

Υπόθεση C-210/24

Σύνοψη αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

14 Μαρτίου 2024

Αιτούν δικαστήριο:

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

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

14 Μαρτίου 2024

Προσφεύγουσα:

Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)

Καθού:

Ayuntamiento de Ortuella

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Άρθρο 67 – Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων – Κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς – Κριτήριο συνδεδεμένο με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης – Δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Υπηρεσία κατ' οίκον βοήθειας

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Άρθρο 67 – Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων – Κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς – Κριτήριο συνδεδεμένο με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Άρθρο 28 – Δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων – Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Άρθρο 56 – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

Προδικαστικά ερωτήματα

«Είναι ένα κριτήριο ανάθεσης σύμβασης υπηρεσιών όπως το περιγραφόμενο, το οποίο:

- αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην αύξηση του μισθολογικού κόστους, πέραν των ορίων της ισχύουσας κλαδικής σύμβασης, που ο προσφέρων προτίθεται να εφαρμόσει στα πρόσωπα που θα εκτελέσουν τη σύμβαση και
- υποχρεώνει τον ανάδοχο να διευκρινίσει, κατόπιν συλλογικής διαπραγμάτευσης με τους εκπροσώπους των εργαζομένων, το πλαίσιο εντός του οποίου θα εφαρμοστεί η μισθολογική αύξηση και να μεριμνήσει για τη σύναψη συλλογικής σύμβασης η οποία θα εφαρμόζεται στο προσωπικό που θα επιφορτιστεί με την εκτέλεση της σύμβασης,

κατάλληλο ώστε να προσδιοριστεί η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, όπως απαιτεί το άρθρο 67, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ;

Αντιβαίνει το κριτήριο αυτό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή περιορίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό κατά παράβαση του άρθρου 56 ΣΛΕΕ και των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 96/71;

Προσκρούει το εν λόγω κριτήριο στο δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης;»

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρο 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ένωσης απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτη της παροχής.

[...].»

Άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

«Οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες, ή οι αντίστοιχες οργανώσεις τους, έχουν, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, δικαίωμα να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις στα ενδεδειγμένα επίπεδα καθώς και να προσφεύγουν, σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων, σε συλλογικές δράσεις για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, συμπεριλαμβανομένης της απεργίας.»

Αιτιολογικές σκέψεις 98 και 99, άρθρα 2, παράγραφος 1, σημεία 3 και 4, 18, παράγραφος 1, 67, 76 και παράρτημα XIV της οδηγίας 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/EK.

Αιτιολογική σκέψη 98

«Είναι εξαιρετικά σημαντικό η σύμβαση να περιέχει κριτήρια ανάθεσης ή όρους εκτέλεσης της σύμβασης που να αφορούν τις κοινωνικές πτυχές της διαδικασίας παραγωγής των έργων, των αγαθών ή των υπηρεσιών που πρόκειται να παρασχεθούν. Επίσης, τα κριτήρια και οι όροι αυτοί θα πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με την οδηγία 96/71/EK, όπως την ερμήνευσε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και δεν θα πρέπει να επιλέγονται ή να εφαρμόζονται κατά τρόπο που δημιουργεί άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις εις βάρος οικονομικών φορέων από άλλα κράτη μέλη ή από τρίτες χώρες που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη ΣΔΠ ή σε συμφωνίες ελευθέρων συναλλαγών στις οποίες είναι συμβαλλόμενο μέρος η Ένωση. Ως εκ τούτου, οι απαιτήσεις για τους βασικούς όρους εργασίας που ρυθμίζει η οδηγία 96/71/EK, όπως τα κατώτατα όρια αποδοχών, θα πρέπει να παραμένουν στα επίπεδα που ορίζει η εθνική νομοθεσία ή οι συλλογικές συμβάσεις που ισχύουν σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο στο πλαίσιο της εν λόγω οδηγίας».

