

Processo C-328/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

19 de abril de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Korkein Hallinto-oikeus [Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia]

Data da decisão de reenvio:

15 de abril de 2019

Recorrente:

Porin kaupunki

Outros intervenientes no processo:

Porin Linjat OY

Lyttylän liikenne Oy

Objeto do processo principal

Contrato público – Contrato de cooperação entre municípios – Modelo do município responsável – Contratos públicos – Transferência de competência – Cooperação horizontal de entidades adjudicantes – Entidade associada – Autoridade competente na aceção da lei relativa ao transporte público de passageiros – Transporte de pessoas com deficiência

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

No processo em curso perante o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo), o Comité da Proteção de Base de Porin kaupunki (cidade de Porin) deliberou, em 4 de maio de 2015, que os transportes de pessoas com deficiência em autocarros de piso rebaixado para os locais de trabalho ou os serviços diurnos de acolhimento devem ser realizados como transportes próprios

da Porin kaupunki. De acordo com a deliberação, os transportes são realizados pela Porin Linjat Oy, uma sociedade por ações cujas participações sociais são inteiramente detidas pela Porin kaupunki.

A deliberação incide sobre os transportes de residentes no território de cooperação formado por Porin kaupunki, a cidade de Ulvila e o município de Merikarvia, que foi instituído por um contrato de cooperação em matéria de organização e prestação de serviços sociais e de saúde. Este contrato baseia-se no denominado modelo do município responsável, mediante o qual a responsabilidade da organização destes serviços foi transferida para a Porin kaupunki.

A Porin kaupunki não lançou concurso para a adjudicação do contrato, uma vez que, segundo o município, se tratava de uma adjudicação à Porin Linjat Oy, que estava sob o seu controlo (uma denominada adjudicação «*in-house*» que é designada no direito finlandês por adjudicação a um organismo associado).

No entender do Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), os transportes aqui em causa, atendendo à sua finalidade principal, constituem serviços abrangidos pela Categoria 2 dos serviços («Serviços de transporte terrestre, incluindo os serviços de veículos blindados e os serviços de mensagens, com exceção do transporte do correio») do Anexo II A da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (a seguir «Diretiva de 2004 relativa à contratação pública»).

Segundo a proposta apresentada pela Porin Linjat Oy, o valor total dos serviços de transporte a adjudicar, sem IVA, ascende a cerca de 600 000 euros, o que ultrapassa o montante do limiar estabelecido no artigo 7.º da Diretiva de 2004 relativa à contratação pública.

Cabe ao Korkein hallinto-oikeus decidir se a adjudicação à Porin Linjat Oy dos serviços de transporte de pessoas com deficiência constituiu a adjudicação de um contrato público na aceção da Diretiva de 2004 relativa à contratação pública, que deveria ter sido objeto de concurso público.

No processo, importa começar por apreciar se o contrato de cooperação entre Porin kaupunki, a cidade de Ulvila e o município de Merikarvia, relativo à organização de serviços sociais e de saúde constitui, por natureza, uma regulamentação sobre a transferência de competências que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva de 2004, ou se a cooperação constitui uma colaboração de entidades públicas adjudicantes relativa à adjudicação de contratos públicos, à qual a obrigação de realização de concurso ao abrigo da referida diretiva não se aplica, ou se se trata de uma terceira situação diferente.

Se se entender que se trata de uma das duas situações descritas no parágrafo anterior, importa decidir, seguidamente, no processo, se Porin kaupunki também pode adjudicar serviços de transportes para a cidade de Ulvila e para o município

de Marikarvia, sem que se tenha de presumir que se trata da adjudicação de contratos públicos.

Está ainda em causa a questão de saber se a parte do volume de negócios que a Porin Linjat Oy realiza com a Porin kaupunki tem uma dimensão tal que a sociedade deva ser considerada como um organismo sob influência dominante de Porin kaupunki e, por conseguinte, os contratos que lhe sejam adjudicados não são abrangidos pela obrigação de realização de concurso. Nesta medida, é importante saber se o volume de negócios da sociedade resultante dos transportes regionais que Porin kaupunki, na qualidade de autoridade competente, também organiza para as cidades de Harjavalta, Kokmäki e Ulvila, bem como para o município de Nakkila, por força da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros e do contrato de cooperação entre os municípios em causa, também deve ser considerado como fazendo parte do volume de negócios relacionado com Porin kaupunki.

