

**Cauza C-635/19**

**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98  
alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție**

**Data depunerii:**

26 august 2019

**Instanța de trimitere:**

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Spania)

**Data deciziei de trimitere:**

6 august 2019

**Reclamantă:**

Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi

**Pârâtă:**

Ayuntamiento de Arrigorriaga

---

**Obiectul procedurii principale**

Contestație împotriva caietelor de sarcini aferente unei proceduri de cerere de ofertă.

**Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Determinarea aspectului dacă o dispoziție națională care prevede că autoritățile contractante au obligația să includă în caietele de sarcini o condiție specială de executare care impune ofertantului câștigător obligația de a garanta lucrătorilor cel puțin condițiile salariale prevăzute de convenția colectivă sectorială aplicabilă, este compatibilă cu 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.

Temeiul juridic este articolul 267 TFUE.

## Întrebarea preliminară

Directiva 2014/24/UE se opune unei dispoziții naționale precum articolul 122 alineatul 2 din LCSP, care prevede că autoritățile contractante au obligația să includă în caietele de sarcini aplicabile unui contract de achiziții publice o condiție specială de executare care impune ofertantului câștigător obligația de a garanta lucrătorilor cel puțin condițiile salariale prevăzute de convenția colectivă sectorială aplicabilă, chiar dacă convenția respectivă nu se aplică întreprinderii câștigătoare, conform reglementării în materia negocierilor și a convențiilor colective, care stabilește prevalența convenției colective încheiate la nivel de întreprindere în ceea ce privește salariile și posibilitatea de a nu aplica o convenție colectivă în vigoare pentru motive economice, tehnice, organizatorice sau privind producția?

### Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

- i) Directiva 2014/24/UE din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE. Considerentele (98) și (104) și articolul 70.
- ii) Hotărârea din 3 aprilie 2008, Ruffert (C-346/06, EU:C:2008:189), punctele 15, 24 și 40.
- iii) Hotărârea din 17 noiembrie 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), punctele 54, 62, 69, 73 și 75.

### Dispozițiile naționale invocate

- i) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público [Legea nr. 9/2017 din 8 noiembrie 2017 privind contractele de achiziții publice], prin care se transpun în ordinea juridică spaniolă Directivele Parlamentului European și ale Consiliului 2014/23/UE și 2014/24/UE din 26 ianuarie 2014
  - articolul 122 alineatul 2: „caiete de sarcini administrative speciale trebuie să includă [...]; obligația ofertantului câștigător de a respecta condițiile salariale ale lucrătorilor în conformitate cu convenția colectivă sectorială aplicabilă [...].”
- ii) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores [Decretul legislativ regal nr. 2/2015 din 23 octombrie 2015 de aprobare a textului codificat al Legii privind statutul lucrătorilor]
  - „Articolul 82. Noțiune și efecte

Convențiile colective, ca rezultat al negocierilor purtate între reprezentanții lucrătorilor și ai angajatorilor reprezintă expresia acordului liber al acestora, adaptat în temeiul libertății lor de negociere colectivă.

[...]

Convențiile colective reglementate de această lege sunt aplicabile tuturor angajatorilor și lucrătorilor care intră în domeniul lor de aplicare și pentru întreaga durată în care acestea produc efecte.

Fără a aduce atingere dispozițiilor anterioare, atunci când există cauze economice, tehnice, organizatorice sau privind producția, prin încheierea unui acord între întreprindere și reprezentanții lucrătorilor autorizați să negocieze o convenție colectivă în conformitate cu prevederile articolului 87 alineatul 1, se pot lăsa neaplicate, după o perioadă de consultări în sensul articolului 41 alineatul 4, în cadrul întreprinderii condițiile de muncă prevăzute de convenția colectivă aplicabilă, indiferent dacă este vorba despre o convenție sectorială sau la nivel de întreprindere, care vizează următoarele aspecte:

[...]

d) sistemul de remunerare și valoarea salariilor.

[...]"

– „Articolul 84. Suprapunerea convențiilor

1. O convenție colectivă, pe durata în care este în vigoare, nu poate fi afectată de dispozițiile convențiilor din alte domenii, cu excepția cazului în care se convine în sens contrar, negociat în conformitate cu dispozițiile articolului 83 alineatul 2, și cu excepția prevederilor alineatului următor.

2. Prevederile condițiilor stabilite într-o convenție încheiată la nivel de întreprindere, care poate fi negociată în orice moment în care convențiile colective de nivel superior sunt în vigoare, se aplică cu prioritate față de convenția sectorială la nivel de stat, la nivel de comunitate autonomă sau de nivel inferior în ceea ce privește următoarele aspecte:

a) Valoarea salariului de bază și a indemnizațiilor, inclusiv cele care depind de situația și de rezultatele întreprinderii.

[...]."

