

EuGH (Zweite Kammer), Urteil vom 05.03.2026 – C-210/24

Titel:

Zulässigkeit von Zuschlagskriterien zur Berücksichtigung übertariflicher Lohnerhöhungen bei öffentlichen Aufträgen über soziale Dienstleistungen (KI-generiert)

Entscheidungsname:

AESTE

Rechtsgebiet:

Europarecht, ausl. Recht, Völkerrecht

Schlagworte:

Renvoi préjudiciel, Passation des marchés publics, Directive 2014/24/UE, Marché de services sociaux sans hébergement, Marché d'une valeur inférieure au seuil d'application de cette directive, Article 67, Critères d'attribution de nature sociale, Offre économiquement la plus avantageuse, Augmentation des salaires du personnel exécutant le contrat au-delà du niveau des salaires prévus par la convention collective sectorielle, Lien avec l'objet du marché, Proportionnalité et nondiscrimination, Article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Droit à la négociation collective , Vorlage zur Vorabentscheidung, Öffentliche Auftragsvergabe, RL 2014/24/EU, Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, Auftragswert unterhalb des Schwellenwerts für die Anwendung dieser Richtlinie, Art. 67, Soziale Zuschlagskriterien, Wirtschaftlich günstigstes Angebot, Erhöhung der Gehälter des den Vertrag ausführenden Personals über die Höhe der tarifvertraglich vorgesehenen Gehälter hinaus, Verbindung mit dem Gegenstand des Auftrags, Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsverbot, Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Recht auf Kollektivverhandlungen , Reference for a preliminary ruling, Public procurement, Directive 2014/24/EU, Contract for social services without accommodation, Contract with a value below the threshold for that directive to apply, Award criteria of a social nature, Most economically advantageous tender, Salary increase of staff performing the contract above the salary level provided for in the sectoral collective agreement, Connection with the subject matter of the contract, Proportionality and nondiscrimination, Article 28 of the Charter of Fundamental, Rights of the European, Right to negotiate by collective agreement

vorgehend:

Generalanwalt beim EuGH, Schlussantrag vom 03.07.2025 – C-210/24 (nicht rechtskraftfähig)

Weiterführende Hinweise:

Vorläufige Fassung

Parteien:

Kläger:

Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)

Beklagter:

Ayuntamiento de Ortuella

Fundstellen:

BeckRS 2026, 2858

BeckRS 2026, 2858

ECLI:

ECLI:EU:C:2026:145

CELEX:

CELEX 62024CJ0210

Rechtskraft:

rechtskräftig

beck-abstract - KI-generierte Zusammenfassung:

Der EuGH (Zweite Kammer) hat entschieden, dass ein Zuschlagskriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, das die vom Bieter vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme für das auftragsausführende Personal über das tarifvertragliche Niveau hinaus berücksichtigt, grundsätzlich zulässig ist und dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot im Sinne von Art. 67 Abs. 1 RL 2014/24/EU zu ermitteln. Zudem steht Art. 28 der EU-Grundrechtecharta einem solchen Kriterium nicht entgegen, auch wenn der Bieter verpflichtet wird, nach Tarifverhandlungen die betroffenen Vergütungsbestandteile anzugeben und sich um den Abschluss eines Tarifvertrags zu bemühen.

Der Gerichtshof stellt klar, dass Art. 67 Abs. 1 RL 2014/24/EU öffentliche Auftraggeber berechtigt, Zuschlagskriterien mit sozialen Aspekten festzulegen, sofern diese mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Die Berücksichtigung einer Lohnerhöhung für das auftragsausführende Personal ist ein sozialer Aspekt, der insbesondere bei arbeitsintensiven sozialen Dienstleistungen geeignet ist, die Qualität, Kontinuität und Verfügbarkeit der Dienstleistung zu fördern. Das Kriterium darf jedoch nicht diskriminierend wirken

oder den Grundsatz der Gleichbehandlung verletzen; dies ist im Einzelfall zu prüfen. Die Verpflichtung des Bieters, nach Tarifverhandlungen die Lohnerhöhungsbestandteile zu konkretisieren und einen Tarifvertrag anzustreben, beeinträchtigt nicht die Autonomie der Sozialpartner und verletzt nicht das Recht auf Kollektivverhandlungen nach Art. 28 der Charta. Die Vorlagefrage zum freien Dienstleistungsverkehr wurde mangels grenzüberschreitenden Bezugs als unzulässig verworfen.

Tenor:

1. Art. 67 Abs. 1 der RL 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der RL 2004/18/EG

ist dahin auszulegen, dass

ein Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird, es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot im Sinne dieser Bestimmung zu ermitteln.

2. Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

ist dahin auszulegen, dass

er einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung nicht entgegensteht, mit dem zum einen die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird und zum anderen der Bieter verpflichtet wird, nach einer Tarifverhandlung mit den Vertretern dieses Personals die von der Lohnerhöhung betroffenen Vergütungsbestandteile anzugeben und sich um den Abschluss eines für dieses Personal geltenden Tarifvertrags zu bemühen.

Gründe:

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 67 Abs. 1 der RL 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der RL 2004/18/EG (ABl. 2014, L 94, S. 65, berichtigt in ABl. 2022, L 192, S. 39), der RL 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. 1996, L 18, S.

1), von Art. 56 AEUV sowie von Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) und dem Ayuntamiento de Ortuella (Gemeinde Ortuella, Spanien) über die Rechtmäßigkeit eines Zuschlagskriteriums in den Verdingungsunterlagen eines von dieser Verwaltung vergebenen Dienstleistungsauftrags.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 In den Erwägungsgründen 89, 90, 92, 97, 98 und 114 der RL 2014/24 heißt es:

„(89) Der Begriff der Zuschlagskriterien stellt einen zentralen Begriff dieser Richtlinie dar. Daher ist es wichtig, dass die diesbezüglichen Bestimmungen so einfach und übersichtlich wie möglich dargestellt werden. Dies kann dadurch erreicht werden, dass als übergeordnetes Konzept der Begriff des ‚wirtschaftlich günstigsten Angebots‘ verwendet wird, da alle Angebote, die den Zuschlag erhalten, letztlich danach ausgewählt werden sollten, was der einzelne öffentliche Auftraggeber für die wirtschaftlich beste Lösung unter den Angeboten hält. ...

(90) Aufträge sollten auf der Grundlage objektiver Kriterien vergeben werden, die die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung gewährleisten, um einen objektiven Vergleich des relativen Werts der Angebote sicherzustellen, damit unter den Bedingungen eines effektiven Wettbewerbs ermittelt werden kann, welches das wirtschaftlich günstigste Angebot ist. Es sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses ermittelt werden sollte, welches stets eine Preis- oder Kostenkomponente beinhalten sollte. Es sollte ferner klargestellt werden, dass eine solche Bewertung des wirtschaftlich günstigsten Angebots auch allein auf der Grundlage entweder des Preises oder der Kostenwirksamkeit durchgeführt werden könnte. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass es öffentlichen Auftraggebern freisteht, angemessene Qualitätsstandards in Form von technischen Spezifikationen oder von Bedingungen für die Auftragsausführung festzulegen.

Um eine stärkere Ausrichtung der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Qualität zu fördern, sollte es den Mitgliedstaaten gestattet sein, die Anwendung des alleinigen Preis- oder Kostenkriteriums zur Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots zu untersagen oder einzuschränken, sofern sie dies für zweckmäßig halten.

Damit die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Vergabe von Aufträgen sichergestellt wird, sollten öffentliche Auftraggeber verpflichtet werden, für

die nötige Transparenz zu sorgen, so dass sich jeder Bieter angemessen über die Kriterien und Regelungen, die der Zuschlagsentscheidung zugrunde gelegt werden, unterrichten kann. Öffentliche Auftraggeber sollten daher verpflichtet werden, die Zuschlagskriterien und deren jeweilige relative Gewichtung anzugeben. ...

...

(92) Öffentliche Auftraggeber sollten bei der Bewertung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses die mit dem Gegenstand des Auftrags verbundenen wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien festlegen, die sie zu diesem Zweck heranziehen werden. Diese Kriterien sollten damit eine vergleichende Beurteilung des Leistungsniveaus jedes einzelnen Angebots gemessen am Gegenstand des Auftrags, wie in den technischen Spezifikationen festgelegt, ermöglichen. Hinsichtlich des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses wird in dieser Richtlinie eine nicht abschließende Liste möglicher Zuschlagskriterien, die ökologische und soziale Aspekte mit einschließen, festgelegt. Öffentliche Auftraggeber sollten zur Wahl von Zuschlagskriterien ermutigt werden, mit denen sie qualitativ hochwertige Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen erhalten können, die ihren Bedürfnissen optimal entsprechen.

Die gewählten Zuschlagskriterien sollten dem öffentlichen Auftraggeber keine unbegrenzte Wahlfreiheit einräumen, einen wirksamen und fairen Wettbewerb ermöglichen und mit Regelungen verknüpft werden, die eine wirksame Überprüfung der von den Bietern beibrachten Informationen erlauben.

Um das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln, sollten der Entscheidung über den Zuschlag nicht ausschließlich kostenfremde Kriterien zugrunde gelegt werden. Den qualitativen Kriterien sollte deshalb ein Kostenkriterium an die Seite gestellt werden, das – je nach Wahl des öffentlichen Auftraggebers – entweder der Preis oder ein Kosten-Wirksamkeits-Ansatz wie der Lebenszyklus-Kostenansatz sein könnte. Die Zuschlagskriterien sollten jedoch keinerlei Auswirkungen auf die Anwendung von nationalen Bestimmungen zur Festlegung der Vergütung für bestimmte Dienstleistungen oder zu Festpreisen für bestimmte Lieferungen haben.

...

(97) Im Hinblick auf eine bessere Einbeziehung sozialer und ökologischer Überlegungen in die Vergabeverfahren sollte es den öffentlichen Auftraggebern darüber hinaus gestattet sein, von Zuschlagskriterien oder Bedingungen für die Auftragsausführung betreffend die gemäß öffentlichem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen in jeder Hinsicht und in jedem Lebenszyklus-Stadium von der Gewinnung der Rohstoffe für die Ware bis zur Entsorgung der Ware Gebrauch zu machen, einschließlich von Faktoren, die mit dem spezifischen Prozess der Herstellung oder Bereitstellung solcher Bauleistungen,

Lieferungen oder Dienstleistungen oder dem Handel mit ihnen und den damit verbundenen Bedingungen oder einem spezifischen Prozess in einem späteren Lebenszyklus-Stadium zusammenhängen, auch wenn derartige Faktoren nicht Teil von deren stofflicher Beschaffenheit sind. ...

Die Bedingung eines Bezugs zum Auftragsgegenstand schließt allerdings Kriterien und Bedingungen bezüglich der allgemeinen Unternehmenspolitik aus, da es sich dabei nicht um einen Faktor handelt, der den konkreten Prozess der Herstellung oder Bereitstellung der beauftragten Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen charakterisiert. Daher sollte es öffentlichen Auftraggebern nicht gestattet sein, von Bietern eine bestimmte Politik der sozialen oder ökologischen Verantwortung zu verlangen.

(98) Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sich Zuschlagskriterien oder Bedingungen für die Auftragsausführung, die soziale Aspekte des Produktionsprozesses betreffen, auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen beziehen. Ferner sollten sie gemäß der Richtlinie [96/71] in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union angewandt werden und sollten nicht in einer Weise ausgewählt oder angewandt werden, durch die Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten, die Partei des [Übereinkommens der Welthandelsorganisation über das öffentliche Beschaffungswesen („Agreement on Government Procurement’)] GPA oder der Freihandelsübereinkommen sind, denen die [Europäische] Union angehört, unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden. Demnach sollten Anforderungen hinsichtlich der in der Richtlinie [96/71] geregelten grundlegenden Arbeitsbedingungen, wie Mindestlöhne, auf dem Niveau bleiben, das durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften oder durch Tarifverträge, die im Einklang mit dem Unionsrecht im Kontext der genannten Richtlinie angewandt werden, festgelegt wurde.

...

(114) Bestimmte Dienstleistungskategorien haben aufgrund ihrer Natur nach wie vor lediglich eine begrenzte grenzüberschreitende Dimension, insbesondere die sogenannten personenbezogenen Dienstleistungen, wie etwa bestimmte Dienstleistungen im Sozial-, im Gesundheits- und im Bildungsbereich. Diese Dienstleistungen werden in einem besonderen Kontext erbracht, der sich aufgrund unterschiedlicher kultureller Traditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten stark unterschiedlich darstellt. Für öffentliche Aufträge zur Erbringung dieser Dienstleistungen sollte daher eine spezifische Regelung festgelegt werden und ein höherer Schwellenwert gelten als der, der für andere Dienstleistungen gilt.

Personenbezogene Dienstleistungen mit einem unter diesem Schwellenwert liegenden Auftragswert werden in der Regel für Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten nicht von Interesse sein, sofern nicht konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die das Gegenteil vermuten lassen, wie etwa eine Finanzierung grenzüberschreitender Projekte durch die Union.

Aufträge zur Erbringung personenbezogener Dienstleistungen oberhalb dieses Schwellenwerts sollten unionsweiten Transparenzvorschriften unterliegen. Angesichts der Bedeutung des kulturellen Kontexts und des sensiblen Charakters dieser Dienstleistungen sollte den Mitgliedstaaten ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden, damit sie die Auswahl der Dienstleister in einer Weise organisieren können, die sie für am besten geeignet erachten. Die Vorschriften dieser Richtlinie tragen diesem Erfordernis Rechnung, indem sie lediglich die Einhaltung von Grundprinzipien der Transparenz und der Gleichbehandlung verlangen und sicherstellen, dass die öffentlichen Auftraggeber spezifische Qualitätskriterien für die Auswahl von Dienstleistern anwenden können, wie etwa die Kriterien, die in dem vom Ausschuss für Sozialschutz der Europäischen Union veröffentlichten freiwilligen Europäischen Qualitätsrahmen für Sozialdienstleistungen festgelegt wurden. ...“

4 Art. 4 („Höhe der Schwellenwerte“) der RL 2014/24 lautet:

„Diese Richtlinie gilt für Aufträge, deren geschätzter Wert ohne Mehrwertsteuer (MwSt.) die folgenden Schwellenwerte nicht unterschreitet:

...

d) 750.000 EUR bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen betreffend soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne von Anhang XIV.“

5 Kapitel II („Allgemeine Vorschriften“) der RL 2014/24 enthält deren Art. 18 („Grundsätze der Auftragsvergabe“), der in Abs. 1 bestimmt:

„Die öffentlichen Auftraggeber behandeln alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher und nichtdiskriminierender Weise und handeln transparent und verhältnismäßig.

Das Vergabeverfahren darf nicht mit der Absicht konzipiert werden, es vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie auszunehmen oder den Wettbewerb künstlich einzuschränken. Eine künstliche Einschränkung des Wettbewerbs gilt als gegeben, wenn das Vergabeverfahren mit der Absicht konzipiert wurde, bestimmte Wirtschaftsteilnehmer auf unzulässige Weise zu bevorzugen oder zu benachteiligen.“

6 Art. 67 („Zuschlagskriterien“) der RL 2014/24 sieht vor:

„(1) Die öffentlichen Auftraggeber erteilen unbeschadet der für den Preis bestimmter Lieferungen oder die Vergütung bestimmter Dienstleistungen geltenden nationalen

Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Zuschlag auf der Grundlage des wirtschaftlich günstigsten Angebots.

(2) Die Bestimmung des aus der Sicht des öffentlichen Auftraggebers wirtschaftlich günstigsten Angebots erfolgt anhand einer Bewertung auf der Grundlage des Preises oder der Kosten, mittels eines Kosten-Wirksamkeits-Ansatzes, wie der Lebenszykluskostenrechnung gemäß Artikel 68, und kann das beste Preis-Leistungs-Verhältnis beinhalten, das auf der Grundlage von Kriterien – unter Einbeziehung qualitativer, umweltbezogener und/oder sozialer Aspekte – bewertet wird, die mit dem Auftragsgegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen. Zu diesen Kriterien kann u. a. Folgendes gehören:

- a) Qualität, einschließlich technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit, Design für [a]lle, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften und Handel sowie die damit verbundenen Bedingungen;
- b) Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann, oder
- c) Kundendienst und technische Hilfe, Lieferbedingungen wie Liefertermin, Lieferverfahren sowie Liefer- oder Ausführungsfrist.

Das Kostenelement kann auch die Form von Festpreisen oder Festkosten annehmen, auf deren Grundlage die Wirtschaftsteilnehmer nur noch mit Blick auf Qualitätskriterien miteinander konkurrieren.

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen, oder sie können deren Verwendung auf bestimmte Kategorien von öffentlichen Auftraggebern oder bestimmte Arten von Aufträgen beschränken.

(3) Zuschlagskriterien stehen mit dem Auftragsgegenstand des öffentlichen Auftrags in Verbindung, wenn sie sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen beziehen, einschließlich Faktoren, die zusammenhängen mit

- a) dem spezifischen Prozess der Herstellung oder der Bereitstellung solcher Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen oder des Handels damit oder
- b) einem spezifischen Prozess in Bezug auf ein anderes Lebenszyklus-Stadium, auch wenn derartige Faktoren nicht Bestandteil der materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes sind.

(4) Die Zuschlagskriterien dürfen nicht zur Folge haben, dass dem öffentlichen Auftraggeber uneingeschränkte Wahlfreiheit übertragen wird. Sie müssen die Möglichkeit eines wirksamen Wettbewerbs gewährleisten und mit Spezifikationen einhergehen, die eine wirksame Überprüfung der von den Bietern übermittelten Informationen gestatten, damit bewertet werden kann, wie gut die Angebote die Zuschlagskriterien erfüllen. Im Zweifelsfall nehmen die öffentlichen Auftraggeber eine wirksame Überprüfung der Richtigkeit der von den Bietern beigebrachten Informationen und Nachweise vor.

(5) Der öffentliche Auftraggeber gibt in den Auftragsunterlagen an, wie er die einzelnen Kriterien gewichtet, um das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln, es sei denn, dieses wird allein auf der Grundlage des Preises ermittelt.