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, ser interpretado no sentido de que o modelo do município responsável, conforme estabelecido no contrato de cooperação entre municípios aqui em causa, preenche os requisitos de uma transferência de competências não abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva (processo C-51/15, Remondis) ou de uma cooperação horizontal não sujeita à obrigação de realização de concurso (processo C-386/11, Piepenbrock, e jurisprudência referida), ou constitui um terceiro caso diferente?
2. Se o modelo do município responsável em conformidade com o contrato de cooperação preencher os requisitos de uma transferência de competências, no caso de uma adjudicação de contratos públicos ocorrida após a transferência de competências, o organismo público para o qual a competência foi transferida é considerado entidade adjudicante e pode este organismo público, com base na competência que lhe foi transferida pelos outros municípios, na qualidade de município responsável, adjudicar igualmente contratos de prestação de serviços a uma entidade associada sem concurso público, na medida em que, sem a figura do município responsável, a adjudicação destes contratos de prestação de serviços seria da competência exclusiva dos municípios que transferiram a competência?
3. Se, ao invés, o modelo do município responsável em conformidade com o contrato de cooperação preencher os requisitos de uma cooperação horizontal, podem os municípios que participam na cooperação adjudicar contratos de prestação de serviços sem concurso a um dos municípios que participe na cooperação e que tenha adjudicado estes contratos de prestação de serviços sem concurso a uma entidade a ele associada?

4. Ao apreciar a questão de saber se uma sociedade exerce a maior parte da sua atividade para o município sob cujo controlo se encontra, pode ser tido em conta, para efeitos do cálculo do volume de negócios correspondente a esse município, o volume de negócios de uma sociedade detida pelo município, que presta serviços de transporte na aceção do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, na medida em que este volume de negócios da sociedade resulte dos transportes organizados pelo município na qualidade de autoridade competente na aceção do Regulamento n.º 1370/2007?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 1.º da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços

Artigos 2.º e 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (a seguir «Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros»).

Jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada

Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Remondis, C-51/15 (ECLI:EU:C:2016:985, n.ºs 49, 52 e 55)

Acórdão de 9 de junho de 2009, Comissão/Alemanha, C-480/06 (ECLI:EU:C:2009:357)

Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e o., C-159/11 (ECLI:EU:C:2012:817)

Acórdão de 11 de maio de 2006, Carbotermo e Consorzio Alisei, C-340/04 (ECLI:EU:C:2006:308, n.ºs 65 e 67)

Acórdão de 8 de dezembro de 2016, Unidis Servizi, C-553/15 (ECLI:EU:C:2016:935, n.ºs 36 e 37)

Disposições nacionais invocadas

Artigos 5.º e 10.º da Laki julkisista hankinnoista 348/2007 (lei relativa à adjudicação dos contratos públicos)

A Diretiva 2004/18/CE foi transposta na Finlândia pela Lei 348/2007.

Artigos 76.º e 77.º da Kintalaki 365/1995 (lei dos municípios n.º 365/1995, revogada pela Lei n.º 410/2015)

Nos termos do artigo 76.º da lei dos municípios, os municípios podem exercer as suas funções em conjunto, com base num contrato. Os municípios podem acordar a transferência da realização de uma tarefa para um determinado município em nome de outro ou outros municípios.

O artigo 77.º da lei dos municípios dispõe que, quando um município desempenha uma função em nome de outro município ou outros municípios, com base num contrato, pode ser acordado que os outros municípios em causa nomeiam uma parte dos membros do órgão do primeiro município que assegura a realização da tarefa.

