

Cauza C-676/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii :**

11 decembrie 2020

Instanța de trimitere:

Tribunal Superior de Justicia de Aragon (Spania)

Data deciziei de trimitere:

23 noiembrie 2020

Reclamantă:

Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)

Pârâtă:

Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragon

Obiectul procedurii principale

Acțiunea principală privește legalitatea unei reglementări a Comunității Autonome Aragon care permite autorităților contractante să recurgă la convenții cu entități private fără scop lucrativ în vederea prestării de servicii sociale către persoane fără a recurge la procedurile prevăzute de reglementarea Uniunii în domeniul achizițiilor publice.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

„Cerere de decizie preliminară în interpretare – Articolul 267 TFUE – Contracte de achiziții publice – Articolele 49 și 56 TFUE – Directiva 2014/24/UE – Directiva 2006/123/CE – Legislație națională care permite autorităților contractante să recurgă la convenții cu entități private fără scop lucrativ în vederea prestării de servicii sociale către persoane fără a recurge la procedurile prevăzute de reglementarea Uniunii în domeniul achizițiilor publice”

Întrebările preliminare

- 1) O reglementare națională care permite autorităților contractante să recurgă la convenții cu entități private fără scop lucrativ – nu doar cu asociațiile de voluntariat – în vederea prestării către persoane a oricărui tip de serviciu social în schimbul rambursării costurilor, fără a recurge la procedurile prevăzute de Directiva [2014/24/UE] privind achizițiile publice și indiferent de valoarea estimată, prin simpla calificare a acestor convenții ca fiind necontractuale, este compatibilă cu dreptul Uniunii, respectiv cu articolul 49 TFUE și cu articolele 76 și 77 (coroborate cu articolul 74 și cu anexa XIV) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014?
- 2) O reglementare națională care, în ceea ce privește prestarea de servicii de sănătate sau sociale de interes general, permite neaplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice prin utilizarea tehnicii acțiunilor concertate, cu titlu de completare sau de substituție în raport cu administrarea directă, nu pentru motive legate de caracterul adecvat al tehnicii respective pentru prestarea corespunzătoare a serviciului, ci pentru îndeplinirea anumitor obiective de politică socială, care afectează modalitatea de prestare sau care sunt impuse agentului însărcinat cu prestarea serviciului în vederea alegerii sale drept ofertant câștigător, inclusiv în cazul în care sunt aplicabile principiile publicității, concurenței și transparenței, este compatibilă cu dreptul Uniunii, respectiv cu articolul 49 TFUE și cu articolele 76 și 77 (coroborate cu articolul 74 și cu anexa XIV) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014?
- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, rezervarea exclusivă a acestei tehnici de intervenție în favoarea entităților fără scop lucrativ, iar nu doar a asociațiilor de voluntariat, inclusiv atunci când sunt respectate principiile transparenței și publicității, este compatibilă cu dreptul Uniunii – dispozițiile menționate anterior, precum și cu articolul 15 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie privind serviciile în cadrul pieței interne?
- 4) În lumina articolului 15 alineatul (2) litera (b) din Directiva [2006/123/CE] privind serviciile, trebuie să se interpreteze că stabilirea în favoarea autorităților contractante a posibilității de a recurge la acțiunea concertată pentru a delega gestiunea serviciilor sociale și de sănătate către entități fără scop lucrativ echivalează cu condiționarea accesului la aceste servicii în funcție de forma de organizare juridică? În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, o reglementare națională precum cea în litigiu, în privința căreia statul nu a notificat Comisiei includerea unei condiții privind forma de organizare juridică, este validă, în sensul articolului 15 alineatul (7) din Directiva privind serviciile?

- 5) În cazul unor răspunsuri afirmative la întrebările anterioare, articolele 49 și 56 TFUE, articolele 76 și 77 (coroborate cu articolul 74 și cu anexa XIV) din Directiva [2014/24/UE] privind contractele de achiziții publice, precum și articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretate în sensul că permit autorităților contractante ca, în scopul selectării unei entități fără scop lucrativ (nu doar a asociațiilor de voluntariat) cu care convine asupra prestării către persoane a tuturor tipurilor de servicii sociale – pe lângă cele prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (j) din directivă – să includă, printre criteriile de selecție, *stabilirea entității în localitatea sau în zona geografică în care urmează a fi prestat serviciul?*

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolele 49 și 56 TFUE.

Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65): considerentele (6) și (114) și articolele 76 și 77 (coroborate cu articolul 74 și cu anexa XIV)

Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50): articolul 15 alineatele (2) și (7)

Hotărârea Curții din 19 decembrie 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții (C-159/11, EU:C:2012:817)

Hotărârea Curții din 13 iunie 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385)

Hotărârea Curții din 19 iunie 2014, Centro Hospitalar de Setúbal și SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004)

Hotărârea Curții din 11 decembrie 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13, EU:C:2014:2440)

Hotărârea Curții din 28 ianuarie 2016, CASTA și alții (C-50/14, EU:C:2016:56)

Dispozițiile de drept național invocate

La nivel statal

Legea nr. 9/2017 din 8 noiembrie 2017 privind contractele de achiziții publice, prin care se transpun în ordinea juridică spaniolă Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2014/23/UE și Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2014/24/UE din 26 ianuarie 2014 (denumită în continuare „Legea

statală nr. 9/2017”): preambulul, articolul 11 alineatul (6) și dispozițiile suplimentare 47^a-49^a

La nivelul comunității autonome

Legea organică nr. 5/2007 din 20 aprilie 2007 privind reforma Statutului privind autonomia comunității Aragon: articolul 71 punctul 34, articolul 71 punctul 55 și articolul 73

Legea nr. 11/2016 din 15 decembrie 2016 privind acțiunea concertată pentru prestarea către persoane de servicii sociale și de sănătate (denumită în continuare „Legea autonomă nr. 11/2016”): preambulul, articolele 2-6, a patra dispoziție adițională și a doua dispoziție finală)

Decretul 62/2017 din 11 aprilie 2017 al Guvernului Aragon privind acordurile în materie de acțiuni concertate în domeniul serviciilor de sănătate și acordurile de legătură cu entități publice și entități fără scop lucrativ („Decretul regional nr. 62/2017”): articolele 1, 3, 4, 6, 7 și 9-13, prima și a doua dispoziție adițională și dispoziția tranzitorie unică

Ordinul SAN/1221/2017 din 21 iulie 2017 de stabilire a prețurilor și tarifelor maxime aplicabile prestării de servicii de sănătate cu resurse externe Sistemului de sănătate din Aragon (Ordinul regional SAN/1221/2017”): articolul 2

Ordinul Ministrului regional al sănătății privind aprobarea dosarului referitor la acordul în materie de acțiuni concertate pentru îngrijirea în centre rezidențiale a pacienților cu SIDA în Comunitatea Autonomă Aragon din 21 august 2017 („Ordinul comunității autonome privind îngrijirea bolnavilor de SIDA”)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

Sinteza legislației

- 1 În temeiul competențelor pe care Constituția Spaniei i le atribuie în domeniul asistenței sociale și al competențelor conferite de Statutul Autonomiei, în special, în domeniul social, medical, al sănătății publice și educațional, Comunitatea Autonomă Aragon a adoptat Legea regională nr. 11/2016, care a fost pusă în aplicare prin Decretul regional nr. 62/2017. Aceste acte au stabilit și au reglementat, în esență, tehnica acțiunii concertate pentru prestarea de servicii sociale și de sănătate către persoane, rezervând încheierea de acorduri în materie de acțiuni concertate în favoarea entităților publice și a entităților private fără scop lucrativ (excluzând, prin urmare, entitățile cu scop lucrativ). Acestui ansamblu normativ i se adaugă Ordinul regional SAN/1221/2017, care stabilea tarife pentru prestarea serviciilor de sănătate cu resurse externe.

- 2 În temeiul legislației menționate anterior, s-a adoptat Ordinul regional privind îngrijirea bolnavilor de SIDA, care a fost atacat în mod direct în cadrul prezentei proceduri.
- 3 Trebuie subliniat că întreaga legislație menționată anterior, adoptată la nivelul comunității autonome anterior adoptării Legii statale nr. 9/2017, care reglementează achizițiile publice în Spania – domeniu care este de competența exclusivă a statului – și transpune în ordinea juridică spaniolă, printre altele, Directiva 2014/24.