Diese Gewichtung kann mittels einer Marge angegeben werden, deren größte Bandbreite angemessen sein muss.

Ist die Gewichtung aus objektiven Gründen nicht möglich, so gibt der öffentliche Auftraggeber die Kriterien in absteigender Rangfolge an.“

7 Art. 74 („Vergabe von Aufträgen für soziale und andere besondere Dienstleistungen“) der RL 2014/24 lautet:

„Öffentliche Aufträge, die soziale und andere in Anhang XIV aufgeführte besondere Dienstleistungen betreffen, werden im Einklang mit den Bestimmungen dieses Kapitels vergeben, sofern ihr Wert dem in Artikel 4 Buchstabe d angegebenen Schwellenwert entspricht oder diesen übersteigt.“

8 Art. 76 („Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen“) der RL 2014/24 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten führen einzelstaatliche Regeln für die Vergabe von unter dieses Kapitel fallenden Aufträgen ein, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Auftraggeber die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer einhalten. Es ist den Mitgliedstaaten überlassen, die anwendbaren Verfahrensregeln festzulegen, sofern derartige Regeln es den öffentlichen Auftraggebern ermöglichen, den Besonderheiten der jeweiligen Dienstleistungen Rechnung zu tragen.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die öffentlichen Auftraggeber die Notwendigkeit, die Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Leistbarkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Dienstleistungen sicherzustellen, berücksichtigen können und den spezifischen Bedürfnissen verschiedener Nutzerkategorien, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, der Einbeziehung und Ermächtigung der Nutzer und dem Aspekt der Innovation Rechnung tragen können. Die Mitgliedstaaten können auch vorsehen, dass die Auswahl der Dienstleister auf der Grundlage des Angebots mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis unter

Berücksichtigung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien für soziale Dienstleistungen getroffen wird.“

9 Anhang XIV der RL 2014/24 enthält eine Tabelle, die mit „Dienstleistungen nach Artikel 74“ überschrieben ist und in der der Code CPV 85312000-9 aufgeführt ist.

Spanisches Recht

10 Art. 1 („Gegenstand und Zweck“) Abs. 3 der Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Gesetz 9/2017 über Verträge des öffentlichen Sektors, mit dem die Richtlinien 2014/23/EU und 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 in die spanische Rechtsordnung umgesetzt werden) vom 8. November 2017 (BOE Nr. 272 vom 9. November 2017, im Folgenden: LCSP) bestimmt:

„In alle öffentlichen Aufträge sind bereichsübergreifend und verbindlich soziale und umweltbezogene Kriterien aufzunehmen, sofern sie mit dem Gegenstand des Auftrags in Verbindung stehen. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass ihre Einbeziehung ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis bei der Vertragserfüllung sowie eine effizientere Verwendung öffentlicher Mittel gewährleistet. Desgleichen wird kleinen und mittleren Unternehmen sowie sozialwirtschaftlichen Unternehmen der Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtert.“

11 Art. 145 („Anforderungen und Arten von Kriterien für die Erteilung des Zuschlags für die Auftragsvergabe“) der LCSP sieht vor:

„(1) Die Vergabe der Aufträge erfolgt unter Verwendung mehrerer Zuschlagskriterien auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses.

Sofern es in Anbetracht des Dossiers gerechtfertigt ist, können Aufträge anhand von Kriterien vergeben werden, die auf einem Ansatz beruhen, der das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis auf der Grundlage des Preises oder der Kosten berücksichtigt, wie die Berechnung der Lebenszykluskosten gemäß Art. 148.

(2) Das beste Preis-Leistungs-Verhältnis wird anhand wirtschaftlicher und qualitativer Kriterien bewertet.

Die vom öffentlichen Auftraggeber zur Bewertung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses festgelegten qualitativen Kriterien können umweltbezogene oder soziale Aspekte umfassen, die gemäß Abs. 6 des vorliegenden Artikels mit dem Gegenstand des Auftrags in Verbindung stehen und u. a. Folgende sein können:

1. Qualität, einschließlich technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit, universelles Design oder Design für Alle, soziale, umweltbezogene

und innovative Eigenschaften und Handel sowie die damit verbundenen Bedingungen;

...

Die sozialen Merkmale des Auftrags können u. a. folgenden Zwecken dienen: der Förderung der sozialen Integration von Personen mit Behinderungen, benachteiligten Personen oder Angehörigen schutzbedürftiger Gruppen unter den an der Ausführung des Auftrags beteiligten Personen und allgemein der sozialen und beruflichen Integration von Personen mit Behinderungen oder Personen, die von sozialer Ausgrenzung bedroht oder betroffen sind; der Vergabe von Unteraufträgen an spezielle Beschäftigungszentren oder Integrationsunternehmen; der bei der Ausführung des Auftrags angewandten Gleichstellungspläne und allgemein der Gleichstellung von Frauen und Männern; der Förderung der Einstellung von Frauen; der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben; der Verbesserung der Arbeits- und Entgeltbedingungen; der Stabilität der Beschäftigung; der Einstellung einer größeren Anzahl von Personen für die Ausführung des Auftrags; der Ausbildung und dem Schutz von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz; der Anwendung ethischer Kriterien und Kriterien der sozialen Verantwortung bei der Ausführung des Auftrags, oder den Kriterien für Lieferung oder Verwendung von Produkten aus dem fairem Handel bei Ausführung des Auftrags.

2. Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität dieses Personals erheblichen Einfluss auf die bestmögliche Ausführung des Auftrags haben kann.

...“

12 Die 47. Zusatzbestimmung („Grundsätze für die in Anhang IV aufgeführten Aufträge über Dienstleistungskonzessionen und die in Anhang IV aufgeführten Aufträge über Dienstleistungen im SozialGesundheits- oder Bildungsbereich“) der LCSP bestimmt:

„Unbeschadet der Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes und u. a. der Bestimmungen über die Festlegung der technischen Spezifikationen, der Mindestanforderungen an die Solvenz, der Zuschlagskriterien und der besonderen Ausführungsbedingungen sorgen die öffentlichen Auftraggeber in allen Phasen des Verfahrens zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen gemäß Anhang IV und von Aufträgen im Sozial-, Gesundheits- oder Bildungsbereich, die ebenfalls in Anhang IV aufgeführt sind, dafür, dass die Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Dienstleistungen gewährleistet sind, dass den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Nutzerkategorien einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen

Rechnung getragen wird und dass die Einbeziehung der Nutzer der Dienstleistungen sowie die Innovation bei der Erbringung der Dienstleistung gewährleistet sind.

Desgleichen kann der öffentliche Auftraggeber bei der Festlegung der Kriterien für die Erteilung des Zuschlags für die in dieser Zusatzbestimmung genannten Aufträge auf folgende Aspekte Bezug nehmen: die Erfahrung des mit dem Auftrag betrauten Personals bei der Erbringung von Dienstleistungen für besonders benachteiligte Sektoren oder bei der Erbringung ähnlicher Dienstleistungen gemäß den Bestimmungen in Art. 145; die Reinvestition der erzielten Gewinne in die Verbesserung der erbrachten Dienstleistungen; die Einrichtung von Mechanismen zur Beteiligung der Nutzer sowie zu deren Information und Beratung.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

13 Am 13. Juni 2023 legte AESTE beim Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland, Spanien), dem vorliegenden Gericht, eine besondere Beschwerde in öffentlichen Vergabesachen ein, die sich gegen die Ausschreibungsunterlagen des von dieser Behörde ausgeschriebenen Auftrags „Häuslicher Pflegedienst der Gemeinde Ortuella“ (im Folgenden: streitiger Auftrag) richtete.

14 Gegenstand des streitigen Auftrags ist „die Ausführung des häuslichen Pflegediensts [der Gemeinde] Ortuella mit dem Ziel der Bereitstellung einer gemeinschaftsbezogenen sozialen Dienstleistung, die von einem qualifizierten, geschulten und beaufsichtigten Fachpersonal erbracht wird und in vorbeugenden, erzieherischen und pflegenden Tätigkeiten für Familien und/oder Personen, die Schwierigkeiten haben, ihr körperliches, soziales und/oder emotionales Wohlbefinden aufrechtzuerhalten oder zu bewahren, besteht und es den Nutzern ermöglichen soll, so lange es möglich und sinnvoll ist, weiter in ihrer Wohnung und/oder Umgebung zu leben“. Nach den Angaben des vorliegenden Gerichts betrifft dieser Auftrag „soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung“ (CPV 85312000-9) im Sinne von Anhang IV der LCSP, der Anhang XIV der RL 2014/24 entspreche.

15 Der geschätzte Wert dieses Auftrags beläuft sich auf 166.250 Euro.

16 Mit ihrer Klage begehrt AESTE die Nichtigerklärung des Zuschlagskriteriums, das im Verzeichnis der besonderen Verwaltungsbestimmungen des streitigen Auftrags enthalten ist und die Vergabe des Maximums von 40 Punkten im Fall einer Erhöhung der Lohnsumme des Bieters vorsieht (im Folgenden: streitiges Kriterium). Dieses Kriterium lautet wie folgt:

„Unter Berücksichtigung der im Branchentarifvertrag festgelegten Löhne werden die höheren Löhne (Erhöhungen der Lohnsumme) berücksichtigt, deren Anwendung das Bieterunternehmen in Bezug auf die auftragsausführenden Personen vorschlägt.

Die prozentuale Erhöhung der Löhne wird unter Berücksichtigung des Grundlohns und der tarifvertraglichen Zulagen aller zu übernehmenden Arbeitnehmer nach folgender Formel berechnet: $\text{Punkte} = P \times A/B$.

„Punkte“ ist die an den Vorschlag vergebene Gesamtpunktzahl.

P = Maximum der zu vergebenden Punkte, d. h. 40 Punkte.

A = höchster Prozentsatz aller eingereichten Angebote.

B = Prozentsatz des zu bewertenden Angebots.

Berücksichtigt werden die Angebote, die eine prozentuale Erhöhung in Bezug auf die auftragsausführenden Personen vorschlagen. Angebote, die keine Erhöhung vorschlagen, erhalten die Punktzahl 0.

Spätestens einen Monat nach Erteilung des Auftrags sind nach Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern die Bestandteile anzugeben, in denen sich diese Lohnerhöhung konkretisiert. Desgleichen bemüht sich das den Zuschlag erhaltende Unternehmen um den Abschluss eines Vertrags (Tarifvertrag [des häuslichen Pflegediensts] von Ortuella) zur Regelung der Arbeitsbedingungen des mit dem Auftrag betrauten Personals.“

17 Das vorliegende Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit des streitigen Kriteriums mit dem Unionsrecht.

18 Erstens möchte das vorliegende Gericht wissen, ob anhand dieses Kriteriums das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ im Sinne von Art. 67 Abs. 1 der RL 2014/24 ermittelt werden kann. Während der öffentliche Auftraggeber insoweit geltend macht, dass dieses Kriterium die Vergütung des Personals erhöhen solle, das mit der Erbringung der auftragsgegenständlichen Dienstleistung betraut sei, und es folglich die Stabilität und Kontinuität bei der Erbringung der Dienstleistung verbessern solle, scheint das vorliegende Gericht davon auszugehen, dass die Verbindung zwischen dieser Lohnerhöhung und der Verbesserung der Dienstleistung zu hypothetisch sei, um für die Vergabe dieses Auftrags maßgeblich sein zu können.

19 Zweitens ergebe sich aus dem 98. Erwägungsgrund der RL 2014/24, dass die für die Vergabe öffentlicher Aufträge gewählten sozialen Kriterien im Einklang mit der RL 96/71 anzuwenden seien. Das streitige Kriterium könne jedoch insofern diskriminierend sein, als es ein Unternehmen, das seine Chancen auf Erteilung des Zuschlags für den streitigen Auftrag erhöhen wolle, zwingt, den zur Ausführung dieses Auftrags vorgesehenen Arbeitnehmern höhere Löhne als zuvor zu zahlen, was

eine zusätzliche wirtschaftliche Belastung darstellen könne, die die Abgabe eines Angebots erschweren könne.

20 Drittens könne sich das streitige Kriterium als unverhältnismäßig und diskriminierend für die Wirtschaftsteilnehmer erweisen, die zwar nicht die ausreichende Kapazität hätten, hohe Löhne zu zahlen, jedoch aufgrund niedrigerer Lohnkosten wettbewerbsfähige Angebote mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis abgeben könnten.

21 Viertens möchte das vorliegende Gericht wissen, ob das streitige Kriterium nicht einen Eingriff in das in Art. 28 der Charta anerkannte Recht auf Kollektivverhandlungen darstelle, da die Tarifverhandlungen, die nach der Vergabe des streitigen Auftrags eingeleitet würden, dazu führen könnten, dass das mit der Ausführung dieses Auftrags betraute Personal vom Anwendungsbereich eines geltenden Tarifvertrags ausgeschlossen werde. Solche Verhandlungen könnten auch Lohnungleichheiten zwischen den Arbeitnehmern ein und desselben Unternehmens erzeugen, die identische Aufgaben wahrnehmen, deren Vergütung jedoch je nach der Person, der diese Aufgaben anvertraut seien, verschieden hoch sei.

22 Fünftens könne sich das streitige Kriterium im Hinblick auf den mit ihm verfolgten Zweck auch als unverhältnismäßig erweisen, da der nach Vergabe des streitigen Auftrags ausgehandelte neue Tarifvertrag eine Festlegung der Lohnerhöhung über den Geltungsbereich dieses Auftrags hinaus implizieren könne, so dass die in Art. 67 Abs. 3 der RL 2014/24 genannte Verbindung mit dem Auftragsgegenstand verloren ginge.

23 Unter diesen Umständen hat das Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist ein Zuschlagskriterium für die Vergabe eines Auftrags wie des beschriebenen zur Erbringung von Dienstleistungen, mit dem

- die Erhöhung der Lohnsumme über den anwendbaren Branchentarifvertrag hinaus, die der Bieter für die auftragsausführenden Personen vorschlägt, bewertet wird und

- mit dem der Zuschlagsempfänger verpflichtet wird, nach Durchführung von Kollektivverhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern zu präzisieren, worin sich die Vergütungserhöhung niederschlägt, und den Abschluss einer Kollektivvereinbarung anzustreben, deren Anwendungsbereich das für den Auftrag eingesetzte Personal umfasst,

geeignet, um das wirtschaftlich günstigste Angebot, wie von Art. 67 Abs. 1 der RL 2014/24 gefordert, zu ermitteln?

2. Steht ein solches Kriterium dem freien Dienstleistungsverkehr entgegen, oder beschränkt es den freien Wettbewerb und läuft Art. 56 AEUV und den Richtlinien 2014/24 und 96/71 zuwider?

3. Verletzt es das in Art. 28 der Charta anerkannte Recht auf Kollektivverhandlungen?

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

24 Zunächst ist zu prüfen, ob das Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland) die Kriterien eines einzelstaatlichen Gerichts im Sinne von Art. 267 AEUV erfüllt.

25 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung zur Beurteilung der rein unionsrechtlichen Frage, ob es sich bei der vorliegenden Einrichtung um ein „Gericht“ handelt, auf eine Reihe von Merkmalen abstellt, wie z. B. die gesetzliche Grundlage dieser Einrichtung, ihr ständiger Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das Streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit (Urteil vom 20. September 2018, Montte, C-546/16, ECLI:EU:C:2018:752, Rn. 21 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

26 Im vorliegenden Fall geht zum einen aus der Vorlageentscheidung hervor, dass es sich bei dem Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland) um eine ständige und unabhängige Einrichtung handelt, die durch Gesetz eingerichtet wurde und ihre Entscheidungen ausschließlich anhand rechtlicher Kriterien und nach Durchführung eines kontradiktorischen Verfahrens trifft. Was insbesondere die Unabhängigkeit dieser Einrichtung betrifft, übt diese nach der Vorlageentscheidung ihre Funktionen objektiv, unparteiisch und völlig selbständig aus, da sie in keine Hierarchie eingebunden ist und keine externen Anweisungen erhält.

27 Was zum anderen den obligatorischen Charakter seiner Gerichtsbarkeit im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 267 AEUV angeht, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Entscheidungen der für Beschwerden in öffentlichen Vergabesachen zuständigen Organe der Autonomen Gemeinschaften, deren Zuständigkeit nicht vom Einvernehmen der Parteien abhängt, für diese verbindlich sind, auch wenn die Einlegung einer Beschwerde fakultativ ist (vgl. in diesem Sinne

Urteil vom 20. September 2018, Montte, C-546/16, ECLI:EU:C:2018:752, Rn. 23 und 24 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Diese Erwägungen werden durch die mit dem Urteil vom 21. Januar 2020, Banco de Santander (C-274/14, ECLI:EU:C:2020:17), begründete Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht in Frage gestellt, da – wie die spanische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen ausführt – für die Mitglieder des genannten Organs eine Garantie der Unabsetzbarkeit besteht, die durch die nationale Regelung umgesetzt wird und von der nur aus in dieser Regelung ausdrücklich aufgezählten Gründen abgewichen werden kann.

29 Folglich erfüllt das Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Verwaltungsbehörde für Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte im Bereich öffentlicher Aufträge der Autonomen Gemeinschaft Baskenland) die Kriterien eines nationalen Gerichts im Sinne von Art. 267 AEUV, so dass die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zulässig sind.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

30 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der streitige Auftrag – wie sich aus Rn. 14 des vorliegenden Urteils ergibt – die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand hat, die in die Kategorie „soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung“ (Code CPV 85312000-9) in Anhang IV der LCSP fallen, der nach den Angaben des vorlegenden Gerichts Anhang XIV der RL 2014/24 entspricht.

31 Gemäß Art. 4 Buchst. d der RL 2014/24 gilt diese Richtlinie nur dann für Aufträge im Sinne dieses Anhangs XIV, wenn deren Wert den in dieser Bestimmung vorgesehenen Schwellenwert von 750.000 Euro nicht unterschreitet.

