

Υπόθεση C-635/19

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

26 Αυγούστου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

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

Ημερομηνία της απόφασεως του αιτούντος δικαστηρίου:

6 Αυγούστου 2019

Προσφεύγουσα:

Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi

Καθού:

Ayuntamiento de Arrigorriaga

Αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης

Προσφυγή κατά της συγγραφής υποχρεώσεων διαγωνισμού.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Ζητείται να καθοριστεί εάν εθνική ρύθμιση η οποία υποχρεώνει τις αναθέτουσες αρχές να περιλαμβάνουν στις συγγραφές υποχρεώσεων έναν ειδικό όρο εκτελέσεως σύμφωνα με τον οποίον ο ανάδοχος της συμβάσεως δεσμεύεται να διασφαλίζει, τουλάχιστον, τους όρους αμοιβής των εργαζομένων, όπως αυτοί προβλέπονται στην ισχύουσα κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας, συνάδει με την οδηγία 2014/24/ΕΕ, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Η νομική βάση είναι το άρθρο 267 ΣΛΕΕ.

Προδικαστικό ερώτημα

Αντιτίθεται η οδηγία 2014/24/ΕΕ σε εθνική ρύθμιση, όπως το άρθρο 122, παράγραφος 2, του LCSP, η οποία υποχρεώνει τις αναθέτουσες αρχές να περιλαμβάνουν στις συγγραφές υποχρεώσεων έναν ειδικό όρο εκτελέσεως σύμφωνα με τον οποίον ο ανάδοχος της σύμβασεως δεσμεύεται να διασφαλίζει, τουλάχιστον, τους όρους αμοιβής των εργαζομένων, όπως αυτοί προβλέπονται στην ισχύουσα κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας, ακόμη και αν η εν λόγω συλλογική σύμβαση εργασίας δεν είναι δεσμευτική για την ανάδοχο επιχείρηση σύμφωνα με τη διέπουσα τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας νομοθεσία, η οποία θεσπίζει την υπεροχή της επιχειρησιακής σύμβασεως εργασίας σε ζητήματα αμοιβών και τη δυνατότητα μη εφαρμογής ισχύουσας συλλογικής σύμβασεως εργασίας για λόγους οικονομικής, τεχνικής, οργανωτικής ή παραγωγικής φύσεως;

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

- i) Οδηγία 2014/24/ΕΕ, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (στο εξής: οδηγία 2014/24/ΕΕ). Αιτιολογικές σκέψεις 98 και 104 και άρθρο 70.
- ii) Απόφαση της 3ης Απριλίου 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189, σκέψεις 15, 24 και 40· στο εξής: απόφαση Rüffert).
- iii) Απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, σκέψεις 54, 62, 69, 73 και 75· στο εξής: απόφαση RegioPost).

Παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

- i) 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 (νόμος 9/2017, περί δημοσίων συμβάσεων, με τον οποίον μεταφέρονται στην ισπανική έννομη τάξη οι οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 2014/23/ΕΕ και 2014/24/ΕΕ, της 26ης Φεβρουαρίου 2014), της 8ης Νοεμβρίου (στο εξής: LCSP).
 - Άρθρο 122, παράγραφος 2: «Η συγγραφή υποχρεώσεων περιλαμβάνει [...] την υποχρέωση του αναδόχου να τηρεί τους όρους αμοιβής των εργαζομένων συμφώνως προς την ισχύουσα κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας [...].»
- ii) Real Decreto legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (βασιλικό νομοθετικό διάταγμα

2/2015, περί εγκρίσεως του ενοποιημένου κειμένου του νόμου για τον Εργατικό Κώδικα), της 23ης Οκτωβρίου.

– «Άρθρο 82. Έννοια και αποτελέσματα.

Οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας, οι οποίες προκύπτουν από τις διαπραγματεύσεις μεταξύ των εκπροσώπων των εργαζομένων και των εργοδοτών, αποτελούν έκφραση της ελευθέρως επιτευχθείσας από αυτούς συμφωνίας βάσει της συλλογικής αυτονομίας τους.

[...]

Οι διεπόμενες από τον παρόντα νόμο συλλογικές συμβάσεις εργασίας είναι δεσμευτικές για το σύνολο των εργοδοτών και εργαζομένων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους και καθ' όλο το διάστημα της ισχύος τους.

