicabil *ratione temporis* procedurii în discuție în litigiul principal, această directivă se aplică contractelor de achiziții publice de servicii încheiate de alte autorități contractante decât autoritățile guvernamentale centrale și a căror valoare estimată fără taxa pe valoarea adăugată (TVA) este egală cu sau mai mare de 193 000 de euro.

7 Articolul 21 din Directiva 2004/18, intitulat „Contracte de servicii prevăzute de anexa II B”, are următorul cuprins:

„Atribuirea contractelor care au ca obiect serviciile prevăzute în anexa II B se realizează exclusiv în conformitate cu articolul 23 și articolul 35 alineatul (4).”

8 În conformitate cu anexa II B la această directivă, serviciile de sănătate intră în categoria 25 din această anexă, intitulată «Servicii de sănătate și servicii de asistență socială».

9 Articolul 23 din directiva menționată, intitulat „Specificații tehnice”, prevede la alineatul (2):

„Specificațiile tehnice trebuie să permită accesul egal al ofertanților și să nu aibă ca efect impunerea unor obstacole nejustificate în calea concurenței în ceea ce privește lansarea procedurilor de achiziții publice.”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

10 Din dosarul pus la dispoziția Curții reiese că, în Țara Bascilor (Spania), prestarea serviciilor publice de sănătate este asigurată pe baza unui sistem de organizare teritorială și de repartizare în zone de sănătate. Conform acestui sistem, pacienții care țin de serviciul public de sănătate sunt deserviți de un spital public, denumit „spital de referință”, situat în zona de sănătate corespunzătoare.

11 Pentru a degreva instituțiile spitalicești publice și a scurta perioadele de așteptare a pacienților care țin de aceste instituții, care au nevoie de îngrijiri medicale pe care serviciile publice de sănătate nu le pot realiza într-un termen rezonabil, autoritățile competente au stabilit un mecanism de colaborare cu instituții medicale și spitale private, potrivit căruia anumite servicii publice de îngrijiri medicale de sprijin sunt externalizate și asigurate de aceste instituții private, pe bază contractuală și în urma atribuirii unui contract de achiziții publice de servicii. Astfel, aceste instituții private pun la dispoziția serviciului public de sănătate infrastructurile și resursele lor tehnice și umane, și anume în special infirmieri și asistenți, în scopul de a contribui la realizarea sarcinilor sistemului de serviciu public de sănătate. Cu toate acestea, intervențiile chirurgicale și celelalte îngrijiri medicale sunt asigurate de chirurgi care țin de serviciul public de sănătate, care se deplasează în acest scop în instituțiile private menționate.

12 În acest context, la 15 decembrie 2010, directoarea la nivelul teritoriului Vizcaya a Departamentului de sănătate al Guvernului din Țara Bascilor a aprobat caietul de sarcini, costul și dosarul contractului de gestiune de servicii publice privind „intervenții de chirurgie minoră, generală și digestivă, de ginecologie, de urologie, de traumatologie și de chirurgie ortopedică” pentru pacienți care țineau de spitalele publice Basurto, situat în municipiul Bilbao, și Galdakao, situat în municipiul Galdakao. Contractul urma să fie atribuit pe baza unei proceduri deschise, iar anunțul privind cererea de oferte a

fost publicat în *Boletín Oficial del País Vasco* (Jurnalul oficial al Țării Bascilor) din 31 ianuarie 2011. Valoarea maximă estimată a contractului, inclusiv eventualele prelungiri, era de 5 841 041,84 euro (denumit în continuare „contractul nr. 21/2011”).

13 La 10 mai 2011, aceeași autoritate publică a aprobat caietul de sarcini, costul și dosarul contractului de gestiune de servicii publice privind „intervenții chirurgicale de oftalmologie”, pentru pacienți care țineau de spitalul public din Galdakao. Contractul urma să fie atribuit prin procedură deschisă, iar anunțul privind cererea de oferte a fost publicat în *Boletín Oficial del País Vasco* din 14 iunie 2011. Valoarea maximă estimată a contractului, inclusiv eventualele prelungiri, era de 6 273 219,53 euro (denumit în continuare „contractul nr. 50/2011”).

14 Atât în cazul contractului nr. 21/2011, cât și în cel al contractului nr. 50/2011, adjudecatarul-prestator de servicii ar fi remunerat direct de Departamentul de sănătate al Guvernului din Țara Bascilor, considerat în calitatea sa de autoritate contractantă.

15 Caietele de sarcini tehnice privind aceste două contracte de achiziții publice precizează, la punctul referitor la cerințele minime, intitulat „Localizare”:

„Având în vedere necesitatea furnizării acestor servicii la o proximitate suficientă de pacienți și de apropiații acestora, oferta de transport public și durata deplasărilor, precum și necesitatea minimizării deplasărilor indispensabile ale personalului medical al spitalelor […], centrele medicale propuse trebuie să se situeze în municipiul Bilbao.”

16 În consecință, conform caietelor de sarcini ale contractelor menționate, locul executării prestațiilor aferente acestora ar fi exclusiv municipiul Bilbao.