32 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass der streitige Auftrag einen geschätzten Wert von 166.250 Euro hat, der somit unterhalb des genannten Schwellenwerts liegt. Nach dem Wortlaut dieses Beschlusses – und wie die spanische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat – wollte der spanische Gesetzgeber jedoch die Bestimmungen der RL 2014/24 unmittelbar und unbedingt auf Aufträge mit einem Wert unterhalb dieses Schwellenwerts anwenden. Insbesondere hat der spanische Gesetzgeber bei der Verabschiedung von Art. 145 LCSP, gelesen in Verbindung mit deren 47. Zusatzbestimmung, der die Umsetzung des die Zuschlagskriterien regelnden Art. 67 der RL 2014/24 darstellt, beschlossen, die Anwendung der zuletzt genannten Bestimmung auf Aufträge mit einem Wert unterhalb des genannten Schwellenwerts zu erstrecken.

33 Wie sich aus ständiger Rechtsprechung ergibt, besteht aber, wenn sich nationale Rechtsvorschriften zur Regelung von Sachverhalten, die nicht in den

Anwendungsbereich des betreffenden Unionsrechtsakts fallen, unmittelbar und unbedingte nach den in diesem Rechtsakt getroffenen Regelungen richten, ein klares Interesse der Union daran, dass die aus diesem Rechtsakt übernommenen Bestimmungen einheitlich ausgelegt werden. Dies ermöglicht nämlich, künftige Auslegungsunterschiede zu vermeiden und zu gewährleisten, dass diese Sachverhalte und die in den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen fallenden Sachverhalte gleichbehandelt werden (Urteile vom 18. Oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 und C-197/89, ECLI:EU:C:1990:360, Rn. 36 und 37, sowie vom 16. Juni 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, ECLI:EU:C:2022:472, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Folglich besteht selbst dann, wenn der streitige Auftrag einen niedrigeren Wert als der in Art. 4 Buchst. d der RL 2014/24 festgelegte Wert hat, ein klares Interesse daran, dass der Gerichtshof über die erste Vorlagefrage entscheidet.

35 Mit dieser Frage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 67 Abs. 1 der RL 2014/24 dahin auszulegen ist, dass ein Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird, es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot im Sinne dieser Bestimmung zu ermitteln.

36 Erstens sieht Art. 67 Abs. 1 der RL 2014/24 in Verbindung mit deren 89. Erwägungsgrund vor, dass die öffentlichen Auftraggeber den Zuschlag in erster Linie anhand des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots erteilen.

37 Nach Art. 67 Abs. 2 der RL 2014/24 ist dieses Kriterium aus der Sicht des öffentlichen Auftraggebers anhand einer Bewertung auf der Grundlage des Preises oder der Kosten mittels eines Kosten-Wirksamkeits-Ansatzes zu beurteilen und kann das beste Preis-Leistungs-Verhältnis beinhalten, das auf der Grundlage von Kriterien – unter Einbeziehung qualitativer, umweltbezogener und/oder sozialer Aspekte – bewertet wird, die mit dem Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen. In Verbindung mit den Erwägungsgründen 90 und 92 der RL 2014/24 enthält ihr Art. 67 Abs. 2 Buchst. a bis c eine nicht abschließende Liste von Zuschlagskriterien, die u. a. soziale Aspekte umfassen.

38 Folglich ist festzustellen, dass Art. 67 Abs. 2 der RL 2014/24 mangels Aufzählung einer abschließenden Liste von Zuschlagskriterien es dem öffentlichen Auftraggeber erlaubt, Zuschlagskriterien mit sozialen Aspekten festzulegen, sofern die diese

Aspekte betreffenden Kriterien mit dem Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen.

39 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass öffentliche Auftraggeber Zuschlagskriterien wählen dürfen, die auf soziale Aspekte gestützt sind, die die Nutzer oder Nutznießer der Dienstleistungen, die Gegenstand des Auftrags sind, aber auch andere Personen betreffen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Mai 2012, Kommission/Niederlande, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284, Rn. 85).

40 Daher ist zu prüfen, ob ein Zuschlagskriterium, das – wie das streitige Kriterium – die Erhöhung der Lohnsumme in Bezug auf das einen öffentlichen Auftrag ausführende Personal über die Höhe, die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergibt, hinaus berücksichtigt, zu den „soziale[n] Aspekte[n] ...“, die mit dem Auftragsgegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags in Verbindung stehen“, gehören kann.

41 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 36 und 37 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, ist in Anbetracht dessen, dass das Zuschlagskriterium die Erhöhung der Lohnsumme betrifft, deren Anwendung der Bieter in Bezug auf die auftragsausführenden Personen gegenüber dem im Branchentarifvertrag vorgesehenen Lohn vorschlägt, davon auszugehen, dass dieses Kriterium schon wesensgemäß einen der „sozialen Aspekte“ im Sinne von Art. 67 Abs. 2 der RL 2014/24 betrifft, wobei dieser Begriff weit zu verstehen ist.

42 Zweitens ist zu betonen, dass ein öffentlicher Auftraggeber das wirtschaftlich günstigste Angebot nur dann anhand eines einen „sozialen Aspekt“ betreffenden Zuschlagskriteriums ermitteln darf, wenn ein solches Kriterium auch die in Art. 67 Abs. 2 bis 5 der RL 2014/24 in Verbindung mit deren Erwägungsgründen 90 und 92 vorgesehenen übrigen Bedingungen erfüllt. Es muss also insbesondere mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und darf dem öffentlichen Auftraggeber keine uneingeschränkte Wahlfreiheit einräumen.

43 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich die Zweifel des vorlegenden Gerichts darauf beschränken, ob erstens zwischen dem Auftragsgegenstand und dem streitigen Kriterium eine Verbindung besteht, die zu allgemein ist, um die Erteilung des Zuschlags für den streitigen Auftrag zu erlauben, und zweitens dieses Kriterium möglicherweise gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter verstößt.

44 In diesem Zusammenhang geht insoweit, als es erstens um die Voraussetzung einer Verbindung des streitigen Kriteriums mit dem Auftragsgegenstand geht, aus Art. 67 Abs. 3 der RL 2014/24 in Verbindung mit ihrem 97. Erwägungsgrund hervor, dass die Zuschlagskriterien mit dem Auftragsgegenstand des öffentlichen Auftrags

in Verbindung stehen, wenn sie sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf die gemäß dem Auftrag zu erbringenden Dienstleistungen beziehen, einschließlich Faktoren, die mit dem spezifischen Prozess der Dienstleistungen zusammenhängen, auch wenn derartige Faktoren nicht Bestandteil der materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstands sind.

45 Der weite Wortlaut der genannten Bestimmung schließt daher nicht aus, dass ein öffentlicher Auftraggeber in Bezug auf einen bestimmten Sachverhalt mittels eines Zuschlagskriteriums für einen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung die Erhöhung der Lohnsumme berücksichtigt, deren Anwendung der Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal gegenüber dem im Branchentarifvertrag vorgesehenen Lohnniveau vorschlägt.

46 Ob das streitige Kriterium mit dem Gegenstand des streitigen Auftrags in Verbindung steht, richtet sich, wie sich aus Rn. 44 des vorliegenden Urteils ergibt, nach den Besonderheiten der auftragsgegenständlichen Dienstleistung. Im vorliegenden Fall ist es zwar Sache des vorlegenden Gerichts, das Vorliegen einer solchen Verbindung zu beurteilen, doch ist festzustellen, dass sich dieser Auftrag zum einen durch seine hohe Arbeitsintensität auszeichnet, und zum anderen durch die Schwierigkeit für den öffentlichen Auftraggeber, den Empfängern dieser Dienstleistung, d. h. benachteiligten und schutzbedürftigen Personen, eine kontinuierliche und qualitativ hochwertige Dienstleistung anzubieten.

47 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 46 bis 48 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist zum einen davon auszugehen, dass sich die Vergütung, die der Zuschlagsempfänger für die von ihm erbrachte Dienstleistung erhält, weitgehend nach den Lohnkosten des diese Dienstleistung erbringenden Personals richtet, so dass das streitige Kriterium mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung steht. Zum anderen ist bei einem Auftrag dieser Art die Annahme vertretbar, dass ein Zuschlagskriterium, das für das auftragsausführende Personal eine vorteilhaftere Vergütung als die im anwendbaren Branchentarifvertrag vorgesehene berücksichtigt, dem Auftragsgegenstand förderlich sein kann, indem die Qualität, die Zugänglichkeit und die Kontinuität der Dienstleistung für deren Empfänger, d. h. benachteiligte und schutzbedürftige Personen, verbessert werden, da eine vorteilhaftere Vergütung zur Folge hätte, dass das auftragsausführende Personal gebunden und qualifizierteres Personal eingestellt werden könnte.

48 Diese Auslegung wird im Übrigen durch Art. 76 Abs. 2 der RL 2014/24 bestätigt, der in Bezug auf die in Anhang XIV der Richtlinie aufgeführten sozialen Dienstleistungen vorsieht, dass die öffentlichen Auftraggeber die Notwendigkeit, die Qualität, Kontinuität, Zugänglichkeit und Verfügbarkeit der Dienstleistungen sicherzustellen, berücksichtigen können und den spezifischen Bedürfnissen

verschiedener Nutzerkategorien, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, Rechnung tragen können.

49 Somit kann der öffentliche Auftraggeber dadurch, dass er die Erhöhung der Lohnsumme, deren Anwendung der Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorschlägt, über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt, eine bessere Qualität, Kontinuität und Verfügbarkeit der den Gegenstand des streitigen Auftrags bildenden sozialen Dienstleistungen ohne Unterbringung fördern.

50 Was zweitens die Zweifel des vorlegenden Gerichts anbelangt, dass das streitige Kriterium möglicherweise gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter verstoße, da es Bieter mit einer geringeren Kapazität zur Zahlung höherer Löhne als den im anwendbaren Branchentarifvertrag vorgesehenen benachteilige, wie beispielsweise kleine und mittlere Unternehmen, die gleichwohl aufgrund ihrer niedrigeren Lohnkosten wettbewerbsfähige Angebote abgeben könnten, ist auf Folgendes hinzuweisen.

51 Gemäß Art. 67 Abs. 4 der RL 2014/24 im Licht ihres 90. Erwägungsgrundes dürfen die Zuschlagskriterien nicht zur Folge haben, dass dem öffentlichen Auftraggeber unbeschränkte Wahlfreiheit übertragen wird. Sie müssen nämlich die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung bei der Auftragsvergabe gewährleisten, um einen objektiven Vergleich des relativen Wertes der Angebote sicherzustellen.

52 Nach Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 der RL 2014/24 behandeln die öffentlichen Auftraggeber alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher und nicht diskriminierender Weise. Die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung sollen die Entwicklung eines gesunden und effektiven Wettbewerbs zwischen den sich um einen öffentlichen Auftrag bewerbenden Unternehmen fördern. Nach diesen Grundsätzen müssen die Bieter sowohl zu dem Zeitpunkt, zu dem sie ihre Angebote vorbereiten, als auch zu dem Zeitpunkt, zu dem diese vom öffentlichen Auftraggeber beurteilt werden, gleichbehandelt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juni 2024, BibMedia, C-737/22, ECLI:EU:C:2024:495, Rn. 30). Nach diesen Grundsätzen dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (Urteil vom 6. Oktober 2021, Conacee, C-598/19, ECLI:EU:C:2021:810, Rn. 36).

53 Desgleichen sieht Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 2 der RL 2014/24 vor, dass der öffentliche Auftraggeber keine Zuschlagskriterien festlegen darf, die bestimmte Wirtschaftsteilnehmer aufgrund ihrer Eigenschaften auf unzulässige Weise

bevorzugen oder benachteiligen oder für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer künstliche Hindernisse schaffen.

54 Im vorliegenden Fall ist allerdings festzustellen, dass der Gerichtshof über keine Informationen verfügt, anhand deren sich feststellen ließe, ob das streitige Kriterium geeignet ist, eine solche diskriminierende Wirkung gegenüber bestimmten Wirtschaftsteilnehmern, wie z. B. kleinen und mittleren Unternehmen, zu erzeugen.

55 Auch wenn es Sache des vorlegenden Gerichts ist, die genannte Prüfung vorzunehmen, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Prüfung im Hinblick auf die Unterlagen vorzunehmen ist, über die der öffentliche Auftraggeber bei der Bestimmung seines Bedarfs verfügte, wie auch im Hinblick auf die von ihm zuvor gegebenenfalls durchgeführten Konsultationen der Nutzer oder Nutznießer der Dienstleistung und des sie erbringenden Personals sowie die von ihm zuvor gegebenenfalls durchgeführten Marktkonsultationen oder jedes andere Dokument, das das Vorliegen einer durch ein solches Zuschlagskriterium bewirkten Ausschlusswirkung belegen könnte.

56 Nach alledem ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 67 Abs. 1 der RL 2014/24 dahin auszulegen ist, dass ein Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird, es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot im Sinne dieser Bestimmung zu ermitteln.

Zur zweiten Frage

57 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die RL 96/71 und Art. 56 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung entgegenstehen, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird.

58 Die spanische Regierung und die Europäische Kommission machen geltend, diese Frage sei unzulässig, weil es an einem den Ausgangsrechtsstreit kennzeichnenden grenzüberschreitenden Bezug fehle, der für die Auslegung sowohl von Art. 56 AEUV als auch der RL 96/71 erforderlich sei. Denn erstens habe kein Bieter mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dem der öffentliche Auftraggeber angehöre, an dem Verfahren zur Vergabe des streitigen Auftrags teilgenommen, zweitens sei die

auftragsgegenständliche Leistung keine grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, die mit der Entsendung von Arbeitnehmern verbunden sei, und drittens seien die Art des Auftrags und sein geringer Wert nicht durch das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs gekennzeichnet.

59 Wie sich aus den Rn. 14 und 15 des vorliegenden Urteils ergibt, handelt es sich bei dem streitigen Auftrag um einen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, dessen Wert von 166.250 Euro den in Art. 4 Buchst. d der RL 2014/24 festgelegten Schwellenwert nicht überschreitet. Wie aus dem 114. Erwägungsgrund der Richtlinie hervorgeht, haben solche Dienstleistungen eine begrenzte grenzüberschreitende Dimension, da sie in einem besonderen Kontext erbracht werden, der sich aufgrund unterschiedlicher kultureller Traditionen in den einzelnen Mitgliedstaaten so stark unterscheidet, dass sie in der Regel für Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten nicht von Interesse sein werden, sofern nicht konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die das Gegenteil vermuten lassen, wie etwa eine Finanzierung grenzüberschreitender Projekte durch die Union.

60 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse nicht hypothetisch aus bestimmten Gegebenheiten abgeleitet werden kann, die – abstrakt betrachtet – für ein solches Interesse sprechen könnten, sondern sich positiv aus einer konkreten Beurteilung der Umstände des fraglichen Auftrags ergeben muss. Insbesondere kann sich das vorlegende Gericht nicht darauf beschränken, dem Gerichtshof Angaben vorzulegen, anhand deren sich ein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse nicht ausschließen lässt, sondern es muss vielmehr Angaben vorlegen, die dieses Interesse belegen (Urteil vom 6. Oktober 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, ECLI:EU:C:2016:747, Rn. 22).

61 Das vorlegende Gericht macht in der Vorlageentscheidung jedoch keine konkreten Angaben, die das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs belegen.

62 Zudem ist es Sache des vorlegenden Gerichts, dem Gerichtshof den Anforderungen von Art. 94 seiner Verfahrensordnung entsprechend anzugeben, inwieweit der bei ihm anhängige Rechtsstreit trotz seines rein innerstaatlichen Charakters einen Anknüpfungspunkt bezüglich der Vorschriften des Unionsrechts betreffend die Grundfreiheiten aufweist, der die Auslegung im Wege der Vorabentscheidung, um die ersucht wird, für die Entscheidung dieses Rechtsstreits erforderlich macht (Urteile vom 15. November 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874, Rn. 55, und vom 14. Juli 2022, ASADE, C-436/20, ECLI:EU:C:2022:559, Rn. 47).

63 Es ist jedoch festzustellen, dass das vorlegende Gericht nicht erläutert, warum trotz des rein innerstaatlichen Charakters des bei ihm anhängigen Rechtsstreits Art.

56 AEUV auszulegen sein sollte. Insbesondere macht das vorlegende Gericht nicht ausdrücklich geltend, dass einer der in den Rn. 50 bis 53 des Urteils vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874), genannten Fälle vorliegt.

64 Folglich ist die zweite Vorlagefrage unzulässig.

Zur dritten Frage

65 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 28 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung entgegensteht, mit dem zum einen die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird und zum anderen der Bieter verpflichtet wird, nach einer Tarifverhandlung mit den Vertretern dieses Personals die von der Lohnerhöhung betroffenen Vergütungsbestandteile anzugeben und sich um den Abschluss eines für dieses Personal geltenden Tarifvertrags zu bemühen.

66 Vorab ist festzustellen, dass nach Art. 51 Abs. 1 der Charta deren Bestimmungen für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gelten. Der Begriff „Durchführung des Rechts der Union“ setzt das Vorliegen eines Zusammenhangs zwischen einem Unionsrechtsakt und der betreffenden nationalen Maßnahme voraus, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann (Urteil vom 28. November 2024, PT [Verständigung zwischen dem Staatsanwalt und dem Täter einer Straftat], C-432/22, ECLI:EU:C:2024:987, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Insoweit ist festzustellen, dass aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, dass die für den Ausgangsrechtsstreit geltende LCSP der Gesetzgebungsakt ist, der die RL 2014/24 in nationales Recht umsetzt. Wie sich aus den Rn. 30 bis 34 des vorliegenden Urteils ergibt, geht außerdem für den Fall, dass der Wert des streitigen Auftrags unter dem in Art. 4 Buchst. d der RL 2014/24 festgelegten Schwellenwert liegt, aus Art. 145 LCSP in Verbindung mit der 47. Zusatzbestimmung der LCSP hervor, dass die nationalen Rechtsvorschriften – wie die spanische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat – in Bezug auf die Lösungen, die sie für von dieser Richtlinie nicht erfasste Sachverhalte bieten, mit den in dieser Richtlinie vorgesehenen Lösungen unmittelbar und unbedingt im Einklang stehen, so dass entsprechend den Ausführungen des Generalanwalts in Nr. 23 seiner Schlussanträge Art. 28 der Charta anwendbar ist.

