

**Υπόθεση C-436/20**

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

**Ημερομηνία καταθέσεως:**

16 Σεπτεμβρίου 2020

**Αιτούν δικαστήριο:**Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana  
(Ισπανία)**Ημερομηνία της απόφασεως του αιτούντος δικαστηρίου:**

3 Σεπτεμβρίου 2020

**Προσφεύγουσα:**Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a  
Domicilio (ASADE)**Καθού:**

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

**Αντικείμενο της κύριας δίκης**

Η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά την αμφισβήτηση της νομιμότητας κανονιστικής ρυθμίσεως της Comunidad Valenciana (Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια) η οποία επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν συμφωνίες με ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών υπέρ προσώπων, χωρίς να εφαρμόζουν τις διαδικασίες που προβλέπονται στο δίκαιο της Ένωσης σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

**Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως**

«Προδικαστική παραπομπή περί ερμηνείας – Άρθρο 267 ΣΛΕΕ – Δημόσιες συμβάσεις – Άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Εθνική νομοθεσία η οποία επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν συμφωνίες με ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα για

την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών υπέρ προσώπων, χωρίς να εφαρμόζουν τις διαδικασίες που προβλέπονται στο δίκαιο της Ένωσης σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων»

### Προδικαστικά ερωτήματα

1) Έχουν το άρθρο 49 ΣΛΕΕ και τα άρθρα 76 και 77 (σε συνδυασμό με το άρθρο 74 και το παράρτημα XIV) της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν συμφωνίες με ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα –και όχι μόνο με εθελοντικές οργανώσεις– για την παροχή **κάθε είδους** κοινωνικών υπηρεσιών υπέρ προσώπων **έναντι επιστροφής των δαπανών**, χωρίς να εφαρμόζουν τις διαδικασίες που προβλέπονται στην οδηγία σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας· τούτο δε απλώς κατόπιν χαρακτηρισμού των εν λόγω συμφωνιών ως μη συμβατικών;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως και ως εκ τούτου, εφόσον τούτο κριθεί δυνατόν: έχουν το άρθρο 49 ΣΛΕΕ και τα άρθρα 76 και 77 (σε συνδυασμό με το άρθρο 74 και το παράρτημα XIV) της οδηγίας σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων την έννοια ότι επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν συμφωνίες με ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (και όχι μόνο με εθελοντικές οργανώσεις) για την παροχή **κάθε είδους** κοινωνικών υπηρεσιών υπέρ προσώπων **έναντι επιστροφής των δαπανών**, χωρίς να εφαρμόζουν τις διαδικασίες που προβλέπονται στην εν λόγω οδηγία και ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας, απλώς κατόπιν χαρακτηρισμού των εν λόγω συμφωνιών ως μη συμβατικών, όταν, επιπλέον, η ως άνω εθνική κανονιστική ρύθμιση δεν προβλέπει ρητώς τις κατά το άρθρο 77 της οδηγίας αυτής προϋποθέσεις, αλλά παραπέμπει σε μεταγενέστερη εκτελεστική νομοθεσία, χωρίς να περιλαμβάνει ρητώς μεταξύ των κατευθυντηρίων επιταγών τις οποίες θα πρέπει να τηρήσει η εν λόγω εκτελεστική νομοθεσία το να προβλέπει αυτή ρητώς τις κατά το άρθρο 77 της εν λόγω οδηγίας προϋποθέσεις;

3) Επίσης σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως και ως εκ τούτου, εφόσον τούτο κριθεί δυνατόν: έχουν τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, τα άρθρα 76 και 77 (σε συνδυασμό με το άρθρο 74 και το παράρτημα XIV) της οδηγίας σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 123/2006/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, την έννοια ότι επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές, για τους σκοπούς της επιλογής φορέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (και όχι μόνον εθελοντικής οργανώσεως) με τον οποίο συνάπτεται συμφωνία για την παροχή **κάθε είδους** κοινωνικών υπηρεσιών υπέρ προσώπων –πέραν των προβλεπομένων στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', της εν λόγω οδηγίας– να συμπεριλαμβάνουν μεταξύ των κριτηρίων επιλογής το να είναι εγκατεστημένος στον τόπο όπου πρόκειται να παρασχεθεί η υπηρεσία;

## Σχετική νομολογία και διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.

Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65). Άρθρα 76 και 77 (σε συνδυασμό με το άρθρο 74 και το παράρτημα XIV).

Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36). Άρθρο 15, παράγραφος 2.

Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 2012, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ.* (C-159/11, EU:C:2012:817).

Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 2013, *Piepenbrock* (C-386/11, EU:C:2013:385).

Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιουνίου 2014, *Centro Hospitalar de Setúbal και SUCH* (C-574/12, EU:C:2014:2004).

Απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Ιανουαρίου 2016, *Casta κ.λπ.* (C-50/14, EU:C:2016:56).

## Σχετική νομολογία και διατάξεις του εθνικού δικαίου

*Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana* (νόμος 5/1997 της 25ης Ιουνίου 1997, σχετικά με τη ρύθμιση του συστήματος κοινωνικών υπηρεσιών στην Αυτόνομη Κοινότητα της Βαλένθια) (BOE αριθ. 192 της 12ης Αυγούστου 1997, σ. 24405) (νόμος της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια). Άρθρα 44 bis, 53, 56, 62, 63, 64, 66, 67 και 68. [Όπως τροποποιήθηκε από τον *Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat* (νόμο 13/2016 της 29ης Δεκεμβρίου 2016, σχετικά με φορολογικά μέτρα, διοικητική και οικονομική διαχείριση και οργάνωση της κυβερνήσεως της Αυτόνομης Κοινότητας) (BOE αριθ. 34 της 9ης Φεβρουαρίου 2017, σ. 8694)].

*Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana* (νόμος 3/2019 της 18ης Φεβρουαρίου 2019, περί άνευ αποκλεισμών κοινωνικών υπηρεσιών της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια) (BOE αριθ. 61 της 12ης Μαρτίου 2019, σ. 23249) (νόμος της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια). Άρθρα 87, 88 και 92.

*Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la*

Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social (διάταγμα 181/2017 της 17ης Νοεμβρίου 2017, του κυβερνητικού συμβουλίου της Αυτόνομης Κοινότητας, για την εφαρμογή της συντονισμένης δράσεως με σκοπό την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών εντός της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια από φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας) (DOGV αριθ. 8197 της 23ης Δεκεμβρίου 2017, σ. 48245).

### **Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας**

- 1 Δυνάμει των αρμοδιοτήτων που της απονέμει το ισπανικό Σύνταγμα όσον αφορά τις κοινωνικές υπηρεσίες, η Comunidad Valenciana (Αυτόνομη Κοινότητα της Βαλένθια) θέσπισε τον Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (νόμος 5/1997 της 25ης Ιουνίου 1997, σχετικά με τη ρύθμιση του συστήματος κοινωνικών υπηρεσιών στην Αυτόνομη Κοινότητα της Βαλένθια) (στο εξής: νόμος 5/1997). Ο εν λόγω νόμος εξειδικεύθηκε μέσω των εκτελεστικών διατάξεων του Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social (διατάγματος 181/2017 της 17ης Νοεμβρίου 2017, του κυβερνητικού συμβουλίου της Αυτόνομης Κοινότητας, για την εφαρμογή της συντονισμένης δράσεως με σκοπό την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών εντός της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια από φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας) (στο εξής: διάταγμα 181/2017). Ο νόμος 5/1997 καταργήθηκε από τον Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (νόμος 3/2019 της 18ης Φεβρουαρίου 2019, περί άνευ αποκλεισμών κοινωνικών υπηρεσιών της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια) (στο εξής: νόμος 3/2019). Δυνάμει του τελευταίου αυτού νόμου, το διάταγμα 181/2017 παραμένει σε ισχύ.
- 2 Η Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (εθνική ένωση φορέων παροχής υπηρεσιών κατ' οίκον περίθαλψης · στο εξής: ASADE) προσέφυγε κατά του διατάγματος 181/2017 ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Με την εν λόγω προσφυγή ζήτησε την κήρυξη της αυτοδίκαιης ακυρότητας του διατάγματος 181/2017 και, επιπλέον, του ανεφάρμοστου του άρθρου 44 bis, στοιχείο c, των άρθρων 53 και 56, παράγραφος 2, και του τίτλου VI του νόμου 5/1997.
- 3 Με την προσφυγή της, η ASADE επικαλέστηκε επίσης το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, ζητώντας από το αιτούν δικαστήριο να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα ερμηνείας σχετικά με τη συμβατότητα του νόμου 5/1997 με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, με το άρθρο 77 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και με το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ. Το αιτούν δικαστήριο, αφού άκουσε την ASADE και το αντίδικό της Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana (υπουργείο ισότητας και ενταξιακών πολιτικών της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια), υπέβαλε στο Δικαστήριο τα τρία προδικαστικά