Αιτιολογική σκέψη 99

«Αντικείμενο κριτηρίων ανάθεσης ή όρων εκτέλεσης της σύμβασης μπορούν να αποτελέσουν επίσης μέτρα που προσβλέπουν στην προστασία της υγείας του προσωπικού που συμμετέχει στη διαδικασία παραγωγής, στη διευκόλυνση της κοινωνικής ενσωμάτωσης μειονεκτούντων ατόμων ή μελών ευάλωτων ομάδων μεταξύ των ατόμων στα οποία έχει ανατεθεί η εκτέλεση της σύμβασης, ή στην κατάρτιση με αντικείμενο τις δεξιότητες που απαιτούνται για την εν λόγω σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι αφορούν έργα, αγαθά ή υπηρεσίες που πρόκειται να παρασχεθούν βάσει της σύμβασης. Παραδείγματος χάρη, κριτήρια ή όροι αυτού του είδους μπορούν να αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στην απασχόληση μακροχρόνια ανέργων ή στην υλοποίηση μέτρων κατάρτισης για ανέργους ή νέους κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της προς ανάθεση σύμβασης. Στις τεχνικές προδιαγραφές οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να περιλαμβάνουν κοινωνικές απαιτήσεις αυτού του είδους που να χαρακτηρίζουν ευθέως το προϊόν ή την υπηρεσία, όπως η δυνατότητα πρόσβασης σε άτομα με αναπηρία ή ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες».

Άρθρο 18, παράγραφος 1. Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων

«1. Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφανή και αναλογικό τρόπο.

Ο σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δεν γίνεται με σκοπό τον αποκλεισμό της από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας ή τον τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι περιορίζεται

τεχνητά όταν οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων».

Άρθρο 67. Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων

«1. Με την επιφύλαξη των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων σχετικά με την τιμή ορισμένων προμηθειών ή την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών, οι αναθέτουσες αρχές βασίζουν την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.

2. Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά σύμφωνα με τη γνώμη της αναθέτουσας αρχής προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους, με χρήση προσέγγισης αποτελεσματικότητας σε σχέση με το κόστος, όπως της κοστολόγησης του κύκλου ζωής, σύμφωνα με το άρθρο 68 και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση τιμής-ποιότητας, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, ποιοτικών, περιβαλλοντικών και/ή κοινωνικών πτυχών που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης. Στα κριτήρια αυτά μπορούν να περιλαμβάνονται, φερ' ειπείν:

α) η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά και η εμπορία και οι σχετικοί όροι·

β) η οργάνωση, τα προσόντα και η πείρα του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, αν η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης· ή

γ) η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική υποστήριξη, οι όροι παράδοσης, όπως η ημερομηνία παράδοσης, η διαδικασία και η περίοδος παράδοσης, ή η περίοδος αποπεράτωσης.

Το στοιχείο του κόστους δύναται επίσης να λαμβάνει τη μορφή σταθερής τιμής ή κόστους βάσει του οποίου οι οικονομικοί φορείς θα ανταγωνίζονται αποκλειστικά και μόνο βάσει ποιοτικών κριτηρίων.

Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να χρησιμοποιούν την τιμή ή το κόστος ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης ή να περιορίζουν τη χρήση τους σε ορισμένες κατηγορίες αναθετουσών αρχών ή ορισμένα είδη συμβάσεων.

[...]

4. Τα κριτήρια ανάθεσης δεν έχουν ως αποτέλεσμα την παροχή απεριόριστης ελευθερίας επιλογής στην εν λόγω αναθέτουσα αρχή. Διασφαλίζουν τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού και συνοδεύονται από προδιαγραφές που επιτρέπουν την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που

παρέχονται από τους προσφέροντες, προκειμένου να αξιολογείται ο βαθμός συμμόρφωσής τους προς τα κριτήρια ανάθεσης. Εάν υπάρχουν αμφιβολίες, οι αναθέτουσες αρχές επαληθεύουν αποτελεσματικά την ακρίβεια των πληροφοριών και αποδείξουν τις οποίες παρέχουν οι προσφέροντες».

[...]

Άρθρο 76. Αρχές της ανάθεσης συμβάσεων

«1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν εθνικούς κανόνες για την ανάθεση συμβάσεων δυνάμει του παρόντος κεφαλαίου, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι αναθέτουσες αρχές τηρούν τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων. Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να καθορίζουν τους εφαρμοστέους διαδικαστικούς κανόνες, υπό το[ν] όρο ότι οι κανόνες αυτοί επιτρέπουν στις αρμόδιες αρχές να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των σχετικών υπηρεσιών.

2. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη διασφάλισης της ποιότητας, της συνέχειας, της δυνατότητας πρόσβασης, του οικονομικά προσιτού χαρακτήρα, της διαθεσιμότητας και της πληρότητας των υπηρεσιών, τις ειδικές ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών χρηστών, συμπεριλαμβανομένων των μειονεκτουσών και των ευάλωτων ομάδων, τη συμμετοχή και την ενδυνάμωση των χρηστών και την καινοτομία. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να προβλέπουν ότι η επιλογή του παρόχου υπηρεσιών γίνεται βάσει της προσφοράς που παρουσιάζει τον καλύτερο λόγο τιμής/ποιότητας, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων ποιότητας και βιωσιμότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες».

Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων.

Απόφαση C-346/06, Rüffert· απόφαση C-583/10, Nolan· απόφαση C-313/12, Romeo· απόφαση C-115/14, RegioPost· απόφαση C-234/14, Ostas celtnieks· απόφαση C-546/16, Montte· απόφαση C-462/19, Anesco κ.λπ.· απόφαση C-376/21, Obshtina Razlog.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Άρθρα 1, 48 και 145 και παράρτημα IV του Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (νόμου 9/2017, της 8ης Νοεμβρίου, περί δημοσίων συμβάσεων, στο εξής: LCSP).

«Άρθρο 1. Αντικείμενο και σκοπός.

[...]

3. Σε όλες τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων εισάγονται, οριζοντίως και υποχρεωτικώς, κοινωνικά και περιβαλλοντικά κριτήρια, εφόσον συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης, καθόσον θεωρείται ότι η ενσωμάτωσή τους συνεπάγεται καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής της συμβατικής παροχής, όπως επίσης μεγαλύτερη και καλύτερη αποτελεσματικότητα στη χρησιμοποίηση των δημοσίων πόρων. Επιπλέον, διευκολύνεται η πρόσβαση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων της κοινωνικής οικονομίας στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων».

«Άρθρο 145. Προϋποθέσεις και κατηγορίες κριτηρίων ανάθεσης συμβάσεων.

1. Οι συμβάσεις ανατίθενται βάσει διαφόρων κριτηρίων ανάθεσης, με γνώμονα τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής.

Εφόσον δικαιολογείται από τον φάκελο, οι συμβάσεις μπορούν να ανατίθενται με κριτήριο τη βέλτιστη σχέση κόστους-αποδοτικότητας, βάσει τιμής ή κόστους, όπως για παράδειγμα η κοστολόγηση του κύκλου ζωής κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 148.

2. Η βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής εξετάζεται επί τη βάσει οικονομικών και ποιοτικών κριτηρίων.

Τα ποιοτικά κριτήρια που θέτει η αναθέτουσα αρχή για να αξιολογήσει τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν περιβαλλοντικές ή κοινωνικές πτυχές, συνδεδεμένες με το αντικείμενο της σύμβασης κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 6 του παρόντος άρθρου, οι οποίες μπορεί να είναι, μεταξύ άλλων, οι ακόλουθες:

1) Η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο καθολικός σχεδιασμός ή ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά, η εμπορία και οι σχετικοί με αυτήν όροι·

[...]

Τα κοινωνικά χαρακτηριστικά της σύμβασης αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στα ακόλουθα: στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης ατόμων με αναπηρία, μειονεκτούντων ή μελών ευάλωτων ομάδων, ώστε να συμπεριληφθούν στα άτομα στα οποία θα ανατεθεί η εκτέλεση της σύμβασης, και, γενικότερα, της κοινωνικο-εργασιακής ενσωμάτωσης ατόμων με αναπηρία ή ατόμων που διατρέχουν κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού· στην υπεργολαβική ανάθεση σε ειδικά κέντρα απασχόλησης ή σε επιχειρήσεις ένταξης· στον σχεδιασμό της ισότητας των φύλων κατά την εκτέλεση των συμβάσεων και, γενικότερα, της ισότητας ανδρών και γυναικών· στην ενίσχυση της πρόσληψης γυναικών· στην ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής, προσωπικής και οικογενειακής ζωής· στη βελτίωση των εργασιακών και μισθολογικών συνθηκών· στην εργασιακή σταθερότητα· στην πρόσληψη μεγαλύτερου αριθμού ατόμων για την εκτέλεση της σύμβασης· στην επαγγελματική κατάρτιση και στην προστασία της υγείας και ασφάλειας στην

εργασία· στην εφαρμογή κριτηρίων που άπτονται της ηθικής και της κοινωνικής ευθύνης κατά την παροχή των υπηρεσιών που προβλέπονται στη σύμβαση· ή στα κριτήρια που σχετίζονται με την παροχή ή χρήση προϊόντων θεμιτού εμπορίου κατά την εκτέλεση της σύμβασης.

