



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

26 martie 2015*

„Trimitere preliminară — Directiva 2004/18/CE — Contracte de achiziții publice de servicii — Desfășurarea procedurii — Criterii de atribuire a contractelor — Calificări ale personalului desemnat să execute contractele”

În cauza C-601/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Supremo Tribunal Administrativo (Portugalia), prin decizia din 24 octombrie 2013, primită de Curte la 25 noiembrie 2013, în procedura

Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA

împotriva

Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém,

Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul T. von Danwitz, președinte de cameră, și domnii C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (raportor) și D. Šváby, judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 noiembrie 2014,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA, de H. Rodrigues da Silva, avocat;
- pentru Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém, de A. Robin de Andrade și de D. Melo Fernandes, avogadas;
- pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes și de H. Fragoso, în calitate de agenți;
- pentru guvernul elen, de F. Dedousi și de V. Stroumpouli, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: portugheza.

- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de M. Afonso, de S. Delaude, de A. Tokár și de G. Braga da Cruz, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 18 decembrie 2014,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 44-48 și 53 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, rectificare în JO L 351, p. 44, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA (denumită în continuare „Ambisig”), pe de o parte, și Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém (denumită în continuare „Nersant”), pe de altă parte, cu privire la decizia Nersant de a atribui către Iberscal – Consultores Lda (denumită în continuare „Iberscal”), iar nu către Ambisig, un contract având ca obiect furnizarea de servicii de formare profesională și de consultanță.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2004/18

- 3 Considerentul (46) al Directivei 2004/18 amintește că atribuirea contractelor trebuie realizată pe baza unor criterii obiective care asigură respectarea principiilor de transparență, de nediscriminare și de egalitate de tratament și care garantează aprecierea ofertelor în condiții eficiente de concurență.
- 4 Potrivit celui de al treilea paragraf al considerentului (46) al directivei menționate:
„În cazul în care aleg să atribue contractul ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, autoritățile contractante evaluează ofertele pentru a stabili care dintre ele prezintă cel mai bun raport calitate/preț. În acest sens, autoritățile contractante determină criteriile economice și calitative care, luate împreună, trebuie să permită determinarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic pentru respectiva autoritate contractantă. Determinarea criteriilor depinde de obiectul contractului în măsura în care permit evaluarea nivelului de performanță prezentat de fiecare ofertă în raport cu obiectul contractului, astfel cum este definit în specificațiile tehnice, precum și măsurarea raportului calitate/preț prezentat de fiecare ofertă.”
- 5 Articolul 44 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/18 are următorul cuprins:

„(1) Contractele se atribuie pe baza criteriilor prevăzute la articolele 53 și 55, ținând seama de articolul 24, după verificarea respectării cerințelor pentru operatorii economici care nu au fost respinși în temeiul articolelor 45 și 46, realizată de autoritățile contractante conform criteriilor referitoare la

capacitatea economică și financiară, la cunoștințele sau capacitățile profesionale și tehnice prevăzute la articolele 47-52 și, după caz, [conform] normelor și criteriilor nediscriminatorii prevăzute la alineatul (3).

(2) Autoritățile contractante pot solicita candidaților și ofertanților să îndeplinească niveluri minime de capacități, în conformitate cu articolele 47 și 48.

Amploarea informațiilor menționate la articolele 47 și 48, precum și nivelurile minime de capacități necesare pentru un anumit contract trebuie raportate la și proporționale cu obiectul contractului.

Aceste niveluri minime sunt menționate în anunțul de participare.”

- 6 Articolul 48 alineatul (1) din Directiva 2004/18 prevede că capacitățile tehnice și/sau profesionale ale operatorilor economici sunt evaluate și verificate în conformitate cu alineatele (2) și (3) ale aceluiași articol. Potrivit articolului 48 alineatul (2) litera (a) punctul (ii) și litera (e) din această directivă, capacitățile tehnice pot fi dovedite în funcție de natura, de cantitatea sau de importanța și de utilizarea serviciilor în cauză, în special prin prezentarea listei principalelor servicii furnizate în decursul ultimilor trei ani și prin indicarea nivelurilor de studii și profesionale ale prestatorului de servicii și ale personalului din conducere și, în special, ale responsabilului sau responsabililor cu prestarea serviciilor.
- 7 Articolul 53 din Directiva 2004/18 prevede:

„(1) Fără a aduce atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative de drept intern privind remunerarea anumitor servicii, criteriile pe baza cărora autoritățile contractante atribuie contractele de achiziții publice sunt următoarele:

(a) în cazul în care contractul se atribuie ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic din perspectiva autorității contractante, diverse criterii referitoare la obiectul contractului de achiziții publice în cauză: de exemplu, calitatea, prețul, valoarea tehnică, caracterul estetic și funcțional, caracteristicile de mediu, costurile de funcționare, rentabilitatea, serviciile post vânzare și asistența tehnică, data livrării și termenul de livrare sau de execuție sau

(b) numai prețul cel mai scăzut.

