

**Cauza C-598/19**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

6 august 2019

**Instanța de trimitere:**

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Spania)

**Data deciziei de trimitere:**

17 iulie 2019

**Reclamantă:**

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo  
(CONACEE)

**Pârâtă:**

Diputación Foral de Guipúzcoa

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO [Curtea  
Superioară de Justiției din Țara Bascilor]**

**Secția de contencios administrativ**

[*omissis*] [identificarea litigiului și a părților]

**ORDONANȚĂ**

[*omissis*] [compunerea completului]

Bilbao, 27 iulie 2019

**I. SITUAȚIA DE FAPT**

**ÎN PRIMUL RÂND.**– Acțiunea în contencios administrativ [*omissis*] a fost introdusă de Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo [Confederația Națională a Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă (CONACEE)] împotriva deciziei din 15 mai 2018 adoptate de Consiliul de administrație al Diputación Foral de Gipuzkoa [Consiliul foral din Gipuzkoa], prin

care s-au aprobat instrucțiunile adresate autorităților contractante din cadrul acestei instituții cu privire la rezervarea dreptului de a participa la procedurile de atribuire a contractelor sau a anumitor loturi ale acestora în favoarea Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială [OR 2] sau a întreprinderilor de integrare în muncă, precum și la rezervarea executării unei părți din contractele respective în cadrul programelor protejate de ocupare a forței de muncă.

[*omissis*]

**ÎN AL DOILEA RÂND.**— Reclamanta a solicitat prin cererea sa [*omissis*] „pronunțarea unei hotărâri prin care să se anuleze decizia atacată și să se constate că nu se poate aplica noțiunea «de inițiativă socială» în privința Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă, în calitate de destinatari ai contractelor rezervate [*omissis*] care fac obiectul deciziei, toate acestea în conformitate cu dispozițiile articolului 20 din Directiva 2014/24/UE, sau, în subsidiar și în cazul în care [*omissis*] se consideră necesar, [*omissis*] [sesizarea] Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară în vederea interpretării corecte a tratatelor în legătură cu validitatea deciziilor adoptate de legiuitorul spaniol în ceea ce privește restricțiile privind introducerea noțiunii de Centre Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială prin intermediul celei de a patra dispoziții adiționale și a celei de a paisprezecea dispoziții finale din Legea 9/2017 în raport cu dispozițiile articolului 20 din Directiva 2014/24/UE”.

Cererea respectivă este întemeiată pe neconformitatea deciziei atacate și, prin urmare, a celei de a patra dispoziții adiționale și a celei de a paisprezecea dispoziții finale din Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público (Legea 9/2017 din 8 noiembrie 2017 privind contractele din sectorul public), care stau la baza deciziei, cu articolul 20 din Directiva 2014/24/UE, ca urmare a faptului că acestea limitează accesul la contractele rezervate prevăzute de directiva menționată în ceea ce privește Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială, excluzând astfel din cadrul contractelor respective Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă antreprenorială; conform unor date din anul 2015, centrele din această categorie, care nu pot fi calificate ca fiind „de inițiativă socială”, și personalul din cadrul lor reprezentau 50 % din totalul celor existente în Spania.

Reclamanta arată că toate Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă înființate în Spania îndeplinesc cerințele prevăzute la articolul 20 din Directiva 2014/24/UE, și anume implicarea în activitatea de promovare a ocupării forței de muncă de către persoanele cu dizabilități sau cu risc de excludere și ocuparea a cel puțin 30 % din personal de către persoanele cu dizabilități; în schimb, dispozițiile legii naționale pe care se întemeiază decizia atacată prevăd, în aceleași scopuri, înființarea unei entități fără scop lucrativ și reinvestirea veniturilor.

Astfel, conform reclamantei, categoria de Centre Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială creată prin cea de a patra dispoziție adițională din Legea 9/2017 coroborată [cu] cea de a paisprezecea [dispoziție] finală din aceeași lege exclude de la accesul la contractele rezervate în sensul articolului [OR 3] 20 din Directiva 2014/24/UE entitățile care îndeplinesc cerințele prevăzute de această directivă, situație în care se regăsesc Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă ce desfășoară, conform articolului 43 din Real Decreto Legislativo 1/2013 (Decretul legislativ regal 1/2013) ([în] versiunea sa anterioară Legii 9/2017), o activitate de producție de bunuri sau servicii, participând în mod regulat la operațiunile de piață, al căror scop constă în asigurarea unui loc de muncă remunerat pentru persoanele cu dizabilități și care au angajat lucrători cu dizabilități în proporție de cel puțin 70 % din personal.