Artigos 8.º e 49.º a 52.º da lei dos municípios n.º 410/2015

Nos termos do artigo 8.º da lei dos municípios de 2015, um município pode, por si só, organizar as funções que lhe são atribuídas ou acordar que a responsabilidade pela organização é transferida para outro município ou para uma associação de municípios. No caso de uma cooperação obrigatória por lei, a responsabilidade pela organização é suportada por outro município ou por uma associação de municípios, em nome do município. O município ou a associação de municípios que assuma a responsabilidade por determinadas funções, responderá, no que respeita aos serviços a organizar e a outras medidas: 1) pela igualdade de acesso, 2) pela definição de necessidade, extensão e qualidade, 3) pelo modo de realização, 4) pela supervisão da realização e 5) pelo exercício das competências do organismo público. O município continua a ser responsável pelo financiamento das suas funções, nos casos em que a responsabilidade pela organização tenha sido transferida para outro município ou para uma associação de municípios.

Nos termos do artigo 49.º da lei dos municípios, os municípios e as associações de municípios podem desempenhar as suas funções em conjunto, com base num contrato. Uma das formas de cooperação pública entre municípios consiste, designadamente, num órgão comum.

Nos termos do artigo 50.º da lei dos municípios, se um município, em conformidade com o artigo 8.º, acordar a transferência da responsabilidade pela organização de uma função que lhe tenha sido atribuída por lei para outro município ou para uma associação de municípios, a lei relativa à adjudicação dos contratos públicos não é aplicável à transferência. Esta lei não é aplicável à cooperação entre municípios, na medida em que na cooperação esteja em causa uma adjudicação de um contrato a um organismo associado, na aceção do artigo 10.º da lei relativa à adjudicação dos contratos públicos, por parte do município ou da associação de municípios ou na medida em que esta lei não seja aplicável à cooperação por outro motivo.

Nos termos do artigo 51.º da lei dos municípios, um município pode realizar uma função em nome de um ou mais municípios, desde que os municípios possuam um

órgão comum que seja responsável pela realização dessa função. O município que assume a função é designado município responsável. Os municípios podem acordar que os outros municípios nomeiam uma parte dos membros do órgão comum.

Nos termos do artigo 52.º da lei dos municípios, o contrato de constituição do órgão comum deve, pelo menos, conter disposições sobre: 1) as tarefas do órgão comum e, se necessário, a transferência da responsabilidade pela organização na aceção do artigo 8.º, 2) a composição do órgão comum e o direito dos outros municípios de indicarem membros para este órgão, 3) os princípios de cálculo dos custos e a sua distribuição e 4) a duração e a rescisão do contrato.

Artigos 4.º, 5.º, 6.º, 12.º e 14.º da Joukkoliikennelaki 1219/2011 (lei n.º 1219/2011, sobre os serviços públicos de transporte de passageiros)

Nos termos do artigo 4.º da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, as autoridades competentes responsáveis pelos transportes rodoviários na aceção do Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros são obrigadas a fixar o nível de serviços para os serviços públicos de transporte no âmbito da sua competência. As autoridades devem, na medida do necessário, cooperar entre si e com as associações de municípios e de províncias, nas preparações da definição do nível de serviços.

O artigo 5.º da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros dispõe que as autoridades competentes para os transportes operados nos termos do Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros são responsáveis pela definição dos serviços. A responsabilidade pelo planeamento dos horários e dos roteiros, no caso destes transportes, tanto pode ser do operador dos transportes como da autoridade pública ou pode ser partilhada entre ambos.

De acordo com o artigo 6.º da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, as autoridades competentes devem planear prioritariamente os serviços públicos de transporte como um conjunto regional ou territorial, tendo em vista a obtenção de uma rede funcional de transportes públicos. As autoridades devem cooperar entre si e com os outros municípios para o planeamento dos serviços regulares de transporte a realizar.

Nos termos do artigo 12.º da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, a autoridade municipal regional deve atribuir a licença para os transportes de carreira a realizar exclusivamente no seu território.