2) Η οργάνωση, τα προσόντα και η πείρα του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, εφόσον η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης.

[...].».

«Τεσσαρακοστή έβδομη πρόσθετη διάταξη. Αρχές που διέπουν τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών του παραρτήματος IV και τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών κοινωνικού, υγειονομικού και εκπαιδευτικού χαρακτήρα του παραρτήματος IV.

Με την επιφύλαξη εφαρμογής των διατάξεων του παρόντος νόμου και, μεταξύ άλλων, των διατάξεων σχετικά με την καθιέρωση τεχνικών προδιαγραφών, ελάχιστων προϋποθέσεων φερεγγυότητας, κριτηρίων ανάθεσης και ειδικών προϋποθέσεων εκτέλεσης, στις διαδικασίες προκήρυξης συμβάσεων παραχώρησης των υπηρεσιών του παραρτήματος IV και συμβάσεων κοινωνικού, υγειονομικού και εκπαιδευτικού χαρακτήρα του παραρτήματος IV, οι αναθέτουσες αρχές μεριμνούν σε όλα τα στάδια για την ανάγκη διασφάλισης της ποιότητας, της συνέχειας, της δυνατότητας πρόσβασης, του οικονομικά προσιτού χαρακτήρα, της διαθεσιμότητας και της πληρότητας των υπηρεσιών· για τις ειδικές ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών χρηστών, συμπεριλαμβανομένων των μειονεκτούσων και ευάλωτων ομάδων· για τη συμμετοχή των χρηστών των εκάστοτε υπηρεσιών· και για την καινοτομία κατά την παροχή των υπηρεσιών.

Επιπλέον, κατά τη θέσπιση των κριτηρίων ανάθεσης των συμβάσεων τα οποία διαλαμβάνονται στην παρούσα πρόσθετη διάταξη, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να τα συσχετίζει με πτυχές όπως για παράδειγμα: η πείρα του προσωπικού που επιφορτίζεται βάσει της σύμβασης με την παροχή υπηρεσιών προοριζόμενων για ιδιαίτερα μειονεκτούσες ομάδες ή την παροχή υπηρεσιών παρόμοιας φύσης όπως προβλέπεται στο άρθρο 145· η επανεπένδυση του αποκτηθέντος οφέλους για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών· η καθιέρωση μηχανισμών συμμετοχής, πληροφόρησης και προσανατολισμού των χρηστών».

Το παράρτημα IV του LCSP αντιστοιχεί στο παράρτημα XIV της οδηγίας 2014/24. Η σύμβαση η οποία περιέχει το επίδικο κριτήριο ανάθεσης περιλαμβάνεται στο παράρτημα IV του LCSP.

Άρθρο 119, παράγραφος 3, του Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (νόμου 39/2015 περί κοινής διοικητικής διαδικασίας των δημόσιων υπηρεσιών).

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας της κύριας δίκης

- 1 Ο Δήμος Ortuella (στο εξής: Δήμος) προκήρυξε διαγωνισμό, ως τοπική αρχή, για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης για το πρόγραμμα «Υπηρεσία κατ' οίκον βοήθειας του Δήμου Ortuella», υπό την ιδιότητα της «μη κεντρικής αναθέτουσας αρχής» (άρθρο 2, παράγραφος 1, σημεία 1 και 3, της οδηγίας 2014/24). Η σχετική υπηρεσία αποτελεί μέρος των «Κοινωνικών υπηρεσιών χωρίς παροχή καταλύματος» (κωδικός CPV – 85312000-9) και ορίστηκε από τον Δήμο ως «κοινωνική υπηρεσία κοινωνικού χαρακτήρα, με εκπαιδευμένο προσωπικό, του οποίου οι υπηρεσίες τελούν υπό επίβλεψη, με σκοπό την πραγματοποίηση δραστηριοτήτων προληπτικού, εκπαιδευτικού και υποστηρικτικού χαρακτήρα [προς όφελος] οικογενειών και/ή ατόμων τα οποία αδυνατούν να διατηρήσουν τη σωματική, κοινωνική και/ή συναισθηματική τους ευημερία, προκειμένου οι χρήστες/ριες να είναι σε θέση να συνεχίσουν να διαμένουν στην κατοικία τους και/ή στο ευρύτερο περιβάλλον τους, όταν αυτό καταστεί εφικτό και κατάλληλο».
- 2 Το κριτήριο ανάθεσης που μνημονεύεται στην παράγραφο 19B του παραρτήματος I (Πίνακας χαρακτηριστικών) της συγγραφής ειδικών όρων που πρότείνει ο Δήμος στο πλαίσιο της συγκεκριμένης προκήρυξης (στο εξής: επίμαχο κριτήριο ανάθεσης) έχει ως εξής:

«Αύξηση των μισθολογικών δαπανών: 40 μονάδες

Με σημείο αναφοράς τις αποδοχές που προβλέπονται στην κλαδική σύμβαση, θα ληφθούν υπόψη οι υψηλότερες απολαβές (αυξήσεις των μισθολογικών δαπανών) τις οποίες προτίθεται να καταβάλλει η προσφέρουσα επιχείρηση στα άτομα που θα επιφορτιστούν με την εκτέλεση της σύμβασης.

Θα ληφθεί υπόψη το ποσοστό αύξησης επί των αποδοχών, υπολογιζομένου του βασικού μισθού και των επιδομάτων όλων των εργαζομένων που υποκαθίστανται, σύμφωνα με τον ακόλουθο τύπο: Βαθμολογία = $P \times A / B$

Βαθμολογία είναι το σύνολο των μονάδων που συγκεντρώνει μια πρόταση.

P = Μέγιστος αριθμός μονάδων, ήτοι 40 πόντοι.

A = Μέγιστο ποσοστό επί του συνόλου των κατατεθειμένων προτάσεων.

B = Ποσοστό της υπό αξιολόγηση προσφοράς.

Αξιολογούνται οι προσφορές εκείνες που εισάγουν ποσοστιαία αύξηση η οποία θα εφαρμοστεί στα άτομα που πρόκειται να εκτελέσουν τη σύμβαση. Οι προσφορές που δεν προβλέπουν καμία αύξηση βαθμολογούνται με 0 μονάδες.

Το αργότερο έναν μήνα από τη σύναψη της σύμβασης, και έπειτα από διαπραγμάτευση με εκπροσώπους των εργαζομένων, πρέπει να εξειδικευτεί ο τρόπος με τον οποίο θα εφαρμοστεί η εν λόγω μισθολογική αύξηση. Επίσης, η

ανάδοχος εταιρία οφείλει να συνάψει σύμβαση (συλλογική σύμβαση της Υπηρεσίας κατ' οίκον βοήθειας της Ortuella) που θα διέπει τις συνθήκες εργασίας του προσωπικού στο οποίο θα ανατεθεί η εκτέλεση της σύμβασης».