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Municipalitatea Arrigorriaga a lansat o invitație la o procedură de cerere de ofertă pentru atribuirea unui contract intitulat „Servicii de asistență la domiciliu”.

Caietele de sarcini aferente procedurii au fost aprobate la 26 aprilie 2019 și anunțul de participare la procedura de cerere de ofertă a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene la 30 aprilie 2019 (2019/S 084-200929).

- 2 Obiectul contractului este unul dintre serviciile incluse în anexa XIV la 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 (denumită în continuare „Directiva 2014/24/UE”), iar valoarea estimată a acestuia depășește suma de 750 000 de euro. Municipality Arrigorriaga este o autoritate locală care are calitatea de autoritate contractantă și, concret, de autoritate contractantă regională sau locală, în sensul articolului 2 alineatul (1) punctele 1 și 3 din Directiva 2014/24/UE.
- 3 La 15 mai 2019, Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi [Organul administrativ responsabil pentru soluționarea căilor de atac în materie de achiziții publice din comunitatea autonomă Euskadi; denumit în continuare „OARC”] a fost sesizat de Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi [Confederația sindicală Comisia Lucrătorilor din Euskadi] cu o cale de atac specială în materie de achiziții publice împotriva caietelor de sarcini aferente contractului menționat.
- 4 La 16 mai 2019, OARC a solicitat autorității contractante să prezinte documentele din dosarul aferent contractului și memoriul în răspuns raportat la calea de atac, la care face referire articolul 56 alineatul 2 din Legea nr. 9/2017 din 8 noiembrie 2017 privind contractele din sectorul public, prin care se transpun în ordinea juridică spaniolă Directivele 2014/23/UE și 2014/24/UE din 26 februarie 2014. OARC a primit documentele menționate la datele de 21 și, respectiv, 29 mai.
- 5 OARC are îndoieli cu privire la conformitatea articolului 122 alineatul 2 din LCSP cu Directiva 2014/24/UE, motiv pentru care a decis să formuleze prezenta cerere de decizie preliminară.

### **Principalele susțineri ale părților din procedura principală**

- 6 Potrivit Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi, caietele de sarcini ale procedurii de cerere de ofertă menționate încalcă articolul 122 alineatul 2 din LCSP, care prevede că în caietele de sarcini administrative speciale trebuie să se includă obligația ofertantului câștigător de a respecta condițiile salariale ale lucrătorilor în conformitate cu convenția colectivă sectorială aplicabilă.
- 7 Municipality Arrigorriaga susține că ofertantul câștigător al contractului trebuie să se subroge în contractele de muncă ale personalului aflat în cursul executării prestației care face obiectul contractului și că Anexa I la caietul de sarcini al procedurii de cerere de ofertă subliniază că respectivului personal subrogat i se aplică convenția sectorială la care face referire Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi.

**Prezentare succintă a motivării cererii de decizie preliminară**

- 8 Articolul 122 alineatul 2 din LCSP impune autorităților contractante obligația de a stabili în caietele de sarcini ale contractelor pe care le încheie una dintre condițiile speciale de executare menționate la articolul 70 din Directiva 2014/24/UE, bazată pe considerații de natură socială și care avantajează lucrătorii care execută prestația [a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 noiembrie 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), punctul 54; denumită în continuare „Hotărârea RegioPost”].
- 9 Trebuie subliniat că, deși articolul 122 alineatul 2 din LCSP se referă literalmente la condițiile salariale „în conformitate cu convenția colectivă sectorială aplicabilă”, din lucrările pregătitoare ale acestei dispoziții, care justifică includerea obligației respective în caietele de sarcini din perspectiva necesității de a împiedica eventualele manevre ale întreprinderilor concurente, menite să reducă valoarea anormală sau disproporționată a prețurilor de piață și cheltuielile legate de contract prin încălcarea drepturilor lucrătorilor și ale concurenților, și din interpretarea larg răspândită a dispoziției, efectuată de operatorii juridici naționali, rezultă că obiectivul său este de a garanta cel puțin condițiile salariale respective, însă fără să împiedice lucrătorii să beneficieze de condiții mai favorabile în temeiul dispozițiilor altor convenții aplicabile sau al contractelor lor de muncă.
- 10 Conform legislației spaniole din domeniul muncii, există posibilitatea ca o întreprindere să plătească în mod legal lucrătorilor săi un salariu mai mic decât cel stabilit în convenția sectorială aplicabilă întreprinderii respective, fie pentru că așa s-a stabilit printr-o convenție la nivel de întreprindere, care beneficiază în acest domeniu de „aplicare cu prioritate”, fie pentru că s-a convenit să nu se aplice convenția sectorială respectivă pentru motive economice, tehnice, organizatorice sau privind producția (noțiune cunoscută în general drept „derogare”).
- 11 În consecință, clauza conținută de articolul 122 alineatul 2 din LCSP ar putea obliga o întreprindere să plătească lucrătorilor care vor executa prestația contractuală salarii mai mari decât cele pe care le primeau (deși acestor din urmă salarii li s-ar aplica regimul juridic general al convențiilor colective și normele care stabilesc salariul minim); aceasta poate implica o sarcină economică suplimentară care este susceptibilă să împiedice, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă depunerea unei oferte [a se vedea Hotărârea din 17 noiembrie 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), punctul 69].
- 12 Conform Hotărârii RegioPost, este permisă, având în vedere articolul 26 din Directiva 2004/18 (al cărui conținut este similar cu cel al articolului 70 din Directiva 2014/24/UE), coroborat cu Directiva 96/71, stabilirea unei norme imperative de protecție minimă care impune respectarea de către întreprinderile stabilite în alte state membre a unui nivel al salariului minim (stabilit de aceeași normă; a se vedea punctele 62 și 75 din Hotărârea RegioPost) în beneficiul lucrătorilor lor detașați pe teritoriul statului membru gazdă în scopul executării acestui contract de achiziții publice.