În sfârșit, reclamanta susține că transpunerea în ordinea juridică spaniolă a articolului 20 din Directiva 2014/24/UE prin Legea 9/2017 încalcă cerințele și scopul contractelor rezervate ([omissis] considerentul (28) al Directivei 2004/18/UE și, respectiv, considerentul (36) al Directivei 2014/24/UE), precum și principiile egalității de tratament și nediscriminării în cadrul angajării, care, conform considerentului (37) al celei de a doua directive, trebuie aplicat ca principiu fundamental al dreptului Uniunii, în contextul măsurilor relevante pentru efectivitatea sa.

**ÎN AL TREILEA RÂND.**– Pârâtul, Diputación Foral de Gipuzkoa [Consiliul foral din Gipuzkoa], prin memoriul său în răspuns [omissis], s-a opus admiterii acțiunii în contencios administrativ și sesizării Curții cu o cerere de decizie preliminară, invocând următoarele motive:

1. A patra dispoziție adițională din Legea 9/2017 din 8 noiembrie 2017 privind contractele din sectorul public a transpus articolul 20 din Directiva 2014/24/UE în limitele și cu respectarea scopurilor contractelor rezervate prevăzute de dispoziția respectivă în favoarea atelierelor protejate și a întreprinderilor sociale, indicând drept beneficiari ai acestora Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială și întreprinderile de integrare în muncă care îndeplinesc cerințele stabilite de textul codificat al Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Legea generală privind drepturile persoanelor cu dizabilități și incluziunea socială a acestora), aprobată prin Real Decreto Legislativo 1/2013 (Decretul legislativ regal 1/2013), și de Ley 44/2007 de empresas de inserción social (Legea 44/2007 privind întreprinderile de integrare socială), și anume, în esență: să fie entități sau persoane fără scop lucrativ, să se angajeze să reinvestească profiturile obținute din desfășurarea activității lor și să se implice în principal în integrarea în muncă și în incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități și a celor aflate în situație de excludere socială.

2. Directiva 2014/24/UE (articolul 20) utilizează noțiuni care, datorită caracterului lor amplu sau general („atelier protejate”, „întreprinderi sociale” și „operatori economici”), permit transpunerea sa în ordinea juridică națională în

modul în care a fost realizată prin cea de a patra dispoziție adițională din Legea 9/2017 privind contractele din sectorul public.

3. Directiva 2014/24/UE nu stabilește în mod exact și necondiționat domeniul de aplicare al contractelor rezervate reglementate la articolul 20 din aceasta, astfel încât, având în vedere că a fost transpusă în ordinea **[OR 4]** juridică spaniolă în conformitate cu articolul respectiv, nu se poate invoca efectul direct al acestuia.

**ÎN AL PATRULEA RÂND.**— *[omissis]* [aspecte procedurale interne]

Prin încheiere *[omissis]* s-a dispus: „[...] *[omissis]* [ascultarea] părților, în termen *[omissis]* de 10 zile, pentru a susține *[omissis]* aspectele relevante cu privire la sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară (articolul 267 TFUE) referitoare la aspectul dacă transpunerea articolului 20 din Directiva 2014/24/UE în dreptul intern permite o delimitare a domeniului de aplicare subiectiv al contractelor rezervate prevăzute de dispoziția respectivă care restrânge aplicarea lor în ceea ce privește anumite entități dintre cele menționate în cuprinsul său (atelierelor protejate și operatorii economici), în pofida faptului că acestea respectă cerința ca cel puțin 30 % dintre angajații lor să fie persoane cu dizabilități, precum și scopul și obiectivul de integrare socială și profesională a persoanelor respective.

**ÎN AL CINCILEA RÂND.**— Reclamanta a solicitat sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară în termenii indicați în încheiere *[omissis]* și în conformitate cu motivele în drept ale acțiunii sale, cu privire la cerințele și la domeniul de aplicare ale contractelor rezervate reglementate la articolul 20 din Directiva 2014/24/UE.

În cadrul aceleiași proceduri, pârâtul a susținut că nu se impune formularea unei cereri de decizie preliminară, având în vedere că Directiva 2014/24/UE nu este redactată în termeni necondiționați și că a fost transpusă în dreptul intern cu respectarea limitelor și a obiectivelor sale.

## II. ARGUMENTE JURIDICE

**ÎN PRIMUL RÂND.**— În Hotărârea Curții (Camera întâi) din 9 septembrie 2015 (*[omissis]* ECLI:EU:C:2015:564)[, pronunțată] în cauza C-72/14, se arată că:

„53. Articolul 267 TFUE atribuie Curții competența de a se pronunța cu titlu preliminar atât cu privire la interpretarea tratatelor, cât și a actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, precum și cu privire la validitatea acestor acte. Acest articol prevede, la al doilea paragraf, că o instanță națională poate adresa asemenea întrebări Curții **[OR 5]** în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, iar la al treilea paragraf, că această instanță este obligată să sesizeze Curtea în cazul în care deciziile sale nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern (Hotărârea Melki și Abdeli, C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctul 40). [...].