(2) Fără a aduce atingere dispozițiilor paragrafului al treilea, în cazul prevăzut la alineatul (1) litera (a), autoritatea contractantă menționează în anunțul de participare sau în caietul de sarcini sau, în cazul dialogului competitiv, în documentul descriptiv, ponderea relativă pe care o conferă fiecăruia dintre criteriile selectate în vederea determinării ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic.

Ponderea poate fi exprimată printr-un punctaj întocmit corespunzător în ceea ce privește intervalul între maxim și minim.

În cazul în care, în opinia autorității contractante, ponderea nu este posibilă din motive care pot fi demonstrate, autoritatea contractantă menționează în anunțul de participare sau în caietul de sarcini sau, în cazul dialogului competitiv, în documentul descriptiv, criteriile, în ordinea descrescătoare a importanței lor.”

Dreptul portughez

- 8 Potrivit articolului 75 alineatul (1) din Código dos Contratos Públicos (Codul achizițiilor publice, denumit în continuare „CCP”), „factorii și eventualii subfactori care alcătuiesc criteriul de atribuire a ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic trebuie să includă, în totalitate și exclusiv,

aspectele legate de executarea contractului care urmează a fi încheiat, puse la dispoziția concurenței prin caietul de sarcini, fără a putea face referire, în mod direct sau indirect, la situații, calități, caracteristici sau alte elemente de fapt referitoare la ofertanți”.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

- 9 Printr-un anunț publicat la 24 noiembrie 2011, Nersant a inițiat o procedură de licitație în vederea achiziției de servicii de formare profesională și de consultanță pentru realizarea unui proiect intitulat „MOVE PME – zona de calitate, mediu, securitate și sănătate la locul de muncă, siguranță alimentară Médio Tejo – IMM”.
- 10 Articolul 5 din anunțul de participare menționat prevedea că contractul va fi atribuit ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, determinată prin luarea în considerare a următorilor factori:

„A. Evaluarea echipei: 40 %

- i) Acest factor se determină în funcție de componența echipei, de experiența dovedită și de analiza CV-urilor membrilor acesteia.

B. Calitatea și valoarea serviciului propus: 55 %

- i) Privire de ansamblu asupra structurii propuse, inclusiv a programului lucrărilor: 0-20 %.
- ii) Descrierea tehnicilor folosite și a metodologiilor de lucru: 0-15 %.
- iii) Descrierea metodelor de verificare și de control al calității muncii în cadrul diferitor zone de intervenție: 0-20 %.

C. Prețul global: 5 %

Se consideră a fi cea mai valoroasă ofertă cea care obține cel mai mare punctaj.”

- 11 Ambisig a prezentat o ofertă în cadrul procedurii de atribuire a contractului în discuție în litigiul principal. În raportul său preliminar, comisia însărcinată cu evaluarea ofertelor în vederea atribuirii acestui contract a clasat oferta prezentată de Iberscal pe prima poziție.
- 12 La 3 ianuarie 2012, Ambisig a solicitat exercitarea dreptului de a fi ascultată în prealabil, punând sub semnul întrebării faptul că anunțul de participare în cauză menționa printre criteriile de evaluare factorul privind evaluarea echipei desemnate să execute contractul, prevăzut la articolul 5 punctul A din acest aviz.
- 13 Printr-un act adițional din 14 februarie 2012 la raportul său final din 4 ianuarie 2012, comisia respectivă a respins argumentele prezentate de Ambisig în susținerea cererii sale de a fi ascultată în prealabil. Potrivit aceleiași comisii, factorul prevăzut la articolul 5 punctul A din anunțul de participare în discuție în litigiul principal ar avea ca obiect evaluarea „echip[ei] tehnic[e] [concrete] pe care ofertantul o pune la dispoziție pentru lucrările care trebuie realizate”, iar „[e]xperiența echipei tehnice propuse [ar fi], în acest caz, o caracteristică intrinsecă a ofertei, iar nu o caracteristică a ofertantului”.

