



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA LAILA MEDINA
prezentate la 3 februarie 2022¹

Cauza C-436/20

**Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)
împotriva
Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas**

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Curtea Superioară de Justiție a Comunității Valencia, Spania)]

„Cerere de decizie preliminară – Achiziție publică – Articolele 49 și 56 TFUE – Libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii – Activitate economică – Directiva 2014/24/UE – Articolul 1 alineatul (2), articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 litera (d) – Condiții de aplicabilitate – Articolul 20 alineatul (1) și articolul 77 – Contracte rezervate – Articolele 74-76 și anexa XIV – Prestare de servicii sociale – Achiziții publice în domeniul serviciilor sociale – Regim simplificat – Acorduri de acțiune concertată în vederea prestării unor astfel de servicii – Excludere a entităților cu scop lucrativ – Principiile transparenței, egalității și proporționalității – Condiții privind procedura de ofertare – Limitare geografică – Directiva 2006/123/CE – Domeniul de aplicare *ratione materiae* – Articolul 2 alineatul (2) litera (j) – Excludere a serviciilor sociale”

Cuprins

I.	Cadrul juridic	4
	A. Dreptul Uniunii	4
	1. Directiva 2014/24	4
	2. Directiva privind serviciile	7
	B. Dreptul spaniol	7
II.	Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare	8

¹ Limba originală: engleza.

III. Analiză	10
A. Observații preliminare	10
B. Prima și a doua întrebare	11
1. Natura serviciilor sociale în litigiu	12
2. Condițiile de aplicabilitate a Directivei 2014/24	16
a) Noțiunea de „achiziție publică”	16
b) Caracteristicile unui contract de achiziție publică	18
1) Contract încheiat cu titlu oneros	19
2) Contract încheiat între un operator economic și una sau mai multe autorități contractante	20
3) Contract care are ca obiect prestarea de servicii	21
c) Criteriile privind pragul	22
3. Contracte rezervate și regimul simplificat în temeiul Directivei 2014/24	23
a) Contracte rezervate	23
1) Contractele rezervate în temeiul articolului 20 din Directiva 2014/24	24
2) Contracte rezervate în temeiul articolului 77 din Directiva 2014/24	25
b) Normele prevăzute la articolele 75 și 76 din Directiva 2014/24	26
4. Libertatea de stabilire	29
C. A treia întrebare	31
1. Compatibilitatea criteriului de selecție în cauză cu Directiva 2014/24	31
2. Compatibilitatea criteriului de selecție cu Directiva privind serviciile	32
3. Compatibilitatea criteriului de selecție cu libertățile fundamentale	34
IV. Concluzie	35

1. Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (Asociația de Stat a Furnizorilor de Îngrijire la Domiciliu, denumită în continuare „ASADE”) este o asociație profesională de întreprinderi private. Aceasta solicită instanței de trimitere – Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Curtea Superioară de Justiție a Comunității Valencia,

Spania) – anularea Decretului 181/2017² adoptat de comunitatea Valencia (comunitatea autonomă Valencia, Spania), în măsura în care acest decret împiedică entitățile cu scop lucrativ să încheie „acorduri de acțiune concertată” cu autoritățile publice³.

2. În temeiul acestor acorduri, autoritățile publice încredințează gestionarea anumitor servicii sociale unor entități cu inițiativă în domeniul social. Procedând astfel, acestea nu sunt obligate să respecte procedurile prevăzute în legislația Uniunii privind achizițiile publice. Cu toate acestea, ca urmare a publicării Decretului 181/2017, doar organizațiile private fără scop lucrativ pot încheia aceste acorduri în scopul de a furniza servicii sociale care pot include asistența acordată copiilor, adolescenților, tinerilor, persoanelor în vârstă, persoanelor cu dizabilități, imigranților, femeilor aflate în situații vulnerabile, precum și membrilor comunității LGBTI⁴ și ai celei de romi (denumite în continuare „serviciile în cauză”)⁵.

3. Acesta este contextul în care Curtea este rugată în esență să clarifice dacă dreptul Uniunii, în special articolele 49 și 56 TFUE, articolele 74, 76 și 77 din Directiva 2014/24/UE⁶ și articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE⁷ (denumită în continuare „Directiva privind serviciile”) se opun unei reglementări naționale care exclude entitățile cu scop lucrativ de la semnarea de acorduri de acțiune concertată cu autoritățile publice în scopul de a furniza servicii sociale, în timp ce organizațiilor fără scop lucrativ li se permite să încheie astfel de acorduri.

4. Complexitatea subiectului și natura tehnică a normelor aplicabile, care decurg din diferite instrumente de drept al Uniunii, nu ar trebui să mascheze importanța incontestabilă a acestei întrebări, deoarece Curtea este chemată să stabilească raportul dintre activitatea economică și aspectele din domeniul social, precum și cel dintre dreptul Uniunii și dreptul național.

5. În acest sens, merită să îl parafrazăm pe domnul avocat general Tesauro, care, în urmă cu mai bine de 20 de ani, a subliniat faptul că sectorul securității sociale nu constituie „o insulă care se situează în afara domeniului de aplicare [al dreptului Uniunii]”⁸. Acest lucru era valabil la acea vreme și este cu atât mai valabil în prezent. Deși statele membre își păstrează autonomia în ceea

² Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social (Decretul 181/2017 al Consiliului comunității Valencia din 17 noiembrie 2017 de punere în aplicare a acțiunilor concertate în vederea prestării de servicii sociale la nivelul comunității Valencia de către entități fără scop lucrativ (DOGV nr. 8197 din 23 decembrie 2017, p. 48245) (denumit în continuare „Decretul 181/2017”).

³ Reglementarea națională se referă la formularea „acuerdos de acción concertada”. A se vedea în acest sens articolele 44bis, 53 și 56, precum și titlul VI din Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana servicii sociale (Legea 5/1997 din 25 iunie 1997 de reglementare a sistemului de servicii sociale la nivelul comunității Valencia) (BOE nr. 192 din 12 august 1997, p. 24405), astfel cum a fost modificată prin Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (Legea nr. 13/2016 din 29 decembrie 2016 privind măsurile fiscale, gestiunea administrativă și financiară și organizarea guvernului comunității Valencia) (BOE nr. 34 din 9 februarie 2017, p. 8694), (denumită în continuare „Legea 5/1997”).

⁴ Persoane lesbiene, homosexuale, bisexuale, transsexuale și intersexuale.

⁵ Această enumerare nu figura în trimiterea preliminară adresată Curții. În observațiile sale scrise, Comisia furnizează Curții linkul către publicarea Decretului 181/2017 (a se vedea adresa https://www.dogv.gva.es/datos/2017/12/23/pdf/2017_11941.pdf). Articolul 6 alineatul (2) din decret se referă la anexa la acesta, anexă care cuprinde enumerarea serviciilor în cauză.

⁶ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

⁷ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

⁸ Concluziile prezentate în cauza Decker (C-120/95 și C-158/96, EU:C:1997:399, punctul 17).

ce privește organizarea sistemelor lor de securitate socială, această autonomie nu împiedică aplicarea libertăților fundamentale prevăzute în tratate⁹, din care fac parte integrantă normele privind achizițiile publice¹⁰.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2014/24

6. Directiva 2014/24 stabilește norme care urmăresc să coordoneze procedurile naționale de atribuire a contractelor de achiziții publice care depășesc un anumit prag, astfel încât acestea să fie conforme cu principiul liberei circulații a mărfurilor, cu libertatea de stabilire și cu libera prestare a serviciilor, precum și cu asigurarea punerii în aplicare a acestor principii, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, proporționalitatea și transparența. Această directivă urmărește de asemenea asigurarea unei concurențe efective în ceea ce privește achizițiile publice.

7. Considerentele (1) și (6) ale Directivei 2014/24 prevăd:

„(1) 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 [a se citi «libera prestare a serviciilor»], 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.

[...]

(6) De asemenea, este oportun să se reamintească că prezenta directivă nu ar trebui să afecteze legislația statelor membre în domeniul asigurărilor sociale. De asemenea, aceasta nu ar trebui să abordeze liberalizarea serviciilor de interes economic general, rezervate entităților publice sau private, și nici privatizarea entităților publice furnizoare de servicii.

Ar trebui reamintit totodată că statele membre au libertatea de a organiza furnizarea de servicii sociale obligatorii sau de alte servicii, cum sunt serviciile poștale, fie ca servicii de interes economic general, fie ca servicii fără caracter economic de interes general sau ca o combinație a acestora. Este necesar să se clarifice faptul că serviciile fără caracter economic de interes general nu ar trebui să facă obiectul prezentei directive.”

⁹ Hotărârea din 28 aprilie 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, punctul 21), Hotărârea din 12 iulie 2001, Smits și Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, punctul 54), Hotărârea din 13 mai 2003, Müller-Fauré și van Riet (C-385/99, EU:C:2003:270, punctul 39), și Hotărârea din 23 octombrie 2003, Inizan (C-56/01, EU:C:2003:578, punctul 17).

¹⁰ Hotărârea din 8 februarie 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, punctul 33).

8. Considerentul (114) al acestei directive clarifică motivele pentru care ar trebui să se instituie un regim specific simplificat în ceea ce privește anumite servicii destinate persoanelor, cum sunt unele servicii sociale, de sănătate și educaționale, iar considerentul (118) din aceasta explică regimul aplicabil contractelor rezervate pentru serviciile enumerate la articolul 77 alineatul (1) din aceeași directivă.

9. În cadrul titlului I din Directiva 2014/24, intitulat „Domeniu de aplicare, definiții și principii generale”, articolul 1 alineatele (1), (2), (4) și (5) prevede:

„(1) Prezenta directivă instituie norme aplicabile procedurilor de achiziție utilizate de către autoritățile contractante în legătură cu contractele de achiziții publice și concursurile de proiecte a căror valoare este estimată ca fiind cel puțin egală cu pragurile prevăzute la articolul 4.

(2) În sensul prezentei directive, achiziția publică înseamnă achiziționarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de [...] servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatori economici aleși de aceste autorități contractante, indiferent dacă [...] serviciile sunt destinate sau nu unui scop public.

[...]

(4) Prezenta directivă nu aduce atingere libertății statelor membre de a defini, în conformitate cu dreptul Uniunii, serviciile pe care acestea le consideră a fi servicii de interes economic general, modul în care aceste servicii ar trebui organizate și finanțate, în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat, precum și obligațiile specifice la care aceste servicii ar trebui să se supună. În aceeași măsură, prezenta directivă nu afectează capacitatea autorităților publice de a decide dacă, în ce mod și în ce măsură doresc să exercite ele însele funcții publice în conformitate cu articolul 14 din TFUE și cu Protocolul nr. 26.

(5) Prezenta directivă nu afectează modul în care statele membre își organizează sistemele de asigurări sociale.”

10. Articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24 definește noțiunea de „contracte de achiziții publice” ca însemnând „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”.

11. Articolul 2 alineatul (1) punctul 10 din această directivă definește noțiunea de „operator economic” ca însemnând „orice persoană fizică sau juridică sau o entitate publică sau grup de astfel de persoane și/sau entități, inclusiv orice asocieră temporară de întreprinderi, care oferă execuția de lucrări și/sau o lucrare, furnizarea de produse sau prestarea de servicii pe piață”.

12. Articolul 4 din aceeași directivă, intitulat „Cuantumul pragului”, prevede:

„Prezenta directivă se aplică achizițiilor publice a căror valoare estimată fără taxa pe valoarea adăugată (TVA) este egală sau mai mare decât următoarele praguri:

[...]

(d) 750 000 EUR pentru contractele de achiziții publice de servicii pentru servicii sociale și alte servicii specifice enumerate în anexa XIV.”

13. 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.

[...]”

14. Titlul III din directivă, intitulat „Regimuri speciale de achiziții”, include capitolul I, care cuprinde articolele 74-77. Aceste articole cuprind dispoziții referitoare la regimul simplificat, care se aplică „serviciilor sociale și altor servicii specifice”.

15. Articolul 74 din Directiva 2014/24, intitulat „Atribuirea contractelor care au ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice”, prevede:

„Contractele de achiziții publice care au ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice enumerate în anexa XIV se atribuie conform dispozițiilor prezentului capitol dacă valoarea contractelor respective este egală cu sau mai mare decât pragul precizat la articolul 4 litera (d).”

16. Articolul 75 din această directivă, intitulat „Publicarea anunțurilor”, prevede condițiile referitoare la publicarea anunțurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice menționate la articolul 74.

17. Articolul 76 din Directiva 2014/24, intitulat „Principii de atribuire a contractelor”, prevede:

„(1) Statele membre instituie norme naționale pentru atribuirea contractelor care fac obiectul prezentului capitol, în scopul garantării faptului că autoritățile contractante respectă principiul transparenței și al egalității de tratament pentru operatorii economici. Statele membre au libertatea de a stabili normele procedurale aplicabile, atâ timp cât aceste norme permit autorităților contractante să țină seama de specificul serviciilor în cauză.

(2) Statele membre se asigură că autoritățile contractante pot să țină seama de nevoia de a asigura calitatea, continuitatea, accesibilitatea, prețurile convenabile, disponibilitatea și caracterul cuprinzător al serviciilor, de nevoile specifice ale diferitor categorii de utilizatori, inclusiv ale grupurilor dezavantajate și vulnerabile, de implicarea și responsabilizarea utilizatorilor, precum și de inovare. De asemenea, statele membre pot prevedea ca alegerea furnizorului de servicii să se facă pe baza ofertei care prezintă cel mai bun raport preț-calitate, ținându-se seama de criteriile de calitate și de durabilitate ale serviciilor sociale.”

18. Articolul 77 alineatul (1) din Directiva 2014/24, intitulat „Contracte rezervate pentru anumite servicii”, stipulează că statele membre pot prevedea faptul că autoritățile contractante pot rezerva dreptul organizațiilor de a participa la proceduri de atribuire a contractelor de achiziții publice destinate exclusiv serviciilor de sănătate, sociale și culturale menționate la articolul 74, care intră sub incidența codurilor CPV enumerate la acest articol¹¹. Articolul 77 alineatul (2) din această

¹¹ Codul CPV stabilește un sistem unic de clasificare a achizițiilor publice care vizează standardizarea referințelor utilizate de autoritățile și entitățile contractante pentru a descrie obiectul contractelor de achiziție publică. A se vedea adresa de internet <https://simap.ted.europa.eu/cpv>.

directivă stabilește condițiile pe care aceste organizații trebuie să le îndeplinească pentru a participa la procedurile de atribuire a contractelor rezervate. Potrivit articolului 77 alineatul (3) din Directiva 2014/24, durata maximă a contractului este de trei ani.

19. Anexa XIV la Directiva 2014/24 cuprinde o listă a serviciilor prevăzute la articolul 74.

2. *Directiva privind serviciile*

20. Considerentul (27) al Directivei privind serviciile are următorul conținut:

„Nu ar trebui să intre sub incidența prezentei directive acele servicii sociale în sectorul locuințelor, al îngrijirii copiilor și al ajutorului acordat familiilor și persoanelor aflate în stare de nevoie, care sunt prestate de către stat la nivel național, regional sau local prin prestatori mandatați de către stat sau prin asociații de caritate recunoscute de către stat ca având drept obiectiv acordarea de sprijin pentru persoanele care se află permanent sau temporar într-o stare de nevoie din cauza venitului lor familial insuficient sau a lipsei totale sau parțiale de independență și care riscă să fie marginalizate. Aceste servicii sunt esențiale pentru a garanta dreptul fundamental la demnitate și integritate umană și sunt o manifestare a principiilor coeziunii sociale și solidarității și nu ar trebui să fie afectate de prezenta directivă.”