55. Curtea a precizat că o instanță ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern trebuie, atunci când se pune o problemă de drept al Uniunii în cauza dedusă judecătii sale, să își îndeplinească obligația de sesizare, cu excepția cazului în care constată că problema invocată nu este pertinentă sau că dispoziția dreptului Uniunii în cauză a făcut deja obiectul unei interpretări din partea Curții sau că aplicarea corectă a dreptului Uniunii se impune cu o asemenea evidență încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile. Curtea a adăugat că existența unei astfel de posibilități trebuie să fie evaluată în funcție de caracteristicile proprii dreptului Uniunii, de dificultățile specifice pe care le prezintă interpretarea acestuia și de riscul divergențelor de jurisprudență în cadrul Uniunii (Hotărârea Cilfit și alții, 283/81, EU:C:1982:335, punctul 21). [...].”

La rândul său, Tribunal Supremo [Curtea Supremă] s-a pronunțat asupra unor aspecte esențiale ale sesizării CJUE cu o cerere de decizie preliminară printr-o hotărâre recentă din 17 decembrie 2018 [*omissis*] a Secției de contencios administrativ (ROJ: hotărârea Tribunal Supremo nr. 4260/2018; rec. 553/2018):

„[...] atunci când există o îndoială cu privire la eventuala contradicție a unei norme naționale cu dreptul Uniunii, instanța, chiar dacă nu judecă în recurs, are obligația să justifice motivele pentru care apreciază că nu există o contradicție între norma națională și cea comunitară invocată și pentru care nu se impune formularea unei cereri de decizie preliminară, considerând că se aplică jurisprudența «*acte clair*» și a «*acte éclairé*» [...]”

În conformitate cu jurisprudența menționată anterior, vom prezenta:

- a) problema în discuție în prezenta cauză.
- b) interpretarea și aplicarea unei dispoziții de drept al Uniunii drept condiție pentru soluționarea problemei în discuție.
- c) îndoielile privind conformitatea dreptului național aplicabil în prezenta cauză cu dispoziția respectivă de drept al Uniunii.

**ÎN AL DOILEA RÂND.**– Prin decizia atacată în prezenta procedură s-au aprobat instrucțiunile adresate autorităților contractante din cadrul Diputación Foral de Guipúzcoa [Consiliul foral din Guipúzcoa] [OR 6] cu privire la contractele rezervate a căror reglementare la articolul 20 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 a fost transpusă în ordinea juridică spaniolă prin Legea 9/2017 din 8 noiembrie 2017 privind contractele din sectorul public, în concret prin intermediul celei de a patra dispoziții adiționale:

„1. Prin decizia Consiliului de Miniștri sau a organismului competent în domeniul comunităților autonome și al entităților locale, se stabilesc procente minime privind rezervarea dreptului de a participa la procedurile de atribuire a anumitor contracte sau a anumitor loturi ale acestora în favoarea Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială și a

întreprinderilor de integrare în muncă prevăzute de textul codificat al Legii generale privind drepturile persoanelor cu dizabilități și incluziunea socială a acestora, aprobată prin Decretul legislativ regal 1/2013) din 29 noiembrie 2013, și de Legea 44/2007 din 13 decembrie 2007 privind reglementarea regimului întreprinderilor de integrare în muncă, care îndeplinesc cerințele stabilite de legislația respectivă pentru obținerea acestei calificări, sau un procent minim privind rezervarea executării contractelor respective în cadrul programelor de ocupare a forței de muncă protejate, cu condiția ca procentul lucrătorilor cu dizabilități sau aflați în situație de excludere socială din cadrul Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă, al întreprinderilor de integrare în muncă sau al programelor să fie cel prevăzut de legislația de referință și să fie, în orice caz, de cel puțin 30 %.

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

[omissis] [procedură tranzitorie nerelevantă în prezenta cauză]

2. În invitația la procedura concurențială de ofertare trebuie să se facă trimitere la prezentul articol.

[omissis] [garanții financiare, aspect irelevant în prezenta cauză.” [OR 7]

Dispoziția reprodusă anterior permite încheierea contractelor rezervate prevăzute la articolul 20 din Directiva 2014/24/UE de către Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială și de întreprinderile de integrare în muncă reglementate de normele citate, ceea ce implică excluderea din acest domeniu de aplicare legislativ a Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă (de inițiativă privată și nesocială), reprezentate la nivel național de confederația reclamantă.