Segundo o artigo 14.º da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, as autoridades competentes devem deliberar se elas próprias organizam os serviços públicos de transporte no seu território ou numa parte do mesmo, nos termos do Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

Contrato de cooperação em matéria de serviços sociais e de saúde

- 1 As deliberações do Comité das prestações sociais de base de Porin kaupunki têm por objeto os serviços de transporte na aceção da Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987 (Lei n.º 380/1987, sobre os serviços e o apoio às pessoas com deficiência), cuja organização é da responsabilidade do município, em conformidade com o artigo 3.º da referida lei.
- 2 Porin kaupunki, a cidade de Ulvila e o município de Merikarvia acordaram, por contrato de cooperação em matéria de organização e prestação de serviços sociais e de saúde, celebrado em 18 de dezembro de 2012, a transferência da responsabilidade pela organização dos serviços de saúde e dos serviços sociais para Porin kaupunki. Porin kaupunki é designada no contrato município responsável ou município principal e a cidade de Ulvila e o município de Merikarvia são designados municípios contratantes.
- 3 O contrato de cooperação criou um território de cooperação cuja administração é organizada em conformidade com os artigos 76.º e 77.º da lei municipal n.º 365/1995. Nos termos do contrato de cooperação, o regime de prestação de serviços forma um todo que é desenvolvido em conjunto pelo município responsável e pelos municípios contratantes.
- 4 A atividade a que se refere o contrato de cooperação é abrangida, quer em termos operativos quer no que diz respeito à regulamentação financeira e administrativa, pelo âmbito da organização e administração do município responsável.
- 5 O Comité das prestações sociais de base de Porin kaupunki, instituído como comité comum, composto por 18 membros, assume a responsabilidade pela organização dos serviços do território de cooperação, para o qual a cidade de Ulvila indica três membros, o município de Merikarvia, dois membros e Porin kaupunki, os restantes membros.
- 6 O Comité das prestações sociais de base assume a responsabilidade global pela prestação de serviços, pelo regime de prestação de serviços e pelo orçamento relativo à atividade. No âmbito da sua competência, o Comité das prestações sociais de base autoriza contratos e delibera sobre prestações de serviços e cobranças de taxas.
- 7 Os custos são distribuídos em conformidade com a utilização dos serviços, a fim de que cada município suporte os custos efetivos resultantes dos serviços utilizados, respetivamente, pelos seus residentes e pelos residentes sob a sua responsabilidade.

Transportes regionais e respetivos contratos

- 8 Porin kaupunki é a autoridade municipal regional na aceção do artigo 12.º da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros para o território formado pelos municípios de Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori e Ulvila.
- 9 Na qualidade de autoridade municipal regional, Porin kaupunki é a autoridade competente responsável pelos transportes rodoviários na aceção do Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, por força do artigo 14.º da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros.
- 10 Porin kaupunki e as cidades de Harjavalta, Kokemäki e Ulvila, assim como o município de Nakkila, mediante o contrato de cooperação que entrou em vigor em 1 de julho de 2012, celebraram acordos sobre as funções atribuídas à autoridade local competente pelo Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros e pela lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros.
- 11 Nos termos do contrato de cooperação, os municípios contratantes assumem as tarefas acima referidas ao abrigo dos artigos 76.º e 77.º da lei municipal n.º 365/1995, desde que Porin kaupunki crie um órgão comum.
- 12 O Comité dos Transportes Públicos da região de Pori, para o qual Porin kaupunki indica cinco membros e os outros municípios contratantes, respetivamente, um membro, exerce as funções de autoridade competente responsável pelos transportes públicos urbanos em Pori e pelos transportes exclusivamente operados no território dos municípios contratantes.
- 13 Em conformidade com o Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, os custos dos serviços de transporte contratados são divididos pelos municípios contratantes, da forma decidida em separado pelo Comité dos Transportes Públicos.
- 14 O Comité dos Transportes Públicos da região de Pori funciona, nos termos do contrato de cooperação aprovado pelos municípios, no território de Porin kaupunki, das cidades de Ulvila, Harjavalta e Kokemäki e do município de Nakkila, como autoridade regional comum competente responsável pelos transportes públicos e está sujeito ao Conselho Municipal e ao Governo Municipal de Pori. O Comité é responsável pelas funções atribuídas nos termos do Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros e da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros à autoridade competente responsável pelos transportes públicos.