- 3 Στις 13 Ιουνίου 2023, η Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (Ένωση επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών περίθαλψης, στο εξής: AESTE) άσκησε ειδική προσφυγή ενώπιον του αιτούντος οργάνου, Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (διοικητικού οργάνου της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων για τις προσφυγές κατά διοικητικών αποφάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, στο εξής: OARC), κατά της συγγραφής υποχρεώσεων της σύμβασης που προτάθηκε από τον Δήμο. Συγκεκριμένα, με την προσφυγή της ζητεί την ακύρωση του επίμαχου κριτηρίου ανάθεσης.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 4 Πρώτον, η AESTE θεωρεί ότι το επίμαχο κριτήριο ανάθεσης παραβιάζει την ελεύθερη και ισότιμη πρόσβαση στη διαδικασία του διαγωνισμού, και τούτο διότι θέτει προσκόμματα όχι μόνο στον ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ των οικονομικών φορέων, αλλά και στον ανταγωνισμό κατά τη διαδικασία του διαγωνισμού. Δεύτερον, ισχυρίζεται ότι το σχετικό κριτήριο δεν συνδέεται με το αντικείμενο της σύμβασης, στον βαθμό που δεν είναι βιώσιμο να συσχετίζεται ο υψηλότερος μισθός με την παροχή καλύτερων υπηρεσιών, πέραν του ότι δεν είναι εύλογο να δημιουργούνται μισθολογικές ανισότητες μεταξύ των εργαζομένων της αναδόχου εταιρίας εξαιτίας του πελάτη στον οποίο παρέχουν τις υπηρεσίες τους (αναλόγως δηλαδή του εάν οι εργαζόμενοι αυτοί συνδέονται ή όχι με την «Υπηρεσία κατ' οίκον βοήθειας του Δήμου Ortuella»). Τρίτον, το κριτήριο ανάθεσης δεν προβλέπει ανώτατο ποσό το οποίο ο προσφέρων πρέπει να προτείνει προκειμένου να συγκεντρώσει τη μέγιστη βαθμολογία, γεγονός το οποίο, κατά την άποψη της AESTE, μπορεί να οδηγήσει στην κατάθεση προτάσεων δυσανάλογων ποσών, τα οποία ουδόλως συνδέονται με την ορθή εκτέλεση της σύμβασης. Τέταρτον, και τελευταίο, η υποχρέωση εφαρμογής της μισθολογικής αύξησης σε μια σύμβαση συλλογικής διαπραγμάτευσης η οποία σχετίζεται με το προσωπικό της σύμβασης θα είχε ως συνέπεια τη μη εφαρμογή της ισχύουσας συλλογικής σύμβασης στους συγκεκριμένους εργαζόμενους, γεγονός το οποίο υπερβαίνει τις αρμοδιότητες του Δήμου ως αναθέτουσας αρχής.
- 5 Ο Δήμος Ortuella αντιτίθεται στο αίτημα ακύρωσης που υπέβαλε η AESTE, διότι θεωρεί ότι η εισαγωγή του επίμαχου κριτηρίου ανάθεσης δικαιολογείται, αφενός, δεδομένου του συγκεκριμένου κοινωνικο-εργασιακού πλαισίου και, αφετέρου, επειδή συνδέεται με το αντικείμενο της σύμβασης και συμβάλλει στην ορθή εκτέλεσή της. Ως προς το πλαίσιο, υποστηρίζει ότι καθίσταται αναγκαία η επίλυση των εργασιακών ζητημάτων του συγκεκριμένου κλάδου, τα οποία εν μέρει προέρχονται από την απώλεια της αγοραστικής δύναμης των εργαζομένων, που με τη σειρά της επηρεάζει την παροχή υπηρεσιών σε έναν ευαίσθητο τομέα. Αναφορικά με το αντικείμενο της σύμβασης, ισχυρίζεται ότι το κριτήριο

ανάθεσης διασφαλίζει την ποιότητα και συνέχεια της υπηρεσίας, ενώ, επιπλέον, είναι έγκυρο εφόσον διατυπώνεται με αντικειμενικό και αναλογικό τρόπο.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

- 6 Το OARC ιδρύθηκε ως μόνιμο όργανο με την Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011 (όγδοη πρόσθετη διάταξη του νόμου 5/2010, της 23ης Δεκεμβρίου, για την έγκριση του γενικού προϋπολογισμού της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων για το οικονομικό έτος 2011). Το εν λόγω όργανο είναι αρμόδιο για την επίλυση διαφορών και επιλαμβάνεται ειδικών προσφυγών σχετικών με τη σύναψη συμβάσεων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 44 επ. του Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (νόμου 9/2017, της 8ης Νοεμβρίου, περί δημοσίων συμβάσεων).
- 7 Το OARC πληροί τις προϋποθέσεις προκειμένου να θεωρηθεί «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, συγκεκριμένα, με την απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2018 (C-546/16, Montte, EU:C:2018:752), σκέψεις 20 έως 25.
- 8 Το OARC θεωρεί ότι η κρίση επί της προσφυγής που ασκήθηκε ενώπιόν του εξαρτάται από την ερμηνεία διαφόρων κανόνων του ενωσιακού δικαίου. Παρά το γεγονός ότι η σύμβαση την οποία αφορά το επίμαχο κριτήριο ανάθεσης δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24, λόγω του αντικειμένου και του ποσού της, το OARC εκτιμά ότι τυγχάνει εφαρμογής η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου βάσει της οποίας, σε περιπτώσεις που η εθνική ρύθμιση εναρμονίζει τις προβλεπόμενες λύσεις για καταστάσεις που δεν καλύπτονται από την οικεία πράξη της Ένωσης προς τις λύσεις που έχουν γίνει δεκτές από την πράξη αυτή, υφίσταται οπωσδήποτε συμφέρον της Ένωσης για ομοιόμορφη ερμηνεία των διατάξεων της εν λόγω πράξης, ώστε να αποφεύγονται ερμηνευτικές αποκλίσεις στο μέλλον. Επομένως, η ερμηνεία των διατάξεων πράξης της Ένωσης, στο πλαίσιο καταστάσεων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω πράξης, δικαιολογείται όταν το εθνικό δίκαιο προβλέπει την άμεση και ανεπιφύλακτη εφαρμογή, σε τέτοιες καταστάσεις, των ως άνω διατάξεων, για να εξασφαλιστεί ομοιόμορφη μεταχείριση τόσο των ως άνω καταστάσεων όσο και των καταστάσεων που εμπίπτουν στο εν λόγω πεδίο εφαρμογής (πρβλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 18ης Οκτωβρίου 2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, σκέψεις 46 και 47· της 7ης Νοεμβρίου 2013, Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, σκέψεις 22 και 23· της 14ης Ιανουαρίου 2016, Ostas celnieks, C-234/14, EU:C:2016:6, σκέψεις 17 έως 20, και της 16ης Ιουνίου 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, σκέψεις 52 έως 55).
- 9 Σύμφωνα με το αιτούν όργανο, ο LCSP, νόμος διά του οποίου μεταφέρθηκε στην ισπανική έννομη τάξη η οδηγία 2014/24, προβλέπει πλην ελαχίστων εξαιρέσεων την επιβολή, στις συμβάσεις εκείνες που δεν υπάγονται στον συγκεκριμένο νόμο