- 14 Printr-o decizie din 14 februarie 2012, pe baza raportului final al comisiei, președintele consiliului de administrație al Nersant a atribuit contractul de servicii în discuție în litigiul principal societății Iberscal și a aprobat proiectul de contract de prestări de servicii aferent. La 19 martie 2012, Nersant și Iberscal au încheiat contractul.
- 15 Ambisig a sesizat Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (Tribunalul de Contencios Administrativ și Fiscal din Leiria) cu o acțiune în anularea deciziei președintelui consiliului de administrație al Nersant din 14 februarie 2012 privind atribuirea contractului de servicii în discuție în litigiul principal societății Iberscal. În cursul procedurii, Ambisig a mai solicitat și obținut extinderea obiectului acțiunii la anularea contractului de prestări de servicii încheiat la 19 martie 2012.
- 16 Întrucât Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria a respins acțiunea în totalitate, Ambisig a formulat apel împotriva hotărârii pronunțate de această instanță la Tribunal Central Administrativo Sul (Tribunalul Administrativ Central Sud).
- 17 Instanța de apel a respins cererea de anulare a deciziei de atribuire a contractului, considerând că factorul prevăzut la articolul 5 punctul A din anunțul de participare în discuție în litigiul principal era conform cu articolul 75 alineatul (1) din CCP, în măsura în care acest factor privea „echipa propusă pentru executarea contractului de prestări de servicii care face obiectul licitației, iar nu, în mod direct sau indirect, situații, calități, caracteristici sau alte elemente de fapt legate de ofertanți”.
- 18 Ambisig a formulat recurs împotriva deciziei Tribunal Central Administrativo Sul în fața Supremo Tribunal Administrativo (Curtea Administrativă Supremă), susținând, în esență, că factorul prevăzut la articolul 5 punctul A din anunțul de participare în discuție în litigiul principal era nelegal din perspectiva articolului 75 alineatul (1) din CCP.
- 19 În decizia de trimitere, Supremo Tribunal Administrativo constată că problema de drept care trebuie soluționată privește aspectul dacă factori precum cel care figurează la articolul 5 punctul A din anunțul de participare în discuție în litigiul principal pot face parte în mod legal dintre criteriile de atribuire a contractelor, în sensul articolului 53 din Directiva 2004/18, în procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice privind achiziționarea de servicii de formare profesională și de consultanță.
- 20 În această privință, Supremo Tribunal Administrativo arată că Comisia Europeană a prezentat o Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice [COM(2011) 896 final], ceea ce constituie un element nou în raport cu jurisprudența Curții în materie.
- 21 În acest context, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„În situația contractării de servicii cu caracter intelectual, de formare profesională și de consultanță, poate fi considerată compatibilă cu dispozițiile Directivei 2004/18 [...] introducerea, printre factorii care alcătuiesc criteriul de atribuire pentru ofertele depuse în cadrul unei licitații publice, a unui factor care permite evaluarea echipelor concret propuse de ofertanți pentru executarea contractului, ținând cont de componență, de experiența dovedită și de analiza CV-urilor?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 22 Cererea de decizie preliminară privește, în esență, aspectul dacă articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 se opune stabilirii de către autoritatea contractantă, în cadrul încheierii unui contract de furnizare de servicii cu caracter intelectual, a unui criteriu de atribuire care permite evaluarea calității echipelor concret propuse de ofertanți pentru executarea acestui contract, criteriu care ține cont de componența echipei, precum și de experiența și de CV-urile membrilor acesteia.
- 23 Instanța de trimitere a considerat necesar să adreseze această întrebare ca urmare a unei contradicții care ar exista între, pe de o parte, jurisprudența Curții privind verificarea aptitudinii operatorilor economici de a executa un contract și criteriile de atribuire a contractelor, astfel cum rezultă din Hotărârea Lianakis și alții (C-532/06, EU:C:2008:40), și, pe de altă parte, propunerea Comisiei având ca obiect modificarea reglementării privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice și faptul că unul dintre criteriile de atribuire prevăzute la articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 este calitatea, criteriu care poate fi legat de componența echipei, de experiența și de CV-urile membrilor acesteia cărora li s-ar încredința executarea contractului.
- 24 Este necesar să se constate, cu titlu introductiv, că Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18 (JO L 94, p. 65), intrată în vigoare ulterior datei faptelor din litigiul principal, nu este aplicabilă în prezenta cauză.
- 25 Pe de altă parte, este necesar să se precizeze că jurisprudența rezultată din cauza Lianakis și alții (C-532/06, EU:C:2008:40) privește interpretarea Directivei 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50), care a fost abrogată prin Directiva 2004/18, și că această hotărâre nu exclude ca o autoritate contractantă să poată stabili și aplica, în anumite condiții, un criteriu precum cel care figurează în întrebarea preliminară în stadiul atribuirii contractului.
- 26 Astfel, această hotărâre privește în realitate efectivele și experiența ofertanților în general, iar nu, precum în speță, efectivele și experiența persoanelor care constituie o echipă specială care trebuie să execute contractul în mod concret.
- 27 În ceea ce privește interpretarea solicitată de instanța de trimitere, referitoare la articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18, este necesar să se arate că această directivă a introdus în legislația Uniunii în materie de contracte de achiziții publice elemente noi în raport cu Directiva 92/50.
- 28 În primul rând, articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 prevede că „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic” trebuie identificată „din perspectiva autorității contractante” și acordă astfel acestei autorități contractante o marjă de apreciere mai mare.
- 29 În al doilea rând, considerentul (46) al treilea paragraf al Directivei 2004/18 precizează că, în cazul în care contractul trebuie atribuit ofertantului care a prezentat oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, este necesar să se stabilească oferta care „prezintă cel mai bun raport calitate/preț”, ceea ce este astfel de natură să consolideze ponderea calității printre criteriile de atribuire a contractelor de achiziții publice.
- 30 Trebuie de asemenea să se adauge că criteriile care pot fi reținute de către autoritățile contractante pentru determinarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic nu sunt enumerate în mod limitativ la articolul 53 alineatul (1) din Directiva 2004/18. Această prevedere lasă astfel la libera alegere a autorităților contractante criteriile de atribuire a contractelor pe care înțeleg să le rețină. Totuși, această alegere nu poate avea drept obiect alte criterii decât cele destinate identificării ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic (a se vedea în acest sens Hotărârea Lianakis și