Apresentação sucinta do processo principal e argumentos essenciais das partes

Markkinaoikeus (Tribunal dos Assuntos Económicos, Finlândia)

- 15 O *Markkinaoikeus*, perante o qual o processo decorreu em primeira instância, considerou, na sua decisão, que a Porin Linjat Oy não devia ser considerada um organismo associado de Porin kaupunki na aceção do artigo 10.º da lei relativa à adjudicação de contratos públicos. Aquele órgão jurisdicional entendeu que não ficou demonstrada no processo a existência de outro motivo previsto na lei relativa à adjudicação de contratos públicos justificativo da não realização de concurso.
- 16 Segundo a fundamentação da decisão do *Markkinaoikeus*, Porin kaupunki é a autoridade municipal regional na aceção da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, que atribui a licença para os serviços regulares de transporte a operar exclusivamente no território da sua competência, formado pelos municípios de Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori e Ulvila. A Porin Linjat Oy operou os serviços regulares de transporte no território desses outros municípios com base numa licença de transportes regulares atribuída pelo Comité dos transportes públicos da região de Pori. Os outros municípios referidos na regulamentação tinham, respetivamente, um representante no Comité dos transportes públicos da região de Pori, mas não tinham nenhum controlo sobre a Porin Linjat Oy. Por conseguinte, as receitas auferidas pela Porin Linjat Oy com os transportes públicos nos municípios referidos não podem ser tidas em conta para efeitos de cálculo do volume de negócios, mesmo que a operação dos transportes, no que diz respeito à sua parte, se tenha baseado em ordens dos comités de Porin kaupunki que exerce controlo sobre a Porin Linjat Oy.
- 17 Segundo a fundamentação da decisão do *Markkinaoikeus*, a dimensão do volume de negócios relativo a Porin kaupunki não corresponde à que o Tribunal de Justiça considera suficiente para a existência de um organismo associado. A Porin Linjat Oy não exerce a parte essencial da sua atividade em conjunto com uma entidade adjudicante que seja o único acionista da sociedade.
- 18 Em 4 de maio de 2015, o *Markkinaoikeus* anulou as deliberações do Comité das prestações sociais de base de Porin kaupunki no que respeita aos transportes aqui em causa, na medida em que os períodos de opção nelas referidos ainda não tivessem decorrido.

Tramitação perante o Korkkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia)

- 19 *Porin kaupunki* interpôs recurso perante o Korkkein hallinto-oikeus, alegando que a Porin Linjat Oy era um organismo a ela associado.

- 20 Segundo Porin kaupunki, a Porin Linjat Oy, por aquela detida e controlada, é uma sociedade que não participou desde 2009 como proponente em nenhum concurso público relativo a transportes, nem interveio de modo concorrencial no mercado. A Porin Linjat Oy, enquanto organismo *in-house*, preenche os requisitos previstos na lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros para um operador interno.
- 21 Os transportes operados pela Porin Linjat Oy são transportes na aceção do Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, prestados pela autoridade para os transportes públicos como prestação própria. A sociedade circula nas linhas que lhe foram atribuídas pelo Comité dos transportes públicos.
- 22 Nos termos das disposições legislativas e do contrato de cooperação, as cidades de Harjavalta, Kokemäki e Ulvila, bem como o município de Nakkila, transferiram o exercício da atividade relacionada com os transportes públicos dos municípios cooperantes para Porin kaupunki, na qualidade de município responsável. Os transportes realizados no território dos referidos municípios, operados pela Porin Linjat Oy sob instruções de Porin kaupunki na qualidade de autoridade competente, são uma atividade de Porin kaupunki e as receitas auferidas com os mesmos são receitas da sociedade relacionadas com Porin kaupunki. Face ao exposto, mais de 90% do volume de negócios da Porin Linjat Oy provém de Porin kaupunki e dos beneficiários dos seus serviços públicos de transporte.
- 23 A *Porin Linjat Oy* informou que adere às alegações de recurso apresentadas por Porin kaupunki.
- 24 A *Lyttylän Liikenne Oy*, que tinha intentado uma ação no Markkinaoikeus relativamente à realização do concurso, alegou que a Porin Linjat Oy não exerce a parte essencial da sua atividade em conjunto com Porin kaupunki, que detém todas as ações da sociedade e que, por conseguinte, a Porin Linjat Oy não é um organismo associado da cidade.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 25 O Korkein hallinto-oikeus considera que a cooperação dos municípios da região de Pori em matéria de prestação de serviços sociais e de saúde e de serviços públicos de transporte se baseia no modelo do município responsável.
- 26 No processo é necessário interpretar a questão de saber se se pode presumir que, no caso de uma cooperação de municípios baseada no modelo do município responsável, os contratos adjudicados pelo município responsável não são abrangidos pela obrigação de realização de concurso, nos casos em que o município responsável ou o organismo a ele associado adquire em nome dos municípios do território de cooperação serviços para os seus habitantes.
- 27 A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia estabelece três situações diferentes em que não existe obrigação de adjudicar um contrato por