λόγω του ποσού τους, του ίδιου νομικού πλαισίου με αυτό που προβλέπεται για τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου. Τούτο ισχύει στην υπό κρίση υπόθεση, καθόσον το άρθρο 145 του LCSP εφαρμόζεται στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών οι οποίες προβλέπονται στο παράρτημα IV του νόμου.

- 10 Το άρθρο 145, παράγραφος 2, εδάφιο 1, του LCSP ορίζει ότι τα κριτήρια ανάθεσης που σχετίζονται με τα κοινωνικά χαρακτηριστικά της σύμβασης αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στη βελτίωση των μισθολογικών συνθηκών του προσωπικού το οποίο επιφορτίζεται με την εκτέλεση της σύμβασης. Εντούτοις, το εύρος και η εφαρμογή του εν λόγω κριτηρίου, η σχέση του με τον ανταγωνισμό και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, όπως επίσης και η συμβατότητά του με την οδηγία 2014/24, αποτελούν πεδίο αντιπαράθεσης σε ακαδημαϊκό επίπεδο στην Ισπανία, ενώ έχουν επίσης οδηγήσει στην έκδοση αντιφατικών αποφάσεων των οργάνων τα οποία είναι αρμόδια για την εξέταση ειδικών προσφυγών περί των δημοσίων συμβάσεων.
- 11 Κατά την άποψη του OARC, είναι αμφίβολο κατά πόσον το επίμαχο κριτήριο συμβάλλει στον καθορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς (άρθρο 67, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ), και τούτο διότι η σχέση ανάμεσα στη μισθολογική αύξηση και τη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών φαίνεται να είναι υπερβολικά υποθετική ώστε να διαπιστωθεί πλεονέκτημα το οποίο θα καθορίσει την ανάθεση της σύμβασης. Από την άλλη πλευρά, το ζήτημα της απώλειας της αγοραστικής δύναμης που μνημονεύει ο Δήμος προς υποστήριξη του επίμαχου κριτηρίου ανάθεσης δεν αφορά αποκλειστικά τη συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα, αλλά είναι ίδιον μιας ευρύτερης μερίδας μισθωτών, χωρίς να προκύπτει ότι η συγκεκριμένη ομάδα είναι σε εξόχως μειονεκτική θέση ή διατρέχει τον κίνδυνο αποκλεισμού.
- 12 Επιπροσθέτως, ένα κριτήριο ανάθεσης όπως το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση θα μπορούσε να υποχρεώσει την επιχείρηση να καταβάλλει στους εργαζομένους που θα παρέχουν την υπηρεσία μισθούς υψηλότερους από εκείνους τους οποίους λάμβαναν (μολονότι οι τελευταίοι ήταν καθ' όλα νόμιμοι και σύμφωνοι με τη νομοθεσία για τις συλλογικές συμβάσεις και τον νόμιμο κατώτατο μισθό), προκειμένου να αυξήσει τις πιθανότητες να της ανατεθεί η σύμβαση. Κατά την κρίση του OARC, τούτο συνεπάγεται ένα επιπρόσθετο οικονομικό βάρος το οποίο μπορεί να αποτρέψει, εμποδίσει ή καταστήσει λιγότερο ενδιαφέρουσα την κατάθεση μιας προσφοράς κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.
- 13 Επιπλέον, το επίμαχο κριτήριο θα μπορούσε να βλάψει υπέρμετρα ή να εισαγάγει δυσμενή μεταχείριση εις βάρος φορέων με μικρότερη οικονομική δυνατότητα καταβολής υψηλότερων αποδοχών [όπως για παράδειγμα, οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)], οι οποίοι, ωστόσο, είναι σε θέση να υποβάλλουν ανταγωνιστικές προσφορές, εν μέρει διότι έχουν μικρότερο μισθολογικό κόστος.
- 14 Σύμφωνα με τη συγγραφή των όρων που πρότεινε ο Δήμος, η εταιρία στην οποία θα ανατεθεί η παροχή της υπηρεσίας θα πρέπει να συγκεκριμενοποιήσει, κατόπιν