ερωτήματα τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας συνόψεως αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

### **Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης**

- 4 Η ASADE υποστηρίζει ότι το διάταγμα 181/2017, με το οποίο θεσπίζονται ειδικότερες ρυθμίσεις όσον αφορά τη συντονισμένη δράση [μέσω συμφωνιών με φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με σκοπό την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών] που προβλέπεται από τον νόμο 5/1997, αποκλείει τη δυνατότητα των φορέων κερδοσκοπικού χαρακτήρα να παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες μέσω συντονισμένης δράσεως και επιτρέπει την εκ μέρους φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (όχι μόνο εθελοντικών οργανώσεων) παροχή δημόσιων υπηρεσιών έναντι αμοιβής, χωρίς να χρειάζεται να διέλθουν διαφανή διαδικασία διαγωνισμού η οποία να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση. Κατά την άποψή της, τούτο αντίκειται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ (ελευθερία εγκαταστάσεως), στην οδηγία 2014/24/ΕΕ, καθόσον δεν τηρείται η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των οικονομικών φορέων, και στο άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ.
- 5 Η ASADE επισημαίνει ότι υφίσταται περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως και ότι ο περιορισμός αυτός δεν δικαιολογείται από λόγους δημοσίας τάξεως, ασφαλείας ή δημοσίας υγείας ή από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Επιπλέον, διατείνεται ότι δεν χωρεί εφαρμογή των εξαιρέσεων από τον κανόνα οι οποίες διατυπώθηκαν με τις αποφάσεις Centro Hospitalar de Setúbal και SUCH και Casta κ.λπ., διότι οι κανονιστικές ρυθμίσεις της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια, αφενός, δεν περιορίζονται στον τομέα της υγείας και της κοινωνικής ασφαλίσεως, αλλά καταλαμβάνουν κάθε είδους κοινωνικές υπηρεσίες και, αφετέρου, μπορούν να εφαρμοστούν και επί φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και όχι μόνον επί εθελοντικών οργανώσεων.
- 6 Τέλος, η ASADE επισημαίνει ότι ουδεμία επίδραση ασκεί η κατάργηση του νόμου 5/1997 από τον νόμο 3/2019, καθώς ο τελευταίος αναπαράγει, με επουσιώδεις τροποποιήσεις, το σύστημα συντονισμένης δράσεως και εξακολουθεί να επιφυλάσσει τη σύναψη συμφωνιών συντονισμένης δράσεως υπέρ των φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και όχι μόνον υπέρ των εθελοντικών οργανώσεων.
- 7 Το Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas θεωρεί ότι τόσο ο νόμος 5/1997 όσο και το διάταγμα 181/2017 συνάδουν προς τις οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2006/123/ΕΚ. Επισημαίνει ότι, βάσει της αρχής της αλληλεγγύης που κατοχυρώθηκε αρχικώς στη ΣΕΕ και πλέον στη ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι χωρεί εξαίρεση από την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού στην περίπτωση συμβάσεων που συνάπτονται στο πλαίσιο του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως υπέρ φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δεδομένου ότι οι κοινωνικές και υγειονομικές υπηρεσίες παρουσιάζουν σειρά χαρακτηριστικών τα οποία καθιστούν αναγκαία μεταχείριση αποκλίνουσα από τους κανόνες περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων. Συναφώς, παραπέμπει στις αιτιολογικές

σκέψεις 6, 7 και 114 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, καθώς επίσης στο άρθρο 77 της ίδιας οδηγίας, το οποίο επιτρέπει ακόμη και τη σύναψη συμβάσεων αποκλειστικά και μόνον με συγκεκριμένους φορείς στο πεδίο των κοινωνικών, πολιτιστικών και υγειονομικών υπηρεσιών.