68 Nach der genannten Bestimmung haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen.

69 Im Hinblick auf den Besitzstand der Union in diesem Bereich und insbesondere auf Art. 152 Abs. 1 AEUV, der bestimmt, dass die Union „die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme [anerkennt und fördert]“ und dass sie „den sozialen Dialog [fördert] und ... dabei die Autonomie der Sozialpartner [achtet]“, ist festzustellen, dass Art. 28 der Charta eine Autonomie dieser Partner voraussetzt. Diese Autonomie bedingt, dass die Sozialpartner während der Phase, in der sie – was ausschließlich ihre Sache ist – eine Vereinbarung aushandeln, frei einen Dialog miteinander führen und handeln können, ohne jegliche Anordnungen oder Weisungen von Dritten, insbesondere der Mitgliedstaaten oder der Unionsorgane (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Dezember 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Folglich verfügen die Sozialpartner nicht nur bei der Entscheidung, welches konkrete Ziel von mehreren im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik sie verfolgen wollen, sondern auch bei der Festlegung der Maßnahmen zu seiner Erreichung über einen weiten Beurteilungsspielraum (Urteil vom 15. Dezember 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71 Soweit das Recht auf Kollektivverhandlungen Bestandteil des Unionsrechts ist, muss es im Rahmen der Anwendung des Unionsrechts im Einklang mit diesem ausgeübt werden. Auch wenn die Sozialpartner somit im Rahmen der Aushandlung und des Abschlusses von Tarifverträgen über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen, wird dieser durch die Pflicht begrenzt, die Wahrung des Unionsrechts sicherzustellen (Urteil vom 15. Dezember 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983, Rn. 74 und 75 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass sich das streitige Kriterium darauf beschränkt, zum einen vom Bieter zu verlangen, spätestens einen Monat nach Erteilung des Auftrags und nach Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern die Bestandteile anzugeben, in denen sich diese Lohnerhöhung konkretisiert, und zum anderen den Zuschlagsempfänger zu verpflichten, sich um den Abschluss eines Vertrags zur Regelung der Arbeitsbedingungen des für den Auftrag eingesetzten Personals zu bemühen.

73 Keiner der beiden Teile dieses Kriteriums scheint jedoch die jeweilige Autonomie der Sozialpartner bei der Aushandlung eines Tarifvertrags zu beeinträchtigen.

74 Wie der Generalanwalt in Nr. 70 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, soll das streitige Kriterium, anstatt das Recht auf Kollektivverhandlungen des den Zuschlag erhaltenden Arbeitgebers auf der einen Seite und der Vertreter der mit der Ausführung des Auftrags betrauten Arbeitnehmer auf der anderen Seite zu beeinträchtigen, den Dialog zwischen den Sozialpartnern nämlich eher erleichtern und damit die Ausübung dieses Rechts fördern, indem es den Zuschlagsempfänger lediglich verpflichtet, sich um den Abschluss eines Tarifvertrags mit den Vertretern des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals zu bemühen, ohne in das Recht Letzterer einzugreifen, sich an der Festlegung der Lohnerhöhungsbestandteile und der Arbeitsbedingungen zu beteiligen. Die sich aus dem Zuschlagskriterium ergebende Anforderung, dass der Zuschlagsempfänger verpflichtet ist, die Lohnerhöhungsbestandteile mit den Vertretern des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals gemäß einer in seinem Angebot formulierten Verpflichtung auszuhandeln, kann diese Vertreter nämlich nicht von vornherein zwingen, alle im Angebot des Bieters enthaltenen Vorschläge innerhalb der durch das Zuschlagskriterium vorgeschriebenen Frist anzunehmen, was jedoch vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist.

75 Was schließlich die Frage des vorlegenden Gerichts betrifft, ob der Abschluss eines solchen Tarifvertrags dazu führen könnte, dass die Vergütung des mit der Ausführung des streitigen Auftrags betrauten Personals sich von der Vergütung des mit der Ausführung eines vergleichbaren anderen Auftrags betrauten Personals unterscheidet, da das zuerst genannte Personal vorteilhaftere Vergütungsbestandteile genieße, ist festzustellen, dass die Vorlageentscheidung keine Angaben zu den konkreten Auswirkungen des streitigen Kriteriums auf die Vergütung des Personals innerhalb des Unternehmens enthält, das den Zuschlag erhalten würde. Folglich ist der Gerichtshof nicht in der Lage, sich mit diesem Aspekt der Fragen des vorlegenden Gerichts hinreichend zu befassen.

76 Nach alledem ist Art. 28 der Charta dahin auszulegen, dass er einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung nicht entgegensteht, mit dem zum einen die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird und zum anderen der Bieter verpflichtet wird, nach einer Tarifverhandlung mit den Vertretern dieses Personals die von der Lohnerhöhung betroffenen Vergütungsbestandteile anzugeben und sich um den Abschluss eines für dieses Personal geltenden Tarifvertrags zu bemühen.

Kosten

77 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. Art. 67 Abs. 1 der RL 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der RL 2004/18/EG

ist dahin auszulegen, dass

ein Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung, mit dem die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird, es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, das wirtschaftlich günstigste Angebot im Sinne dieser Bestimmung zu ermitteln.

2. Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

ist dahin auszulegen, dass

er einem Kriterium für die Erteilung des Zuschlags für einen öffentlichen Auftrag über soziale Dienstleistungen ohne Unterbringung nicht entgegensteht, mit dem zum einen die vom Bieter in Bezug auf das auftragsausführende Personal vorgeschlagene Erhöhung der Lohnsumme über die sich aus der Anwendung des anwendbaren Branchentarifvertrags ergebende Höhe hinaus berücksichtigt wird und zum anderen der Bieter verpflichtet wird, nach einer Tarifverhandlung mit den Vertretern dieses Personals die von der Lohnerhöhung betroffenen Vergütungsbestandteile anzugeben und sich um den Abschluss eines für dieses Personal geltenden Tarifvertrags zu bemühen.

Unterschriften

Tenor:

1. Article 67(1) of Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC

must be interpreted as meaning that a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing

the contract, allows the contracting authority to identify the most economically advantageous tender, within the meaning of that provision.

2. Article 28 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union must be interpreted as not precluding a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which, first, takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract and, second, requires that tenderer to specify, after collective negotiation with the representatives of that staff, the elements of remuneration covered by that salary increase and to endeavour to conclude a collective agreement applying to that staff.

Gründe:

1This request for a preliminary ruling concerns the interpretation of Article 67(1) of Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (OJ 2014 L 94, p. 65), Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (OJ 1997 L 18, p. 1), Article 56 TFEU, and Article 28 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union ('the Charter').

2The request has been made in proceedings between the Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) and the Ayuntamiento de Ortuella (Municipal Authority of Ortuella, Spain) concerning the lawfulness of an award criterion set out in the tender specifications for a contract for services procured by that authority.

Legal context

European Union law

3Recitals 89, 90, 92, 97, 98 and 114 of Directive 2014/24 state:

'(89) The notion of award criteria is central to this Directive. It is therefore important that the relevant provisions be presented in as simple and streamlined a way as possible. This can be obtained by using the terminology "most economically advantageous tender" as the overriding concept, since all winning tenders should finally be chosen in accordance with what the individual contracting authority considers to be the economically best solution among those offered. ...

(90) Contracts should be awarded on the basis of objective criteria that ensure compliance with the principles of transparency, nondiscrimination and equal treatment, with a view to ensuring an objective comparison of the relative value of the tenders in order to determine, in conditions of effective competition, which tender is

the most economically advantageous tender. It should be set out explicitly that the most economically advantageous tender should be assessed on the basis of the best pricequality ratio, which should always include a price or cost element. It should equally be clarified that such assessment of the most economically advantageous tender could also be carried out on the basis of either price or cost effectiveness only. It is furthermore appropriate to recall that contracting authorities are free to set adequate quality standards by using technical specifications or contract performance conditions.

In order to encourage a greater quality orientation of public procurement, Member States should be permitted to prohibit or restrict use of price only or cost only to assess the most economically advantageous tender where they deem this appropriate.

To ensure compliance with the principle of equal treatment in the award of contracts, contracting authorities should be obliged to create the necessary transparency to enable all tenderers to be reasonably informed of the criteria and arrangements which will be applied in the contract award decision. Contracting authorities should therefore be obliged to indicate the contract award criteria and the relative weighting given to each of those criteria. ...

...

(92) When assessing the best pricequality ratio contracting authorities should determine the economic and qualitative criteria linked to the subject matter of the contract that they will use for that purpose. Those criteria should thus allow for a comparative assessment of the level of performance offered by each tender to be assessed in the light of the subject matter of the contract, as defined in the technical specifications. In the context of the best pricequality ratio, a nonexhaustive list of possible award criteria which include environmental and social aspects is set out in this Directive. Contracting authorities should be encouraged to choose award criteria that allow them to obtain highquality works, supplies and services that are optimally suited to their needs.

The chosen award criteria should not confer an unrestricted freedom of choice on the contracting authority and they should ensure the possibility of effective and fair competition and be accompanied by arrangements that allow the information provided by the tenderers to be effectively verified.

To identify the most economically advantageous tender, the contract award decision should not be based on noncost criteria only. Qualitative criteria should therefore be accompanied by a cost criterion that could, at the choice of the contracting authority, be either the price or a costeffectiveness approach such as lifecycle costing.

However, the award criteria should not affect the application of national provisions determining the remuneration of certain services or setting out fixed prices for certain supplies.

...

(97) Furthermore, with a view to the better integration of social and environmental considerations in the procurement procedures, contracting authorities should be allowed to use award criteria or contract performance conditions relating to the works, supplies or services to be provided under the public contract in any respect and at any stage of their life cycles from extraction of raw materials for the product to the stage of disposal of the product, including factors involved in the specific process of production, provision or trading and its conditions of those works, supplies or services or a specific process during a later stage of their life cycle, even where such factors do not form part of their material substance. ...

However, the condition of a link with the subject matter of the contract excludes criteria and conditions relating to general corporate policy, which cannot be considered as a factor characterising the specific process of production or provision of the purchased works, supplies or services. Contracting authorities should hence not be allowed to require tenderers to have a certain corporate social or environmental responsibility policy in place.

(98) It is essential that award criteria or contract performance conditions concerning social aspects of the production process relate to the works, supplies or services to be provided under the contract. In addition, they should be applied in accordance with Directive [96/71], as interpreted by the Court of Justice of the European Union and should not be chosen or applied in a way that discriminates directly or indirectly against economic operators from other Member States or from third countries parties to the [World Trade Organization Government Procurement Agreement (GPA)] or to Free Trade Agreements to which the [European] Union is party. Thus, requirements concerning the basic working conditions regulated in Directive [96/71], such as minimum rates of pay, should remain at the level set by national legislation or by collective agreements applied in accordance with Union law in the context of that Directive.

...

(114) Certain categories of services continue by their very nature to have a limited crossborder dimension, namely such services that are known as services to the person, such as certain social, health and educational services. Those services are provided within a particular context that varies widely amongst Member States, due to different cultural traditions. A specific regime should therefore be established for

public contracts for those services, with a higher threshold than that which applies to other services.

Services to the person with values below that threshold will typically not be of interest to providers from other Member States, unless there are concrete indications to the contrary, such as Union financing for crossborder projects.

Contracts for services to the person above that threshold should be subject to Unionwide transparency. Given the importance of the cultural context and the sensitivity of those services, Member States should be given wide discretion to organise the choice of the service providers in the way they consider most appropriate. The rules of this Directive take account of that imperative, imposing only the observance of basic principles of transparency and equal treatment and making sure that contracting authorities are able to apply specific quality criteria for the choice of service providers, such as the criteria set out in the voluntary European Quality Framework for Social Services, published by the Social Protection Committee.
...'

4 Article 4 of Directive 2014/24, entitled 'Threshold amounts', is worded as follows:

„This Directive shall apply to procurements with a value net of valueadded tax (VAT) estimated to be equal to or greater than the following thresholds:

... (d) EUR 750 000 for public service contracts for social and other specific services listed in Annex XIV.'

5Chapter II of that directive, entitled 'General rules', includes Article 18 thereof, itself entitled 'Principles of procurement', which provides in paragraph 1:

'Contracting authorities shall treat economic operators equally and without discrimination and shall act in a transparent and proportionate manner.'

The design of the procurement shall not be made with the intention of excluding it from the scope of this Directive or of artificially narrowing competition. Competition shall be considered to be artificially narrowed where the design of the procurement is made with the intention of unduly favouring or disadvantaging certain economic operators.'

6 Article 67 of that directive, entitled 'Contract award criteria', provides:

'1. Without prejudice to national laws, regulations or administrative provisions concerning the price of certain supplies or the remuneration of certain services, contracting authorities shall base the award of public contracts on the most economically advantageous tender.

2. The most economically advantageous tender from the point of view of the contracting authority shall be identified on the basis of the price or cost, using a

costeffectiveness approach, such as lifecycle costing in accordance with Article 68, and may include the best pricequality ratio, which shall be assessed on the basis of criteria, including qualitative, environmental and/or social aspects, linked to the subject matter of the public contract in question. Such criteria may comprise, for instance:

(a) quality, including technical merit, aesthetic and functional characteristics, accessibility, design for all users, social, environmental and innovative characteristics and trading and its conditions;

(b) organisation, qualification and experience of staff assigned to performing the contract, where the quality of the staff assigned can have a significant impact on the level of performance of the contract; or (c) aftersales service and technical assistance, delivery conditions such as delivery date, delivery process and delivery period or period of completion.

The cost element may also take the form of a fixed price or cost on the basis of which economic operators will compete on quality criteria only.

Member States may provide that contracting authorities may not use price only or cost only as the sole award criterion or restrict their use to certain categories of contracting authorities or certain types of contracts.

3. Award criteria shall be considered to be linked to the subject matter of the public contract where they relate to the works, supplies or services to be provided under that contract in any respect and at any stage of their life cycle, including factors involved in:

(a) the specific process of production, provision or trading of those works, supplies or services; or (b) a specific process for another stage of their life cycle,

even where such factors do not form part of their material substance.

4. Award criteria shall not have the effect of conferring an unrestricted freedom of choice on the contracting authority. They shall ensure the possibility of effective competition and shall be accompanied by specifications that allow the information provided by the tenderers to be effectively verified in order to assess how well the tenders meet the award criteria. In case of doubt, contracting authorities shall verify effectively the accuracy of the information and proof provided by the tenderers.

5. The contracting authority shall specify, in the procurement documents, the relative weighting which it gives to each of the criteria chosen to determine the most economically advantageous tender, except where this is identified on the basis of price alone.

Those weightings may be expressed by providing for a range with an appropriate maximum spread.

If weighting is not possible for objective reasons, the contracting authority must indicate the criteria in decreasing order of importance.'

7 Article 74 of Directive 2014/24, entitled 'Award of contracts for social and other specific services', provides:

'Public contracts for social and other specific services listed in Annex XIV shall be awarded in accordance with this Chapter, where the value of the contracts is equal to or greater than the threshold indicated in point (d) of Article 4.'

8 Article 76 of Directive 2014/24, headed 'Principles of awarding contracts', provides:

'1. Member States shall put in place national rules for the award of contracts subject to this Chapter in order to ensure contracting authorities comply with the principles of transparency and equal treatment of economic operators. Member States are free to determine the procedural rules applicable as long as such rules allow contracting authorities to take into account the specificities of the services in question.

2. Member States shall ensure that contracting authorities may take into account the need to ensure quality, continuity, accessibility, affordability, availability and comprehensiveness of the services, the specific needs of different categories of users, including disadvantaged and vulnerable groups, the involvement and empowerment of users and innovation. Member States may also provide that the choice of the service provider shall be made on the basis of the tender presenting the best pricequality ratio, taking into account quality and sustainability criteria for social services.'

9 Annex XIV to that directive comprises a table, entitled 'Services referred to in Article 74', and refers to the CPV code 85312000-9.

Spanish law

10 Article 1 of Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Law 9/2017 on public sector contracts, transposing into Spanish law Directives 2014/23/EU and [2014/24] of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014), of 8 November 2017 (BOE No 272 of 9 November 2017; 'the LCSP') entitled 'Object and purpose', provides, in paragraph 3 thereof:

'Social and environmental criteria shall, on a universal and mandatory basis, be included in all public procurements, provided that they are relevant to the subject matter of the contract, since the inclusion thereof improves the pricequality ratio of

the contractual performance, as well as providing greater and improved efficiency in the use of public funds. Access to public procurement by small and medium-sized enterprises and social enterprises shall also be facilitated.'

11 Article 145 of that law, entitled 'Requirements and classes of contract award criteria', provides:

'1. Contracts shall be awarded using a number of award criteria on the basis of the best pricequality ratio.

Where justified in the procurement documents, contracts may be awarded according to criteria based on a costeffectiveness approach, on the basis of the price or cost, such as life cycle costing in accordance with Article 148.

2. The best pricequality ratio shall be evaluated on the basis of financial and qualitative criteria.

The qualitative criteria established by the contracting authority in order to evaluate the best pricequality ratio may include environmental or social aspects, linked to the subject matter of the contract as laid down in paragraph 6 of this article, which may include the following:

1. ° quality, including technical merit, aesthetic and functional characteristics, accessibility, universal design or design for all users, social, environmental and innovative characteristics and trading and its conditions;

...

The social characteristics of the contract shall relate, inter alia, to the following aims: promoting the social integration of persons with disabilities, disadvantaged persons or members of vulnerable groups among the persons assigned to the performance of the contract and, in general, the social integration and employment of persons with disabilities or who are at risk of social exclusion; subcontracting with special employment centres or companies providing employment; the application of gender equality plans in the performance of the contract and, in general, equality between women and men; promoting the employment of women; the reconciliation of work, personal and family life; improving working and pay conditions; stable employment; the employment of a greater number of people to perform the contract; training and the protection of health and safety at work; the application of ethical and social responsibility criteria to the contractual performance; and criteria relating to the supply or use of fair trade products in the course of the performance of the contract.

2. °. The organisation, qualification and experience of the staff assigned to the performance of the contract, provided that the quality of that staff may have a significant impact on the level of performance of the contract.

...'