concurso. Em primeiro lugar, pode tratar-se de uma transferência de competências entre organismos públicos, em segundo lugar, de uma cooperação horizontal entre entidades públicas adjudicantes e, em terceiro lugar, de uma adjudicação a uma empresa associada. O presente processo exige uma análise de todos estes pontos de vista.

Cooperação em matéria de organização de serviços sociais e de saúde

- 28 No presente processo, o reenvio prejudicial é necessário, em primeiro lugar, porque não é claro se a cooperação de municípios em matéria de organização de serviços sociais e de saúde, baseada no modelo do município responsável, constitui uma transferência de competências que não está sujeita às regras de adjudicação, uma cooperação horizontal que não está sujeita à obrigação de realização de concurso ou um terceiro caso diferente.
- 29 O Korkein hallinto-oikeus considera necessário determinar se as regras baseadas num contrato de cooperação em matéria de serviços sociais e de saúde preenchem os requisitos de uma transferência de competências não abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/18. É necessário determinar se os requisitos definidos no Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985) para uma transferência de competências estão preenchidos pelo facto de o organismo público tornado competente também exercer esta competência autonomamente e sob sua própria responsabilidade, mesmo nos casos em que estão em causa regras como as do presente caso, baseadas num contrato entre municípios, nos termos das quais os outros municípios transferiram para o município responsável a responsabilidade pela organização de serviços exigidos por lei.
- 30 Também se pode considerar que é necessário determinar se as regras em matéria de serviços sociais ou de saúde baseadas num contrato de cooperação preenchem os requisitos de uma cooperação lícita entre entidades públicas adjudicantes. No entender do Korkein hallinto-oikeus, é possível que as regras controvertidas preencham os requisitos dessa cooperação. A responsabilidade legalmente prevista pela organização de serviços, neste caso, pela organização dos serviços de transporte de passageiros com deficiência, também pertence a um município contratante nos casos em que a mesma é realizada nos termos das regras entre municípios, baseadas no modelo do município responsável. Trata-se de serviços de interesse geral, cuja organização é obrigatória por lei para todos os municípios que participam na regulamentação.
- 31 Se se entender que o contrato de cooperação aqui em causa constitui uma transferência de competências não abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/18, será necessário determinar se o organismo público para o qual a competência foi transferida deve ser qualificado de entidade adjudicante e se, na sua condição de município responsável, pode adjudicar os contratos de prestação de serviços controvertidos sem concurso à entidade a ele associada, na medida em que a adjudicação dos contratos de prestação de serviços sem a figura do

município responsável caberia aos municípios que transferiram a competência como responsabilidade própria.