συλλογικής διαπραγμάτευσης, τον τρόπο εφαρμογής της μισθολογικής αύξησης και να μεριμνήσει για τη σύναψη συλλογικής σύμβασης για το προσωπικό στο οποίο θα ανατεθεί η εκτέλεση της σύμβασης. Κατά το OARC, τα ανωτέρω ενδέχεται να συνιστούν παρέμβαση στο δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης το οποίο κατοχυρώνεται ρητώς στο άρθρο 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- 15 Επιπλέον, εάν το προσωπικό στο οποίο θα ανατεθεί η εκτέλεση της επίμαχης σύμβασης διαχωριστεί από το πεδίο εφαρμογής της ισχύουσας συλλογικής σύμβασης θα προκληθούν μισθολογικές ανισότητες μεταξύ εργαζομένων της ίδιας επιχείρησης με τα ίδια ακριβώς καθήκοντα, και με μοναδική αιτιολογία τους πελάτες προς τους οποίους παρέχονται οι υπηρεσίες.
- 16 Στην αιτιολογική σκέψη 98 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ διαλαμβάνεται, εν ολίγοις, ότι τα κοινωνικά κριτήρια πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με την οδηγία 96/71/ΕΚ, κατά την ερμηνεία του Δικαστηρίου, και δεν θα πρέπει να επιλέγονται ή να εφαρμόζονται με τρόπο που εισάγει διακρίσεις. Συγκεκριμένα, ο κατώτατος μισθός θα πρέπει να παραμένει στο επίπεδο που προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία ή από τις συλλογικές συμβάσεις οι οποίες ισχύουν σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, κατά τα οριζόμενα στην προαναφερθείσα οδηγία 96/71. Ανεξαρτήτως της νομικής βαρύτητας της ως άνω αιτιολογικής σκέψης, το βέβαιο είναι ότι αυτή παραπέμπει σε νομικά δεσμευτικό κανόνα του ενωσιακού δικαίου και στη νομολογία που τον ερμηνεύει (βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 3ης Απριλίου 2008, υπόθεση C-346/06, Ruffert, EU:C:2008:189, και της 17ης Νοεμβρίου 2015, υπόθεση C-115/14, RegioPost, EU:C:2015:760).
- 17 Ως προς τον προβαλλόμενο σκοπό, κατά την άποψη του OARC, το επίμαχο κριτήριο ανάθεσης θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένα δυσανάλογο μέτρο, καθόσον η συλλογική σύμβαση που θα προέκυπτε από την εφαρμογή του θα συνεπαγόταν την παγίωση της μισθολογικής βελτίωσης πέραν του πεδίου εκτέλεσης της σύμβασης, γεγονός το οποίο θα οδηγούσε στην απώλεια της σύνδεσης με το αντικείμενό της την οποία απαιτεί το άρθρο 67, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24. Εντούτοις, το αιτούν όργανο επισημαίνει συναφώς ότι, κατά τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων, η βελτίωση των εργασιακών συνθηκών που επιβάλλεται από δημόσια σύμβαση δεν είναι καταρχήν μια «ευνοϊκότερη συνθήκη» η οποία παγιώνεται ως εργασιακό δικαίωμα πέραν του πεδίου εφαρμογής της συγκεκριμένης σύμβασης.