12The fortyseventh additional provision to that law, entitled 'Principles applicable to the concession contracts included in Annex IV and to the contracts for social, healthcare or educational services included in Annex IV', provides:

'Without prejudice to the application of the provisions of this law and, inter alia, those relating to the drawing up of the technical specifications, the minimum solvency requirements, the award criteria and the special conditions relating to the performance of the contract, in procurement procedures for concession contracts appearing in Annex IV and social, healthcare or educational contracts also appearing in Annex IV, the contracting authorities shall, at every stage of those procedures, safeguard the need to ensure the quality, continuity, accessibility, affordability, availability and comprehensiveness of the services, the specific needs of different categories of users, including disadvantaged and vulnerable groups, the involvement of users of the services and innovation in the provision of the service.

Moreover, when establishing the criteria for awarding the contracts referred to in this additional provision, the contracting authority may relate them to aspects such as: experience of the staff assigned to the contract to provide services aimed at especially disadvantaged groups or to provide services of a similar nature as laid down in Article 145; the reinvestment of the profits obtained in improving the services provided; the establishment of mechanisms for user participation and for the information and guidance of users.'

The dispute in the main proceedings and the questions referred for a preliminary ruling

13On 13 June 2023, the AESTE brought a special action against the procurement documents for the contract proposed by the municipality before the Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Administrative Board of Contract Appeals of the Autonomous Community of the Basque Country, Spain), which is the referring court, challenging the tender specifications of the public contract of 'Municipality of Ortuella home help service' procured by that municipality ('the contract at issue').

14The subject matter of the contract at issue was 'the implementation of the Municipality of Ortuella's home help service in order to provide a community social service which, using qualified, trained and supervised staff, carries out preventative, educational and care work for the benefit of families and/or individuals who have difficulties in maintaining or preserving their physical, social and/or emotional wellbeing, and aims to allow users to continue living in their home and/or environment for as long as is possible and appropriate'. According to the referring

court, that contract relates to 'social services without accommodation' (CPV 85312000-9), within the meaning of Annex IV to the LCSP, which corresponds to Annex XIV to Directive 2014/24.

15The estimated value of the contract is EUR 166 250.

16By its action, the AESTE seeks the annulment of the award criterion which appears in the Schedule of Specific Administrative Specifications of the contract at issue and which provides for the award of a maximum number of 40 points in the case of an increase on the total payroll cost of the tenderer ('the criterion at issue'). That criterion reads as follows:

„Taking as a reference the rates of pay established in the collective agreement for the sector, higher rates of pay (increases on the total payroll cost) which the tenderer proposes to apply to the individuals performing the contract shall be taken into account.“

The percentage increase in the rate of pay, taking into account the basic rate of pay and the standard agreed bonus provided for by the collective agreement for all of the workers to be subrogated, shall be considered, applying the following formula: Points = $P \times A / B$.

„Points“ is the total number of points awarded to the proposal.

P is the maximum number of points to be awarded, that is, 40 points.

A is the highest percentage of all the tenders submitted.

B is the percentage of the tender being assessed.

Tenders proposing a percentage increase to be applied to the individuals performing the contract shall be considered. Tenders which do not propose any increase shall receive a score of 0 points.

No later than one month after the contract has been formalised, following negotiations with the workers' representatives, the precise form which that pay increase is to take shall be specified. The successful tenderer shall also seek to formalise an agreement (collective agreement of the Ortuella home help service) regulating the working conditions of the staff assigned to the contract.'

17The referring court is uncertain whether the criterion at issue complies with EU law.

18First, the referring court is uncertain whether that criterion makes it possible to identify 'the most economically advantageous tender', within the meaning of Article 67(1) of Directive 2014/24. In that respect, whilst the contracting authority alleges that that criterion aims to increase the remuneration of the staff performing the

service which is the subject matter of the contract and, therefore, improve the stability and continuity of provision of that service, that court appears to consider that the link between such a salary increase and the improvement of the service is too hypothetical to be able to determine the award of that contract.

19Secondly, that court emphasises that recital 98 of Directive 2014/24 states that the social criteria selected for the award of contracts must be applied in accordance with Directive 96/71. The criterion at issue could be discriminatory in that it obliges an undertaking, which wishes to increase its chances of obtaining the contract at issue, to pay higher salaries to workers performing that contract than they received, which could be an additional economic burden likely to prevent the submission of a tender.

20Thirdly, the criterion at issue could be disproportionate and discriminatory for the economic operators that did not have sufficient capacity to pay increased salaries, even though those operators could formulate competitive tenders with a good pricequality ratio owing to the lower salary costs.

21Fourthly, that court wonders whether the criterion at issue infringes the right to collective bargaining recognised by Article 28 of the Charter, since the collective negotiation launched after the award of the contract at issue could lead to the staff performing that contract being excluded from the scope of a collective agreement in force. Such a negotiation could also lead to the creation of salary inequalities between the workers of a single undertaking, who carry out identical tasks, but whose remuneration varies depending on the identity of the beneficiary of those tasks.

22Fifthly, the criterion at issue could also be disproportionate having regard to the purpose that it pursues, because the new collective agreement, negotiated after the award of the contract at issue, could have the effect of consolidating the salary increase beyond that contract's scope of performance, resulting in the loss of a link with its subject matter, referred to in Article 67(3) of Directive 2014/24.

23In those circumstances, the Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Administrative Board of Contract Appeals of the Autonomous Community of the Basque Country) decided to stay the proceedings and to refer the following questions to the Court of Justice for a preliminary ruling:

'[(1)] Is a criterion for awarding a contract for services, such as that described, which:

- [attaches particular importance to the] increase in the total payroll cost above that determined by the collective agreement applicable to the sector, which the tenderer proposes to apply to the individuals performing the contract,

and

- obliges the successful tenderer, following collective bargaining with [staff] representatives, to specify the precise form that the pay increase is to take, and to seek to formalise a collective agreement applicable to the staff assigned to the contract,

suitable for identifying the most economically advantageous tender, as required by Article 67(1) of Directive [2014/24]?

(2) Does such an award criterion conflict with the freedom to provide services or restrict free competition, contrary to Article 56 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Directives [2014/24] and [96/71]?

(3) Does such an award criterion infringe the right of collective bargaining recognised in Article 28 of the [Charter]?’

Admissibility of the request for a preliminary ruling

24As a preliminary matter, it is necessary to examine whether the Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Administrative Board of Contract Appeals of the Autonomous Community of the Basque Country) meets the criteria to be regarded as a national court or tribunal for the purposes of Article 267 TFEU.

25In that regard, it should be borne in mind that, in accordance with settled caselaw, in order to assess whether a body making a reference is a ‘court or tribunal’, which is a question governed by EU law alone, the Court will take account of a number of factors, such as whether the body is established by law, whether it is permanent, whether its jurisdiction is compulsory, whether its procedure is inter partes, whether it applies rules of law and whether it is independent (judgment of 20 September 2018 Montte, C-546/16, ECLI:EU:C:2018:752, paragraph 21 and the caselaw cited).

26In the present case, first, it is clear from the order for reference that the Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Administrative Board of Contract Appeals of the Autonomous Community of the Basque Country) is a permanent and independent body established by law, and which adopts its decisions on the basis of purely legal criteria at the end of an inter partes procedure. Regarding, more specifically, that body’s independence, that order explains that that body, inasmuch as it is not subject to any hierarchical constraint and does not receive instructions from third parties, carries out its functions objectively, impartially and entirely autonomously.

27Secondly, as regards the compulsory nature of its jurisdiction, within the meaning of the Court’s caselaw on Article 267 TFEU, the Court has already held that the decisions of the administrative boards of contract appeals of autonomous

communities, whose jurisdiction does not depend on the parties' agreement, are binding for those parties, even if the bringing of an action is optional (see, to that effect, judgment of 20 September 2018 Montte, C-546/16, ECLI:EU:C:2018:752, paragraphs 23 and 24 and the caselaw cited).

28 Those considerations are not called into question by the Court's caselaw resulting from the judgment of 21 January 2020, Banco de Santander (C-274/14, ECLI:EU:C:2020:17), to the extent that, as the Spanish Government observes in its written observations, the members of that board benefit from a guarantee of irremovability, which is established by the national legislation, exceptions to which are permitted only on the grounds expressly set out by that legislation.

29 It follows that the Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Administrative Board of Contract Appeals of the Autonomous Community of the Basque Country) fulfils the necessary criteria to be regarded as a national court or tribunal for the purposes of Article 267 TFEU, and the questions referred to the Court are admissible.

Consideration of the questions referred

The first question

30 At the outset, it should be observed that, as stated in paragraph 14 of the present judgment, the subject matter of the contract at issue is 'Social services without accommodation' (CPV code 85312000-9), listed in Annex IV to the LCSP, which, according to the referring court, corresponds to Annex XIV to Directive 2014/24.

31 In accordance with Article 4(d) of that directive, the latter only applies to contracts listed in that Annex XIV if the value of those contracts is equal to or greater than the threshold of EUR 750 000 laid down in that provision.

32 In the present case, it is clear from the order for reference that the contract at issue has an estimated value of EUR 166 250, which is thus lower than that threshold. However, according to that decision, and as confirmed by the Spanish government at the hearing, the Spanish legislature intended to make the provisions of Directive 2014/24 applicable, directly and unconditionally, to contracts whose value was lower than that threshold. More specifically, that legislature decided, when adopting Article 145 of the LCSP, read in conjunction with the fortyseventh additional provision to that law, which transposes Article 67 of Directive 2014/24 relating to award criteria, to extend the application of that latter provision to contracts whose value was lower than that threshold.

33 As is clear from the Court's settled caselaw, where, in regulating situations outside the scope of an act of EU law, national legislation seeks to adopt, directly and

unconditionally, the same solutions as those adopted in that act, it is clearly in the interest of the European Union that provisions taken from that EU law be given a uniform interpretation. That means that future differences of interpretation can be forestalled and identical treatment of internal situations and situations falling within the scope of those provisions can be ensured (judgments of 18 October 1990, Dzodzi, C-297/88 and C-197/89, ECLI:EU:C:1990:360, paragraphs 36 and 37, and of 16 June 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, ECLI:EU:C:2022:472, paragraph 55 and the caselaw cited).

34It follows that, even if the value of the contract at issue is lower than that laid down in Article 4(d) of Directive 2014/24, there is a clear interest in the Court ruling on the first question referred.

35By that question, the referring court asks, in essence, whether Article 67(1) of Directive 2014/24 must be interpreted as meaning that a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract, allows the contracting authority to identify the most economically advantageous tender, within the meaning of that provision.

36In the first place, Article 67(1) of Directive 2014/24, read in conjunction with recital 89 thereof, provides that contracting authorities are to base their decision primarily on the criterion of the most economically advantageous tender for the award of public contracts.

37According to Article 67(2), that criterion must be assessed from the point of view of the contracting authority on the basis of price or cost, using a costeffectiveness approach, and may take into account the best pricequality ratio, which is to be assessed on the basis of criteria including qualitative, environmental and/or social aspects linked to the subject matter of the public contract concerned. Read in conjunction with recitals 90 and 92 of Directive 2014/24, that provision sets out, in points (a) to (c), a nonexhaustive list of award criteria that may be used, including, *inter alia*, social aspects.

38It follows that, in the absence of an exhaustive list of award criteria, Article 67(2) of that directive allows the contracting authority to establish award criteria that include social aspects provided that the criteria relating to those aspects are linked to the subject matter of the public contract concerned.

39In that regard, it should be recalled that the Court has held that contracting authorities are entitled to choose award criteria based on considerations of a social

nature, which may concern the persons using or receiving the services which are the object of the contract, but also other persons (see, to that effect, judgment of 10 May 2012, Commission v Netherlands, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284, paragraph 85).

40It is therefore necessary to determine whether an award criterion which, like the criterion at issue, takes into consideration an increase in the total payroll for staff performing a public contract above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, may be regarded as one of the 'social aspects linked to the subject matter of the public contract concerned'.

41As the Advocate General observed, in essence, in points 36 and 37 of his Opinion, since the award criterion relates to the increase in the total payroll that the tenderer proposes to apply to persons performing the contract compared with the level of salaries resulting from the application of the sectoral collective agreement, it must be considered that that criterion relates, given its very nature, to one of the 'social aspects' within the meaning of Article 67(2) of Directive 2014/24, which is a concept that must be interpreted broadly.

42In the second place, in order for a contracting authority to be able to identify the most economically advantageous tender by means of an award criterion relating to a 'social aspect', it must be pointed out that such a criterion must still comply with the other conditions laid down in Article 67(2) to (5) of that directive, read in conjunction with recitals 90 and 92 thereof, namely, in particular, to be linked to the subject matter of the contract and not to confer on the contracting authority an unrestricted freedom of choice.

43In that regard, it should be noted that the referring court has doubts only as to, first, whether there is a link between the subject matter of the contract and the criterion at issue, which may be too general to allow the contract at issue to be awarded and, second, the possible infringement of the principle of equal treatment between tenderers resulting from that criterion.

44In that context, as regards, first, the condition relating to the link between the criterion at issue and the subject matter of the contract, it is apparent from Article 67(3) of Directive 2014/24, read in conjunction with recital 97 thereof, that the award criteria are deemed to be linked to the subject matter of the public contract where they relate to the services to be provided under the contract in any respect and at any stage of their life cycle, including the factors involved in the specific process of providing those services and even where those factors do not form part of their material content.

45The broad wording of that provision does not therefore preclude, in a given situation, a contracting authority from taking into consideration, by means of a

criterion for the award of a contract for social services without accommodation, the increase in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract compared with the level of salaries resulting from the application of the sectoral collective agreement.

46It is apparent from paragraph 44 of the present judgment that the existence of a link between the criterion at issue and the subject matter of the contract at issue must therefore be assessed taking into account the specific features of the service which is the subject matter of the contract. In the present case, although it is for the referring court to assess whether there is such a link, it should be noted that that contract is characterised, on the one hand, by the high intensity of labour which it requires and, on the other hand, by the difficulty encountered by the contracting authority in offering a continuous and highquality service to persons to whom that service is provided, namely persons who are disadvantaged and in a vulnerable situation.

47As the Advocate General observed in points 46 to 48 of his Opinion, it must be considered that (i) the remuneration received by the successful tenderer to supply the service it provides is largely determined by the cost of the salaries of the staff performing the service, with the result that the criterion at issue is linked to the subject matter of the contract; and that (ii) in a contract of such a nature, it is not unreasonable to consider that an award criterion which takes into consideration a more favourable remuneration of the staff performing the contract than that provided for by the sectoral collective agreement in force may contribute to that objective by improving the quality, accessibility and continuity of the service for persons receiving that service, namely persons who are disadvantaged and in a vulnerable situation, since more favourable remuneration would have the effect of retaining the staff performing the contract and allowing the recruitment of more qualified staff.

48Moreover, that interpretation is supported by Article 76(2) of Directive 2014/24, which, as regards the social services listed in Annex XIV to that directive, provides that contracting authorities may take into account the need to ensure the quality, continuity, accessibility and availability of services, as well as the specific needs of different categories of users, including disadvantaged and vulnerable categories.

49Thus, by taking into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract, the contracting authority is capable of promoting the increased quality, continuity and availability of social services without accommodation, which is the subject matter of the contract at issue.

50Secondly, as regards the referring court's concerns as to the possible infringement of the principle of equal treatment between tenderers that the criterion at issue might cause, in that it would place at a disadvantage those tenderers who have less capacity to pay wages higher than the sectoral collective agreement in force requires, such as small and mediumsized undertakings, which could nevertheless submit competitive bids on account of their lower wage costs, the following should be recalled.

51In accordance with Article 67(4) of Directive 2014/24, read in the light of recital 90 of that directive, the award criteria do not have the effect of conferring an unrestricted freedom of choice on the contracting authority. They must ensure compliance with the principles of transparency, nondiscrimination and equal treatment when awarding contracts, in order to enable an objective comparison of the relative value of the tenders to be made.

52In accordance with the first subparagraph of Article 18(1) of Directive 2014/24, contracting authorities are to treat economic operators equally and without discrimination. The purpose of the principles of equal treatment and nondiscrimination is to encourage the development of healthy and effective competition between tenderers participating in a public procurement procedure. In accordance with those principles, tenderers must be on an equal footing both when they formulate their tenders and when those tenders are being assessed by the contracting authority (see, to that effect, judgment of 13 June 2024, BibMedia, C-737/22, ECLI:EU:C:2024:495, paragraph 30). Those principles require comparable situations not to be treated differently and different situations not to be treated alike, unless such treatment is objectively justified (judgment of 6 October 2021, Conacee, C-598/19, ECLI:EU:C:2021:810, paragraph 36).

53The second subparagraph of Article 18(1) of that directive also provides that the contracting authority may not adopt award criteria which unduly favour or disadvantage certain economic operators because of its own characteristics or creates artificial barriers for certain operators.

54In the present case, however, it must be stated that the Court does not have before it information making it possible to determine whether the criterion at issue is capable of creating such a discriminatory effect against certain operators, such as small and mediumsized undertakings.

55However, while it is for the referring court to carry out that examination, it must be borne in mind that that examination must be carried out in the light of the documentation available to the contracting authority when determining its needs, as well as in the light of any consultations with users or beneficiaries of the service and

the staff performing that service which it may have carried out in advance, as well as any consultations prior to the contract which it may have carried out or any other document which would substantiate the existence of an exclusionary effect brought about by such an award criterion.

56 Having regard to the foregoing considerations, the answer to the first question referred is that Article 67(1) of Directive 2014/24 must be interpreted as meaning that a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract, allows the contracting authority to identify the most economically advantageous tender, within the meaning of that provision.

The second question

57 By its second question, the referring court asks, in essence, whether Directive 96/71 and Article 56 TFEU must be interpreted as precluding a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing that contract.

58 The Spanish Government and the European Commission contend that that question is inadmissible on the ground that the dispute in the main proceedings does not have a crossborder element, which is necessary for the interpretation of both Article 56 TFEU and Directive 96/71. First, no tenderer established in the territory of a Member State other than that to which the contracting authority belongs participated in the procedure for the award of the contract at issue, second, the provision of services which is the subject of that contract is not a transnational provision of services involving the posting of workers and, third, the nature of the contract and its low value do not have a crossborder element.