21. Articolul 2 din această directivă prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

(2) Prezenta directivă nu se aplică pentru următoarele activități:

[...]

(j) servicii sociale cu privire la locuințele sociale, servicii privind îngrijirea copiilor și ajutorul acordat familiilor sau persoanelor aflate în nevoie în mod permanent sau temporar, care sunt prestate de către stat, de către prestatori mandatați de stat sau de organizații de caritate recunoscute de stat;

[...]”

B. Dreptul spaniol

22. În virtutea competențelor care îi sunt conferite de Constituția spaniolă în ceea ce privește serviciile sociale, comunitatea Valencia a adoptat Legea 5/1997. Trebuie să se țină seama de articolele 44bis, 53, 56, 62, 63, 64, 66, 67 și 68 din Legea 5/1997.

23. Decretul 181/2017 pune în aplicare Legea 5/1997 și face obiectul acțiunii principale. Deși Legea 5/1997 a fost abrogată prin Legea 3/2019¹², în temeiul acestei din urmă legi, Decretul 181/2017 rămâne în vigoare. Trebuie să se țină seama de articolele 3, 6, 11, 13, 15, 17, 19 și de articolele 21-26 din Decretul 181/2017, care pun în aplicare normele prevăzute de Legea 5/1997.

¹² Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (Legea 3/2019 din 18 februarie 2019 privind serviciile sociale incluzive din comunitatea Valencia) (BOE nr. 61 din 12 martie 2019, p. 23249).

II. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

24. ASADE a introdus o acțiune la instanța de trimitere prin care urmărea anularea atât a Decretului 181/2017, cât și a anumitor dispoziții prevăzute în Legea 5/1997¹³. În opinia sa, Decretul 181/2017 este nelegal, deoarece exclude entitățile cu scop lucrativ de la prestarea de servicii publice în temeiul unui acord de acțiune concertată între entitățile din sectorul public și cele din sectorul privat, în timp ce organizațiilor fără scop lucrativ – nu doar asociațiilor de voluntariat¹⁴ – li se permite să furnizeze astfel de servicii în schimbul unei plăți, fără ca aceste organizații să fie obligate să treacă printr-un proces concurențial transparent care să asigure egalitatea de tratament.

25. ASADE susține că Decretul 181/2017 și anumite dispoziții ale Legii 5/1997 sunt contrare, în primul rând, libertății de stabilire consacrate la articolul 49 TFUE, în al doilea rând, Directivei 2014/24, prin faptul că aceste norme nu respectă principiul egalității de tratament între operatorii economici, și, în al treilea rând, articolului 15 alineatul (2) din Directiva privind serviciile. În plus, în opinia sa, restricția privind libertatea de stabilire prevăzută de reglementarea națională în cauză nu este justificată pentru motive de interes public. ASADE observă că reglementarea națională în cauză nu se limitează la domeniile sănătății și securității sociale, ci reglementează toate tipurile de servicii sociale și se aplică tuturor organizațiilor fără scop lucrativ, nu doar asociațiilor de voluntariat¹⁵. Potrivit observațiilor sale, acest lucru înseamnă că excepțiile de la aplicarea normelor Uniunii în materie de achiziții publice care au fost stabilite în jurisprudența Curții¹⁶ nu sunt aplicabile în speță.

26. La rândul său, intimata, Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana (Departamentul de Egalitate și Politici Incluzive al Guvernului Comunității Valencia, Spania), consideră că atât Legea 5/1997, cât și Decretul 181/2017 sunt conforme cu Directiva 2014/24 și Directiva privind serviciile.

27. În primul rând, intimata susține că Curtea a admis deja unele excepții de la principiul liberei concurențe în cazul contractelor încheiate cu organizațiile fără scop lucrativ în legătură cu sistemele de securitate socială, având în vedere că serviciile sociale și de sănătate prezintă o serie de caracteristici care impun ca acestea să fie tratate în mod diferit în ceea ce privește normele în materie de achiziții publice¹⁷.

28. În al doilea rând, intimata susține că, în conformitate cu principiul eficienței bugetare, acordurile de acțiune concertată oferă o alternativă la gestionarea directă sau indirectă a serviciilor publice fără caracter economic, care sunt furnizate de organizațiile fără scop lucrativ ce primesc o plată sub forma unei rambursări a costurilor, ceea ce nu implică niciun profit comercial. Aceasta consideră de asemenea că acordurile de acțiune concertată nu încalcă Directiva privind serviciile, întrucât aceasta din urmă nu se aplică serviciilor fără caracter economic de interes general sau serviciilor sociale în sectorul locuințelor sociale, al îngrijirii copiilor și al ajutorului acordat familiilor și persoanelor aflate permanent sau temporar în stare de nevoie, care sunt prestate de stat sau de asociații de caritate recunoscute ca atare de stat.

¹³ În special, articolul 44bis alineatul (1) litera (c), articolul 53, articolul 56 alineatul (2) și titlul VI din Legea 5/1997.

¹⁴ Referirea la acest termen pare să derive din Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale nr. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440), și Hotărârea din 28 ianuarie 2016, CASTA și alții (C-50/14, EU:C:2016:56), care au avut amândouă ca obiect asociații de voluntariat în cadrul contractelor de achiziții publice.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 iunie 2014, Centro Hospitalar de Setúbal și SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004), și Hotărârea din 28 ianuarie 2016, CASTA și alții (C-50/14, EU:C:2016:56).

¹⁷ În acest sens, face trimitere la considerentele (6), (7) și (114) ale Directivei 2014/24, precum și la articolul 77 din aceasta.

29. În al treilea rând, intimata consideră că cererea de decizie preliminară este neîntemeiată, întrucât Legea 5/1997 a fost abrogată prin Legea 3/2019.

30. Îndoielile instanței de trimitere rezultă în special din două hotărâri ale Curții, și anume Hotărârea Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și Hotărârea Piepenbrock¹⁸. În aceste două hotărâri, Curtea a definit conceptul de „contract cu titlu oneros” ca incluzând și contractele pentru care remunerația prevăzută este limitată la rambursarea cheltuielilor suportate pentru prestarea serviciului convenit. Prin urmare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă recurgerea la acorduri de acțiune concertată, așa cum acestea sunt reglementate de Legea 5/1997, astfel cum a fost modificată prin Legea 13/2016¹⁹, este conformă cu articolele 49 și 56 TFUE, cu articolele 76 și 77 din Directiva 2014/24 coroborate cu articolul 74 și cu anexa XIV din aceasta, precum și cu articolul 15 alineatul (2) din Directiva privind serviciile.

31. În aceste condiții, instanța de trimitere a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 49 TFUE și articolele 76 și 77 (coroborate cu articolul 74 și cu anexa 14) din [Directiva 2014/24] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care permite autorităților contractante să recurgă la convenții cu entități private fără scop lucrativ – nu doar cu asociațiile de voluntariat – în vederea prestării către persoane a oricărui tip de serviciu social în schimbul rambursării costurilor, fără a recurge la procedurile prevăzute de Directiva privind achizițiile publice și indiferent de valoarea estimată prin simpla calificarea a acestor convenții ca fiind necontractuale?
- 2) În cazul în care răspunsul este negativ, iar acest lucru este, prin urmare, posibil: articolul 49 TFUE și articolele 76 și 77 (coroborate cu articolul 74 și cu anexa 14) din [Directiva 2014/24] trebuie interpretate în sensul că permit autorităților contractante să recurgă la convenții cu entități private fără scop lucrativ (nu doar cu organizații de voluntariat) în vederea prestării către persoane a oricărui tip de serviciu social în schimbul rambursării costurilor, fără a recurge la procedurile prevăzute de directivă și indiferent de valoarea estimată, doar în urma calificării convențiilor respective ca fiind necontractuale, atunci când, în plus, legislația națională menționată nu include explicit cerințele prevăzute la articolul 77 din directivă, ci face trimitere la norme administrative de punere în aplicare ulterioare, fără a prevedea în mod expres că, printre dispozițiile pe care trebuie să le respecte aceste norme de aplicare, se numără în mod explicit cerințele prevăzute la articolul 77 din directiva menționată?
- 3) În cazul în care răspunsul este de asemenea negativ și, prin urmare, acest lucru este posibil: articolele 49 și 56 TFUE, articolele 76 și 77 (coroborate cu articolul 74 și cu anexa XIV) din [Directiva 2014/24], precum și articolul 15 alineatul (2) din [Directiva privind serviciile] trebuie interpretate în sensul că permit autorităților contractante ca, în scopul selectării unei entități fără scop lucrativ (nu doar a asociațiilor de voluntariat) cu care convine asupra prestării către persoane a oricărui tip de serviciu social să includă printre criteriile de selecție – pe lângă cele enunțate la articolul 2 alineatul (2) litera (j) din directivă –, stabilirea entității în localitatea în care urmează a fi prestat serviciul?”

¹⁸ Hotărârea din 19 decembrie 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții (C-159/11, EU:C:2012:817), și Hotărârea din 13 iunie 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

¹⁹ Articolul 4bis alineatul (1) litera (c), articolul 53, articolul 56 alineatul (2) și titlul VI din Legea 5/1997.

32. Recurenta, intimata, guvernele spaniol, italian și norvegian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. După ce a decis să pronunțe o hotărâre fără organizarea unei ședințe, Curtea a adresat o serie de întrebări, la care răspunsul trebuia dat în scris, părților și persoanelor interesate prevăzute la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, la care au răspuns recurenta, intimata, guvernele spaniol și neerlandez, precum și Comisia.

III. Analiză

A. Observații preliminare

33. De la bun început, considerăm că întrebările preliminare, în măsura în care acestea se referă la Legea 5/1997, sunt admisibile. Instanța de trimitere a precizat în mod clar că legalitatea Decretului 181/2017 poate fi apreciată doar prin examinarea compatibilității cu dispozițiile de drept al Uniunii a temeiului său juridic care este Legea 5/1997. Instanței de trimitere i s-a solicitat să se pronunțe asupra legalității Decretului 181/2017 la momentul adoptării acestuia. În decizia de trimitere, instanța națională precizează că, la acel moment, Legea 5/1997, astfel cum aceasta a fost modificată prin Legea 13/2016, era încă în vigoare. Prin urmare, excepția de inadmisibilitate invocată de intimată trebuie respinsă.

34. În al doilea rând, vom aborda critica formulată de guvernul italian potrivit căreia cererea de decizie preliminară nu precizează tipurile de servicii sociale care pot face obiectul acordurilor de acțiune concertată în cauză în cadrul procedurii naționale.

35. Potrivit unei jurisprudențe constante, este indispensabil ca instanța națională să ofere un minim de explicații cu privire la motivele care au stat la baza alegerii prevederilor de drept al Uniunii a căror interpretare o solicită și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului cu care este sesizată²⁰.

36. Admitem faptul că prezenta cerere de decizie preliminară nu enumeră serviciile sociale concrete în litigiu și că este regretabil că lipsesc astfel de informații. Cu toate acestea, din cadrul juridic expus în decizia de trimitere și din modul de formulare a întrebărilor adresate reiese în mod clar că aceste servicii pot include în esență „orice tip de serviciu social”. Prin urmare, în opinia noastră, instanța de trimitere a explicat într-o măsură suficientă cadrul legislativ al cererii sale de interpretare a dreptului Uniunii.

37. În al treilea rând, considerăm că, în măsura în care întrebările preliminare se referă la articolele 49 și 56 TFUE, acestea trebuie considerate admisibile. Este adevărat că din decizia de trimitere nu reiese dacă litigiul din procedura principală are vreo dimensiune transfrontalieră.

38. Cu toate acestea, considerăm că trimiterea în litigiu este identică cu cea din Hotărârea „Libert și alții”²¹, la care Curtea a făcut referire la punctul 51 din Hotărârea Ullens de Schooten²². La acest punct, Curtea a statuat că o cerere de decizie preliminară poate fi declarată admisibilă în situația pur internă în care „instanța de trimitere o sesizează în cadrul unei proceduri în anularea unor dispoziții aplicabile nu numai resortisanților naționali, ci și resortisanților celorlalte state

²⁰ A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 martie 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, EU:C:2016:154, punctul 115), și Ordonanța din 12 mai 2016, *Security Service și alții* (C-692/15-C-694/15, EU:C:2016:344, punctul 20).

²¹ Hotărârea din 8 mai 2013 (C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288).

²² Hotărârea din 15 noiembrie 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

membre”²³. Acesta pare a fi cazul în litigiul principal având în vedere că ASADE a introdus o acțiune în anularea Decretului 181/2017, care este aplicabil atât resortisanților naționali, cât și resortisanților celorlalte state membre.

39. În opinia noastră, rezultă că, în măsura în care aceste întrebări se referă la dispozițiile tratatului menționate mai sus, ele trebuie declarate admisibile.

B. Prima și a doua întrebare

40. Prin intermediul primelor două întrebări, care trebuie examinate împreună, deoarece vizează aceeași chestiune, instanța de trimitere dorește să afle în esență dacă articolul 49 TFUE și articolele 74, 76 și 77 din Directiva 2014/24 trebuie interpretate în sensul că permit unei autorități publice să încheie, fără a respecta cerințele procedurale impuse de dreptul Uniunii, acorduri doar cu entități private fără scop lucrativ, în temeiul cărora autoritatea menționată încredințează acestor entități anumite servicii sociale în schimbul rambursării cheltuielilor suportate de aceste entități în legătură cu furnizarea respectivelor servicii.

41. Răspunsul la aceste întrebări este similar cu aventurarea printr-un labirint de diferite probleme juridice. Pentru facilitarea sa, vom împărți acest răspuns în patru aspecte distincte. Cu titlu preliminar, este necesar să se stabilească natura serviciilor sociale în discuție în litigiul principal pentru a stabili dacă acestea trebuie clasificate drept „activități economice” în temeiul normelor Uniunii în materie de achiziții publice. În continuare, vom analiza condițiile de aplicabilitate ale Directivei 2014/24. Apoi, ne vom îndrepta atenția asupra examinării „regimului simplificat” prevăzut la articolele 74-77 din această directivă și, în final, asupra normelor privind libertatea de stabilire consacrate la articolul 49 TFUE.

42. Înainte însă de a trece la examinarea acestor întrebări, am dori să facem următoarele două observații. În primul rând, prin menționarea articolului 49 TFUE în cuprinsul întrebărilor adresate, instanța națională consideră că prezenta cauză intră mai degrabă sub incidența libertății de stabilire decât sub incidența liberei prestări a serviciilor.

43. În opinia noastră, această ipoteză este corectă, din moment ce, potrivit unei jurisprudențe constante, prestarea de servicii trebuie distinsă de libertatea de stabilire prin aceea că aceasta din urmă implică o activitate stabilă și permanentă, în timp ce prima implică o activitate cu caracter temporar²⁴. Considerăm că prestarea serviciilor sociale în discuție în litigiul principal necesită o astfel de stabilitate și că astfel de activități pot intra astfel în sfera libertății de stabilire.

44. În al doilea rând, întrucât instanța de trimitere face trimitere la Directiva 2014/24, pare să existe o ipoteză potrivit căreia acordurile de acțiune concertată în cauză nu reprezintă contracte de concesiune reglementate de Directiva 2014/23/UE²⁵. Concesiunea de servicii este un contract de același tip precum un contract de servicii publice, cu excepția faptului că contraprestația pentru prestarea serviciilor constă fie exclusiv în dreptul de exploatare a serviciului, fie în acest

²³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2013, Libert și alții (C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288, punctul 35). A se vedea mai recent Hotărârea din 11 februarie 2021, Katoen Natie Bulk Terminals și General Services Antwerp (C-407/19 și C-471/19, EU:C:2021:107, punctul 53).