- 8 Το *Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas* επισημαίνει ότι η συντονισμένη δράση προβλέπεται ως μορφή εναλλακτικής διαχείρισεως έναντι της άμεσης ή έμμεσης διαχείρισεως των δημόσιων μη οικονομικού χαρακτήρα υπηρεσιών, την οποία εκτελούν φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, οι οποίοι λαμβάνουν ως αντιπαροχή την κάλυψη των δαπανών τους (χωρίς να χωρεί ωστόσο κέρδος από επιχειρηματική δραστηριότητα) βάσει της αρχής της δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας. Ομοίως, θεωρεί ότι η συντονισμένη δράση δεν αντιβαίνει στην οδηγία 2006/123/ΕΚ, δεδομένου ότι η τελευταία δεν εφαρμόζεται όσον αφορά μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος ή κοινωνικές υπηρεσίες που σχετίζονται με την κοινωνική στέγαση, τη μέριμνα για παιδιά και τη στήριξη των οικογενειών και των ατόμων που τελούν σε μόνιμη ή προσωρινή κατάσταση ανάγκης, οι οποίες παρέχονται από το κράτος ή από φιλανθρωπικές οργανώσεις αναγνωρισμένες από το κράτος.
- 9 Τέλος, το *Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas* υποστηρίζει ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι αβάσιμη, καθόσον ο νόμος 5/1997 καταργήθηκε από τον νόμο 3/2019.

#### **Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής**

- 10 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου, όπως της αποφάσεως *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* και της αποφάσεως *Pierrenbrock*, η έννοια της συμβάσεως εξ επαχθούς αιτίας καταλαμβάνει και τις περιπτώσεις συμβάσεων στο πλαίσιο των οποίων η προβλεπόμενη αντιπαροχή περιορίζεται στην επιστροφή των δαπανών που προκλήθηκαν από την παροχή της υπηρεσίας την οποία αφορά η σύμβαση. Για τον λόγο αυτόν, το αιτούν δικαστήριο αμφιβάλλει ως προς το εάν το καθεστώς συντονισμένης δράσεως που προβλέπεται στο άρθρο 44 bis, παράγραφος 1, στοιχείο c, στα άρθρα 53 και 56, παράγραφος 2, και στον τίτλο VI του νόμου 5/1997 συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης και, ιδίως, με τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, με τα άρθρα 76 και 77 (σε συνδυασμό με το άρθρο 74 και το παράρτημα XIV) της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και με το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ.
- 11 Το αιτούν δικαστήριο κρίνει αναγκαία την εκ μέρους του Δικαστηρίου επίλυση της αμφιβολίας του σχετικά με τη συμβατότητα του καθεστώτος συντονισμένης δράσεως με το δίκαιο της Ένωσης, καθώς από αυτήν θα εξαρτηθεί η απόφαση την οποία καλείται να λάβει όσον αφορά την κήρυξη ακυρότητας του διατάγματος 181/2017, που ζητεί η *ASADE*.
- 12 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το γεγονός ότι ο νόμος 5/1997 καταργήθηκε από τον νόμο 3/2019 ουδόλως επηρεάζει το ενδιαφέρον του να

πληροφορηθεί την ερμηνεία που ζητεί από το Δικαστήριο, δεδομένου ότι ο νέος νόμος κατ' ουσίαν δεν μεταβάλλει το καθεστώς συντονισμένης δράσεως για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη κανονιστική ρύθμιση της διοίκησης (διάταγμα 181/2017) πρέπει να εξεταστεί με αφετηρία την εξέταση της νομιμότητας του εξουσιοδοτικού νόμου τον οποίο εξειδικεύει (νόμος 5/1997).

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