alții, C-532/06, EU:C:2008:40, punctele 28 și 29, precum și jurisprudența citată). În acest scop, articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 prevede în mod expres ca criteriile de atribuire să fie legate de obiectul contractului (a se vedea Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-368/10, EU:C:2012:284, punctul 86).

- 31 Calitatea executării unui contract de achiziții publice poate depinde în mod determinant de valoarea profesională a persoanelor însărcinate să îl execute, valoare constituită din experiența și din formarea lor profesională.
- 32 Acest lucru este valabil în special atunci când prestația care face obiectul contractului este de natură intelectuală și are ca obiect, precum în cauza principală, servicii de formare profesională și de consultanță.
- 33 Atunci când un asemenea contract trebuie executat de o echipă, ceea ce este determinant pentru aprecierea calității profesionale a acestei echipe sunt competențele și experiența membrilor săi. Această calitate poate fi o caracteristică intrinsecă ofertei și poate fi legată de obiectul contractului, în sensul articolului 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18.
- 34 În consecință, calitatea menționată poate figura drept criteriu de atribuire în anunțul de participare sau în caietul de sarcini respectiv.
- 35 Având în vedere cele ce precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea preliminară că, în situația contractării de servicii cu caracter intelectual, de formare profesională și de consultanță, articolul 53 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18 nu se opune stabilirii de către autoritatea contractantă a unui criteriu care permite evaluarea calității echipelor concret propuse de ofertanți pentru executarea acestui contract, criteriu care ține cont de componența echipei, precum și de experiența și de CV-urile membrilor acesteia.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 36 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:

În situația contractării de servicii cu caracter intelectual, de formare profesională și de consultanță, articolul 53 alineatul (1) litera (a) 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 nu se opune stabilirii de către autoritatea contractantă a unui criteriu care permite evaluarea calității echipelor concret propuse de ofertanți pentru executarea acestui contract, criteriu care ține cont de componența echipei, precum și de experiența și de CV-urile membrilor acesteia.

Semnături