²⁴ A se vedea în special Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punctele 25 și următoarele). În ceea ce privește distincția dintre libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire, a se vedea și Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, punctele 15-18).

²⁵ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1).

drept însoțit de o plată. Concesiunea de servicii presupune transferul de către autoritatea publică către concesionar al unui risc de exploatare a serviciilor respective²⁶. Deși reglementarea națională în discuție în litigiul principal nu împiedică utilizatorii să plătească parțial pentru serviciile sociale care fac obiectul acestor convenții²⁷, aparent un astfel de transfer nu a avut loc în temeiul acestei reglementări²⁸. Prin urmare, considerăm că acordurile de acțiune concertată în cauză nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/23.

45. Astfel, pornind de la întrebările adresate, vom aborda întrebările prin raportare la Directiva 2014/24 sau la dispozițiile privind libertatea de stabilire prevăzute în Tratatul FUE.

1. Natura serviciilor sociale în litigiu

46. Încă de la bun început, am dori să subliniem că principalul obiectiv al normelor Uniunii în materie de achiziții publice și în special al Directivei 2014/24 îl constituie libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor²⁹. Întrucât directiva menționată urmărește punerea în aplicare a dispozițiilor Tratatului FUE referitoare la aceste libertăți³⁰, serviciile sociale în discuție în litigiul principal intră obligatoriu în domeniul material de aplicare al acestorași libertăți fundamentale.

47. Rezultă că, dacă serviciile sociale care fac obiectul acordurilor de acțiune concertată în cauză ar fi considerate activități fără caracter economic, în sensul dispozițiilor menționate ale tratatului, aceste acorduri ar fi de asemenea excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, întrucât aceasta din urmă nu poate extinde domeniul de aplicare al libertăților fundamentale pe care urmărește să le pună în aplicare³¹.

48. În plus, din textul articolului 1 alineatul (4) și al considerentului (6) al Directivei 2014/24 rezultă că statele membre sunt libere să definească „serviciile de interes economic general” și că „serviciile fără caracter economic de interes general” nu intră în domeniul de aplicare al acestei directive. În același timp, trebuie să se observe că Directiva 2014/24 nu definește în mod explicit conceptele de „servicii fără caracter economic” și „servicii de interes economic general”.

²⁶ Directiva 2014/23 definește „concesiunea de servicii” la articolul 5 alineatul (1) litera (b) în esență ca un contract cu titlu oneros prin care o autoritate sau o entitate contractantă încredințează prestarea și gestionarea serviciilor unui operator economic. Potrivit jurisprudenței Curții, diferența dintre un contract de servicii publice și o concesiune de servicii constă mai precis în riscul asumat în exploatarea serviciilor în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 martie 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, punctele 24, 26 și 37 și jurisprudența citată).

²⁷ A se vedea articolul 65 alineatele (3) și (4) din Legea 5/1997, care prevede că, „pe lângă tarifele prevăzute, utilizatorilor nu li se poate percepe nicio sumă pentru prestarea de servicii care fac obiectul acordului” și că „încasarea de la utilizatori a oricărei alte forme de plată pentru prestarea de servicii suplimentare și cuantumul acesteia se autorizează în prealabil”.

²⁸ A se vedea articolul 66 alineatul (2) și articolul 65 alineatul (3) din Legea 5/1997. În această privință, în răspunsurile sale la întrebările scrise adresate de Curte, ASADE susține că reglementarea în litigiu prevede că *autoritățile publice acoperă toate pierderile legate de costurile serviciilor în cauză*. Intimata susține că articolul 11 alineatul (1) din Decretul 181/2017 prevede că beneficiarii serviciilor vizate de acordurile de acțiune concertată trebuie să beneficieze de aceste servicii cu titlu gratuit.

²⁹ Temeiul juridic care a stat la baza adoptării Directivei 2014/24 îl constituie în special articolul 53 alineatul (1) TFUE și articolul 62 TFUE, care se regăsesc în titlul IV privind „Libera circulație a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor”, în capitolul 2 privind „Dreptul de stabilire” (articolul 53) și în capitolul 3 privind „Serviciile” (articolul 62).

³⁰ A se vedea Concluziile avocatului general Stix-Hackl prezentate în cauza Sintesi (C-247/02, EU:C:2004:399, punctul 27).

³¹ A se vedea prin analogie Hotărârea din 29 aprilie 2010, Comisia/Germania, C-160/08 (EU:C:2010:230, punctele 73 și 74).

49. Prin urmare, considerăm că, în scopul aplicării Directivei 2014/24, noțiunile de „activitate economică” și de „servicii fără caracter economic de interes general” prevăzute în aceasta trebuie interpretate în lumina jurisprudenței Curții privind libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor, astfel cum acestea sunt prevăzute în Tratatul FUE³².

50. Deși primele două întrebări adresate menționează doar articolul 49 TFUE – nu și articolul 56 TFUE –, noțiunile de „servicii” și de „activitate economică” sunt în mare măsură definite de această din urmă dispoziție a tratatului. Nu există doar un singur criteriu pentru a face distincția între aceste două libertăți, deși distincția pare să constea în caracterul temporar al exercitării activității³³. Având în vedere granița vagă dintre aceste două libertăți și întrucât acestea formează împreună temeiul Directivei 2014/24, în analiza primei și a celei de a doua întrebări, se face referire în prezentele concluzii atât la libertatea de stabilire, cât și la libera prestare a serviciilor.

51. În acest context, noțiunile de „activitate economică” și de „servicii fără caracter economic de interes general” determină fiecare dacă o anumită activitate intră sau nu în domeniul de aplicare al legislației Uniunii³⁴. Trebuie de asemenea subliniat că o astfel de determinare nu reprezintă o știință exactă. Cu toate acestea, există un punct de plecare comun pentru definirea acestor noțiuni. Astfel, întrucât noțiunea de „activitate economică” definește domeniul de aplicare al libertăților fundamentale prevăzute de Tratatul FUE, aceasta nu trebuie să fie interpretată în mod restrictiv³⁵.

52. Întrucât normele în materie de achiziții publice prevăzute în dreptul Uniunii au fost inițial instituite în contextul libertăților fundamentale și deși admitem că există o anumită suprapunere între aceste libertăți și alte domenii de drept – și anume dreptul concurenței sau ajutorul de stat³⁶, noțiunile de „servicii de interes general” și de „activitate economică” utilizate în cadrul libertăților fundamentale tind să difere de cele definite în dreptul concurenței³⁷. Astfel, potrivit jurisprudenței privind libertatea de stabilire, prestarea de servicii remunerată este cea care trebuie considerată ca fiind o activitate economică³⁸.

³² A se vedea printre altele Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487), Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale nr. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440), și Hotărârea din 28 ianuarie 2016, CASTA și alții (C-50/14, EU:C:2016:56).

³³ A se vedea în special Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punctele 25 și următoarele). În ceea ce privește distincția dintre libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire, a se vedea și Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, punctele 15-18).

³⁴ Potrivit unei jurisprudențe constante în domeniul securității sociale, dreptul Uniunii nu aduce, în principiu, atingere competenței statelor membre de a-și organiza sistemele lor de securitate socială [a se vedea cel mai recent Hotărârea din 11 iunie 2020, Comisia și Republica Slovacă/Dôvera zdravotná poisťovňa (C-262/18 P și C-271/18 P, EU:C:2020:450, punctul 30 și jurisprudența citată)].

³⁵ Hotărârea din 13 aprilie 2000, Lehtonen și Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punctul 42 și jurisprudența citată).

³⁶ Sanchez-Graells, A., „State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries” (8 octombrie 2019), Hancher, L., și Piernas López, J., (editori), *Research Handbook on European State Aid Law*, ediția a doua, Edward Elgar, 2020, disponibilă la SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3466288>.

³⁷ În ceea ce privește această distincție, a se vedea în special Concluziile avocatului general Poireres Maduro prezentate în cauza FENIN/Comisia (C-205/03 P, EU:C:2005:666, punctul 51). A se vedea de asemenea Wauters, K., Bleux, S., „A new generation of public procurement Directives: background, objectives and results”, în Marique, Y., Wauters, K., (editori), *EU Directive 2014/24 on public procurement. A new turn for competition in public markets?*, Larquier, Bruxelles, 2016, p. 9).

³⁸ Hotărârea din 1 februarie 2017, Comisia/Ungaria (C-392/15, EU:C:2017:73, punctul 100). Trebuie să adăugăm că, în ceea ce privește lucrătorii salariați, Curtea a adăugat că prestarea unor servicii în schimbul unei remunerații trebuie considerată o activitate economică „cu condiția ca activitățile exercitate să fie reale și efective, iar nu de așa natură încât acestea să se prezinte ca pur marginale și accesorii” (Hotărârea din 20 noiembrie 2001, Jany și alții, C-268/99, EU:C:2001:616, punctul 33 și jurisprudența citată). Însă aceste din urmă criterii, care se referă la un raport de muncă, nu par a fi relevante în prezenta cauză.

53. În plus, caracteristica esențială a remunerației constă în faptul că aceasta reprezintă contraprestația economică a prestației în cauză³⁹, mai precis „activitatea nu trebuie exercitată fără contraprestație”⁴⁰. Prin urmare, subliniem că, pentru ca o activitate să intre în domeniul de aplicare al dispozițiilor Tratatului FUE privind libertățile fundamentale, factorul determinant este *caracterul său economic*, indiferent de persoana care plătește serviciul – chiar dacă este utilizatorul sau statul membru⁴¹. Curtea a statuat, de exemplu, că faptul că statul este implicat în finanțarea prestațiilor medicale nu înseamnă că o activitate medicală nu trebuie calificată ca fiind o prestație⁴².

54. Având în vedere definiția largă a noțiunii de „activitate economică” în cadrul libertăților fundamentale, Curtea nu a ezitat, de exemplu, să clasifice ca fiind prestații, în sensul Directivei 2004/18/CE⁴³, convențiile contractuale referitoare la transportul sanitar, chiar dacă autoritatea contractantă a încheiat aceste convenții cu asociații de voluntariat, iar respectivele convenții s-au întemeiat pe principiul solidarității⁴⁴. În plus, faptul că activitatea este exercitată fără scop lucrativ de către un partener privat precum o instituție de solidaritate socială nu împiedică clasificarea acesteia drept activitate economică⁴⁵.

55. În speță, anexa la Decretul 181/2017 enumeră serviciile care pot face obiectul acordurilor de acțiune concertată în cauză⁴⁶. După cum s-a menționat anterior în prezentele concluzii, serviciile în discuție pot include servicii de asistență acordată copiilor, adolescenților, tinerilor, persoanelor în vârstă, persoanelor cu dizabilități, imigranților, femeilor aflate în situații vulnerabile, precum și persoanelor care intră în categoria „Egalitate în diversitate” (LGBTI și romi)⁴⁷.

56. În ceea ce privește conținutul serviciilor în cauză, trebuie amintit că activitățile prestate în temeiul acordurilor de acțiune concertată includ o gamă largă de diverse activități⁴⁸ care cuprind, de exemplu, servicii prestate la domiciliu, centrele de primire de zi, centrele rezidențiale de îngrijire și de primire a persoanelor, sprijinirea persoanelor aflate în dificultate, acordarea de sprijin financiar și chiar de programe care constau în punerea în executare a unor măsuri judiciare. Pentru a menționa doar câteva exemple, serviciile includ furnizarea de facilități pentru primirea minorilor care se află sub îngrijirea sau sub tutela autorităților regionale, centre de executare a măsurilor judiciare referitoare la minori, sprijin pentru emanciparea și câștigarea autonomiei personale a tinerilor care se aflau sub tutelă și care au atins vârsta majoratului, programe de măsuri judiciare pentru minori, locuri de întâlniri familiale, intervenții în familiile gazdă ale minorilor, măsuri destinate adopției și familiilor adoptive, centre de zi pentru minorii aflați în situații vulnerabile, servicii de asigurare a unei locuințe și a serviciilor de subzistență pentru tineri, acordarea de sprijin privind costul vieții pentru tineri, centre ocupaționale pentru

³⁹ A se vedea printre altele Hotărârea din 18 decembrie 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, punctele 28 și 29 și jurisprudența citată).

⁴⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 154).

⁴¹ *Ibidem*, punctul 157 și jurisprudența citată.

⁴² Hotărârea din 12 iulie 2001, Smits și Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, punctul 58).

⁴³ Directiva 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).

⁴⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 noiembrie 2007, Comisia/Italia (C-119/06, nepublicată, EU:C:2007:729, punctele 36-41), Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440, punctele 32-43), și Hotărârea din 28 ianuarie 2016, CASTA și alții (C-50/14, EU:C:2016:56, punctul 26 și punctele 33-41).

⁴⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2014, Centro Hospitalar de Setúbal și SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, punctul 40).

⁴⁶ A se vedea nota de subsol 5 din prezentele concluzii.

⁴⁷ A se vedea punctul 2 din prezentele concluzii.

⁴⁸ Pentru lista completă, a se vedea referința de la punctul 2 din prezentele concluzii.

tineri, centre rezidențiale și centre de zi de îngrijire pentru persoanele în vârstă, asigurarea de locuințe sociale pentru persoanele în vârstă și centre pentru femeile expuse riscului de excluziune socială și centre de primire a femeilor care au fost victime ale violenței.

57. Cu toate acestea, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă serviciile în cauză sunt oferite în schimbul unei remunerații și, prin urmare, dacă acestea constituie o „activitate economică” în sensul jurisprudenței citate mai sus.

58. În acest sens, considerăm că beneficiarii serviciilor care fac obiectul acordurilor de acțiune concertată nu plătesc de obicei pentru prestarea acestor servicii, cu excepția cazurilor excepționale în care aceștia pot fi obligați să plătească o taxă aprobată în prealabil de autoritatea contractantă⁴⁹. Cu toate acestea, întrucât natura economică a unei activități nu depinde de aspectul dacă serviciul este plătit de către utilizatori sau de către autoritatea contractantă⁵⁰ și, întrucât, în temeiul legislației naționale în litigiu, o astfel de plată este efectuată⁵¹, aceste servicii pot fi considerate drept o „activitate economică” în temeiul articolului 49 TFUE. Rezultă totodată că natura juridică și mecanismul de solidaritate pus în aplicare de entitățile care furnizează serviciile în cauză sunt lipsite de importanță⁵².

59. Prin urmare, vom continua analiza plecând de la ipoteza că cel puțin o parte dintre serviciile care fac obiectul acordurilor de acțiune concertată în cauză ar putea fi considerate ca reprezentând o „activitate economică”, în cazul în care aceste servicii ar fi de fapt furnizate în schimbul unei remunerații, chiar dacă această remunerație nu este plătită direct de utilizatorii serviciilor, ci de autoritățile publice.

60. Din motive de exhaustivitate, trebuie să se examineze dacă serviciile în cauză intră în domeniul de aplicare al noțiunii de „exercitare a autorității publice” în sensul articolului 51 TFUE, întrucât aceasta constituie o derogare de la articolul 49 TFUE. Deși, în cuprinsul întrebărilor adresate, instanța națională nu a solicitat în mod expres clarificări cu privire la excepția prevăzută la articolul 51 primul paragraf TFUE, nu se poate exclude faptul că o parte dintre respectivele activități pot intra în domeniul de aplicare al noțiunii de „exercitare a autorității publice” în sensul acestei dispoziții. De exemplu, se pare că anexa la Decretul 181/2017 cuprinde anumite activități precum punerea în executare a hotărârilor judecătorești de către entitățile cu inițiativă socială în temeiul acordurilor de acțiune concertată.