59 In that regard, it should be noted that, as is apparent from paragraphs 14 and 15 of the present judgment, the contract at issue is a contract for social services without accommodation, the value of which, amounting to EUR 166 250, does not exceed the threshold laid down in Article 4(d) of Directive 2014/24. As is apparent from recital 114 of that directive, services of that nature have a limited transnational dimension since they are provided within a particular context that varies widely amongst Member States, due to different cultural traditions which differ to the point that they are generally not of interest to providers from other Member States, unless there is concrete indication to the contrary, such as EU financing for crossborder projects.

60It must be recalled, in that regard, that a conclusion that there is certain crossborder interest cannot be inferred hypothetically from certain factors which, considered in the abstract, could constitute evidence to that effect, but must be the positive outcome of a specific assessment of the circumstances of the contract at issue. More specifically, the referring court may not merely submit to the Court evidence showing that certain crossborder interest cannot be ruled out but must, on the contrary, provide information capable of proving that it exists (judgment of 6 October 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, ECLI:EU:C:2016:747, paragraph 22).

61However, the referring court does not provide any specific information in the order for reference establishing a crossborder element.

62Moreover, it is for the referring court to indicate to the Court, in accordance with the requirements of Article 94 of the Rules of Procedure of the Court of Justice, in what way the dispute pending before it, despite its purely domestic character, has a connecting factor with the provisions of EU law relating to the fundamental freedoms that makes the requested preliminary ruling concerning the interpretation of those provisions necessary for the purpose of resolving that dispute (judgments of 15 November 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874, paragraph 55, and of 14 July 2022, ASADE, C-436/20, ECLI:EU:C:2022:559, paragraph 47).

63It must be stated that the referring court does not explain why, despite the purely internal nature of the dispute pending before it, it is necessary to interpret Article 56 TFEU. More specifically, that court does not expressly state that it is in one of the situations referred to in paragraphs 50 to 53 of the judgment of 15 November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874).

64The second question referred for a preliminary ruling is therefore inadmissible.

The third question

65By its third question, the referring court asks, in essence, whether Article 28 of the Charter must be interpreted as precluding a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which, first, takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract and, second, requires that tenderer to specify, after a collective negotiation with the representatives of that staff, the elements of remuneration covered by that salary increase and to endeavour to conclude a collective agreement applying to that staff.

66As a preliminary point, it should be noted that, in accordance with Article 51(1) of the Charter, the provisions of the Charter are addressed to the Member States only when they are implementing EU law. The concept of 'implementing Union law'

presupposes a degree of connection between an act of EU law and the national measure in question, above and beyond the matters covered being closely related or one of those matters having an indirect impact on the other (judgment of 28 November 2024, PT (Agreement concluded between the prosecutor and the perpetrator of an offence), C-432/22, ECLI:EU:C:2024:987, paragraph 35 and the caselaw cited).

67In that regard, it should be noted that it is apparent from the order for reference that the LCSP, which is applicable to the dispute in the main proceedings, is the legislative act that transposes Directive 2014/24 into national law. Furthermore, as is apparent from paragraphs 30 to 34 of the present judgment, where the value of the contract at issue is below the threshold laid down in Article 4(d) of Directive 2014/24, it is provided in Article 145 of the LCSP, read in conjunction with the fortyseventh additional provision of that law, and as the Spanish Government confirmed at the hearing, that the national legislation is to comply, directly and unconditionally, with that directive for solutions that it provides in situations not covered by that directive. It therefore follows that, as the Advocate General observed in point 23 of his Opinion, Article 28 of the Charter is applicable.

68It should be recalled that, under that provision, workers and employers, or their respective organisations, have, in accordance with EU law and national laws and practices, in particular the right to negotiate and conclude collective agreements at the appropriate levels.

69Having regard to the EU acquis in this area and, in particular, to the first paragraph of Article 152 TFEU, which provides that the European Union ‘recognises and promotes the role of the social partners at its level, taking into account the diversity of national systems’ and that it ‘facilitate[s] dialogue between the social partners, [while] respecting their autonomy’, it should be noted that Article 28 of the Charter presupposes that those partners are autonomous. That autonomy means that, during the negotiation stage of an agreement by the social partners, which exclusively involves the latter, they may engage in dialogue and act freely without receiving any order or instruction from whomsoever and, in particular, not from the Member States or the EU institutions (see, to that effect, judgment of 15 December 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983, paragraph 72 and the caselaw cited).

70It follows that the social partners enjoy broad discretion not only in their choice to pursue a particular aim in the field of social and employment policy, but also in the definition of measures capable of achieving it (judgment of 15 December 2022, TimePartner Personalmanagement, C-312/21, ECLI:EU:C:2022:983, paragraph 73 and the caselaw cited).

71Where the right of collective bargaining is covered by provisions of EU law, it must, within the scope of that law, be exercised in compliance with it. While the social partners thus enjoy broad discretion in the negotiation and conclusion of collective agreements, that discretion is circumscribed by the obligation to ensure compliance with EU law (judgment of 15 December 2022, *TimePartner Personalmanagement*, C-312/21, ECLI:EU:C:2022:983, paragraphs 74 and 75 and the caselaw cited).

72In the present case, it is apparent from the order for reference that the criterion at issue is limited to requiring, first, the tenderer to specify, within a maximum period of one month from the conclusion of the contract, and after negotiation with the staff representatives, the elements of remuneration to which the salary increase applies and, second, the successful tenderer to endeavour to conclude an agreement governing the working conditions of the staff assigned to the contract.

73Neither of the two aspects of that criterion appears to undermine the autonomy of the social partners in the negotiation of a collective agreement.

74As the Advocate General observed in point 70 of his Opinion, rather than undermining the right to collective bargaining of the employer awarded the contract, on the one hand, and the representatives of the staff responsible for performing the contract, on the other hand, the criterion at issue seeks to facilitate dialogue between the social partners and, therefore, encourages the exercise of that right by requiring merely that the successful tenderer endeavour to conclude a collective agreement with the representatives of the staff assigned to perform the contract, without encroaching on the latter's right to participate in the determination of the elements of the salary increase and working conditions. The requirement under the award criterion that the successful tenderer negotiate the elements of the salary increase with the representatives of the staff assigned to perform a public contract pursuant to an undertaking made in its tender cannot a priori compel those representatives to accept all the proposals contained in the tenderer's offer within the period prescribed by the award criterion, which is, however, a matter for the referring court to verify.

75Lastly, as regards the referring court's question concerning the fact that the conclusion of such a collective agreement may lead to the creation of a difference in remuneration between the staff responsible for performing the contract at issue and those assigned to perform another comparable contract, in so far as the former will benefit from more favourable remuneration, it must be held that the order for reference does not contain any information as to the actual effects of the criterion at issue on the remuneration of staff within the undertaking to which that contract is awarded. Consequently, the Court is not in a position to address in a sufficiently informed manner that aspect of the referring court's questions.

76 Having regard to the foregoing considerations, Article 28 of the Charter must be interpreted as not precluding a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which, first, takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract and, second, requires that tenderer to specify, after collective negotiation with the representatives of that staff, the elements of remuneration covered by that salary increase and to endeavour to conclude a collective agreement applying to that staff.

Costs

77 Since these proceedings are, for the parties to the main proceedings, a step in the action pending before the national court, the decision on costs is a matter for that court. Costs incurred in submitting observations to the Court, other than the costs of those parties, are not recoverable.

On those grounds, the Court (Second Chamber) hereby rules:

1. Article 67(1) of Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC

must be interpreted as meaning that a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract, allows the contracting authority to identify the most economically advantageous tender, within the meaning of that provision.

2. Article 28 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union must be interpreted as not precluding a criterion for the award of a public contract for social services without accommodation which, first, takes into consideration an increase, above the level resulting from the application of the sectoral collective agreement in force, in the total payroll that the tenderer proposes to apply to the staff performing the contract and, second, requires that tenderer to specify, after collective negotiation with the representatives of that staff, the elements of remuneration covered by that salary increase and to endeavour to conclude a collective agreement applying to that staff.

Signatures

Tenor:

1) L'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE,

doit être interprété en ce sens que :

un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché permet au pouvoir adjudicateur d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, au sens de cette disposition.

2) L'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui, d'une part, prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché et, d'autre part, oblige ce soumissionnaire à préciser, après une négociation collective avec les représentants de ce personnel, les éléments de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale ainsi qu'à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant audit personnel.

Gründe:

1La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectués dans le cadre d'une prestation de services (JO 1996, L 18, p. 1), de l'article 56 TFUE ainsi que de l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

2Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) à l'Ayuntamiento de Ortuella (administration communale d'Ortuella, Espagne) au sujet de la légalité d'un critère d'attribution figurant dans le cahier des charges d'un marché de services passé par cette administration.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3Les considérants 89, 90, 92, 97, 98 et 114 de la directive 2014/24 énoncent :

« (89) Les critères d'attribution constituent une notion essentielle de la présente directive. Il importe par conséquent que les dispositions correspondantes soient présentées d'une manière aussi simple et rationnelle que possible. À cette fin, les termes "offre économiquement la plus avantageuse" peuvent être utilisés comme notion prépondérante, puisque toutes les offres retenues devraient en fin de compte être sélectionnées en fonction de ce que le pouvoir adjudicateur concerné considère comme étant la meilleure solution sur le plan économique parmi celles proposées. [...]

(90) Le marché devrait être attribué selon des critères objectifs qui assurent le respect des principes de transparence, de nondiscrimination et d'égalité de traitement, dans le but de garantir une comparaison objective de la valeur relative des offres afin de déterminer, dans des conditions de concurrence effective, quelle est l'offre économiquement la plus avantageuse. Il convient d'indiquer expressément que l'offre économiquement la plus avantageuse devrait être évaluée sur la base du meilleur rapport qualité/prix, qui devrait dans tous les cas comporter un élément en rapport avec le prix ou le coût. Il y a également lieu de préciser que cette évaluation de l'offre économiquement la plus avantageuse pourrait aussi être fondée exclusivement sur le prix ou le rapport coût/efficacité. Il convient par ailleurs de rappeler que les pouvoirs adjudicateurs sont libres de fixer des normes de qualité adéquates en arrêtant des spécifications techniques ou des conditions d'exécution du marché.

Pour favoriser les passations de marchés publics davantage orientées vers la qualité, les États membres devraient être autorisés à interdire ou [à] limiter, lorsqu'ils le jugent approprié, le recours au seul critère de prix ou de coût pour évaluer l'offre économiquement la plus avantageuse.

Afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement lors de l'attribution des marchés, les pouvoirs adjudicateurs devraient être tenus d'instaurer la transparence nécessaire pour permettre à tous les soumissionnaires d'être raisonnablement informés des critères et des modalités qui seront appliqués lors de la décision d'attribution du marché. Les pouvoirs adjudicateurs devraient par conséquent être tenus d'indiquer les critères d'attribution du marché, ainsi que la pondération relative qui sera conférée à chacun d'entre eux. [...]

...

(92) Lorsqu'ils évaluent le meilleur rapport qualité/prix, les pouvoirs adjudicateurs devraient établir les critères économiques et qualitatifs liés à l'objet du marché qu'ils appliqueront à cette fin. Ces critères devraient donc permettre une évaluation comparative du niveau de prestation offert par chaque soumissionnaire par rapport

à l'objet du marché, tel qu'il est défini dans les spécifications techniques. Dans le cadre du meilleur rapport qualité/prix, une liste non exhaustive de critères d'attribution susceptibles d'être utilisés, comprenant notamment les aspects sociaux et environnementaux, figure dans la présente directive. Il y a lieu d'encourager les pouvoirs adjudicateurs à retenir les critères d'attribution qui leur permettent d'obtenir des travaux, des fournitures ou des services de grande qualité qui correspondent idéalement à leurs besoins.

Les critères retenus ne devraient pas conférer une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur, ils devraient garantir une concurrence effective et équitable et être accompagnés de modalités qui permettent de vérifier effectivement les informations fournies par les soumissionnaires.

Afin de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, il convient que la décision d'attribution du marché ne soit pas fondée exclusivement sur des critères autres que le coût. Les critères qualitatifs devraient dès lors être assortis d'un critère de coût qui pourrait être, au choix du pouvoir adjudicateur, soit le prix, soit une approche coût/efficacité telle que le coût du cycle de vie. Toutefois, les critères d'attribution ne devraient pas avoir d'incidence sur l'application de dispositions nationales établissant la rémunération de certains services ou imposant un prix fixe pour certaines fournitures.

...

(97) En outre, afin que les considérations sociales et environnementales soient mieux prises en compte dans les procédures de passation de marché, il convient que les pouvoirs adjudicateurs soient autorisés à appliquer des critères d'attribution ou des conditions d'exécution de marché liés aux travaux, produits ou services à fournir en vertu du marché public sous tous leurs aspects et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, depuis l'extraction des matières premières utilisées pour le produit jusqu'au stade de l'élimination de celui-ci, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation et ses conditions, desdits travaux, produits ou services, ou dans un processus spécifique lié à un stade ultérieur de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel. [...]

Toutefois, la condition de l'existence d'un lien avec l'objet du marché exclut les critères et conditions relatifs à la politique générale de l'entreprise, qui ne peuvent être considérés comme un élément caractérisant le processus spécifique de production ou de fourniture des travaux, produits ou services achetés. Les pouvoirs adjudicateurs ne devraient dès lors pas être autorisés à exiger des soumissionnaires

qu'ils aient mis en place une politique particulière de responsabilité sociale ou environnementale de l'entreprise.

(98) Il est essentiel que les critères d'attribution ou les conditions d'exécution du marché concernant les aspects sociaux du processus de production aient trait aux travaux, produits ou services à fournir en vertu du marché. En outre, ils devraient être appliqués conformément à la directive [96/71], selon l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, et ne devraient pas être retenus ou appliqués de telle façon qu'ils créent une discrimination directe ou indirecte à l'encontre d'opérateurs économiques d'autres États membres ou de pays tiers parties à [l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les marchés publics (AMP)] ou à des accords de libre-échange auxquels l'Union [européenne] est partie. Dès lors, les exigences concernant les conditions de travail de base réglementées par la directive [96/71], telles que les taux minimaux de rémunération, devraient demeurer au niveau établi par le droit national ou par des conventions collectives appliqués conformément au droit de l'Union dans le cadre de ladite directive.

...

(114) Certaines catégories de services conservent, par leur nature intrinsèque, une dimension transnationale limitée, à savoir les services consistant en des services à la personne tels que certains services sociaux, de santé et d'éducation. Ces services sont fournis dans un cadre spécifique qui varie grandement d'un État membre à l'autre, du fait de traditions culturelles différentes. Il convient dès lors de mettre en place un régime spécifique pour les marchés publics portant sur de tels services, dont le seuil est plus élevé que celui qui s'applique à d'autres services.

Les services à la personne dont la valeur n'atteint pas ce seuil n'intéresseront généralement pas les prestataires d'autres États membres sauf indication concrète du contraire, par exemple lorsque l'Union intervient dans le financement de projets transfrontaliers.

Les marchés de services à la personne dépassant ce seuil devraient être soumis à des obligations de transparence à l'échelle de l'Union. Compte tenu de l'importance du contexte culturel et du caractère sensible de ces services, les États membres devraient avoir un large pouvoir d'appréciation pour organiser le choix des prestataires de services de la manière qu'ils jugent la plus appropriée. Les règles de la présente directive tiennent compte de cet impératif, en n'imposant que le respect de principes fondamentaux de transparence et d'égalité de traitement et en veillant à ce que les pouvoirs adjudicateurs soient en mesure d'appliquer des critères de qualité spécifiques pour le choix de prestataires de services, tels que ceux définis dans le

cadre volontaire européen pour la qualité des services sociaux, publié par le comité de la protection sociale. [...] »

4L'article 4 de la directive 2014/24, intitulé « Montants des seuils », est libellé comme suit :

« La présente directive s'applique aux marchés dont la valeur estimée hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est égale ou supérieure aux seuils suivants :

...

d) 750 000 [euros] pour les marchés publics de services portant sur des services sociaux et d'autres services spécifiques énumérés à l'annexe XIV. »

5Le chapitre II de cette directive, intitulé « Règles générales », comprend l'article 18 de celle-ci, lui-même intitulé « Principes de la passation de marchés », qui dispose, à son paragraphe 1 :

« Les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée.

Un marché ne peut être conçu dans l'intention de le soustraire au champ d'application de la présente directive ou de limiter artificiellement la concurrence. La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'un marché est conçu dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques.

»

6L'article 67 de ladite directive, intitulé « Critères d'attribution du marché », prévoit :

« 1. Sans préjudice des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales relatives au prix de certaines fournitures ou à la rémunération de certains services, les pouvoirs adjudicateurs se fondent, pour attribuer les marchés publics, sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

2. L'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur est déterminée sur la base du prix ou du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, telle que le coût du cycle de vie, conformément à l'article 68, et peut tenir compte du meilleur rapport qualité/prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné. Il peut s'agir, par exemple, des critères suivants :

a) la qualité, y compris la valeur technique, les caractéristiques esthétiques et fonctionnelles, l'accessibilité, la conception pour tous les utilisateurs, les caractéristiques sociales, environnementales et innovantes et la commercialisation et ses conditions;

b) l'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché, lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché; ou

c) le service après-vente, l'assistance technique et les conditions de livraison, telles que la date de livraison, le mode de livraison et le délai de livraison ou d'exécution.

Le facteur coût peut également prendre la forme d'un prix ou d'un coût fixe sur la base duquel les opérateurs économiques seront en concurrence sur les seuls critères de qualité.

Les États membres peuvent prévoir que les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent pas uniquement utiliser le prix ou le coût comme seul critère d'attribution ou limiter cette utilisation à certaines catégories de pouvoirs adjudicateurs ou certains types de marchés.

3. Les critères d'attribution sont réputés être liés à l'objet du marché public lorsqu'ils se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en vertu du marché à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans :

a) le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation desdits travaux, produits ou services; ou

b) un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel.