Κατά παρέκκλιση των ανωτέρω, η επιχείρηση δύναται, όταν συντρέχουν λόγοι οικονομικής, τεχνικής, οργανωτικής ή παραγωγικής φύσεως, βάσει συμφωνίας μεταξύ αυτής και των νομιμοποιούμενων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 87, παράγραφος 1, του παρόντος νόμου, για τη διαπραγμάτευση συλλογικής συμβάσεως εργασίας, εκπροσώπων των εργαζομένων, κατόπιν διαπραγματεύσεων υπό τους όρους του άρθρου 41, παράγραφος 4, του παρόντος νόμου, να απόσχει από την εφαρμογή των προβλεπομένων στην ισχύουσα συλλογική σύμβαση εργασίας, είτε κλαδική είτε επιχειρησιακή, όρων εργασίας στα ακόλουθα πεδία:

[...]

d) το σύστημα αμοιβής και το ύψος των αποδοχών.

[...]»

– «Άρθρο 84. Συρροή

1. Υπό την επιφύλαξη της επομένης παραγράφου και εφόσον δεν ορίζεται άλλως σε συμφωνία διαπραγματευθείσα συμφώνως προς το άρθρο 83, παράγραφος 2, του παρόντος νόμου, μια συλλογική σύμβαση εργασίας δεν θίγεται, κατά τη διάρκεια ισχύος της, από ρήτρες συλλογικών συμβάσεων εργασίας διαφορετικού επιπέδου.

2. Οι όροι επιχειρησιακής συμβάσεως εργασίας, οι οποίοι μπορούν, ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια ισχύος των συλλογικών συμβάσεων εργασίας υψηλότερου επιπέδου, να αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγματεύσεως, κατισχύουν των κλαδικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας σε κρατικό επίπεδο, σε επίπεδο Αυτόνομων Κοινοτήτων ή σε κατώτερο επίπεδο στα ακόλουθα πεδία:

- a) το ποσό του βασικού μισθού και των επιδομάτων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που συνδέονται με την κατάσταση και τις επιδόσεις της επιχειρήσεως.

[...].»

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας της κύριας δίκης

- 1 Ο Δήμος Arrigorriaga προκήρυξε διαγωνισμό για την ανάθεση της συμβάσεως «Υπηρεσία βοήθειας κατ' οίκον». Η συγγραφή υποχρεώσεων εγκρίθηκε στις 26 Απριλίου 2019 και η προκήρυξη του διαγωνισμού δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* στις 30 Απριλίου 2019 (2019/S 084-200929).
- 2 Αντικείμενο της συμβάσεως είναι μία από τις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα XIV της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και η εκτιμώμενη αξία της υπερβαίνει τα 750 000 ευρώ. Ο Δήμος Arrigorriaga είναι τοπική αρχή η οποία έχει την ιδιότητα αναθέτουσας αρχής και, συγκεκριμένα, μη κεντρικής αναθέτουσας αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημεία 1 και 3, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.
- 3 Στις 15 Μαΐου 2019 περιήλθε στο Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (διοικητικό όργανο της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων για τις προσφυγές κατά διοικητικών αποφάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, Ισπανία: στο εξής: OARC) ειδική προσφυγή ασκηθείσα από την Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi (συνδικαλιστική συνομοσπονδία εργατικών επιτροπών Χώρας των Βάσκων) κατά της συγγραφής υποχρεώσεων της εν λόγω συμβάσεως.
- 4 Στις 16 Μαΐου 2019, το OARC ζήτησε από την αναθέτουσα αρχή τα έγγραφα του φακέλου του διαγωνισμού καθώς και το κατά το άρθρο 56, παράγραφος 2, του LCSP έγγραφο απαντήσεως. Τα εν λόγω έγγραφα περιήλθαν στο OARC στις 21 και 29 Μαΐου.
- 5 Το OARC διατηρεί αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα του άρθρου 122, παράγραφος 2, του LCSP με την οδηγία 2014/24/ΕΕ, λόγος για τον οποίον αποφάσισε να υποβάλει την παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 6 Η Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi ισχυρίζεται ότι η συγγραφή υποχρεώσεων του εν λόγω διαγωνισμού παραβαίνει το άρθρο 122, παράγραφος 2, του LCSP, το οποίο ορίζει ότι η συγγραφή υποχρεώσεων πρέπει να προβλέπει υποχρέωση του αναδόχου να τηρεί τους όρους αμοιβής των

εργαζομένων συμφώνως προς την ισχύουσα κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας.