17 Grupo Hospitalario Quirón, proprietarul unui spital general privat situat în municipiul Erandio, a atacat cele două cereri de oferte publice privind contractele de achiziții publice nr. 21/2011 și nr. 50/2011, inițial pe cale administrativă, apoi pe cale judiciară. El a arătat că cerința executării prestațiilor vizate de aceste cereri de ofertă în municipiul Bilbao era contrară principiilor egalității de tratament, liberului acces la cererile de ofertă și liberei concurențe.

18 Instanța de trimitere arată că spitalul Grupo Hospitalario Quirón respectă toate specificațiile tehnice menționate în caietele de sarcini ale contractelor de achiziții publice menționate, cu excepția celei referitoare la localizare, această instituție fiind situată nu în municipiul Bilbao, ci în municipiul Erandio, limitrof primului. Cu toate acestea, municipiile Bilbao și Erandio ar forma, împreună cu alte municipii, ceea ce se numește „marele Bilbao” sau „zona metropolitană Bilbao”. Pe de altă parte, nu ar fi existat cereri de ofertă anterioare celor având ca obiect aceleași contracte de achiziții publice, lansate de Departamentul de sănătate al Guvernului din Țara Bascilor, care să cuprindă obligația furnizării serviciilor de sănătate în cauză într-o anumită localitate.

19 Instanța de trimitere precizează că nu se impune în mod formal ofertanților să aibă folosința sau proprietatea unor unități spitalicești situate în municipiul Bilbao, ci se impune doar ca aceștia să fie în măsură să furnizeze serviciile de sănătate care fac obiectul contractelor nr. 21/2011 și nr. 50/2011 în unități situate în acest municipiu, indiferent de titlul juridic în temeiul căruia dispun de acestea. Totuși, *de facto*, ar fi sigur că, făcând abstracție de costurile inerente folosinței unor asemenea unități, singurii candidați care pot participa la cererile de ofertă ar fi operatorii de servicii medicale care sunt stabiliți la Bilbao, întrucât niciunul dintre ceilalți operatori nu ar fi în măsură să dispună de unitățile și de personalul adecvat în termenele care separă datele de publicare a cererilor de ofertă pentru aceste contracte și cele prevăzute pentru prezentarea ofertelor.

20 Potrivit instanței de trimitere, condiția referitoare la localizare inserată în caietele de sarcini ale contractelor menționate constituie o restrângere a concurenței și o încălcare a principiului liberului acces al ofertanților la cererile de ofertă, care nu ar putea fi justificate de o necesitate imperativă.

Astfel, municipiile limitrofe Erandio și Bilbao ar fi aparținut aceluiași municipiu între anul 1924 și anul 1982 și ar forma, în prezent, împreună cu alte municipii, zona metropolitană Bilbao. De asemenea, spitalul Grupo Hospitalario Quirón ar fi ușor accesibil din municipiul Bilbao, utilizând mijloacele de transport public.

21 În plus, serviciile de sănătate care fac obiectul contractului nr. 21/2011 ar fi destinate nu numai pacienților care țin de spitalul public din Basurto, situat în municipiul Bilbao, ci și pacienților care țin de spitalul public din Galdakao, situat în municipiul Galdakao, distinct de municipiul Bilbao. În ceea ce privește serviciile care fac obiectul contractului nr. 50/2011, acestea ar fi destinate doar pacienților care țin de spitalul public din Galdakao. În consecință, ar fi foarte probabil ca pacienții cărora le sunt destinate serviciile care fac obiectul acestor două contracte să aibă reședința principală în alt municipiu decât municipiul Bilbao, astfel încât argumentul întemeiat pe locul de reședință al pacienților nu ar fi întemeiat.

22 Prin urmare, instanța de trimitere ajunge la concluzia că condiția în discuție în litigiul principal nu poate fi considerată ca fiind compatibilă cu articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2004/18.

23 Având în vedere aceste considerații, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Tribunalul Contenciosului Administrativ nr. 6 din Bilbao) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Este compatibilă cu dreptul Uniunii Europene cerința din cadrul contractelor de gestiune de servicii publice de sănătate ca prestația medicală care face obiectul unor astfel de contracte să fie furnizată exclusiv într-un anumit municipiu, care poate să nu fie cel de domiciliu al pacienților?”

Cu privire la întrebarea preliminară

24 În primul rând, trebuie arătat că, astfel cum reiese din dosarul pus la dispoziția Curții, cele două contracte, nr. 21/2011 și nr. 50/2011, constituie contracte de achiziții publice de servicii, în sensul articolului 1 alineatul (2) literele (a) și (d) din Directiva 2004/18, ale căror cuantumuri depășesc pragul prevăzut la articolul 7 din aceasta, iar nu concesionări de servicii, în sensul articolului 1 alineatul (4) din aceeași directivă, în măsura în care remunerația adjudecatarului este integral asigurată de autoritatea contractantă, care suportă și riscul economic.