- 13 Cu toate acestea, OARC are îndoieli că jurisprudența stabilită prin Hotărârea RegioPost este aplicabilă în prezenta cauză, după cum rezultă în special din interpretarea coroborată a punctelor 62, 73 și următoarele din aceasta și a Hotărârii din 3 aprilie 2008, Ruffert (C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189; denumită în continuare „Hotărârea Ruffert”).
- 14 OARC subliniază că articolul 122 alineatul 2 din LCSP nu a modificat și nu a abrogat, nici în totalitate și nici în domeniul achizițiilor publice, reglementarea generală în materia convențiilor și a negocierilor colective și nici reglementarea în materia salariului minim sau a garanțiilor minime ale lucrătorilor detașați, ci acesta conține numai o obligație a autorităților contractante de a include o clauză în contracte, care să garanteze cel puțin condițiile salariale stabilite în convenția colectivă sectorială; prin urmare, sursa aplicării condițiilor respective ar fi exclusiv contractul de achiziții publice însuși.
- 15 Pe de altă parte, trebuie să se aibă în vedere faptul că, spre deosebire de situația analizată în Hotărârea RegioPost, articolul 122 alineatul 2 din LCSP nu stabilește în sine niciun nivel al salariului minim, motiv pentru care nu reprezintă un „act cu putere de lege” privind salariul minim în sensul Directivei 96/71 (a se vedea, de exemplu, punctul 24 din Hotărârea Ruffert), și faptul că legislația spaniolă stabilește deja cu caracter general un nivel al salariului minim fără să distingă între contractele de achiziții publice și cele din sectorul privat.
- 16 OARC precizează că convențiile colective sectoriale, care trebuie respectate în ceea ce privește condițiile salariale prin includerea acestei obligații în caietele de sarcini aferente tuturor procedurilor de cerere de ofertă în conformitate cu articolul 122 alineatul 2 din LCSP, nu au aplicabilitate generală, în sensul că întreprinderile care intră în domeniul lor de aplicare pot plăti în mod legal salarii mai mici decât cele stabilite în convențiile respective dacă această posibilitate este prevăzută de o convenție colectivă încheiată la nivel de întreprindere sau de un „acord de derogare”).
- 17 În lumina acestor considerații, OARC consideră că se ridică problema dacă, având în vedere împrejurările din prezenta cauză, este aplicabilă jurisprudența stabilită prin Hotărârea Ruffert, potrivit căreia dreptul Uniunii se opune unei măsuri care, în esență, impune autorității contractante obligația de a solicita adjudecatarului contractului să plătească lucrătorilor săi, cu titlu de contraprestație pentru executarea serviciilor în cauză, cel puțin remunerația prevăzută de convenția colectivă aplicabilă la locul în care se execută acestea.
- 18 De asemenea, precum în Hotărârea Ruffert (punctul 15), există îndoieli în ceea ce privește aspectul dacă angajamentul adjudecatarului de a respecta convențiile colective sectoriale se justifică prin motive imperative de interes general și nu depășește cerințele de protecție a lucrătorilor și, de asemenea, există îndoieli referitor la împrejurarea că se poate justifica faptul că măsura este necesară numai în privința lucrătorilor care execută un contract public, iar nu și a celor care execută un contract cu caracter privat (punctul 40 din Hotărârea Ruffert), având în

vedere că în privința acestor din urmă contracte, convenția colectivă încheiată la nivelul întreprinderii și procedura de derogare se aplică în mod prioritar în raport cu convenția colectivă sectorială la nivel de stat, la nivel de comunitate autonomă sau de nivel inferior, în ceea ce privește aspecte precum valoarea salariului de bază și a indemnizațiilor, inclusiv cele care depind de situația și de rezultatele întreprinderii.

DOCUMENT DE LUCRU