- 7 Ο Δήμος Arrigoitia ισχυρίζεται ότι ο ανάδοχος της συμβάσεως οφείλει να υπεισέλθει στις συμβάσεις εργασίας του προσωπικού που απασχολείται στην εκτέλεση των αποτελουσών το αντικείμενο της συμβάσεως παροχών και ότι, κατά το ίδιο το παράρτημα Ι της συγγραφής υποχρεώσεων του διαγωνισμού, εφαρμογή στο μεταβιβασθέν αυτό προσωπικό έχει η κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας στην οποία αναφέρεται η Confederación Sindical Comisiones Obreras de Euskadi.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

- 8 Σύμφωνα με το άρθρο 122, παράγραφος 2, του LCSP, οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να περιλαμβάνουν στις συγγραφές υποχρεώσεων των συμβάσεων τις οποίες συνάπτουν έναν από τους προβλεπόμενους στο άρθρο 70 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ ειδικούς όρους εκτελέσεως, ο οποίος άπτεται κοινωνικών παραμέτρων και είναι προς όφελος των εργαζομένων που απασχολούνται στην εκτέλεση της συμβάσεως (πρβλ. απόφαση RegioPost).
- 9 Πρέπει να σημειωθεί ότι, καίτοι το άρθρο 122, παράγραφος 2, του LCSP αναφέρεται κατά λέξη στους όρους αμοιβών «συμφώνως προς την ισχύουσα κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας», εντούτοις, από το ιστορικό θεσπίσεως της διατάξεως αυτής, από το οποίο προκύπτει ότι η εισαγωγή της εν λόγω υποχρεώσεως στις συγγραφές υποχρεώσεων δικαιολογείται από την ανάγκη αποτροπής ενδεχόμενων χειρισμών από πλευράς ανταγωνιζομένων επιχειρήσεων με σκοπό την κατά τρόπο ασυνήθη ή δυσανάλογο μείωση των τιμών αγοράς και των σχετικών με τη σύμβαση δαπανών εις βάρος των δικαιωμάτων των εργαζομένων και του ανταγωνισμού, καθώς και από την ευρέως υποστηριζόμενη από τους Ισπανούς νομικούς ερμηνεία του άρθρου, συνάγεται ότι ο σκοπός του άρθρου αυτού είναι να διασφαλίζονται, τουλάχιστον, οι εν λόγω όροι αμοιβών, χωρίς, ωστόσο, αυτό να σημαίνει ότι οι εργαζόμενοι δεν μπορούν να τύχουν ευνοϊκότερων όρων δυνάμει άλλων ισχυουσών συλλογικών συμβάσεων εργασίας ή δυνάμει των ατομικών συμβάσεών τους εργασίας.
- 10 Κατά την ισπανική εργατική νομοθεσία, μια επιχείρηση μπορεί νομίμως να καταβάλλει στους εργαζομένους της μισθό κατώτερο από αυτόν που προβλέπεται στην εφαρμοστέα στην εν λόγω επιχείρηση κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας, είτε διότι ούτως ορίζεται σε επιχειρησιακή σύμβαση, η οποία έχει «κατά προτεραιότητα εφαρμογή» στο πεδίο αυτό, είτε διότι η μη εφαρμογή της εν λόγω κλαδικής συλλογικής συμβάσεως εργασίας έχει αποφασισθεί για λόγους οικονομικής, τεχνικής, οργανωτικής ή παραγωγικής φύσεως (κατάσταση γενικώς γνωστή ως «αποδέσμευση»).
- 11 Κατά συνέπεια, μια επιχείρηση θα μπορούσε να υποχρεωθεί, βάσει της περιλαμβανόμενης στο άρθρο 122, παράγραφος 2, του LCSP ρήτρας, να καταβάλλει στους εργαζομένους που πρόκειται να απασχοληθούν στην εκτέλεση των παροχών της συμβάσεως μισθούς υψηλότερους από αυτούς που ελάμβαναν

προηγούμενως (έστω και αν οι τελευταίοι ήταν σύμφωνοι προς το γενικό νομικό καθεστώς των συλλογικών συμβάσεων εργασίας και τους νόμους που καθορίζουν τον κατώτατο μισθό): τούτο ενδέχεται να συνιστά πρόσθετη οικονομική επιβάρυνση η οποία μπορεί να παρεμποδίσει, να παρενοχλήσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την υποβολή προσφοράς (βλ. απόφαση RegioPost, σκέψη 69).