61. Noțiunea de „exercitare a autorității publice” trebuie interpretată în sens restrictiv, întrucât reprezintă o excepție de la libertatea de stabilire⁵³. Această excepție se limitează la activitățile care sunt în sine legate în mod direct și specific de exercitarea autorității publice⁵⁴. În plus, această noțiune nu se extinde la anumite activități care sunt accesorii sau pregătitoare exercitării autorității publice⁵⁵ ori la anumite activități a căror exercitare, deși implică contacte, chiar dacă sunt frecvente și autentice, cu autoritățile administrative sau judiciare ori chiar o anumită

⁴⁹ A se vedea articolul 65 alineatele (3) și (4) din Legea 5/1997 și articolul 11 alineatul (1) litera (c) din Decretul 181/2017.

⁵⁰ A se vedea punctul 53 din prezentele concluzii.

⁵¹ A se vedea articolul 22 din Decretul 181/2017.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 decembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-157/09, nepublicată, EU:C:2011:794, punctul 57 și jurisprudența citată).

⁵⁴ A se vedea în special Hotărârea din 1 decembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-157/09, nepublicată, EU:C:2011:794, punctul 58 și jurisprudența citată).

⁵⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 1993, Thijssen (C-42/92, EU:C:1993:304, punctul 22), Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punctul 47), și Hotărârea din 22 octombrie 2009, Comisia/Portugalia (C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 36).

cooperare, chiar obligatorie, în funcționarea lor, le lasă intacte puterile discreționare și de adoptare a deciziilor⁵⁶. Această noțiune nu acoperă nici anumite activități care nu implică exercitarea puterilor decizionale⁵⁷, a puterilor executive⁵⁸ sau a puterilor coercitive⁵⁹.

62. În orice caz, revine instanței de trimitere, iar nu Curții, sarcina de a verifica natura specifică a activităților încredințate unor astfel de entități prin intermediul acordurilor de acțiune concertată, precum și de a stabili dacă unele dintre aceste activități ar putea implica o legătură directă și concretă cu exercitarea autorității publice. În caz afirmativ, aceste activități nu au o natură economică.

63. Odată ce s-a stabilit, având în vedere natura activităților în discuție, că o anumită activitate constituie o „activitate economică”, în sensul articolului 49 TFUE și al Directivei 2014/24, următoarea etapă este aceea de a stabili dacă *lex specialis* pe care o reprezintă normele privind achizițiile publice – Directiva 2014/24 – este aplicabilă legislației naționale în cauză.

2. Condițiile de aplicabilitate a Directivei 2014/24

64. Aplicarea Directivei 2014/24 este supusă unei serii de condiții. În primul rând, procedura instituită de legislația națională trebuie să intre în domeniul de aplicare al noțiunii de „achiziție publică” în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 2014/24. În al doilea rând, acordurile de acțiune concertată în litigiu trebuie să intre sub incidența noțiunii de „contracte de achiziții publice” definite la articolul 2 alineatul (1) punctul 5 din directiva menționată. În al treilea rând, aceste acorduri trebuie să aibă o valoare egală cu sau să depășească valoarea pragului prevăzut la articolul 4 litera (d) din această directivă. Vom aborda pe rând fiecare dintre aceste condiții.

a) Noțiunea de „achiziție publică”

65. Potrivit articolului 1 alineatul (2) din Directiva 2014/24, această directivă se aplică noțiunii de „achiziție publică”, care este definită ca însemnând achiziționarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice printre altele de servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatori economici aleși de aceste autorități contractante, indiferent dacă serviciile sunt destinate sau nu unui scop public.

66. Din această definiție rezultă că achiziția publică presupune printre altele *alegerea* unuia sau mai multor operatori economici de către una sau mai multe autorități contractante. În schimb, simplul fapt de a finanța servicii sociale sau de a acorda licențe ori autorizații tuturor operatorilor economici care îndeplinesc condițiile prestabilite de autoritatea contractantă, fără stabilirea unor limite sau cote, nu constituie achiziție publică în sensul articolului 1 alineatul (2) din directiva menționată⁶⁰.

⁵⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iunie 1974, *Reyners* (C-2/74, EU:C:1974:68, punctele 51 și 53).

⁵⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 1993, *Thijssen* (C-42/92, EU:C:1993:304, punctele 21 și 22), Hotărârea din 29 noiembrie 2007, *Comisia/Austria* (C-393/05, EU:C:2007:722, punctele 36 și 42), Hotărârea din 29 noiembrie 2007, *Comisia/Germania* (C-404/05, EU:C:2007:723, punctele 38 și 44), și Hotărârea din 22 octombrie 2009, *Comisia/Portugalia* (C-438/08, EU:C:2009:651, punctele 36 și 41).

⁵⁸ A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 29 octombrie 1998, *Comisia/Spania* (C-114/97, EU:C:1998:519, punctul 37).

⁵⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 septembrie 2003, *Anker și alții* (C-47/02, EU:C:2003:516, punctul 61), și Hotărârea din 22 octombrie 2009, *Comisia/Portugalia* (C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 44).

⁶⁰ A se vedea considerentul (114) al Directivei 2014/24.

67. Chestiunea alegerii a fost pentru prima dată abordată în Hotărârea Falk Pharma⁶¹. În acea cauză referitoare la Directiva 2004/18, Curtea a statuat că, atunci când autoritatea contractantă nu desemnează un operator economic căruia i se acordă exclusivitate cu privire la un contract, acest lucru are drept consecință faptul că nu este necesar ca acțiunea acestei autorități contractante să intre sub incidența normelor precise prevăzute de această directivă⁶². În consecință, Curtea a subliniat că *alegerea* unei oferte și, prin urmare, a unui adjudecatar apare astfel ca un element legat intrinsec de reglementarea contractelor de achiziții publice prin această directivă⁶³.

68. Ca urmare a acestei hotărâri, în Hotărârea Tirkkonen⁶⁴, Curtea a statuat că, atunci când autoritatea contractantă nu a menționat niciun criteriu de atribuire a contractului destinat să permită compararea și clasificarea ofertelor admisibile, nu se poate vorbi despre un contract de achiziții publice în sensul directivei menționate⁶⁵. Curtea a apreciat că „nu constituie un contract de achiziții publice în sensul acestei directive un sistem de consiliere agricolă [...], prin care o entitate publică reține toți operatorii economici care îndeplinesc cerințele de aptitudine impuse prin cererea de ofertă și care au promovat examenul menționat în cererea de ofertă în cauză, chiar dacă niciun nou operator nu poate fi acceptat pe durata de valabilitate limitată a acestui sistem”⁶⁶.

69. Acestea fiind spuse, considerăm că criteriul de alegere, astfel cum acesta este definit în hotărârile menționate anterior, Falk Pharma și Tirkkonen, poate conduce la situația ciudată în care statele membre pot exclude anumite proceduri de la aplicarea Directivei 2014/24 prin eliminarea „alegerii”, astfel cum aceasta este definită în acele hotărâri. După cum au subliniat unii critici – și tindem să fim de acord cu aceștia –, abordarea restrictivă adoptată de Curte în acele hotărâri ar putea printre altele să descurajeze statele membre să aplice Directiva 2014/24 și să pună în pericol eficacitatea normelor prevăzute în dreptul Uniunii privind achizițiile publice⁶⁷. De exemplu, o autoritate contractantă trebuie doar să includă în caietul de sarcini o clauză specifică care poate fi îndeplinită doar de o serie de anumiți operatori și să prevadă că toți operatorii economici care respectă respectiva clauză vor fi aleși, pentru a aduce atingere eficacității acestor norme.

70. De asemenea, ar trebui să adăugăm că aceste hotărâri estompează granița dintre, pe de o parte, criteriul alegerii, în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 2014/24, și, pe de altă parte, criteriile de selecție și de atribuire a contractelor prevăzute în aceeași directivă⁶⁸. La prima vedere, considerăm că este îndoielnic ca un singur element să reprezinte atât un criteriu de aplicabilitate a Directivei 2014/24, cât și o condiție care trebuie îndeplinită de către ofertanți în temeiul acestei directive⁶⁹. Prin urmare, recomandăm Curții să nu adopte această linie a

⁶¹ Hotărârea din 2 iunie 2016, Falk Pharma (C-410/14, EU:C:2016:399).

⁶² *Ibidem*, punctul 37.

⁶³ *Ibidem*, punctul 38.

⁶⁴ Hotărârea din 1 martie 2018, Tirkkonen (C-9/17, EU:C:2018:142).

⁶⁵ *Ibidem*, punctul 35.

⁶⁶ *Ibidem*, punctul 41.

⁶⁷ A se vedea Turudić, M., „Article 76 Principles Of Awarding Contracts” în *European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU*, editată de Caranta, R., și Sanchez-Graells, A., 2021, Edward Elgar Publishing Limited, p. 863. A se vedea de asemenea Sanchez-Graells, A., <https://www.howtocrackanut.com/blog/2018/3/5/the-end-of-procurement-as-we-knew-it-cjeu-consolidates-falk-pharma-approach-to-definition-of-procurement-c-917>.

⁶⁸ A se vedea în special articolele 58 și 67 din Directiva 2014/24.

⁶⁹ A se vedea prin analogie Concluziile avocatului general Cosmas prezentate în cauzele conexe Hernández Vidal și alții (C-127/96, C-229/96 și C-74/97, EU:C:1998:426, punctul 80), în care acesta descrie situația în care rezultatul obținut prin aplicarea unei directive devine o condiție care determină dacă aceasta trebuie să fie aplicată ca o concluzie absurdă sau ca un cerc vicios.

jurisprudenței. În schimb, Curtea ar trebui să confere noțiunii de „achiziție publică” o definiție mai largă care să cuprindă procedurile care implică atribuirea contractelor anumitor furnizori de servicii, excluzându-i totodată pe alții pentru o anumită perioadă.

71. În cazul în care Curtea decide totuși să adopte această linie a jurisprudenței, nu este clar în speță dacă, în mod similar cu hotărârile menționate anterior, legislația națională în cauză prevede un sistem prin care autoritățile contractante acordă o „autorizație”, iar utilizatorii serviciilor relevante aleg între entitățile care furnizează astfel de servicii sau dacă alegerea revine în ultimă instanță autorităților contractante⁷⁰.

72. Decretul 181/2017 pare să prevadă o procedură de cerere de ofertă care trebuie să stabilească un punctaj minim și criteriile de selecție a entităților în scopul adoptării acordurilor de acțiune concertată⁷¹, iar cererile de ofertă trebuie să fie examinate de comisia de evaluare⁷². Decizia privind entitățile sociale câștigătoare⁷³, care pot încheia ulterior acorduri obligatorii de prestare a serviciilor sociale, este publicată în *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*⁷⁴. Nu ne este însă clar dacă există un număr limitat de entități câștigătoare cărora li se acordă o „autorizație”, în sensul Hotărârii Falk Pharma, sau dacă există un număr limitat de entități alese *efectiv* de autoritățile contractante. În plus, criteriile de selecție prevăzute la articolul 64 alineatele (2) și (3) din Legea 5/1997 ar părea să intre sub incidența noțiunii de alegere și, prin urmare, să constituie o „achiziție publică”, în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 2014/24. În orice caz, revine instanței naționale să stabilească dacă alegerea efectivă a fost transferată către utilizatorii serviciilor în cauză sau dacă este efectuată chiar de autoritățile contractante. Cu toate acestea, pentru motivele expuse în prezentele concluzii⁷⁵, considerăm că aplicabilitatea Directivei 2014/24 nu trebuie să fie condiționată de modul în care statele membre aleg entitățile câștigătoare, ci mai degrabă de obiectele contractelor.

73. Cu toate acestea, trebuie să subliniem încă o dată că revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă acordurile de acțiune concertată în cauză sunt în sine supuse alegerii în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 2014/24.

b) Caracteristicile unui contract de achiziție publică

74. Existența unui contract de achiziție publică reprezintă o condiție materială de aplicabilitate a Directivei 2014/24. Potrivit articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din această directivă, un „contract de achiziție publică” înseamnă un contract cu titlu oneros, încheiat în scris între un operator economic și una sau mai multe autorități contractante și care are ca obiect execuția de lucrări, livrarea de produse sau furnizarea de servicii.

⁷⁰ În Hotărârea din 2 iunie 2016, Falk Pharma (C-410/14, EU:C:2016:399), alegerea a fost lăsată în seama pacientului, iar în Hotărârea din 1 martie 2018, Tirkkonen (C-9/17, EU:C:2018:142), în seama beneficiarului ajutorului în cauză.

⁷¹ Articolul 9 alineatele (1) și (2) din Decretul 181/2017.

⁷² Articolul 17 din Decretul 181/2017.

⁷³ Articolul 19 din Decretul 181/2017.

⁷⁴ Articolul 19 alineatul (1) din Decretul 181/2017.

⁷⁵ A se vedea punctele 69 și 70 de mai sus.

75. Plecând de la această definiție, pe lângă cerința evidentă ca un astfel de contract să fie încheiat în formă scrisă, ceea ce în mod evident nu constituie o problemă în prezenta cauză⁷⁶, principalele caracteristici ale unui contract de achiziție publică sunt următoarele: existența unui contract cu titlu oneros, încheiat între un operator economic și una sau mai multe autorități contractante, al cărui obiect îl constituie prestarea de servicii.

1) *Contract încheiat cu titlu oneros*

76. De la bun început, trebuie avut în vedere că definiția unui contract de achiziție publică reprezintă o chestiune de drept al Uniunii și că, în scopul stabilirii domeniului de aplicare al Directivei 2014/24, elementul decisiv nu este nici modul în care este calificat contractul în cauză în legislația națională, nici intențiile legiuitorului național și nici cele ale părților. Calificarea acordurilor în cauză este reglementată de normele prevăzute în această directivă⁷⁷. Prin urmare, în opinia noastră, este irelevant faptul că articolul 62 alineatul (1) din Legea 5/1997 și articolul 3 litera (c) din Decretul 181/2017 califică acordul de acțiune concertată ca fiind „fără caracter contractual”⁷⁸.

77. În ceea ce privește semnificația expresiei „cu titlu oneros”, Curtea a statuat deja că aceasta desemnează un contract prin care fiecare parte se angajează să efectueze o formă de prestație în schimbul unei contraprestații⁷⁹. Întrucât prestarea unui serviciu poate fi compensată prin diferite forme de contraprestații, cum ar fi rambursarea cheltuielilor suportate în legătură cu prestarea serviciului agreat⁸⁰, nu este mai puțin adevărat că natura sinalagmatică a unui contract de achiziții publice dă naștere în mod necesar la obligații cu valoare juridică imperativă în sarcina ambelor părți contractante, a căror executare trebuie să poată fi invocată în justiție. Caracterul sinalagmatic al contractului este, așadar, o caracteristică esențială a unui contract de achiziții publice⁸¹.

