Modelarea informației construcției (BIM) în achizițiile publice de lucrări din România - cadrul juridic actual



Daniela CONSTANTIN
Managing Associat,
SCA Ivan & Asociații

Modelarea informațională a construcțiilor (Building Information Modelling - BIM) a depăşit stadiul unui instrument tehnic de nişă şi s-a impus la nivel european ca o componentă a politicii publice în domeniul construcțiilor finanțate din fonduri publice.

Art. 22 alin. (4) din Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice abilitează statele membre să impună utilizarea instrumentelor de modelare electronică a informațiilor privind construcțiile în contractele de lucrări şi concursurile de proiecte. Dispoziția are caracter permisiv, deschizând calea adoptării fără a o impune şi lăsând statelor membre o marjă largă de apreciere atât în privința momentului, cât şi a modalității de implementare. Consecința este un peisaj european eterogen, în care abordările naționale variază de la mandate cu termene de implementare obligatorie, precum cele adoptate în Regatul Unit, Germania, Cehia sau, mai recent, Italia, până la cadre preponderent voluntare ce caracterizează majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, inclusiv România.

În prezent, Comisia Europeană pregăteşte o reformă amplă a cadrului legislativ al achizițiilor publice ("Public Procurement Act"), cu o publicare oficială preconizată pentru 9 septembrie 2026. Proiectul de Regulament ajuns în presa de specialitate europeană în iulie 2026, reglementează, la art. 64, o obligație directă pentru contractele de lucrări publice cu valoare estimată egală sau mai mare de 25.000.000 EUR, pentru care autoritățile contractante ar urma să solicite folosirea BIM. Art. 64 alin. (2) atenuează rigoarea acestei obligații printr-o excepție de proporționalitate, permițând limitarea cerinței BIM la un singur contractant, la anumiți contractanți sau la loturi determinate, atunci când acoperirea integrală a proiectului ar impune operatorilor economici o sarcină disproporționată. BIM este definit la art. 64 alin. (3) drept metodologia proceselor digitale colaborative care utilizează formate deschise şi interoperabile pentru crearea, gestionarea şi partajarea informațiilor structurate pe tot parcursul ciclului de viață al contractului.

Până la adoptarea acestui Regulament, România nu dispune încă de un act normativ cu forță juridică obligatorie care să reglementeze utilizarea BIM în achizițiile publice, adoptarea BIM rămânând oarecum la discreția autorităților contractante şi a pieței, deşi demersurile instituționale din perioada 2022–2023, concretizate în aprobarea Foii de parcurs BIM naționale şi în publicarea ghidurilor tehnice RTC 8-2022 şi RTC 9-2022, aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării, lucrărilor publice şi administrației nr. 2.221/2023, respectiv nr. 2.224/2023, semnalează o intenție clară de integrare a BIM în practica achizițiilor publice.

În România, practica achizițiilor publice a integrat BIM cu câțiva ani înaintea cadrului normativ corespunzător. Fundamentul juridic al adoptării BIM la nivel de drept național al achizițiilor publice derivă din cadrul normativ primar stabilit de Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, o serie de dispoziții prezentând relevanță directă pentru arhitectura juridică a cerințelor BIM: art. 154 alin. (1), care impune ca documentația de atribuire să informeze complet operatorii economici cu privire la toate aspectele achiziției, inclusiv metodologia de evaluare; art. 156 alin. (1), care mandatează definirea specificațiilor tehnice în termeni de performanță sau funcționalitate; şi art. 187 alin. (4)-(5) lit. a) şi b), potrivit cărora factorii de evaluare aplicabili criteriului "cel mai bun raport calitate-preț" pot viza, printre altele, calitatea, inclusiv avantajele tehnice şi caracteristicile funcționale, precum şi organizarea, calificarea şi experiența personalului desemnat pentru executarea contractului, atunci când calitatea acestuia poate avea un impact semnificativ asupra nivelului calitativ de executare a contractului.

Aceste dispoziții creează împreună spațiul juridic în care autoritățile contractante au început să introducă cerințe BIM, fără a putea tranşa însă o întrebare de calificare de importanță fundamentală, respectiv dacă BIM constituie, într-o procedură dată, o specificație tehnică, un

criteriu calitativ de atribuire sau o condiție de calificare.
Această calificare are consecințe practice semnificative asupra regimului juridic aplicabil și a temeiurilor de contestare disponibile. Cadrul tehnic de adoptare BIM există, dar cadrul juridic rămâne, în esență, o construcție emergentă, edificată treptat prin decizii ale Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și hotărâri ale instanțelor judecătorești, în absența unei legi dedicate.
Analiza cadrului aplicabil relevă un decalaj de ritm între practică și normă: BIM a intrat în documentațiile de atribuire ale unor proiecte majore de infrastructură înaintea oricărei reglementări dedicate. Sursele care îl guvernează astăzi sunt fie permisive, precum art. 22 alin. (4) din Directiva 2014/24/UE, fie tehnice și cu sferă de aplicare circumscrisă, precum reglementările RTC 8-2022 și RTC 9-2022, obligatorii pentru obiectivele de investiții-pilot din etapa 3 a Foii de parcurs și având, în rest, caracter de recomandare, fie generale și anterioare fenomenului, precum Legea nr. 98/2016, care nu menționează BIM.
Consecința este că întrebarea de calificare juridică - dacă, într-o procedură dată, cerința BIM constituie specificație tehnică, factor de evaluare sau condiție de calificare - rămâne fără răspuns normativ. Iar această întrebare nu are caracter teoretic: de calificare depind regimul juridic aplicabil și testul de legalitate la care cerința este supusă, respectiv exigențele art. 156 și 157 din lege în cazul specificațiilor tehnice, ori cele ale art. 32 alin. (2) din Anexa la Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 în cazul factorilor de evaluare, cărora li se cere să fie clar definiți, verificabili, să reflecte un avantaj real pentru autoritatea contractantă și să aibă asociată o metodologie de punctare obiectivă.
Până la intrarea în aplicare a viitorului Regulament european, răspunsul continuă să se construiască cazuistic, prin decizii ale Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și hotărâri ale instanțelor de contencios, cu costul de previzibilitate pe care o asemenea edificare fragmentară îl presupune pentru toți participanții la piață.
Două evoluții vor modifica însă datele problemei într-un orizont previzibil: trecerea la etapa 4 a Foii de parcurs, care va identifica proiectele pentru care aplicarea metodologiei BIM devine obligatorie, și adoptarea propunerii de Regulament, care ar transforma BIM dintr-o opțiune a autorității contractante într-o obligație legală pentru contractele de lucrări situate peste pragul avut în vedere. Până atunci, sarcina revine autorităților contractante, cărora le incumbă obligația de a formula cerințele BIM astfel încât natura lor juridică să rezulte neechivoc din documentația de atribuire, și operatorilor economici, care au interesul de a identifica această calificare încă din etapa publicării documentației, întrucât de ea depind atât temeiul, cât și termenul în care o eventuală critică mai poate fi formulată.

[1] A se vedea Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.