- 12 Σύμφωνα με την απόφαση RegioPost, επιτρέπεται, υπό το πρίσμα του άρθρου 26 της οδηγίας 2004/18 (το περιεχόμενο του οποίου είναι παρόμοιο με αυτό του άρθρου 70 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ), σε συνδυασμό με την οδηγία 96/71, η θέσπιση επιτακτικού κανόνα περί ελάχιστης προστασίας ο οποίος επιβάλλει στις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη την τήρηση ενός ορίου κατώτατου μισθού (όπως αυτό ορίζεται από τον ίδιο κανόνα: βλ. σκέψεις 62 και 75 της αποφάσεως RegioPost) υπέρ των εργαζομένων τους που έχουν αποσπασθεί στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για την εκτέλεση της δημόσιας αυτής συμβάσεως.
- 13 Ωστόσο, το OARC εκφράζει αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής εν προκειμένω της νομολογίας RegioPost, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των σκέψεων της 62 και 73 επ. καθώς και της αποφάσεως Rüffert.
- 14 Το OARC επισημαίνει ότι το άρθρο 122, παράγραφος 2, του LCSP δεν έχει τροποποιήσει ή καταργήσει, ούτε πλήρως ούτε σε σχέση τις δημόσιες συμβάσεις, τη γενική νομοθεσία περί συλλογικών συμβάσεων εργασίας και συλλογικών διαπραγματεύσεων ή τη νομοθεσία περί κατώτατου μισθού ή ελάχιστων εγγυήσεων για τους αποσπασμένους εργαζομένους, παρά μόνον περιλαμβάνει εντολή προς τις αναθέτουσες αρχές για την εισαγωγή συγκεκριμένης ρήτρας στις συμβάσεις που θα διασφαλίζει, τουλάχιστον, τους προβλεπόμενους από την κλαδική συλλογική σύμβαση εργασίας όρους αμοιβής: ως εκ τούτου, η εφαρμογή των όρων αυτών ανάγεται αποκλειστικώς και μόνο στην ίδια τη δημόσια σύμβαση.
- 15 Αφετέρου, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, εν αντιθέσει προς την εξετασθείσα με την απόφαση RegioPost υπόθεση, το άρθρο 122, παράγραφος 2, του LCSP δεν θέτει το ίδιο κάποιο όριο κατώτατου μισθού, και, ως εκ τούτου, δεν αποτελεί «νομοθετική διάταξη» περί κατώτατου μισθού κατά την έννοια της οδηγίας 96/71 (βλ., παραδείγματος χάριν, τη σκέψη 24 της αποφάσεως Rüffert), και ότι η ισπανική νομοθεσία θεσπίζει ήδη κατά τρόπο γενικό ένα όριο κατώτατου μισθού χωρίς να διακρίνει μεταξύ δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων του ιδιωτικού τομέα.
- 16 Το OARC αναφέρει ότι οι κλαδικές συλλογικές συμβάσεις εργασίας, των οποίων η υποχρεωτική εφαρμογή ως προς τους όρους αμοιβής πρέπει, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 122, παράγραφος 2, του LCSP, να προβλέπεται στη συγγραφή υποχρεώσεων κάθε διαγωνισμού, δεν είναι γενικής εφαρμογής, υπό την έννοια ότι οι εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής τους επιχειρήσεις μπορούν νομίμως να καταβάλλουν χαμηλότερους μισθούς από τους προβλεπόμενους σε

αυτές εάν ούτως προβλέπεται σε επιχειρησιακή σύμβαση ή σε συμφωνία «αποδεσμεύσεως».

- 17 Βάσει των προεκτεθέντων, το OARC αμφισβητεί, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της υποθέσεως, τη δυνατότητα εφαρμογής εν προκειμένω της νομολογίας Rüffert, η οποία έκρινε αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης μέτρο που, κατ' ουσίαν, υποχρεώνει την αναθέτουσα αρχή να απαιτεί από τον ανάδοχο της συμβάσεως να καταβάλλει στους εργαζομένους του, ως αντάλλαγμα για την παροχή των οικείων υπηρεσιών, τουλάχιστον, την αμοιβή που προβλέπει η ισχύουσα στον τόπο εκπληρώσεως της εν λόγω παροχής συλλογική σύμβαση εργασίας.
- 18 Επιπλέον, όπως στην απόφαση Rüffert (σκέψη 15), αμφιβολίες εγείρονται ως προς το εάν η υπόσχεση του αναδόχου περί τηρήσεως των κλαδικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και δεν υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την προστασία των εργαζομένων. Αμφίβολο είναι, επιπλέον, εάν το μέτρο μπορεί να θεωρηθεί αναγκαίο μόνο για τους εργαζομένους που απασχολούνται στην εκτέλεση δημόσιας συμβάσεως και όχι για εκείνους που απασχολούνται στην εκτέλεση συμβάσεως του ιδιωτικού τομέα (σκέψη 40 της αποφάσεως Rüffert), λαμβανομένου υπόψη ότι στις τελευταίες αυτές συμβάσεις η επιχειρησιακή συλλογική σύμβαση εργασίας καθώς και η διαδικασία αποδεσμεύσεως σε ζητήματα όπως το όριο του βασικού μισθού και των επιδομάτων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που συνδέονται με την κατάσταση και τις επιδόσεις της επιχειρήσεως, κατισχύουν των κλαδικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας σε κρατικό επίπεδο, σε επίπεδο Αυτόνομων Κοινοτήτων ή σε κατώτερο επίπεδο.