4. Les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur. Ils garantissent la possibilité d'une véritable concurrence et sont assortis de précisions qui permettent de vérifier concrètement les informations fournies par les soumissionnaires pour évaluer dans quelle mesure les offres répondent aux critères d'attribution. En cas de doute, les pouvoirs adjudicateurs vérifient concrètement l'exactitude des informations et éléments de preuve fournis par les soumissionnaires.

5. Le pouvoir adjudicateur précise, dans les documents de marché, la pondération relative qu'il attribue à chacun des critères choisis pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, sauf lorsqu'elle est déterminée sur la seule base du prix.

Cette pondération peut être exprimée en prévoyant une fourchette avec un écart maximum approprié.

Lorsque la pondération n'est pas possible pour des raisons objectives, le pouvoir adjudicateur indique les critères par ordre décroissant d'importance. »

7Aux termes de l'article 74 de la même directive, intitulé « Attribution de marchés pour des services sociaux et d'autres services spécifiques » :

« Les marchés publics pour les services sociaux et d'autres services spécifiques énumérés à l'annexe XIV sont attribués conformément au présent chapitre lorsque la valeur des marchés est égale ou supérieure au seuil indiqué à l'article 4, point d). »

8L'article 76 de la directive 2014/24, intitulé « Principes d'attribution de marchés », dispose :

« 1. Les États membres mettent en place, pour la passation des marchés relevant du présent chapitre, des règles nationales afin de garantir que les pouvoirs adjudicateurs respectent les principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques. Les États membres sont libres de déterminer les règles de procédure applicables, tant que celles-ci permettent aux pouvoirs adjudicateurs de prendre en compte les spécificités des services en question.

2. Les États membres veillent à ce que les pouvoirs adjudicateurs puissent prendre en compte la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité, le caractère abordable, la disponibilité et l'exhaustivité des services, les besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris des catégories défavorisées et vulnérables, la participation et l'implication des utilisateurs, ainsi que l'innovation. Les États membres peuvent également prévoir que le choix du prestataire de services est opéré sur la base de l'offre présentant le meilleur rapport qualité/prix, en tenant compte de critères de qualité et de durabilité en ce qui concerne les services à caractère social. »

9L'annexe XIV de cette directive comporte un tableau, intitulé « Services visés à l'article 74 », et mentionne le code CPV 85312000-9.

Le droit espagnol

10L'article 1^{er} de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (loi 9/2017 relative aux marchés publics, transposant dans l'ordre juridique espagnol les directives 2014/23/UE et [2014/24] du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014), du 8 novembre 2017 (BOE no 272, du 9 novembre 2017, ci-après la « LCSP »), intitulé « Objet et finalité », dispose, à son paragraphe 3 :

« Dans toute passation de marché public, des critères sociaux et environnementaux sont inclus de manière transversale et impérative pour autant qu'ils soient liés à l'objet du marché, tant il est vrai que leur inclusion permet un meilleur rapport qualité/prix de la prestation contractuelle, ainsi qu'une plus grande et meilleure

efficacité dans l'utilisation des fonds publics. L'accès aux marchés publics est également facilité pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de l'économie sociale. »

11L'article 145 de cette loi, intitulé « Exigences et types de critères d'attribution des marchés », prévoit :

« 1. Les marchés sont attribués en utilisant une pluralité de critères d'attribution sur la base du meilleur rapport qualité/prix.

Pour autant que cela soit justifié au regard du dossier, les marchés peuvent être attribués selon des critères fondés sur une approche reposant sur le meilleur rapport coût/efficacité, sur la base du prix ou du coût, comme le calcul du coût du cycle de vie conformément à l'article 148.

2. Le meilleur rapport qualité/prix est évalué sur la base de critères économiques et qualitatifs.

Les critères qualitatifs fixés par le pouvoir adjudicateur pour évaluer le meilleur rapport qualité/prix peuvent inclure des aspects environnementaux ou sociaux, liés à l'objet du marché de la manière prévue au paragraphe 6 du présent article, qui peuvent être, entre autres, les suivants :

1. la qualité, y compris la valeur technique, les caractéristiques esthétiques et fonctionnelles, l'accessibilité, la conception universelle ou la conception pour tous les usagers, les caractéristiques sociales, environnementales et innovantes, ainsi que la commercialisation et ses conditions;

...

Les caractéristiques sociales du marché portent notamment sur les finalités suivantes : la promotion de l'intégration sociale des personnes handicapées, défavorisées ou appartenant à des groupes vulnérables parmi les personnes affectées à l'exécution du marché et, de manière générale, l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ou en situation ou menacées d'exclusion sociale; la soustraction auprès de centres spéciaux d'emploi ou d'entreprises d'insertion; les plans d'égalité entre les femmes et les hommes appliqués dans l'exécution du marché et, de manière générale, l'égalité entre les femmes et les hommes; la promotion de l'embauche de femmes; la conciliation de la vie professionnelle, personnelle et familiale; l'amélioration des conditions de travail et des salaires; la stabilité de l'emploi; l'embauche d'un plus grand nombre de personnes pour l'exécution du marché; la formation et la protection de la santé et de la sécurité au travail; l'application de critères éthiques et de responsabilité sociale à l'exécution

du marché; ou les critères relatifs à la fourniture ou à l'utilisation de produits issus du commerce équitable lors de l'exécution du marché.

2. L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel affecté à l'exécution du marché, pour autant que la qualité de ce personnel puisse affecter de manière significative la meilleure exécution du marché.

... »

12La quarante-septième disposition additionnelle de ladite loi, intitulée « Principes applicables aux contrats de concession de services énumérés à l'annexe IV et aux marchés de services à caractère social, éducatif ou de santé énumérés à l'annexe IV », dispose :

« Sans préjudice de l'application des dispositions de la présente loi et, entre autres, de celles relatives à l'établissement des spécifications techniques, des conditions minimales de solvabilité, des critères d'attribution et des conditions particulières d'exécution, les pouvoirs adjudicateurs veillent, à tous les stades de la procédure de passation de contrats de concession de services énumérés à l'annexe IV et de marchés à caractère social, éducatif ou de santé également énumérés à l'annexe IV, à la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité, le caractère abordable, la disponibilité et l'exhaustivité des services, de répondre aux besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris les catégories défavorisées et vulnérables, et d'assurer l'implication des utilisateurs des services, ainsi que l'innovation dans la fourniture du service.

En outre, lors de l'établissement des critères d'attribution des marchés visés dans la présente disposition additionnelle, le pouvoir adjudicateur peut se référer à des aspects tels que : l'expérience du personnel affecté au marché dans la fourniture de services destinés à des secteurs particulièrement défavorisés ou dans la prestation de services de nature analogue dans les conditions prévues à l'article 145; le réinvestissement des bénéfices tirés dans l'amélioration des services qu'il fournit; la mise en place de mécanismes de participation, d'information et d'orientation des utilisateurs. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

13Le 13 juin 2023, l'AESTE a introduit un recours spécial en matière de marchés publics devant l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics, Espagne), qui est la juridiction de renvoi, dirigé contre le cahier des charges du marché de « [s]ervice d'aide à domicile de l'administration communale d'Ortuella », passé par cette administration (ci-après le « marché litigieux »).

14Le marché litigieux a pour objet « l'exécution du service d'aide à domicile de l'administration communale d'Ortuella afin de fournir un service collectif à caractère social dans le cadre duquel sont exercées, grâce à un personnel préparé, formé et supervisé, des activités préventives, éducatives et d'assistance en faveur des familles et/ou des personnes ayant des difficultés à maintenir ou à préserver leur bien-être physique, social et/ou affectif, en essayant de faire en sorte que les usagers puissent continuer à vivre à leur domicile et/ou dans leur environnement tant que cela s'avère possible et approprié ». Selon la juridiction de renvoi, ce marché concerne des « [s]ervices sociaux sans hébergement » (CPV 85312000-9), au sens de l'annexe IV de la LCSP, qui correspondrait à l'annexe XIV de la directive 2014/24.

15La valeur estimée dudit marché s'élève à 166 250 euros.

16Par son recours, l'AESTE demande l'annulation du critère d'attribution qui figure dans le cahier des clauses administratives particulières du marché litigieux et qui prévoit l'attribution d'un nombre maximal de 40 points en cas d'augmentation de la masse salariale du soumissionnaire (ci-après le « critère litigieux »). Ce critère se lit comme suit :

« Il est tenu compte, en prenant comme référence les salaires fixés dans la convention collective du secteur, des salaires plus élevés (augmentation de la masse salariale) que l'entreprise soumissionnaire propose d'appliquer aux personnes exécutant le marché.

Le pourcentage d'augmentation salariale est pris en considération en tenant compte du salaire de base et du supplément de salaire prévu par la convention collective versés à tous les travailleurs devant être repris, en appliquant la formule suivante :
 $\text{points} = P \times A/B$.

Les points correspondent au nombre total de points attribués à la proposition.

P est le nombre maximal de points à attribuer, à savoir 40 points.

A est le pourcentage le plus élevé de toutes les offres soumises.

B est le pourcentage prévu par l'offre à évaluer.

Sont prises en considération les offres qui proposent un pourcentage d'augmentation à appliquer aux personnes exécutant le marché. Les offres qui ne proposent aucune augmentation se voient attribuer 0 point.

Dans un délai maximal d'un mois à compter de la conclusion du contrat, et après négociation avec les représentants du personnel, les éléments de la rémunération auxquels cette augmentation salariale s'applique sont précisés. De même, l'entreprise adjudicataire s'efforce de conclure un accord (convention collective du

service d'aide à domicile d'Ortuella) régissant les conditions de travail du personnel affecté au marché. »

17La juridiction de renvoi éprouve des doutes quant à la conformité du critère litigieux au droit de l'Union.

18Premièrement, elle s'interroge sur le point de savoir si ce critère permet d'identifier l'« offre économiquement la plus avantageuse », au sens de l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24. À cet égard, alors que le pouvoir adjudicateur allègue que ledit critère vise à augmenter la rémunération du personnel chargé d'exécuter le service faisant l'objet du marché litigieux et, partant, à améliorer la stabilité et la continuité dans la fourniture de ce service, cette juridiction semble considérer que le lien entre une telle augmentation salariale et l'amélioration du service est trop hypothétique pour pouvoir déterminer l'attribution de ce marché.

19Deuxièmement, ladite juridiction souligne qu'il ressort du considérant 98 de la directive 2014/24 que les critères sociaux choisis pour l'attribution des marchés publics doivent être appliqués conformément à la directive 96/71. Or, le critère litigieux pourrait être discriminatoire en ce qu'il obligerait une entreprise, qui souhaite augmenter ses chances d'obtenir le marché litigieux, à verser aux travailleurs appelés à exécuter ce marché des salaires plus élevés que ceux qu'ils percevaient, ce qui pourrait constituer une charge économique supplémentaire susceptible d'entraver le dépôt d'une offre.

20Troisièmement, le critère litigieux pourrait s'avérer disproportionné et discriminatoire pour les opérateurs économiques qui n'auraient pas la capacité suffisante pour verser des salaires élevés, alors que ces opérateurs pourraient formuler des offres compétitives assorties d'un bon rapport qualité/prix en raison de coûts salariaux inférieurs.

21Quatrièmement, la même juridiction se demande si le critère litigieux ne serait pas constitutif d'une ingérence dans le droit à la négociation collective reconnu à l'article 28 de la Charte, dès lors que la négociation collective qui serait entamée après l'attribution du marché litigieux pourrait conduire à ce que le personnel chargé d'exécuter ce marché soit exclu du champ d'application d'une convention collective en vigueur. Une telle négociation pourrait conduire également à la création d'inégalités salariales entre les travailleurs d'une même entreprise, qui effectueraient des tâches identiques, mais dont la rémunération varierait en fonction de l'identité du bénéficiaire de ces tâches.

22Cinquièmement, le critère litigieux pourrait également s'avérer disproportionné au regard de la finalité qu'il poursuit, car la nouvelle convention collective, négociée après l'attribution du marché litigieux, pourrait avoir pour effet de consolider

l'augmentation salariale au-delà du champ d'exécution de ce marché, entraînant la perte du lien avec l'objet de celui-ci, visé à l'article 67, paragraphe 3, de la directive 2014/24.

23 Dans ces conditions, l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« [1]] Un critère d'attribution d'un marché de services tel que celui qui est décrit :

- qui accorde une importance particulière à l'augmentation de la masse salariale, au-delà de la convention sectorielle en vigueur, que le soumissionnaire propose d'appliquer aux personnes exécutant le marché

et

- qui oblige l'adjudicataire à préciser, après une négociation collective avec les représentants du personnel, les éléments de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale et à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant au personnel affecté au marché,

permet-il d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, comme l'exige l'article 67, paragraphe 1, de la directive [2014/24] ?

2) Ce critère s'oppose-t-il à la libre prestation de services ou entrave-t-il la libre concurrence en violation de l'article 56 TFUE de la directive [2014/24] et de la directive [96/71] ?

3) Ledit critère porte-t-il atteinte au droit à la négociation collective reconnu à l'article 28 de la [Charte] ? »

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

24 Il convient, au préalable, d'examiner la question de savoir si l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics) remplit les critères pour être considéré comme une juridiction nationale, au sens de l'article 267 TFUE.

25 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, afin d'apprécier la qualité de « juridiction » de l'organe de renvoi, question qui relève uniquement du droit de l'Union, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que l'origine légale de cet organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par

ledit organe, des règles de droit ainsi que son indépendance (arrêt du 20 septembre 2018, Montte, C-546/16, ECLI:EU:C:2018:752, point 21 et jurisprudence citée).

26En l'occurrence, d'une part, il ressort de la décision de renvoi que l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics) est un organe permanent et indépendant qui trouve son origine dans une disposition légale et qui adopte ses décisions sur la base de critères exclusivement juridiques au terme d'une procédure contradictoire. S'agissant plus particulièrement de l'indépendance de cet organe, cette décision précise que celui-ci, en ce qu'il n'est soumis à aucun lien hiérarchique et ne reçoit pas d'instruction de tiers, exerce ses fonctions avec objectivité, impartialité et en toute autonomie.

27D'autre part, pour ce qui est du caractère obligatoire de sa juridiction, au sens de la jurisprudence de la Cour concernant l'article 267 TFUE, la Cour a déjà jugé que les décisions des organes des communautés autonomes compétents pour connaître des recours en matière de marchés publics, dont la compétence ne dépend pas d'un accord entre les parties, sont contraignantes pour ces dernières, même si l'introduction d'un recours est facultative (voir, en ce sens, arrêt du 20 septembre 2018, Montte, C-546/16, ECLI:EU:C:2018:752, points 23 et 24 ainsi que jurisprudence citée).

28Ces considérations ne sont pas remises en cause par la jurisprudence de la Cour tirée de l'arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander (C-274/14, ECLI:EU:C:2020:17), dans la mesure où, ainsi que le relève le gouvernement espagnol dans ses observations écrites, les membres de cet organe jouissent d'une garantie d'inamovibilité, laquelle est mise en œuvre par la réglementation nationale et à laquelle il ne peut être dérogé que pour des causes expressément énumérées par cette réglementation.

29Il s'ensuit que l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics) remplit les critères pour être considéré comme une juridiction nationale, au sens de l'article 267 TFUE, et que les questions posées à la Cour sont recevables.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

30À titre liminaire, il importe de relever que, ainsi qu'il ressort du point 14 du présent arrêt, le marché litigieux a pour objet la prestation de services relevant de la catégorie

des « [s]ervices sociaux sans hébergement » (code CPV 85312000-9), figurant à l'annexe IV de la LCSP, correspondant, selon la juridiction de renvoi, à l'annexe XIV de la directive 2014/24.

31 Conformément à l'article 4, sous d), de cette directive, cette dernière n'est applicable aux marchés énumérés à cette annexe XIV que si la valeur de ces marchés est égale ou supérieure au seuil de 750 000 euros prévu à cette disposition.

32 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que le marché litigieux a une valeur estimée à 166 250 euros, qui est donc inférieure à ce seuil. Toutefois, aux termes de cette décision, et ainsi que l'a confirmé le gouvernement espagnol lors de l'audience, le législateur espagnol a entendu rendre les dispositions de la directive 2014/24 applicables, de manière directe et inconditionnelle, à des marchés d'une valeur inférieure audit seuil. Plus particulièrement, ce législateur a décidé, lors de l'adoption de l'article 145 de la LCSP, lu en combinaison avec la quarante-septième disposition additionnelle de cette loi, qui transpose l'article 67 de la directive 2014/24 relatif aux critères d'attribution, d'étendre l'application de cette dernière disposition aux marchés d'une valeur inférieure au même seuil.

33 Or, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, lorsque la législation nationale se conforme, de manière directe et inconditionnelle, pour les solutions qu'elle apporte à des situations non couvertes par un acte du droit de l'Union, à celles retenues par cet acte, il existe un intérêt certain de l'Union à ce que les dispositions reprises du droit de l'Union reçoivent une interprétation uniforme. Cela permet, en effet, d'éviter des divergences d'interprétation futures et d'assurer un traitement identique à ces situations et à celles relevant du champ d'application de ces dispositions (arrêts du 18 octobre 1990, Dzodzi, C-297/88 et C-197/89, ECLI:EU:C:1990:360, points 36 et 37, ainsi que du 16 juin 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, ECLI:EU:C:2022:472, point 55 et jurisprudence citée).

34 Il s'ensuit que, même si le marché litigieux a une valeur inférieure à celle fixée à l'article 4, sous d), de la directive 2014/24, il existe un intérêt certain à ce que la Cour se prononce sur la première question posée.

35 Par cette question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens qu'un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché permet au pouvoir adjudicateur d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, au sens de cette disposition.

36En premier lieu, l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec le considérant 89 de celle-ci, prévoit que les pouvoirs adjudicateurs se fondent, de manière prépondérante, sur le critère de l'offre économiquement la plus avantageuse pour attribuer les marchés publics.

37Selon le paragraphe 2 de cet article 67, ce critère doit être apprécié du point de vue du pouvoir adjudicateur sur la base du prix ou du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, et peut tenir compte du meilleur rapport qualité/prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné. Lue en combinaison avec les considérants 90 et 92 de la directive 2014/24, cette disposition énumère, à ses points a) à c), une liste non exhaustive de critères d'attribution susceptibles d'être utilisés, comprenant notamment des aspects sociaux.