25 Este necesar să se remarce de asemenea că, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 7 și 8 din prezenta hotărâre, aceste contracte, care au ca obiect servicii sanitare, sunt supuse doar dispozițiilor articolului 23 și ale articolului 35 alineatul (4) din Directiva 2004/18.

26 În al doilea rând, se impune să se sublinieze, pe de o parte, că articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2004/18, dispoziție căreia îi sunt supuse contractele de achiziții publice menționate și care constituie o expresie a principiului egalității de tratament, enunță că specificațiile tehnice trebuie să permită accesul egal al ofertanților.

27 Pe de altă parte, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 15 din prezenta hotărâre, caietele de sarcini tehnice ale celor două contracte de achiziții publice în discuție în litigiul principal se referă la necesitatea asigurării proximității și accesibilității instituției spitalicești private de sprijin care ar fi ales, în interesul pacienților, al apropiaților acestora și al personalului medical chemat să se deplaseze la această instituție, criterii care sunt inerente naturii serviciilor solicitate.

28 Or, cerința potrivit căreia o asemenea instituție trebuie să se situeze în mod imperativ într-un anumit municipiu, destinat să fie locul de furnizare exclusiv al serviciilor medicale în cauză, prevăzută în clauzele administrative speciale și în specificațiile tehnice ale contractelor nr. 21/2011 și nr. 50/2011, constituie, având în vedere situația geografică din cauza principală, o constrângere de executare

teritorială care nu este de natură să permită atingerea obiectivului enunțat la punctul precedent din prezenta hotărâre, și anume cel de a asigura proximitatea și accesibilitatea instituției spitalicești private de sprijin, în interesul pacienților, al apropiaților acestora și al personalului medical chemat să se deplaseze la această instituție, asigurând totodată un acces egal și nediscriminatoriu la aceste contracte de achiziții publice tuturor ofertanților.

29 În împrejurările situației geografice în discuție în litigiul principal, o cerință de localizare geografică precum cea formulată în clauzele administrative speciale și în specificațiile tehnice ale contractelor nr. 21/2011 și nr. 50/2011 are ca efect excluderea în mod automat a ofertanților care nu pot furniza serviciile în discuție într-o instituție situată într-un anumit municipiu, în pofida faptului că îndeplinesc eventual celelalte condiții stabilite în caietele de sarcini și în specificațiile tehnice ale contractelor de achiziții publice avute în vedere.

30 Instanța de trimitere observă că aceasta este situația reclamantei din litigiul principal, a cărei instituție îndeplinește toate condițiile cerute, inclusiv cele de proximitate și de accesibilitate, cu excepția cerinței localizării pe teritoriul municipiului Bilbao, în măsura în care această instituție este situată într-un municipiu limitrof acestuia din urmă.

31 Este necesar să se sublinieze de asemenea în această privință că, astfel cum arată instanța de trimitere, numeroși pacienți care ar trebui să beneficieze de serviciile care ar fi furnizate în cadrul instituției spitalicești private a adjudecatarului au domiciliul în afara municipiului pe teritoriul căruia trebuie situată această instituție în conformitate cu clauza de localizare avută în vedere.

32 În consecință, această cerință nu asigură accesul egal și nediscriminatoriu al tuturor ofertanților la cele două contracte de achiziții publice în discuție în litigiul principal, care ar putea asigura proximitatea și accesibilitatea instituției spitalicești private de sprijin, în măsura în care face accesibile aceste contracte de achiziții publice doar ofertanților care pot furniza serviciile în discuție într-o instituție situată în municipiul desemnat în anunțurile de participare corespunzătoare. În consecință, este contrară articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2004/18.

33 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2004/18 se opune unei cerințe precum cea în discuție în litigiul principal, formulată ca specificație tehnică în anunțuri privind contracte de achiziții publice care au ca obiect furnizarea de servicii de sănătate, potrivit căreia prestațiile medicale care fac obiectul cererilor de ofertă trebuie furnizate de instituții spitalicești private situate exclusiv într-un anumit municipiu, care poate să nu fie cel de domiciliu al pacienților vizați de aceste prestații, întrucât această cerință comportă o excludere automată a ofertanților care nu pot furniza aceste servicii într-o asemenea instituție situată în acest municipiu, însă care îndeplinesc toate celelalte condiții ale acestor cereri de ofertă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

34 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, 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 cincea) declară:

Articolul 23 alineatul (2) din 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 se opune unei cerințe precum cea în discuție în litigiul principal, formulată ca specificație tehnică în anunțuri privind contracte de achiziții publice

care au ca obiect furnizarea de servicii de sănătate, potrivit căreia prestațiile medicale care fac obiectul cererilor de ofertă trebuie furnizate de instituții spitalicești private situate exclusiv într-un anumit municipiu, care poate să nu fie cel de domiciliu al pacienților vizați de aceste prestații, întrucât această cerință comportă o excludere automată a ofertanților care nu pot furniza aceste servicii într-o asemenea instituție situată în acest municipiu, însă care îndeplinesc toate celelalte condiții ale acestor cereri de ofertă.

Semnături