- 32 Se se entender que se trata de uma cooperação horizontal entre entidades públicas adjudicantes que não está sujeita à obrigação de realização de concurso, também é necessário determinar se o município que, neste caso, detém a posição de município responsável, pode incumbir a entidade a ele associada da organização de serviços para outras entidades públicas adjudicantes que participam na cooperação, ou se nesse caso se trata de uma adjudicação de contratos públicos que deve ser sujeita a concurso.
- 33 O Korkein hallinto-oikeus considera que no Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Remondis (C 51/15, EU:C:2016:985) não foi expressamente abordada a questão de saber se as medidas subsequentes a uma transferência de competências estão sujeitas à obrigação de concurso nos termos das disposições legais em matéria de contratação pública.
- 34 Se se tratar de uma transferência de competências, segundo o Korkein hallinto-oikeus, o organismo público para o qual a competência foi transferida, ou seja, Porin kaupunki, poderia ser considerado a entidade adjudicante no que respeita à adjudicação dos serviços de transporte em causa, autorizado a adjudicar os contratos de transporte para a totalidade da área abrangida pela cooperação, sem a realização de concurso, à entidade sua associada.
- 35 Se, em contrapartida, se tratar de uma cooperação horizontal admissível, os outros municípios do território de cooperação podem, no entender do Korkein hallinto-oikeus, adjudicar os transportes acima referidos a Porin kaupunki, sem a realização de concurso, desde que Porin kaupunki tivesse lançado concurso para a prestação dos mesmos em seu nome e em nome dos outros municípios ou os prestasse como sua atividade própria. Em contrapartida, é necessário determinar se uma entidade adjudicante que participa na cooperação pode adjudicar os contratos de prestação de serviços, sem realização de concurso, a uma entidade associada de outra entidade adjudicante que participa na cooperação, tendo em conta que a cooperação não pode não pode favorecer um prestador de serviços privado em detrimento dos seus concorrentes.

Cooperação em matéria de transportes regionais e da posição enquanto entidade associada

- 36 Porin kaupunki não efetuou o transporte de pessoas com deficiência como sua atividade própria, tendo os transportes sido realizados pela Porin Linjat Oy, que é juridicamente diferente da cidade, tem personalidade jurídica própria e cuja única detentora é a cidade.
- 37 Porin kaupunki é a autoridade competente, na aceção do Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros e da lei sobre os serviços públicos de transporte de passageiros; no contrato de cooperação em matéria de transportes

públicos celebrado entre Porin kaupunki, as cidades de Harjavalta, Kokernäki e Ulvilla, e o município de Nakkila, foram celebrados acordos sobre as funções que lhe foram atribuídas e a sua posição como município responsável.

- 38 Os restantes municípios da área de competência acima referida não exercem nenhum controlo sobre a Porin Linjat Oy, uma vez que não detêm participações na sociedade e, além disso, não podem influenciar as suas deliberações. Por conseguinte, o entendimento segundo o qual a Porin Linjat Oy é um organismo comum associado dos municípios da área de competência não tem justificação.
- 39 A condição de entidade associada relativamente a Porin kaupunki está preenchida no que diz respeito ao critério do controlo; no entanto, continua a haver dúvidas sobre se o critério da imputação da atividade está preenchido e em que medida a atividade da Porin Linjat Oy é tida em conta no cálculo do volume de negócios relacionado com Porin kaupunki.
- 40 O Korkein hallinto-oikeus analisou se Porin kaupunki, por efeito da sua posição condição de autoridade competente responsável pelos transportes e de município responsável, deve ser considerada uma entidade adjudicante, uma vez que adjudica contratos de prestação de serviços relativos à organização dos transportes regionais na sua área de competência. No entanto, Porin kaupunki também adjudica contratos de prestação de serviços em nome dos outros municípios que suportam uma parte dos custos dos contratos de prestação de serviços adjudicados. Se Porin kaupunki for considerada uma entidade adjudicante no que diz respeito a todos os transportes regionais, o volume de negócios destes transportes deveria, no entender do Korkein hallinto-oikeus, ser tido em conta na totalidade para o cálculo do volume de negócios da Porin Linjat Oy que diz respeito a Porin kaupunki.
- 41 A Porin Linjat Oy é, segundo a comunicação de Porin kaupunki, o seu operador interno, na aceção do Regulamento sobre os serviços públicos de transporte de passageiros, que deixou de participar em concursos públicos em matéria de transportes a partir de 2009. Se os transportes regionais operados pela Porin Linjat Oy não forem tidos em conta no cálculo do volume de negócios relacionado com Porin kaupunki, tal levará a que a Porin Linjat Oy provavelmente não consiga alcançar o volume de negócios que lhe permita preencher os requisitos de uma entidade associada em relação a Porin kaupunki.
- 42 Segundo é do conhecimento do Korkein hallinto-oikeus, não existem na jurisprudência do Tribunal de Justiça acórdãos em que tenha sido tomada posição, em circunstâncias como as do presente caso, quanto à imputação da atividade de uma entidade sob controlo de uma entidade adjudicante.