38Il en découle que, à défaut d'énumérer une liste exhaustive de critères d'attribution, l'article 67, paragraphe 2, de cette directive permet au pouvoir adjudicateur de déterminer des critères d'attribution comprenant des aspects sociaux pour autant que les critères relatifs à ces aspects soient liés à l'objet du marché public concerné.

39À cet égard, il importe de rappeler que la Cour a jugé que les pouvoirs adjudicateurs sont autorisés à choisir des critères d'attribution fondés sur des considérations d'ordre social, lesquelles peuvent concerner les utilisateurs ou les bénéficiaires des services faisant l'objet du marché, mais également d'autres personnes (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 2012, Commission/Pays-Bas, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284, point 85).

40Il y a donc lieu de déterminer si un critère d'attribution qui, comme le critère litigieux, prend en considération l'augmentation de la masse salariale du personnel exécutant un marché public au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur est susceptible de relever des « aspects sociaux liés à l'objet du marché public concerné ».

41Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général aux points 36 et 37 de ses conclusions, dès lors que le critère d'attribution porte sur l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer aux personnes exécutant le marché par rapport au niveau des salaires résultant de l'application de la convention collective sectorielle, il y a lieu de considérer que ce critère porte, au vu de sa nature même, sur l'un des « aspects sociaux », au sens de l'article 67, paragraphe 2, de la directive 2014/24, cette notion devant être entendue dans un sens large.

42En second lieu, afin qu'un pouvoir adjudicateur puisse identifier l'offre économiquement la plus avantageuse au moyen d'un critère d'attribution portant sur un « aspect social », il importe de souligner qu'un tel critère doit encore respecter les

autres conditions prévues à l'article 67, paragraphes 2 à 5, de cette directive, lu en combinaison avec les considérants 90 et 92 de celle-ci, à savoir, notamment, être lié à l'objet du marché et ne pas conférer au pouvoir adjudicateur une liberté de choix illimitée.

43À cet égard, il convient de relever que la juridiction de renvoi n'éprouve des doutes qu'à l'égard, premièrement, de l'existence d'un lien entre l'objet du marché et le critère litigieux, qui serait trop général pour permettre l'attribution du marché litigieux, et, deuxièmement, de l'éventuelle violation du principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires qu'induirait ce critère.

44Dans ce contexte, s'agissant, premièrement, de la condition tenant au lien unissant le critère litigieux à l'objet du marché, il ressort de l'article 67, paragraphe 3, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec le considérant 97 de celle-ci, que les critères d'attribution sont réputés être liés à l'objet du marché public lorsqu'ils se rapportent aux services à fournir en vertu du marché à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de fourniture de ces services et même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel.

45Le libellé large de cette disposition n'exclut donc pas que, dans une situation donnée, un pouvoir adjudicateur prenne en considération, au moyen d'un critère d'attribution d'un marché portant sur des services sociaux sans hébergement, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché par rapport au niveau des salaires résultant de l'application de la convention collective sectorielle.

46Il ressort du point 44 du présent arrêt que l'existence du lien entre le critère litigieux et l'objet du marché litigieux doit ainsi être appréciée en tenant compte des spécificités du service faisant l'objet du marché. En l'occurrence, bien qu'il appartienne à la juridiction de renvoi d'apprécier l'existence d'un tel lien, il importe de relever que ce marché se caractérise, d'une part, par la forte intensité de main-d'œuvre qu'il exige et, d'autre part, par la difficulté rencontrée par le pouvoir adjudicateur d'offrir un service continu et de qualité aux personnes destinataires de ce service, à savoir des personnes défavorisées et en situation de vulnérabilité.

47Or, comme l'a relevé M. l'avocat général aux points 46 à 48 de ses conclusions, il y a lieu de considérer, d'une part, que la rémunération que perçoit l'adjudicataire pour la prestation du service qu'il fournit est largement déterminée par le coût salarial du personnel exécutant le service, de telle sorte que le critère litigieux est lié à l'objet du marché. D'autre part, dans un marché d'une telle nature, il n'est pas déraisonnable de considérer qu'un critère d'attribution prenant en considération une rémunération plus

favorable du personnel exécutant le marché que celle prévue par la convention collective sectorielle en vigueur puisse contribuer à cet objet en améliorant la qualité, l'accessibilité et la continuité du service aux personnes destinataires de ce service, à savoir des personnes défavorisées et en situation de vulnérabilité, dès lors qu'une rémunération plus favorable aurait pour effet de fidéliser le personnel exécutant le marché et de permettre de recruter du personnel plus qualifié.

48Au demeurant, cette interprétation est corroborée par l'article 76, paragraphe 2, de la directive 2014/24 qui, s'agissant des services sociaux énumérés à l'annexe XIV de cette directive, prévoit que les pouvoirs adjudicateurs peuvent prendre en compte la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité et la disponibilité des services ainsi que les besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris des catégories défavorisées et vulnérables.

49Ainsi, en prenant en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché, le pouvoir adjudicateur est susceptible de promouvoir une qualité, une continuité et une disponibilité accrues des services sociaux sans hébergement, objet du marché litigieux.

50Deuxièmement, quant aux doutes de la juridiction de renvoi portant sur l'éventuelle violation du principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires qu'occasionnerait le critère litigieux, en ce qu'il désavantagerait les soumissionnaires dont la capacité de verser des salaires plus élevés que ce que prévoit la convention collective sectorielle en vigueur serait moindre, tels que les petites et moyennes entreprises, qui pourraient pourtant présenter des offres compétitives en raison de leurs coûts salariaux inférieurs, il convient de rappeler ce qui suit.

51Conformément à l'article 67, paragraphe 4, de la directive 2014/24, lu à la lumière du considérant 90 de cette directive, les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur. Ils doivent en effet garantir le respect des principes de transparence, de nondiscrimination et d'égalité de traitement lors de l'attribution des marchés, afin de permettre qu'une comparaison objective de la valeur relative des offres soit réalisée.

52Conformément à l'article 18, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2014/24, les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination. Les principes d'égalité de traitement et de nondiscrimination ont pour objectif de favoriser le développement d'une concurrence saine et effective entre les soumissionnaires participant à une procédure de passation de marché public. Conformément à ces principes, les soumissionnaires doivent se trouver sur

un pied d'égalité aussi bien au moment où ils préparent leurs offres qu'au moment où celles-ci sont évaluées par le pouvoir adjudicateur (voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2024, BibMedia, C-737/22, ECLI:EU:C:2024:495, point 30). Ces principes imposent que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêt du 6 octobre 2021, Conacee, C-598/19, ECLI:EU:C:2021:810, point 36).

53L'article 18, paragraphe 1, second alinéa, de cette directive prévoit également que le pouvoir adjudicateur ne peut pas adopter de critères d'attribution qui favorisent ou défavorisent indûment certains opérateurs économiques en raison de caractéristiques propres ou qui créent des barrières artificielles pour certains opérateurs.

54En l'occurrence, force est toutefois de constater que la Cour ne dispose pas d'éléments permettant de déterminer si le critère litigieux est susceptible de créer un tel effet discriminatoire à l'égard de certains opérateurs, tels que des petites et moyennes entreprises.

55Toutefois, s'il incombe à la juridiction de renvoi de procéder à cet examen, il importe de rappeler que ce dernier doit être effectué au regard de la documentation dont disposait le pouvoir adjudicateur lors de la détermination de ses besoins ainsi qu'au regard des éventuelles consultations des utilisateurs ou bénéficiaires du service et du personnel exécutant celui-ci qu'il a pu diligenter au préalable, ainsi que des éventuelles consultations préalables au marché qu'il a pu effectuer ou de tout autre document qui permettrait d'étayer l'existence d'un effet d'exclusion induit par un tel critère d'attribution.

56Compte tenu des motifs qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question préjudicielle posée que l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens qu'un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché permet au pouvoir adjudicateur d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, au sens de cette disposition.

Sur la deuxième question

57Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 96/71 et l'article 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application

de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant ce marché.

58Le gouvernement espagnol et la Commission européenne excipent de l'irrecevabilité de cette question en invoquant l'absence de tout élément transfrontalier caractérisant le litige au principal, cet élément étant nécessaire pour l'interprétation tant de l'article 56 TFUE que de la directive 96/71. En effet, premièrement, nul soumissionnaire établi sur le territoire d'un État membre autre que celui dont relève le pouvoir adjudicateur n'aurait participé à la procédure de passation du marché litigieux, deuxièmement, la prestation qui est l'objet de ce marché ne serait pas une prestation de services transnationale impliquant le détachement de travailleurs, et, troisièmement, la nature du marché ainsi que la faible valeur de celui-ci ne se caractériseraient pas par l'existence d'un élément transfrontalier.

59À cet égard, il importe de relever que, ainsi que cela ressort des points 14 et 15 du présent arrêt, le marché litigieux est un marché portant sur des services sociaux sans hébergement, dont la valeur, qui s'élève à 166 250 euros, ne franchit pas le seuil fixé à l'article 4, sous d), de la directive 2014/24. Or, ainsi qu'il ressort du considérant 114 de cette directive, des services de cette nature présentent une dimension transnationale limitée dès lors qu'ils sont fournis dans un cadre spécifique qui varie grandement d'un État membre à l'autre, du fait de traditions culturelles différentes au point qu'ils n'intéressent généralement pas les prestataires d'autres États membres, sauf indication concrète du contraire, par exemple lorsque l'Union intervient dans le financement de projets transfrontaliers.

60Il importe de rappeler, à cet égard, que l'existence d'un intérêt transfrontalier certain ne saurait être déduite hypothétiquement de certains éléments qui, considérés de manière abstraite, pourraient constituer des indices en ce sens, mais doit ressortir de manière positive d'une appréciation concrète des circonstances du marché en cause. Plus particulièrement, la juridiction de renvoi ne peut se contenter de soumettre à la Cour des éléments qui permettent de ne pas exclure l'existence d'un intérêt transfrontalier certain, mais doit au contraire fournir les données de nature à en prouver l'existence (arrêt du 6 octobre 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, ECLI:EU:C:2016:747, point 22).

61Or, la juridiction de renvoi ne fournit aucune indication concrète dans la décision de renvoi établissant l'existence d'un élément transfrontalier.

62En outre, il appartient à la juridiction de renvoi d'indiquer à la Cour, conformément à ce qu'exige l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, en quoi, en dépit de son caractère purement interne, le litige pendante devant elle présente avec les

dispositions du droit de l'Union relatives aux libertés fondamentales un élément de rattachement qui rend l'interprétation préjudicielle sollicitée nécessaire à la solution de ce litige (arrêts du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874, point 55, et du 14 juillet 2022, ASADE, C-436/20, ECLI:EU:C:2022:559, point 47).

63Or, force est de constater que la juridiction de renvoi n'explicite pas en quoi, malgré le caractère purement interne du litige pendant devant elle, il convient de procéder à l'interprétation de l'article 56 TFUE. Plus particulièrement, cette juridiction ne fait pas expressément valoir qu'elle se trouve dans l'une des hypothèses visées aux points 50 à 53 de l'arrêt du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874).

64Il s'ensuit que la deuxième question préjudicielle est irrecevable.

Sur la troisième question

65Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 28 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui, d'une part, prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché et, d'autre part, oblige ce soumissionnaire à préciser, après une négociation collective avec les représentants de ce personnel, les éléments de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale ainsi qu'à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant audit personnel.

66À titre liminaire, il importe de relever que, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. La notion de « mise en œuvre du droit de l'Union » présuppose l'existence d'un lien de rattachement entre un acte du droit de l'Union et la mesure nationale en cause qui dépasse le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre [arrêt du 28 novembre 2024, PT (Accord entre le procureur et l'auteur d'une infraction), C-432/22, ECLI:EU:C:2024:987, point 35 et jurisprudence citée].

67À cet égard, il y a lieu de relever qu'il ressort de la décision de renvoi que la LCSP, qui est applicable au litige au principal, est l'acte législatif qui transpose la directive 2014/24 dans le droit national. En outre, ainsi qu'il ressort des points 30 à 34 du présent arrêt, si la valeur du marché litigieux se trouve en deçà du seuil fixé à l'article 4, sous d), de la directive 2014/24, il ressort de l'article 145 de la LCSP, lu en combinaison avec la quarante-septième disposition additionnelle de cette loi, et ainsi

que le gouvernement espagnol l'a confirmé lors de l'audience, que la législation nationale se conforme, de manière directe et inconditionnelle, pour les solutions qu'elle apporte à des situations non couvertes par cette directive, à celles retenues par ladite directive, de telle sorte que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 23 de ses conclusions, l'article 28 de la Charte est applicable.

68Il convient de rappeler que, en vertu de cette disposition, les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et aux pratiques nationales, notamment le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés.

69Eu égard à l'acquis de l'Union dans ce domaine et, notamment, à l'article 152, premier alinéa, TFUE, qui dispose que l'Union « reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux », et qu'elle « facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie », il y a lieu de relever que l'article 28 de la Charte suppose une autonomie de ces partenaires. Cette autonomie implique, lors de la phase de négociation d'un accord par lesdits partenaires, qui est l'affaire exclusive de ces derniers, qu'ils puissent dialoguer et agir librement, sans recevoir d'ordre ou d'instruction de quiconque, et notamment pas des États membres ou des institutions de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 15 décembre 2022, *TimePartner Personalmanagement*, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983, point 72 et jurisprudence citée).

70Il en découle que les partenaires sociaux disposent d'une large marge d'appréciation non seulement dans le choix de la poursuite d'un objectif déterminé parmi d'autres en matière de politique sociale et de l'emploi, mais également dans la définition des mesures susceptibles de le réaliser (arrêt du 15 décembre 2022, *TimePartner Personalmanagement*, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983, point 73 et jurisprudence citée).

71Lorsque le droit à la négociation collective relève des dispositions du droit de l'Union, il doit, dans le champ d'application de ce droit, être exercé conformément à celui-ci. Si les partenaires sociaux jouissent ainsi d'une large marge d'appréciation dans le cadre de la négociation et de la conclusion des conventions collectives, cette marge d'appréciation est circonscrite par l'obligation d'assurer le respect du droit de l'Union (arrêt du 15 décembre 2022, *TimePartner Personalmanagement*, C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983, points 74 et 75 ainsi que jurisprudence citée).

72En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que le critère litigieux se borne, d'une part, à exiger du soumissionnaire que soient précisés, dans un délai maximal d'un mois à compter de la conclusion du contrat, et après négociation avec les représentants du personnel, les éléments de la rémunération auxquels

l'augmentation salariale s'applique et, d'autre part, à imposer à l'adjudicataire de s'efforcer à conclure un accord régissant les conditions de travail du personnel affecté au marché.

73Or, aucun des deux volets de ce critère n'apparaît porter atteinte à l'autonomie respective des partenaires sociaux dans la négociation d'une convention collective.

74En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 70 de ses conclusions, plutôt que de porter atteinte au droit à la négociation collective de l'adjudicataire employeur, d'une part, et des représentants du personnel chargé d'exécuter le marché, d'autre part, le critère litigieux vise à faciliter le dialogue entre les partenaires sociaux et, partant, à promouvoir l'exercice de ce droit en se bornant à imposer à l'adjudicataire une obligation de moyen pour qu'il s'efforce de conclure une convention collective avec les représentants du personnel affecté à l'exécution du marché sans empiéter sur le droit de ces derniers de participer à la détermination des éléments de l'augmentation salariale ainsi que des conditions de travail. En effet, l'exigence ressortant du critère d'attribution et consistant à ce que l'adjudicataire soit tenu de négocier les éléments de l'augmentation salariale avec les représentants du personnel affecté à l'exécution d'un marché public, en application d'un engagement formulé dans son offre, ne saurait a priori contraindre ces représentants à accepter l'intégralité des propositions figurant dans l'offre du soumissionnaire dans le délai prescrit par le critère d'attribution, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier.

75Enfin, quant à l'interrogation de la juridiction de renvoi portant sur la circonstance que la conclusion d'une telle convention collective puisse conduire à instaurer une différence de rémunération entre le personnel chargé d'exécuter le marché litigieux et celui qui serait affecté à l'exécution d'un autre marché comparable, dans la mesure où le premier bénéficierait d'éléments de rémunération plus favorables, il y a lieu de constater que la décision de renvoi ne contient aucun élément quant aux effets concrets du critère litigieux sur la rémunération du personnel au sein de l'entreprise qui se verrait attribuer ce marché. Par conséquent, la Cour n'est pas en mesure d'aborder de manière suffisamment éclairée cet aspect des interrogations de la juridiction de renvoi.

76Compte tenu des motifs qui précèdent, l'article 28 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui, d'une part, prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché et, d'autre part, oblige ce soumissionnaire à préciser, après une négociation collective avec les représentants de ce personnel, les éléments

de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale ainsi qu'à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant audit personnel.

Sur les dépens

77La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

1) L'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE,

doit être interprété en ce sens que :

un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché permet au pouvoir adjudicateur d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, au sens de cette disposition.

2) L'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui, d'une part, prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché et, d'autre part, oblige ce soumissionnaire à préciser, après une négociation collective avec les représentants de ce personnel, les éléments de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale ainsi qu'à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant audit personnel.

Signatures

Zitiervorschlag:

EuGH Urt. v. 5.3.2026 – C-210/24, BeckRS 2026, 2858

© 2026 Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG. Urheberrechtlich geschützter Inhalt. Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG ist ausschließlicher Inhaber aller Nutzungsrechte. Ohne gesonderte Erlaubnis ist jede urheberrechtliche Nutzung untersagt, insbesondere die Nutzung des Inhalts im Zusammenhang mit, für oder in KI-Systemen, KI-Modellen oder Generativen Sprachmodellen. Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG behält sich alle Rechte vor, insbesondere die Nutzung zum Text-und-Data-Mining (TDM) nach § 44b Abs. 3 UrhG (Art. 4 DSM-RL). Redaktionell nicht bearbeitete Texte amtlicher Werke (Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze) genießen gemäß § 5 UrhG keinen urheberrechtlichen Schutz.