78. În prezenta cauză, în primul rând, în ceea ce privește natura sinalagmatică a contractului de achiziții publice, din definițiile prevăzute la articolul 3 și la articolele 21-26 din Decretul 181/2017 rezultă că documentele care pot fi adoptate de părți pot constitui acorduri formale. În plus, din articolul 65 alineatul (2) din Legea 5/1997 se poate deduce că acordurile de acțiune concertată dau naștere la obligații pentru entitățile prestatoare ale serviciilor în cauză care sunt definite în mod expres în titlurile IV și V din decretul menționat. Articolul 66 alineatul (2) din legea menționată și articolul 22 alineatul (1) din Decretul 181/2017 stabilesc ratele și mecanismele de rambursare ale acestor entități. Articolul 26 din Decretul 181/2017 prevede un sistem de căi de atac judiciare, iar titlul V din acesta cuprinde o listă de obligații referitoare la efectuarea serviciilor. Pe baza acestor elemente, suntem înclinați să considerăm că acordurile de acțiune concertată stabilesc un raport de natură sinalagmatică⁸².

⁷⁶ Articolul 3 litera (d) și articolul 21 alineatul (1) din Decretul 181/2017 oferă o definiție a noțiunii de „acorduri sociale” care se referă la „documentele” care oficializează acordul încheiat între administrație și entitățile sociale.

⁷⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Auroux și alții (C-220/05, EU:C:2007:31, punctul 40 și jurisprudența citată).

⁷⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța (C-264/03, EU:C:2005:620, punctul 36), și Hotărârea din 22 aprilie 2021, Comisia/Austria (Locațiunea unei clădiri neconstruite încă) (Hotărârea C-537/19, EU:C:2021:319, punctul 43).

⁷⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 2018, IBA Molecular Italy (C-606/17, EU:C:2018:843, punctul 28).

⁸⁰ În acest sens, trebuie să se rețină că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, numai un contract încheiat cu titlu oneros poate constitui un contract de achiziții publice care intră sub incidența Directivei 2004/18 [a se vedea Hotărârea din 25 martie 2010, Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, punctul 47), și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punctul 43)]. Deși Directiva 2014/24 a abrogat Directiva 2004/18, această condiție este prevăzută în termeni similari în ambele directive. Prin urmare, această jurisprudență poate fi aplicată noii directive.

⁸¹ Hotărârea din 10 septembrie 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685, punctele 25 și 26 și jurisprudența citată).

⁸² A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 martie 2010, Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, punctele 60-62).

79. În al doilea rând, în ceea ce privește noțiunea de titlu oneros, articolul 22 alineatul (2) din Decretul 181/2017 prevede că autoritatea contractantă trebuie să plătească, cel mult, cheltuielile variabile, fixe și permanente ale serviciilor în cauză, fără să includă vreun profit comercial al respectivei entități. Deși utilizatorii serviciilor în cauză nu plătesc în mod obișnuit pentru furnizarea acestor servicii, cu excepția cazurilor excepționale în care aceștia pot fi obligați să plătească o taxă autorizată în prealabil⁸³, entităților în cauză li se rambursează cheltuielile suportate în legătură cu prestarea serviciilor. În acest sens, Curtea a statuat deja că un contract nu poate ieși de sub incidența acestei noțiuni doar pentru că remunerația se limitează la rambursarea cheltuielilor suportate în legătură cu prestarea serviciilor. Cu alte cuvinte, o simplă remunerație de acoperire a cheltuielilor îndeplinește criteriul „caracterului oneros” în sensul directivelor privind achizițiile publice⁸⁴. Rezultă că rolul instanței naționale este doar acela de a asigura că se oferă o valoare, iar nu de a analiza caracterul adecvat al contraprestației. Lipsa obținerii de profit de către entitățile care prestează serviciile este astfel irelevantă în scopul stabilirii existenței caracterului oneros.

80. Rezultă că, în prezenta cauză, există o contraprestație în temeiul acordurilor de acțiune concertată în cauză, întrucât, pe de o parte, entitățile furnizează servicii sociale persoanelor fizice în condițiile stabilite de autoritatea publică și, pe de altă parte, aceste entități primesc în schimb o remunerație sub forma unei rambursări a cheltuielilor din partea autorității publice. Concluzionăm că, în prezenta cauză, criteriul existenței unui contract cu titlu oneros este îndeplinit.

2) Contract încheiat între un operator economic și una sau mai multe autorități contractante

81. Este important de subliniat că noțiunile de „operator economic” și de „autorități contractante” au amândouă semnificații foarte largi în temeiul Directivei 2014/24 și în jurisprudența referitoare la normele privind achizițiile publice. În opinia noastră, această din urmă noțiune nu reprezintă în mod clar o problemă în prezenta cauză, întrucât acordurile de acțiune concertată sunt încheiate de autoritățile din comunitatea Valencia⁸⁵.

82. În ceea ce privește noțiunea de „operator economic”, potrivit articolului 2 alineatul (1) punctul 10 din Directiva 2014/24, aceasta include orice entitate, indiferent de natura acesteia, care oferă printre altele prestarea de servicii pe piață. Această definiție reflectă jurisprudența potrivit căreia, din perspectiva normelor Uniunii privind achizițiile publice, este irelevant ce este entitatea, accentul fiind pus mai degrabă pe ceea ce face aceasta⁸⁶.

83. În prezenta cauză, reglementarea națională în litigiu se aplică „entităților cu caracter social”, care sunt definite la articolul 3 litera (e) din Decretul 181/2017 ca însemnând fundațiile, asociațiile, organizațiile de voluntariat și alte entități fără scop lucrativ care desfășoară activități

⁸³ A se vedea articolul 11 alineatul (1) litera (c) din Decretul 181/2017.

⁸⁴ A se vedea Hotărârea din 12 iulie 2001, Ordine degli Architetti și alții (C-399/98, EU:C:2001:401, punctul 77), și Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Auroux și alții (C-220/05, EU:C:2007:31, punctul 45). Este demn de menționat că, în Concluziile prezentate în cauza Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții (C-159/11, EU:C:2012:303, punctul 32), doamna avocat general Trstenjak afirmă că „se poate susține într-adevăr că doar o interpretare în sens larg a noțiunii «caracter oneros» îndeplinește obiectivul directivelor privind contractele de achiziții publice, și anume deschiderea piețelor pentru o concurență reală”.

⁸⁵ A se vedea articolul 2 alineatele (1) și (2) din Decretul 181/2017.

⁸⁶ A se vedea Hotărârea din 29 noiembrie 2007, Comisia/Italia (C-119/06, nepublicată, EU:C:2007:729, punctele 37-41), Hotărârea din 23 decembrie 2009, CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807, punctele 30 și 45), și Hotărârea din 19 decembrie 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții (C-159/11, EU:C:2012:817, punctul 26). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:291, punctul 24 și jurisprudența citată).

de prestare de servicii sociale. Această definiție acoperă și societățile cooperative clasificate ca organizații fără scop lucrativ în conformitate cu reglementarea lor specifică⁸⁷. Potrivit unei jurisprudențe constante, faptul că partenerul contractual al autorității contractante este o asociație fără scop lucrativ nu constituie o problemă⁸⁸.

84. Prin urmare, concluzionăm că este îndeplinită condiția referitoare la încheierea unui contract între un operator economic și una sau mai multe autorități contractante.

3) *Contract care are ca obiect prestarea de servicii*

85. Condiția referitoare la un „contract care are ca obiect prestarea de servicii” se referă la domeniul material de aplicare al contractului și necesită identificarea obiectului acestuia.

86. Articolul 6 alineatul (2) din Decretul 181/2017 definește serviciile care pot fi prestate în condițiile acordurilor de acțiune concertată în cauză, care sunt enumerate în anexa la acest decret. Astfel cum s-a menționat la punctul 57 de mai sus, instanța de trimitere trebuie să verifice mai întâi dacă aceste servicii implică o „activitate economică” și intră, prin urmare, în domeniul de aplicare al libertăților fundamentale și în cel al Directivei 2014/24⁸⁹.

87. Intimata și guvernul spaniol au pus un accent deosebit pe faptul că articolul 1 alineatul (5) din Directiva 2014/24 prevede în mod expres că această directivă nu afectează modul în care statele membre își organizează sistemele de asigurări sociale și pe faptul că considerentul (6) al aceleiași directive prevede că „serviciile fără caracter economic de interes general nu ar trebui să facă obiectul” acestei directive. Cu toate acestea, considerăm că, în prezenta cauză, libertatea statelor membre de a decide modul în care trebuie să fie alocate fondurile publice nu este pusă în discuție în mod direct. Atunci când o autoritate publică decide să organizeze o procedură de achiziție publică, în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 2014/24, și să încheie un contract de achiziții publice în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din aceasta, acesta din urmă intră în domeniul de aplicare al directivei și, prin urmare, trebuie aplicate normele privind achizițiile publice prevăzute în această directivă.

88. În acest caz, Directiva 2014/24 cuprinde dispoziții specifice privind serviciile sociale și alte servicii specifice, care sunt enumerate în anexa XIV la această directivă. Această listă include mai multe coduri CPV care intră sub incidența regimului simplificat prevăzut la articolele 74-76 din Directiva 2014/24. Această anexă precizează într-o notă de subsol că serviciile de asigurări sociale obligatorii, incluse în CPV 75300000-9, „nu intră sub incidența prezentei directive în cazul în care sunt organizate sub formă de servicii fără caracter economic de interes general”⁹⁰.

89. Din informațiile prezentate Curții, nu reiese clar dacă serviciile în litigiu se află pe această listă sau fac parte dintre serviciile sociale obligatorii pe care statele membre le pot exclude din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24. Întrebările scrise adresate părților nu au soluționat această dilemă.

⁸⁷ Faptul că Decretul 181/2017 exclude entitățile cu scop lucrativ de la furnizarea serviciilor sociale în litigiu va fi analizat în cadrul secțiunii III. B.3. din prezentele concluzii.

⁸⁸ A se vedea jurisprudența menționată la nota de subsol 86.

⁸⁹ A se vedea secțiunea III. B.1. din prezentele concluzii.

⁹⁰ ASADE susține că serviciile în cauză nu intră în domeniul de aplicare al serviciilor excluse din directivă în temeiul considerentului (6) și al anexei XIV (codul CPV 75300000-9), iar în răspunsul scris la întrebările adresate de Curte pare să indice că serviciile în cauză intră sub incidența codurilor CPV cuprinse între 85000000-9 și 85321000-5. Această afirmație trebuie să fie examinată de instanța de trimitere, care este singura competentă să interpreteze legislația națională în discuție.

90. Prin urmare, considerăm că instanța de trimitere trebuie să efectueze verificările necesare și să compare lista anexată la Decretul 181/2017 cu lista cuprinsă în anexa XIV la Directiva 2014/24⁹¹. În cazul în care serviciile enumerate în anexa la Decretul 181/2017 intră sub incidența codurilor CPV cuprinse în anexa XIV la Directiva 2014/24, cu excepția serviciilor de asigurări sociale obligatorii menționate mai sus, respectivele servicii enumerate fac obiectul „regimului simplificat” prevăzut la articolele 74-76 din Directiva 2014/24. În analiza care urmează, vom presupune că o parte dintre serviciile în cauză fac obiectul acestui regim. Întrucât procedurile, părțile și obiectul au fost definite, vom examina în continuare dacă acordurile de acțiune concertată în litigiu depășesc valoarea pragurilor prevăzute în Directiva 2014/24.

c) Criteriile privind pragul

91. Pragul aferent contractelor de achiziții publice de servicii pentru servicii sociale și alte servicii specifice enumerate în anexa XIV la Directiva 2014/24, care fac obiectul „regimului simplificat” prevăzut la articolele 74-76 din aceeași directivă, este stabilit la articolul 4 litera (d) din directiva menționată. Acest articol precizează că Directiva 2014/24 se aplică achizițiilor publice a căror valoare estimată este egală cu sau mai mare de 750 000 de euro⁹².

92. În acest sens, este important să se sublinieze că, potrivit considerentului (114) al Directivei 2014/24, anumite categorii de servicii, printre altele unele servicii sociale, au o dimensiune transfrontalieră limitată și, prin urmare, intră sub incidența unui regim specific, cu un prag mai ridicat decât cel aplicabil altor servicii⁹³.

93. Prin urmare, normele prevăzute de Directiva 2014/24 nu se aplică achizițiilor publice care au o valoare situată sub pragul menționat, prevăzut la articolul 4 litera (d) din această directivă⁹⁴. Cu toate acestea, astfel de achiziții publice trebuie să respecte normele privind libera circulație, precum și principiile egalității de tratament, recunoașterii reciproce, nediscriminării și proporționalității⁹⁵.

94. În speță, reglementarea națională în cauză nu pare să furnizeze niciun fel de informații cu privire la valoarea economică a serviciilor care fac obiectul acordurilor de acțiune concertată. Având în vedere că pragul prevăzut la articolul 4 litera (d) din Directiva 2014/24 este considerabil, nu se poate exclude faptul că, în unele cazuri, valoarea serviciilor depășește acest prag, în timp ce în alte cazuri aceasta poate fi mai mică decât acest prag. Prin urmare, revine instanței de trimitere obligația de a verifica dacă respectiva condiție prevăzută în Directiva 2014/24 este îndeplinită de acordurile de acțiune concertată în discuție.

95. În cazul în care sunt îndeplinite toate condițiile prevăzute la articolul 1 alineatul (2), la articolul 2 alineatul (1) punctul 5 și la articolul 4 litera (d) din Directiva 2014/24, atunci acordurile de acțiune concertată în cauză intră în domeniul de aplicare al acestei directive. Mai precis, ca răspuns la întrebările adresate de instanța de trimitere, considerăm că simplul fapt că

⁹¹ A se vedea prin analogie Hotărârea din 21 martie 2019, Falck Rettungsdienste și Falck (C-465/17, EU:C:2019:234, punctul 37).

⁹² Dispoziția prevede că este vorba despre valoarea netă fără taxa pe valoarea adăugată.

⁹³ Cu toate acestea, trebuie să subliniem că unele contracte pot avea o dimensiune transfrontalieră, chiar dacă valoarea lor este situată sub pragul menționat mai sus, de exemplu în cazul în care procedura de achiziții publice se desfășoară în zone situate în vecinătatea frontierelor celorlalte state membre ale Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 mai 2008, SECAP și Santorso (C-147/06 și C-148/06, EU:C:2008:277, punctul 31), și Hotărârea din 17 noiembrie 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, punctul 51)]. Această extindere nu pare să se aplice în speță.

⁹⁴ A se vedea prin analogie Ordonanța din 7 iulie 2016, Sá Machado & Filhos (C-214/15, nepublicată, EU:C:2016:548, punctul 29).

⁹⁵ A se vedea în acest sens considerentul (1) al Directivei 2014/24.

aceste acorduri se întemeiază pe principiul solidarității nu înseamnă că acestea din urmă trebuie să fie excluse din noțiunea de contracte de achiziții publice, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctul 5 din Directiva 2014/24. În plus, faptul că serviciile în discuție sunt rambursate de autoritățile publice, că aceste servicii nu determină obținerea unui profit pentru entitățile care le furnizează sau că serviciile sunt prestate cu titlu gratuit utilizatorilor este irelevant în scopul stabilirii existenței unui astfel de contract de achiziții publice. Cu toate acestea, în ceea ce privește condițiile prevăzute la articolul 1 alineatul (2) și la articolul 4 litera (d) referitoare la achiziția publică și, respectiv, la prag, este de competența instanței de trimitere să verifice dacă procedura și valoarea contractelor îndeplinesc condițiile necesare.

96. Acestea fiind spuse, revenim acum la esența întrebării: entitățile cu scop lucrativ pot fi excluse de la încheierea contractelor de achiziții publice în temeiul dispozițiilor specifice ale Directivei 2014/24?