Există îndoieli, în termenii prezentați la punctele 2 și 3 din situația de fapt din prezenta cauză, privind conformitatea dispoziției de drept spaniol menționate anterior pe care se întemeiază decizia atacată a Diputación Foral de Gipuzkoa [Consiliul foral din Gipuzkoa] cu articolul 20 din Directiva 2014/24/UE, astfel încât soluționarea litigiului depinde de interpretarea efectuată cu privire la această dispoziție de drept al Uniunii, având în vedere că, în cazul în care se consideră – după cum susține reclamanta – că Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă care nu pot fi încadrate în categoria de „inițiativă socială”, la care face referire a patra dispoziție adițională din Legea 9/2017 privind contractele din sectorul public, îndeplinesc cerințele și scopurile stabilite la articolul 20 din Directiva 2014/24/UE pentru a avea acces la contractele rezervate prevăzute de această dispoziție, excluderea lor din domeniul de aplicare al contractelor respective în temeiul dispoziției naționale nu ar fi conformă cu dispoziția de drept al Uniunii menționată anterior.

Prin urmare, trebuie să se clarifice dacă reglementarea națională la care am făcut referire mai sus stabilește cerințe sau condiții privind accesul la contractele rezervate prevăzute la articolul 20 din Directiva 2014/24/UE, în special în ceea ce privește Centrele Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă, care nu sunt conforme cu regimul – de care statul membru nu dispune – menționat la dispoziția respectivă, ceea ce necesită în mod inevitabil interpretarea sa [omissis] [de către Curtea de Justiție] a Uniunii Europene.

Astfel, în vederea acordării accesului la contractele rezervate menționate în cadrul procedurii publice de cerere de ofertă, reglementarea Centrelor Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială, introdusă în dreptul spaniol prin Legea 9/2017 privind contractele din sectorul public, impune cerințe suplimentare, altele decât cele prevăzute la articolul 20 din Directiva 2014/24/UE, după cum rezultă în mod clar din comparația celor două dispoziții:

– Articolul 20 din Directiva 2014/24/UE. Contracte rezervate:

„(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, [OR 8] operatorilor economici sau programelor în cauză sunt lucrători cu dizabilități sau defavorizați.

(2) Invitația la procedura concurențială de ofertare face trimitere la prezentul articol.”

– a paisprezecea dispoziție finală din Legea 9/2017 [omissis] [definește] noțiunea de Centre Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială, în privința cărora cea de a patra dispoziție adițională din legea respectivă, menționată anterior, prevede rezervarea contractelor de achiziții publice după cum urmează:

„[...] Sunt considerate Centre Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială cele care îndeplinesc cerințele prevăzute la alineatele 1 și 2 [ale articolului 43 din textul codificat al Legii generale privind drepturile persoanelor cu dizabilități și incluziunea socială a acestora, aprobată prin Decretul legislativ regal 1/2013 din 29 noiembrie 2013] [omissis], sunt promovate și deținute în procent mai mare de 50 %, în mod direct sau indirect, de una sau mai multe entități publice sau private care nu au scop lucrativ sau cărora li se recunoaște caracterul social în actul constitutiv, indiferent dacă este vorba despre asociații, fundații, întreprinderi de drept public, cooperative de inițiativă socială sau alte entități din economia socială, precum și cele deținute de societățile comerciale menționate anterior, în mod direct sau indirect, prin intermediul noțiunii de societate-mamă reglementate la articolul 42 din Codul comercial, și cu condiția ca, în toate cazurile, în actele constitutive ale acestora sau în acordul social să fie prevăzută obligația de a reinvesti totalitatea profiturilor lor pentru crearea de

oportunități de angajare pentru persoanele cu dizabilități și pentru îmbunătățirea continuă a competitivității și a activității lor de economie socială, având în orice caz posibilitatea de a alege să le reinvestească în propriul centru special de ocupare a forței de muncă sau în alte centre speciale de ocupare a forței de muncă de inițiativă socială”.

**ÎN AL TREILEA RÂND.**— În concluzie, prezenta instanță are îndoieli privind aspectul dacă transpunerea articolului 20 din Directiva 2014/24/UE în ordinea juridică spaniolă, de a cărei interpretare depinde soluționarea acestei proceduri judiciare, permite delimitarea domeniului de aplicare subiectiv al contractelor rezervate prevăzute de dispoziția comunitară respectivă în conformitate cu reglementarea noțiunii de „Centre Speciale pentru Ocuparea Forței de Muncă de inițiativă socială”, excluzând din domeniul de aplicare al contractelor respective întreprinderile sau operatorii economici precum cei reprezentați de reclamantă, în pofida faptului că aceștia îndeplinesc, în sensul dispoziției de dreptul Uniunii menționate, cerința ca cel puțin 30 % din angajații lor să fie persoane cu dizabilități, precum și scopul sau obiectivul integrării lor sociale și profesionale.

Astfel, în conformitate cu articolul 267 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, **[OR 9]**

#### **HOTĂRĂȘTE**

Adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarea întrebare privind interpretarea:

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

[*omissis*] [formule finale și semnături]