3. Contracte rezervate și regimul simplificat în temeiul Directivei 2014/24

97. Presupunând că cel puțin o parte dintre acordurile de acțiune concertată în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă „regimul simplificat” căruia i se supun aceste acorduri permite statelor membre să excludă entitățile cu scop lucrativ de la orice posibilitate de a încheia astfel de acorduri.

98. În primul rând, dispozițiile specifice ale Directivei 2014/24 nu identifică dacă contractele de achiziții publice din domeniul serviciilor sociale trebuie rezervate entităților fără scop lucrativ. Cu toate acestea, articolul 20 și articolul 77 alineatul (1) din Directiva 2014/24 permit în mod expres statelor membre să stabilească tipul organizațiilor care pot participa la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice în legătură cu anumite servicii sociale⁹⁶. Contractele de achiziții publice care au ca obiect servicii sociale prevăzute la articolul 74, care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 20 și al articolului 77 alineatul (1) din Directiva 2014/24, intră sub incidența regimului simplificat prevăzut la articolele 74-76 din această directivă, care, în opinia noastră, trebuie să fie examinat într-o a doua etapă.

a) Contracte rezervate

99. Întrucât articolul 20 și articolul 77 alineatul (1) din Directiva 2014/24 constituie o derogare de la normele generale prevăzute în această directivă, considerăm că domeniul de aplicare al acestor dispoziții trebuie să fie interpretat în sens restrictiv. Mai precis, aceasta înseamnă că dispozițiile menționate cuprind o listă exhaustivă a cazurilor care pot face obiectul contractelor rezervate.

⁹⁶ Potrivit unei jurisprudențe constante, singurele excepții permise de la aplicarea Directivei 2014/24 sunt cele expres menționate [a se vedea Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Auroux și alții (C-220/05, EU:C:2007:31, punctul 59 și jurisprudența citată)].

1) *Contractele rezervate în temeiul articolului 20 din Directiva 2014/24*

100. Articolul 20 din Directiva 2014/24 se referă la două situații alternative: (i) posibilitatea autorităților contractante de rezervare a contractelor fie pentru ateliere protejate, fie pentru operatori economici al căror scop este integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau defavorizate sau (ii) posibilitatea de a prevedea ca aceste contracte să fie executate în contextul programelor de angajare protejată⁹⁷.

101. Deși este de competența instanței de trimitere să stabilească aplicabilitatea dispoziției menționate la serviciile în discuție, considerăm că aplicarea acestei dispoziții nu poate fi exclusă în prezenta cauză. Astfel, secțiunea IV din anexa la Decretul 181/2017 include persoanele cu „diversitate funcțională”, iar punctul 2 în special din această anexă se referă la integrarea lor socială. Prin urmare, în măsura în care acordurile de acțiune concertată în litigiu privesc servicii furnizate destinatarilor care sunt aceste persoane, articolul 20 din Directiva 2014/24 poate fi aplicabil.

102. Acest articol permite autorităților contractante – însă nu le obligă – să rezerve contracte unor ateliere protejate și unor operatori economici care urmăresc inițiative sociale sau să prevadă executarea acestor contracte în cadrul programelor de angajare protejată. Întrebarea dacă statele membre ar putea impune, în temeiul acestei dispoziții, limitări suplimentare care să restrângă cercul participanților autorizați și, astfel, achizițiile publice rezervate a fost examinată recent de Curte în Hotărârea Conacee⁹⁸.

103. În cauza respectivă, Curtea a subliniat că din textul articolului 20 alineatul (1) din Directiva 2014/24 și din obiectivele urmărite de aceasta rezultă că acest articol nu conține o listă exhaustivă a condițiilor pe baza cărora o autoritate contractantă poate limita tipul de operatori economici cu care aceasta poate încheia un contract rezervat. În schimb, această directivă lasă la latitudinea statelor membre posibilitatea de a adopta criterii suplimentare de definire a acestor condiții, în cazul în care aceste criterii suplimentare contribuie la asigurarea obiectivelor de politică socială și de ocupare a forței de muncă urmărite de articolul 20 din Directiva 2014/24. Urmând punctul de vedere exprimat de avocatul general Tanchev, potrivit căruia cerințele prevăzute de această dispoziție sunt considerate cerințe minime⁹⁹, Curtea a statuat că statele membre sunt libere să restrângă cercul participanților autorizați atunci când acestea recurg la contracte rezervate în temeiul articolului 20 din Directiva 2014/24¹⁰⁰.

104. Din cele prezentate mai sus rezultă că statele membre pot adăuga criterii, cum ar fi criteriul excluderii entităților cu scop lucrativ, prevăzut în reglementarea națională, în măsura în care o astfel de excludere „contribuie la garantarea obiectivelor de politică socială și de ocupare a forței de muncă urmărite de aceasta”¹⁰¹. Cu toate acestea, trebuie să se remarce faptul că, în prezenta cauză, Curtea nu a primit niciun fel de informații cu privire la motivele care stau la baza unei astfel de excluderi de către legiuitorul național. S-ar putea argumenta că entitățile fără scop lucrativ au în mai mare măsură o dimensiune socială decât entitățile cu scop lucrativ și sunt, așadar, mai în măsură să îndeplinească astfel de obiective. În schimb, s-ar putea susține că entitățile cu scop lucrativ pot presta servicii de calitate superioară cu costuri reduse și sunt, prin

⁹⁷ În ceea ce privește istoricul legislativ al contractelor rezervate prevăzute la articolul 20, a se vedea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Conacee (C-598/19, EU:C:2021:349, punctul 60).

⁹⁸ Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810).

⁹⁹ Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Conacee (C-598/19, EU:C:2021:349, punctul 40).

¹⁰⁰ Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punctele 24-28).

¹⁰¹ Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punctul 28).

urmare, capabile să îndeplinească aceste obiective. Acestea fiind spuse, este în întregime de competența instanței de trimitere să aprecieze dacă excluderea în cauză contribuie la „garantarea obiectivelor de politică socială și de ocupare a forței de muncă”.

105. În acest punct, trebuie să subliniem că opțiunea prevăzută de articolul 20 alineatul (1) din Directiva 2014/24 are două limite.

106. În primul rând, articolul 20 alineatul (2) din această directivă impune statelor membre ca, atunci când se prevalează de opțiunea prevăzută la articolul 20, să facă o referire explicită la acest articol în invitația la procedura de cerere de ofertă, fără de care astfel de contracte nu pot fi rezervate. În speță, instanța de trimitere trebuie să verifice îndeplinirea acestei cerințe.

107. În al doilea rând, atunci când statele membre fac uz de opțiunea prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/24, acestea trebuie să respecte printre altele libertatea de stabilire, precum și principiile care derivă din această libertate, cum ar fi principiile egalității de tratament și proporționalității¹⁰². În ceea ce privește serviciile sociale în cauză în litigiul principal, ai căror utilizatori sunt persoane cu diversitate funcțională, este de competența instanței de trimitere să stabilească dacă condițiile prevăzute de reglementarea națională sunt necesare și adecvate pentru a asigura integrarea acestor persoane, conform cerințelor impuse prin articolul 20 alineatul (1) din Directiva 2014/24. În plus, este oportun să se observe faptul că Curtea a statuat deja că, atunci când statele membre limitează contractele rezervate la asociațiile de voluntariat, principiul egalității nu este în esență încălcat¹⁰³.

2) *Contracte rezervate în temeiul articolului 77 din Directiva 2014/24*

108. Articolul 77 alineatul (1) din Directiva 2014/24 se aplică anumitor servicii sociale specifice. Deși pare posibil ca unele dintre serviciile prevăzute în anexa la Decretul 181/2017 să intre sub incidența articolului 77, ne este clar că nici entitățile, nici acordurile de acțiune concertată în discuție nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 77 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24.

109. Textul și economia generală a articolului 77 din această directivă nu oferă prea multe indicii despre modul în care să fie interpretat¹⁰⁴. Cu toate acestea, considerentul (118) al Directivei 2014/24 explică obiectivul procedurilor de achiziții publice care pot fi rezervate unor entități specifice în temeiul articolului 77 din această directivă. Considerentul menționat precizează că, pentru a asigura continuitatea serviciilor publice, această directivă ar trebui să permită ca participarea la procedurile de achiziții pentru anumite servicii în domeniul serviciilor sociale să poată fi rezervată anumitor organizații – cum ar fi organizațiile care se bazează pe principiul participării angajaților la capital sau care necesită participarea activă a angajaților la guvernarea lor și cooperativele. Prin urmare, statele membre pot restrânge cercul participanților la astfel de

¹⁰² Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punctul 33 și jurisprudența citată).

¹⁰³ În ceea ce privește Directiva 2004/18, Curtea a statuat că, în cazul în care contractele de achiziții publice având ca obiect transportul medical pot fi incluse printre contractele de servicii reglementate de anexa II B la această directivă și, prin urmare, nu sunt supuse tuturor dispozițiilor acesteia, respectivele contracte pot fi rezervate asociațiilor de voluntariat, fără a încălca prin aceasta principiul egalității de tratament [Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440, punctul 59)].

¹⁰⁴ Istoricul redactării legislative a articolului 77 nu oferă prea multe indicii în legătură cu interpretarea acestuia, întrucât această dispoziție nu a fost inițial cuprinsă în propunerea de reglementare a Comisiei (a se vedea Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice [COM (2011) 0896 final – 2011/0438 (COD)]) și a fost adăugat în etapa ulterioară a procedurii legislative (a se vedea Poziția Parlamentului European adoptată în primă lectură la 15 ianuarie 2014 în vederea adoptării Directivei 2014/.../UE a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE [EP-PE_TC1-COD(2011) 0438]).

organizații care participă la furnizarea acestor servicii utilizatorilor finali. Din aceste explicații rezultă că procedurile de achiziții publice întemeiate pe articolul 77 din Directiva 2014/24 nu reprezintă decât un subansamblu al achizițiilor publice care intră sub incidența regimului simplificat, iar condițiile prevăzute de această dispoziție trebuie, așadar, să fie interpretate în sens restrictiv¹⁰⁵.

110. În primul rând, articolul 77 alineatul (2) din această directivă cuprinde enumerarea a patru condiții cumulative. Primele trei condiții se referă la guvernanta entităților care furnizează serviciile, în timp ce a patra condiție vizează limitarea stabilită pentru contractele succesive repetate. În speță, în ceea ce privește reglementarea națională în cauză, a treia și a patra condiție sunt cele care par a fi contestate. Pe de o parte, reglementarea națională în litigiu nu pare să se adreseze entităților a căror guvernanta economică implică principiile participării angajaților la capital sau participării angajaților la guvernanta¹⁰⁶. Astfel, este foarte puțin probabil ca entitățile care sunt părți la acordurile de acțiune concertată în discuție să îndeplinească condiția prevăzută la articolul 77 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2014/24. Pe de altă parte, atunci când am examinat reglementarea națională în litigiu, nu am întâlnit o clauză „de nerepetitivitate” precum cea prevăzută la articolul 77 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2014/24. Dimpotrivă, teza finală a articolului 23 din Decretul 181/2017 pare să permită reînnoirea unui contract, chiar și după expirarea perioadei de prelungire de zece ani prevăzute de acest articol. Prin urmare, reglementarea națională în cauză nu pare să îndeplinească criteriile prevăzute la articolul 77 alineatul (2) din Directiva 2014/24.

111. Nici acordurile de acțiune concertată în cauză nu îndeplinesc condiția prevăzută la articolul 77 alineatul (3) din Directiva 2014/24, potrivit căreia durata maximă a contractului nu trebuie să depășească trei ani. Potrivit articolului 23 din Decretul 181/2017, acele acorduri care au ca obiect servicii sociale pot fi încheiate pentru o perioadă de maximum patru ani și, dacă este necesar, pot fi prelungite până la 10 ani (cu posibilitatea încheierii unui alt acord imediat după expirarea sa).

112. În lumina celor de mai sus, concluzionăm că articolul 77 din Directiva 2014/24 nu este aplicabil în prezenta cauză.

113. Vom continua analiza plecând de la premisa că, în ceea ce privește acordurile de acțiune concertată care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, cu excepția celor care intră sub incidența articolului 20 din aceasta, restul acestor acorduri trebuie să îndeplinească criteriile de aplicare a regimului simplificat prevăzut la articolele 75 și 76 din această directivă.

b) Normele prevăzute la articolele 75 și 76 din Directiva 2014/24

114. Instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă autoritățile publice pot încheia acorduri de acțiune concertată doar cu entități private fără scop lucrativ, în temeiul cărora respectivele autorități le încredințează acestor entități anumite servicii sociale prevăzute la articolul 74 din Directiva 2014/24. Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să ne

¹⁰⁵ Potrivit unor autori, această dispoziție a fost introdusă pentru a ține seama de nevoile specifice ale Regatului Unit. Aceasta este aplicabilă doar unui anumit subansamblu de servicii ale regimului simplificat (a se vedea Turudić, p. 867, citat la nota de subsol 67 de mai sus, precum și literatura citată de acest autor). Această abordare este confirmată de ultimele două teze ale considerentului (118) al Directivei 2014/24, care presupune că anumite servicii care fac obiectul regimului simplificat pot fi supuse regimului prevăzut la articolul 77 din această directivă.

¹⁰⁶ După cum a explicat guvernul norvegian, articolul 77 din Directiva 2014/24 se referă la posibilitatea de a rezerva contracte anumitor societăți nou-înființate de persoane care au fost anterior angajate în sectorul public. Acest articol nu se limitează la organizațiile nonprofit, ci vizează și entitățile comerciale.

îndreptăm atenția asupra normelor prevăzute la articolele 75 și 76 din această directivă, care privesc printre altele obligația de a publica anunțurile și, respectiv, principiul egalității de tratament.

115. În primul rând, articolul 75 din Directiva 2014/24, care se referă la publicarea anunțurilor, impune autorităților contractante să își facă cunoscută intenția de atribuire a unui contract Oficiului pentru Publicații al Uniunii Europene¹⁰⁷ prin intermediul unui anunț de atribuire a contractului sau al unui anunț de informare prealabil. Articolul 74 din Directiva 2014/24 instituie un regim special de achiziții publice destinat contractelor de achiziții publice pentru servicii sociale și alte servicii specifice, atunci când valoarea contractelor respective este egală cu sau mai mare decât pragul precizat la articolul 4 litera (d) din aceasta. La rândul său, articolul 75 din directiva menționată subliniază faptul că autoritățile publice trebuie să respecte totuși normele privind publicarea anunțurilor de participare la licitație referitoare la respectivele achiziții publice. Astfel, această cerință reprezintă o expresie a principiului transparenței, astfel cum acesta este prevăzut în secțiunea 2 și la articolul 76 alineatul (1) din directiva menționată.

116. În prezenta cauză, potrivit articolului 13 alineatul (2) din Decretul 181/2017, anunțurile de participare relevante sunt publicate de *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (Jurnalul Oficial al guvernului comunității Valencia). Cu toate acestea, referitor la anunțurile de participare, în opinia noastră, această formă de publicitate, limitată la comunitatea Valencia, nu este suficientă pentru a îndeplini cerințele prevăzute la articolul 75 alineatul (1) din Directiva 2014/24, care se referă în mod specific la procedura prevăzută la articolul 51 atunci când autoritățile contractante aleg să publice un anunț de participare. În consecință, reglementarea națională în litigiu nu pare să respecte normele de transparență prevăzute la articolul 75 alineatul (1) din Directiva 2014/24.

117. În al doilea rând, potrivit articolului 76 alineatul (1) din această directivă, chiar și în cadrul regimului simplificat, statele membre trebuie să respecte printre altele principiul egalității de tratament între operatorii economici. Trebuie amintit că Directiva 2014/24 urmărește să asigure libertatea de stabilire, precum și principiile care derivă din libertățile fundamentale, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența¹⁰⁸.

118. Prin urmare, instanța de trimitere va trebui să examineze dacă reglementarea națională în cauză în litigiul principal, care permite *de facto* excluderea entităților cu scop lucrativ de la furnizarea anumitor servicii sociale în conformitate cu unele acorduri de acțiune concertată în temeiul Decretului 181/2017¹⁰⁹, este conformă cu aceste principii.

119. Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul egalității de tratament impune ca situațiile comparabile să nu fie tratate în mod diferit, iar situațiile diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv¹¹⁰. Respectiva comparabilitate a situațiilor trebuie evaluată în funcție de obiectul și de finalitatea actului Uniunii care instituie distincția în cauză¹¹¹.

¹⁰⁷ A se vedea articolele 48-51 din Directiva 2014/24.

¹⁰⁸ Considerentul (1) al Directivei 2014/24. A se vedea de asemenea Hotărârea din 3 octombrie 2019, Irgita (C-285/18, EU:C:2019:829, punctul 48 și jurisprudența citată).

¹⁰⁹ A se vedea punctul 83 din prezentele concluzii.

¹¹⁰ A se vedea printre altele Hotărârea din 14 decembrie 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 70 și jurisprudența citată).

¹¹¹ A se vedea printre altele Hotărârea din 1 martie 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats și alții (C-236/09, EU:C:2011:100, punctul 29).

120. Astfel, în speță, instanța de trimitere va trebui să determine dacă „entitățile cu caracter social”, astfel cum acestea sunt definite la articolul 3 litera (e) din Decretul 181/2017, se află în aceeași situație ca entitățile cu scop lucrativ în ceea ce privește obiectivul urmărit de regimul simplificat prevăzut la articolele 74-76 din Directiva 2014/24¹¹².

121. În ceea ce privește aceste obiective, considerentul (114) al acestei directive explică faptul că regimul simplificat care privește în special anumite servicii sociale trebuie să fie determinat în funcție de contextul cultural și de sensibilitatea acestor servicii. Prin urmare, luând în considerare textul articolului 1 alineatul (5) din Directiva 2014/24, statele membre ar trebui să dispună de o largă putere de apreciere pentru a organiza alegerea furnizorilor de servicii în modul pe care îl consideră cel mai adecvat. Considerentul menționat adaugă și obiectivele simplificării și reducerii sarcinii administrative pentru autoritățile contractante și operatorii economici.

122. În opinia noastră, considerentul menționat trebuie să fie interpretat prin coroborare cu articolul 76 alineatul (2) din Directiva 2014/24, care se referă la nevoia de a asigura calitatea, continuitatea, accesibilitatea, prețurile convenabile, disponibilitatea și caracterul cuprinzător al serviciilor, precum și la nevoile specifice ale diferitor categorii de utilizatori. Se pare, așadar, că natura specifică a serviciilor sociale în cauză este cea care justifică existența regimului simplificat. Prin urmare, considerăm că criteriul relevant ar trebui să fie natura serviciilor sociale în cauză furnizate de cele două categorii de entități¹¹³.

123. În prezenta cauză, intimata și guvernul spaniol nu au explicat motivul pentru care entitățile cu scop lucrativ sunt excluse automat din domeniul de aplicare al Decretului 181/2017. Deși s-ar putea susține că „entitățile cu inițiativă socială”, astfel cum sunt definite acestea la articolul 3 litera (e) din Decretul 181/2017, și entitățile cu scop lucrativ au naturi juridice diferite și funcționează în mod diferit, cele două categorii de entități pot fi totodată solicitate să presteze servicii sociale similare și să furnizeze servicii de același nivel calitativ la costuri similare. Rezultă că, sub rezerva constatărilor instanței de trimitere, aceste două categorii de entități se pot afla într-o situație comparabilă în ceea ce privește obiectivul regimului prevăzut la articolele 74-76 din Directiva 2014/24.

124. În plus, conform unei jurisprudențe constante, în ceea ce privește principiul proporționalității, care este un principiu general al dreptului Uniunii, normele stabilite de statele membre în cadrul punerii în aplicare a dispozițiilor Directivei 2014/24 nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de această directivă¹¹⁴. În acest sens, este evident că jurisprudența Curții nu poate fi interpretată în sensul că permite excluderea anumitor entități de la aplicarea regimului simplificat doar ca urmare a faptului că acestea sunt entități cu scop lucrativ¹¹⁵.

125. Mai precis, nu înțelegem modul în care excluderea automată a entităților cu scop lucrativ din domeniul de aplicare al reglementării naționale garantează furnizarea în mod adecvat a serviciilor în litigiu, simplificând și reducând în același timp sarcina administrativă, astfel cum se precizează în considerentul (114) al Directivei 2014/24. În plus, o astfel de excludere automată nu pare să

¹¹² A se vedea prin analogie Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punctul 38).

¹¹³ Însăși intimata acordă o importanță deosebită acestui aspect, atunci când subliniază faptul că Directiva 2014/24 urmărește să țină seama de caracteristicile specifice ale serviciilor către persoane (a se vedea punctul 17 din observațiile formulate de intimată).

¹¹⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punctele 42-44 și jurisprudența citată). A se vedea prin analogie Hotărârea din 23 noiembrie 2017, Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:887, punctul 25), și Hotărârea din 26 aprilie 2012, Comisia/Țările de Jos (C-508/10, EU:C:2012:243, punctul 75).

¹¹⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, punctul 42 și jurisprudența citată).

contribuie la calitatea, continuitatea, accesibilitatea, disponibilitatea și caracterul cuprinzător al acestor servicii, astfel cum prevede articolul 76 alineatul (2) din Directiva 2014/24. În punerea în aplicare a regimului simplificat, ar părea mai adecvată focalizarea mai degrabă pe capacitatea de a furniza servicii sociale de calitate și eficiente din punctul de vedere al costurilor decât pe natura entității care furnizează aceste servicii¹¹⁶.

126. Prin urmare, în opinia noastră, este de neconceput ca o astfel de excludere să fie justificată ori proporțională; această excludere este, așadar, contrară principiului egalității de tratament.

4. Libertatea de stabilire

127. În cazul în care acordurile de acțiune concertată în litigiu nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24¹¹⁷, aspect care este de competența instanței de trimitere să îl verifice, aceasta nu înseamnă însă că respectivele acorduri sunt excluse în mod necesar din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Din jurisprudența constantă a Curții rezultă că acordurile de atribuire a contractelor în cauză pot fi totuși supuse libertăților fundamentale și principiilor generale ale dreptului Uniunii, în special principiilor egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligației de transparență care decurge din acestea, cu condiția ca aceste acorduri să prezinte o anumită dimensiune transfrontalieră certă¹¹⁸. În plus, sub această rezervă, aceste libertăți și principii fundamentale se aplică în cazul în care nu a fost făcută nicio alegere între operatorii interesați. Astfel, Curtea a statuat deja că, spre deosebire de Directiva 2014/24, libertatea de stabilire și principiul egalității de tratament se aplică diferitor sisteme de concesiune în cazul în care nu a fost făcută nicio alegere¹¹⁹.

128. În speță, după cum s-a menționat mai sus, întrucât Curtea nu dispune de nicio informație cu privire la valoarea acordurilor de acțiune concertată în litigiu, presupunem că, în unele cazuri, valoarea acestor acorduri depășește pragul prevăzut la articolul 4 litera (d) din Directiva 2014/24, în timp ce, în alte cazuri, această valoare poate rămâne mai mică decât acest prag¹²⁰, aspect pe care instanța de trimitere trebuie să îl verifice¹²¹. În legătură cu aceste din urmă cazuri, am dori să subliniem că Curtea a statuat deja că, din cauza „interesului economic foarte redus”, s-ar putea susține în mod rezonabil că o întreprindere situată într-un alt stat membru decât cel în care este atribuit contractul nu ar avea niciun interes în legătură cu încheierea contractului în cauză, având drept consecință faptul că aplicarea normelor consacrate în dreptul primar al Uniunii nu este justificată¹²².

¹¹⁶ A se vedea punctul 122 din prezentele concluzii.

¹¹⁷ De exemplu, în cazul în care valoarea achiziției publice nu atinge pragul prevăzut la articolul 4 litera (d) din Directiva 2014/24, respectiva achiziție nu intră sub incidența dispozițiilor acestei directive.

¹¹⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 mai 2008, SECAP și Santorso (C-147/06 și C-148/06, EU:C:2008:277, punctele 20 și 21), Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440, punctele 45 și 46), Hotărârea din 18 decembrie 2014, Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, punctul 32), și Hotărârea din 16 aprilie 2015, Enterprise Focused Solutions (Hotărârea C-278/14, EU:C:2015:228, punctul 16).

¹¹⁹ A se vedea Hotărârea din 16 februarie 2012, Costa și Cifone (C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctele 70-73 și jurisprudența citată).

¹²⁰ A se vedea punctul 94 din prezentele concluzii.

¹²¹ Spre deosebire de cauzele în care Curtea a declarat acțiunea inadmisibilă, întrucât instanța de trimitere nu a furnizat probe care să ofere Curții informații cu privire la existența unei dimensiuni transfrontaliere (a se vedea printre altele Hotărârea din 6 octombrie 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747), în prezenta cauză, litigiul principal constă într-o acțiune în anulare, ceea ce înseamnă că punctul 51 din Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), este aplicabil (a se vedea punctul 38 din prezentele concluzii). Prin urmare, o astfel de dimensiune este prezumată.

¹²² A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, punctul 20).

129. Prin urmare, în cazul în care serviciile sociale care fac obiectul acordurilor de acțiune concertată în cauză constau într-o activitate economică și au o dimensiune transfrontalieră, instanța de trimitere ar trebui să examineze dacă lipsa unei publicări suficiente a anunțului de participare la licitație și excluderea *de facto* a entităților cu scop lucrativ constituie sau nu un obstacol în calea libertății de stabilire prevăzute la articolul 49 TFUE și o încălcare a principiilor egalității de tratament și obligației de transparență care decurg din acesta¹²³.

130. În primul rând, în ceea ce privește libertatea de stabilire și principiul egalității de tratament, Curtea a statuat deja că cerința potrivit căreia persoanele care doresc să desfășoare o activitate economică trebuie să îmbrace o anumită formă juridică constituie o restricție privind libertatea lor de stabilire în sensul articolului 49 TFUE. Astfel, o asemenea condiție îi împiedică pe operatorii economici stabiliți în statul membru de origine și care îmbracă o formă juridică diferită să își înființeze un sediu secundar în statul membru gazdă¹²⁴.

131. Cu toate acestea, din moment ce această restricție nu dă naștere unei discriminări directe pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, aceasta poate urmări de asemenea orice obiectiv recunoscut ca fiind legitim în temeiul dreptului Uniunii. În acest sens, considerăm că raționamentul prezentat la punctele 122-125 din prezentele concluzii referitor la justificări și la proporționalitatea reglementării naționale se aplică *mutatis mutandis*. În lipsa oricărei justificări invocate de autoritățile spaniole cu privire la excluderea entităților cu scop lucrativ de la acordurile de acțiune concertată în discuție, reglementarea națională pare a fi contrară libertății de stabilire și principiului egalității de tratament. În orice caz, excluderea automată a entităților cu scop lucrativ din domeniul de aplicare al reglementării naționale nu pare a fi adecvată, întrucât aceasta nu se axează pe natura și pe calitatea serviciilor furnizate, ci mai degrabă pe forma juridică a entității. Acestea fiind spuse, revine instanței naționale sarcina de a stabili dacă reglementarea națională urmărește un obiectiv legitim recunoscut de dreptul Uniunii și, în caz afirmativ, să aprecieze dacă această reglementare respectă principiul proporționalității.

132. În al doilea rând, în ceea ce privește obligația de transparență întemeiată pe articolul 49 TFUE, merită subliniat că, spre deosebire de cerințele specifice care decurg din Directiva 2014/24, această obligație nu impune publicarea unui anunț de participare la o licitație în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. În schimb, această obligație se limitează la impunerea unui nivel de publicitate suficient care să permită, în primul rând, asigurarea unui mediu concurențial și, în al doilea rând, controlul imparțialității procedurilor de atribuire¹²⁵.

133. În speță, întrucât *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* este Jurnalul Oficial al guvernului comunității Valencia și constituie astfel mijlocul obișnuit de publicitate în domeniul achizițiilor publice, considerăm că reglementarea națională în cauză îndeplinește criteriile referitoare la publicitate menționate anterior.

134. În cazul în care sunt îndeplinite condițiile de aplicare a Directivei 2014/24, apreciem, așadar, că articolele 74-76 din această directivă trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale care permite unei autorități publice să încheie, fără respectarea cerințelor procedurale impuse de dreptul Uniunii, un contract de achiziții publice în temeiul căruia această

¹²³ În Hotărârea din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440, punctul 50), Curtea a considerat că principiile generale ale transparenței și egalității de tratament „decurg” din articolele 49 și 56 TFUE.

¹²⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 1984, Klopp (107/83, EU:C:1984:270, punctul 19), Hotărârea din 7 iulie 1988, Stanton și L'Étoile 1905 (143/87, EU:C:1988:378, punctul 11), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia (C-171/02, EU:C:2004:270, punctul 42), și Hotărârea din 9 septembrie 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506, punctul 28).

¹²⁵ A se vedea printre altele Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant (C-324/07, EU:C:2008:621, punctul 25 și jurisprudența citată).

autoritate încredințează doar entităților fără scop lucrativ furnizarea anumitor servicii sociale în schimbul rambursării cheltuielilor suportate de aceste entități, cu condiția ca această măsură legislativă să respecte principiile egalității de tratament și proporționalității, aspect care este de competența instanței de trimitere a fi verificat. Articolul 75 din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care prevede că anunțurile de atribuire a contractului trebuie publicate doar în Jurnalul Oficial regional.

135. În ceea ce privește serviciile a căror valoare estimată se situează sub pragul prevăzut la articolul 4 litera (d) din Directiva 2014/24 și procedurile care nu presupun o alegere în sensul articolului 1 alineatul (2) din această directivă, libertatea de stabilire consacrată la articolul 49 TFUE trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei astfel de reglementări naționale, cu condiția ca această măsură legislativă să urmărească un obiectiv legitim recunoscut de dreptul Uniunii și să respecte principiile egalității de tratament și proporționalității, aspect care este de competența instanței naționale a fi verificat.

C. A treia întrebare

136. În cazul unui răspuns negativ la primele două întrebări, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 49 și 56 TFUE, articolul 76 din Directiva 2014/24 și articolul 15 alineatul (2) din Directiva privind serviciile trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care prevede un criteriu de selecție pentru încheierea acordurilor de acțiune concertată în discuție potrivit căruia autoritățile contractante pot acorda importanță faptului că potențialii ofertanți ai prestării serviciilor sociale în cauză sunt stabiliți în locul în care urmează să fie furnizate aceste servicii.

137. Pentru a răspunde la această întrebare, vom analiza compatibilitatea criteriului de selecție în cauză cu Directiva 2014/24, cu Directiva privind serviciile și apoi cu libertățile fundamentale.

1. Compatibilitatea criteriului de selecție în cauză cu Directiva 2014/24

138. În ceea ce privește compatibilitatea criteriului de selecție în cauză cu Directiva 2014/24, aspectul criteriului geografic a fost deja examinat în Hotărârea Grupo Hospitalario Quirón¹²⁶, care privea anumite cereri de ofertă din domeniul serviciilor medicale¹²⁷. Mai precis, Curtea a fost chemată să aprecieze compatibilitatea cu Directiva 2004/18 a unei cerințe privind cererile de ofertă potrivit căreia un ofertant trebuia să fie situat în municipiul în care urmau să fie furnizate serviciile medicale în cauză. Curtea a afirmat că o astfel de cerință constituia o „constrângere de executare teritorială”¹²⁸. Această cerință nu asigură tuturor ofertanților un acces egal și nediscriminatoriu la contractele de achiziții publice în cauză, întrucât făcea respectivele contracte accesibile doar acelor ofertanți care puteau furniza serviciile în cauză într-o instituție situată în municipiul desemnat de autoritățile contractante¹²⁹.

139. În speță, din articolul 15 alineatul (1) litera (a) din Decretul 181/2017 rezultă că, pentru a selecta entitățile cu caracter social care vor fi responsabile cu furnizarea serviciilor sociale în litigiu, autoritățile contractante pot da importanță printre altele faptului că aceste entități sunt

¹²⁶ Hotărârea din 22 octombrie 2015, Grupo Hospitalario Quirón (C-552/13, EU:C:2015:713).

¹²⁷ Cauza s-a referit la contractele publice din sectorul sănătății care intră în domeniul de aplicare al anexei II B la Directiva 2004/18.

¹²⁸ Hotărârea din 22 octombrie 2015, Grupo Hospitalario Quirón (C-552/13, EU:C:2015:713, punctul 28).

¹²⁹ *Ibid.*, punctele 29-33.

situate în zona în care urmează să fie furnizat un anumit serviciu¹³⁰. Astfel, considerăm că criteriul geografic în discuție în prezenta cauză este similar cu cel din Hotărârea Grupo Hospitalario Quirón. Acest criteriu constituie de asemenea o „constrângere de executare teritorială”¹³¹, întrucât are ca efect să îi dezavantajeze pe acei ofertanți 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”.

140. Considerăm, așadar, că criteriul de selecție în discuție în litigiul principal dă naștere unei diferențe de tratament între entitățile care îndeplinesc această cerință și cele care nu o îndeplinesc. Cu excepția cazului în care aceste două categorii de potențiali ofertanți nu se află într-o situație comparabilă în mod obiectiv sau a cazului în care această diferență de tratament este în mod obiectiv justificată, această cerință este contrară principiului egalității de tratament căruia îi este supusă atribuirea contractelor de servicii publice în temeiul articolului 76 din Directiva 2014/24.

141. În ceea ce privește aspectul dacă aceste două categorii de potențiali ofertanți se află într-o situație comparabilă în mod obiectiv, considerăm că acesta este cazul, cu condiția ca posibilitatea lor de a presta serviciile sociale în discuție să fie aceeași din punctul de vedere al calității și al costurilor. Prin urmare, sub rezerva acestei condiții pe care trebuie să o verifice instanța de trimitere, apreciem că o astfel de cerință tratează în mod diferit situații care sunt în mod obiectiv comparabile.

142. În ceea ce privește existența justificărilor, nici în reglementarea națională în litigiu, nici în dosarul pus la dispoziția Curții nu există niciun element care să sugereze vreo justificare pentru criteriul în discuție. Cu toate acestea, revine în cele din urmă instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă acesta este în realitate cazul.

2. Compatibilitatea criteriului de selecție cu Directiva privind serviciile

143. Curtea este chemată să stabilească dacă criteriul de selecție care trebuie îndeplinit pentru încheierea acordurilor de acțiune concertată în cauză este compatibil cu Directiva privind serviciile.

144. Cu titlu preliminar, trebuie să se stabilească dacă serviciile sociale în discuție intră în domeniul de aplicare al directivei menționate.

145. În acest sens, articolul 2 alineatul (2) litera (j) din Directiva privind serviciile coroborat cu considerentul (27) al acesteia exclude în mod expres din domeniul de aplicare al acestei directive „serviciile sociale cu privire la locuințele sociale, servicii privind îngrijirea copiilor și ajutorul acordat familiilor sau persoanelor aflate în nevoie în mod permanent sau temporar, care sunt prestate de către stat, de către prestatori mandatați de stat sau de organizații de caritate recunoscute de stat”.

146. Considerentul (27) explică faptul că obiectivul unei astfel de excluderi este acela de a asigura „acordarea de sprijin pentru persoanele care se află permanent sau temporar într-o stare de nevoie din cauza venitului lor familial insuficient sau a lipsei totale sau parțiale de independență și care

¹³⁰ Un criteriu similar este prevăzut la articolul 64 alineatul (3) litera (a) din Legea 5/1997.

¹³¹ Hotărârea din 22 octombrie 2015 (C-552/13, EU:C:2015:713, punctul 29).

riscă să fie marginalizate”. Acest considerent adaugă faptul că „[a]ceste servicii sunt esențiale pentru a garanta dreptul fundamental la demnitate și integritate umană și sunt o manifestare a principiilor coeziunii sociale și solidarității și nu ar trebui să fie afectate de [Directiva privind serviciile]”.

147. Trebuie să subliniem că Curtea a conferit noțiunii de „servicii sociale” prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (j) din Directiva privind serviciile o dublă definiție. În Hotărârea Femarbel, Curtea a statuat că doar serviciile care îndeplinesc două condiții cumulative intră sub incidența excluziei prevăzute de această dispoziție. Prima condiție privește natura activităților exercitate, în timp ce a doua condiție se referă la statutul prestatorului de servicii¹³².

148. Pentru a îndeplini prima condiție, activitățile în cauză trebuie să fie „esențiale pentru garantarea dreptului fundamental al omului la demnitate și la integritate” și o „manifestare a principiilor coeziunii sociale și solidarității”¹³³. În respectiva cauză, Curtea a statuat că instanța națională trebuia să aprecieze dacă activitățile respective au un caracter cu adevărat social, în sensul că urmăresc să furnizeze persoanelor vizate – persoanelor în vârstă – „sprijin corespunzător pierderii lor de autonomie”, însoțit de un program de animație specific, sau sprijinul necesar „care nu le poate fi asigurat în mod continuu de către persoanele apropiate”.

149. În speță, după cum s-a menționat anterior în prezentele concluzii, anexa la Decretul 181/2017 enumeră o gamă largă de servicii sociale, care pot varia în funcție de natura acestora și de categoriile de persoane care utilizează aceste servicii¹³⁴. Cu toate acestea, toate aceste servicii par a avea obiectivul comun de a acorda sprijin pentru persoanele care se află în stare de nevoie și de a le oferi acestora ajutorul. Prin urmare, considerăm că aceste servicii par să îndeplinească prima condiție invocată de Curte în Hotărârea Femarbel¹³⁵.

150. În ceea ce privește a doua condiție, în Hotărârea Femarbel, Curtea a reținut că serviciile sociale pot fi asigurate chiar de stat, de o asociație de caritate recunoscută ca atare de stat sau de un prestator privat de servicii mandatat de stat¹³⁶. Având în vedere o astfel de definiție amplă *ratione personae* dată de Curte, entitățile care furnizează servicii în temeiul acordurilor de acțiune concertată în cauză, care sunt asociații fără scop lucrativ, pot intra sub incidența articolului 2 alineatul (2) litera (j) din Directiva privind serviciile, aspect care revine instanței naționale să îl verifice.

151. Prin urmare, considerăm că Directiva privind serviciile nu este aplicabilă serviciilor sociale prevăzute în Decretul 181/2017, întrucât, în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (j) din această directivă, aceste servicii sunt excluse în mod expres din domeniul de aplicare al acesteia.

¹³² Hotărârea din 11 iulie 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punctul 42).

¹³³ *Ibid.*, punctul 43, care se referă la Manualul de punere în aplicare a Directivei privind serviciile, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007.

¹³⁴ A se vedea punctul 56 din prezentele concluzii.

¹³⁵ Hotărârea din 11 iulie 2013 (C-57/12, EU:C:2013:517).

¹³⁶ *Ibid.*, punctul 44. În acest sens, Curtea a statuat că revine instanței naționale sarcina de a stabili dacă aprobarea respectivă constituia un act de autoritate publică prin care se încredința în mod clar și transparent operatorilor centrelor de primire de zi și ai centrelor de primire de noapte o adevărată obligație de a asigura, cu respectarea anumitor condiții specifice de exercitare, astfel de servicii și dacă o astfel de aprobare putea fi considerată, așadar, un act de mandatare în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (j) din Directiva privind serviciile (Hotărârea din 11 iulie 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punctul 52).

3. *Compatibilitatea criteriului de selecție cu libertățile fundamentale*

152. În ceea ce privește compatibilitatea criteriului de selecție în discuție cu libertățile fundamentale, astfel cum am explicat deja în prezentele concluzii, pe de o parte, acordurile de acțiune concertată în cauză par să intre mai degrabă sub incidența libertății de stabilire consacrate la articolul 49 TFUE decât sub incidența libertății de prestare a serviciilor prevăzute la articolul 56 TFUE¹³⁷. Prin urmare, în pofida faptului că a treia întrebare adresată de instanța de trimitere se referă la ambele libertăți menționate, considerăm că răspunsul care va fi dat trebuie să se limiteze la cea dintâi. Pe de altă parte, merită să se reamintească faptul că articolul 49 TFUE se poate aplica doar în cazul în care respectivele acorduri de acțiune concertată au o dimensiune transfrontalieră¹³⁸.

153. În ceea ce privește libertatea de stabilire, un criteriu de selecție, precum cel prevăzut la articolul 15 alineatul (1) litera (a) din Decretul 181/2017, este susceptibil să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire¹³⁹. În acest sens, trebuie să subliniem faptul că Curtea a statuat că o reglementare națională care împiedică entitățile să poată exercita o activitate economică independentă în localurile alese de acestea constituie o restricție¹⁴⁰. În prezenta cauză, faptul de a se stabili în comunitatea Valencia poate genera consecințe financiare și sarcini administrative pentru entitățile care și-au exercitat această libertate fundamentală¹⁴¹. Acesta ar fi, de exemplu, cazul unei entități stabilite într-un alt stat membru decât Spania, care și-a înființat un sediu secundar în respectivul stat membru, însă în afara comunității Valencia. Prin urmare, considerăm că cerința în litigiu constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE.

154. Totuși, această cerință poate fi justificată în cazul în care urmărește obiective recunoscute ca fiind legitime de dreptul Uniunii și respectă principiul proporționalității¹⁴².

155. În speță, suntem de părere că constatările pe care le-am prezentat la punctul 142 din prezentele concluzii referitoare la justificările care trebuie furnizate pentru încălcarea principiului egalității de tratament în temeiul articolului 76 din Directiva 2014/24 se aplică *mutatis mutandis*. Cu toate acestea, revine instanței naționale sarcina de a evalua dacă criteriul în litigiu urmărește un obiectiv legitim recunoscut de dreptul Uniunii, este adecvat pentru a asigura îndeplinirea acestui obiectiv și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea lui.

156. În sfârșit, pentru ca analiza să fie completă și contrar susținerilor intimatei și ale guvernului spaniol, trebuie să subliniem că textul celei de a doua liniuțe a articolului 1 din Protocolul nr. 26 la TFUE nu are nicio influență asupra chestiunii dacă criteriul de selecție prevăzut la articolul 15 alineatul (1) litera (a) din Decretul 181/2017 este compatibil cu libertatea de stabilire. Acest lucru

¹³⁷ A se vedea punctele 42 și 43 din prezentele concluzii.

¹³⁸ A se vedea punctul 128 din prezentele concluzii.

¹³⁹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 februarie 2015, Comisia/Belgia (C-317/14, EU:C:2015:63, punctul 22), și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Simma Federspiel (C-419/16, EU:C:2017:997, punctul 35 și jurisprudența citată).

¹⁴⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 53 și jurisprudența citată).

¹⁴¹ A se vedea prin analogie Hotărârea din 27 februarie 2020, Comisia/Belgia (Contabili) (C-384/18, EU:C:2020:124, punctul 76).

¹⁴² Hotărârea din 27 octombrie 2005, Contse și alții (C-158/03, EU:C:2005:642, nepublicată, punctul 70), și Hotărârea din 27 octombrie 2005, Contse și alții (C-234/03, EU:C:2005:644, punctul 41). Mai precis, Curtea a reținut că libertățile fundamentale se opun existenței unui criteriu de selecție care recompensează, prin acordarea de puncte suplimentare, apropierea instalației de locul în care sunt prestate serviciile, în măsura în care acest criteriu este aplicat în mod discriminatoriu, nu este justificat de cerințe imperative de interes general, nu este adecvat pentru a asigura atingerea obiectivului pe care îl urmărește sau depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia, aspect care este de competența instanței naționale să îl stabilească [Hotărârea din 27 octombrie 2005, Contse și alții, (C-234/03, EU:C:2005:644, punctul 79)].

se datorează faptului că valorile pe care acest protocol urmărește să le protejeze nu se reflectă în criteriul de selecție în discuție. Un astfel de criteriu, care este pur geografic, nu poate fi justificat prin necesitatea de a asigura „diversitatea existentă la nivelul diferitor servicii de interes economic general și diferențele dintre nevoile și preferințele utilizatorilor, care pot rezulta din circumstanțe geografice, sociale sau culturale diferite”. Prin urmare, considerăm că articolul 1 a doua liniuță din Protocolul nr. 26 la TFUE nu poate fi invocat pentru a justifica restricțiile geografice aplicate libertăților fundamentale.

157. În concluzie, în ipoteza în care s-ar demonstra existența vreunei dimensiuni transfrontaliere în legătură cu acordurile de acțiune concertată în litigiu, articolul 76 din Directiva 2014/24 și articolul 49 TFUE se opun unui criteriu de selecție pentru încheierea acordurilor de acțiune concertată în cauză potrivit căruia autoritățile contractante pot da importanță faptului că potențialii ofertanți ai prestării serviciilor sociale în litigiu sunt stabiliți în locul în care urmează să fie furnizate astfel de servicii, cu excepția cazului în care acest criteriu urmărește un obiectiv legitim recunoscut de dreptul Uniunii, este adecvat pentru a asigura îndeplinirea acestui obiectiv și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea sa, aspect care este de competența instanței de trimitere a fi verificat.

IV. Concluzie

158. Propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Curtea Superioară de Justiție a Comunității Valencia) după cum urmează:

Articolele 74-76 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE și articolul 49 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale care permite unei autorități publice să încheie, fără a respecta cerințele procedurale impuse de dreptul Uniunii, un contract de achiziții publice în temeiul căruia această autoritate încredințează doar entităților fără scop lucrativ prestarea anumitor servicii sociale în schimbul rambursării cheltuielilor suportate de aceste entități, cu condiția ca o astfel de reglementare să respecte principiile egalității de tratament și proporționalității, aspect care este de competența instanței de trimitere a fi verificat.

Articolul 75 alineatul (1) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care impune publicarea anunțurilor de participare doar în Jurnalul Oficial regional.

Articolul 76 din Directiva 2014/24 și articolul 49 TFUE se opun unei reglementări naționale care prevede un criteriu de selecție pentru încheierea unor acorduri de acțiune concertată potrivit căruia autoritățile contractante pot da importanță faptului că potențialii ofertanți ai furnizării serviciilor sociale în cauză sunt stabiliți în locul în care aceste servicii urmează să fie prestate, cu excepția cazului în care acest criteriu urmărește un obiectiv legitim recunoscut de dreptul Uniunii, este adecvat pentru a asigura îndeplinirea acestui obiectiv și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea sa, aspect care este de competența instanței de trimitere a fi verificat.