Procedura principală

- 4 În luna octombrie 2017, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) a introdus la instanța de trimitere o acțiune în contencios-administrativ împotriva Ordinului regional privind îngrijirea bolnavilor de SIDA. Prin acțiunea respectivă se solicită, pe lângă anularea ordinului respectiv, anularea Ordinului regional SAN/1221/2017 și a Decretului regional nr. 62/2017, precum și sesizarea Curții cu o cerere de decizie preliminară în interpretare în legătură cu compatibilitatea Legii regionale nr. 11/2016 cu articolul 49 TFUE, cu articolul 77 din Directiva 2014/24 și cu articolul 15 alineatul (2) din Directiva 2006/123.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 5 Reclamanta, ASADE, susține că se impune sesizarea Curții cu o cerere de decizie preliminară privind interpretarea Legii regionale nr. 11/2016 și a Decretului regional nr. 62/2017, întrucât legislația adoptată la nivelul comunității autonome nu poate eluda aplicarea legislației în materia contractelor de achiziții publice. Aceasta susține că legislația regională stabilește proceduri de atribuire similare contractelor de servicii, pentru care nu pot opta însă decât entitățile fără scop lucrativ și că prin urmare, este contrară articolului 49 TFUE și articolului 15 din Directiva 2006/123. Apreciază că, potrivit jurisprudenței Curții [Hotărârea Centro Hospitalar de Setúbal și SUCH (C-574/12) și CASTA și alții (C-50/14)], o restrângere a libertății de stabilire prin care se limitează accesul la anumite activități pentru operatorii care au o formă de organizare juridică (astfel cum sunt entitățile fără scop lucrativ) specifică este justificată numai atunci când există motive concrete excepționale, care au legătură cu principiile solidarității și eficacității bugetare. Reclamanta consideră că jurisprudența Curții a recunoscut doar posibilitatea atribuirii directe a contractelor în favoarea asociațiilor de voluntariat, însă legislația regională în litigiu aplică această excepție nu numai asociațiilor respective, ci și entităților fără scop lucrativ, ceea ce extinde posibilitatea de limitare a libertății de stabilire. Aceasta apreciază că legislația regională în litigiu face inoperant motivul constând în eficacitatea bugetară, întrucât Ordinul regional SAN 1221/2017 stabilește aceleași tarife pentru servicii atât pentru entitățile fără scop lucrativ, cât și pentru entitățile cu scop lucrativ cu care s-au încheiat contracte conform legislației privind achizițiile publice, iar

tarifele respective se aplică în toate situațiile în care se prestează servicii prin mijloace externe, fără a distinge între acțiunea concertată și administrarea indirectă.

- 6 Consejería de Sanidad susține că, în conformitate cu dispozițiile articolelor 14 și 106 TFUE, cu protocolul 26 la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și cu considerentul (114) al Directivei 2014/24, comunitățile autonome, inclusiv Comunitatea Aragon, au legiferat în acest domeniu în temeiul competenței lor de organizare a serviciilor sociale de interes general și au optat pentru crearea a diferite modalități de gestionare a acestui tip de servicii, permițând entităților comerciale accesul la acestea prin intermediul gestionării indirecte. Prin urmare, nu se poate concluziona că entitățile cu scop lucrativ sunt excluse de la gestionarea acestui tip de servicii. Acesta susține că cea de a treia modalitate de gestionare a serviciilor de interes general nu a fost instituită prin Legea autonomă nr. 11/2016, ci prin Directiva 2014/24, iar Comunitatea Autonomă Aragon a transpus în ordinea juridică națională această posibilitate. Reglementarea în materia acțiunilor concertate nu încalcă legislația privind contractele de achiziții publice, întrucât este vorba despre două modalități diferite, având în vedere faptul că acțiunea concertată nu constituie un contract. Consejería de Sanidad apreciază că nu există o încălcare a libertății de stabilire și nici a libertății de a presta servicii, întrucât rezervarea în favoarea entităților fără scop lucrativ a exercitării acțiunii concertate în domeniul sănătății, în special în vederea gestionării centrelor rezidențiale pentru bolnavii de SIDA, este conformă cu dreptul Uniunii. În opinia sa, această rezervare este suficient de justificată în temeiul principiilor de drept al Uniunii privind universalitatea și solidaritatea și pentru motive privind eficacitatea economică și caracterul adecvat, întrucât permite ca acest serviciu de interes general să fie prestat, în condiții echitabile din punct de vedere economic, de organisme constituite, în esență, pentru a servi interesului general, în conformitate cu jurisprudența Uniunii.

Prezentare succintă a motivării cererii de decizie preliminară

Problematica juridică

- 7 Instanța de trimitere arată că, în lumina deciziilor Curții, precum Hotărârea Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce (C-159/11) și Hotărârea Piepenbrock (C-386/11), noțiunea de „contract cu titlu oneros” include și contractele pentru care remunerația convenită este limitată la rambursarea cheltuielilor suportate pentru prestarea serviciului care face obiectul contractului. Or, astfel cum constată Curtea în Hotărârea CASTA și alții (C-50/14) și în Hotărârea Azienda sannitaria locale n. 5 „Spezzino” și alții (C-113/13), un contract nu poate ieși din sfera de aplicare a noțiunii de contract de achiziții publice pentru simplul fapt că remunerația prevăzută este limitată la rambursarea cheltuielilor suportate pentru prestarea serviciului convenit sau pentru faptul că acest contract este încheiat cu o entitate care nu urmărește un scop lucrativ. Instanța de trimitere amintește că, în Hotărârea CASTA și alții (C-50/14), Curtea a statuat că atribuirea directă a unui

serviciu, fără publicitate, către o asociație de voluntariat, este conformă cu dreptul Uniunii, numai dacă decizia respectă criteriul eficacității bugetare și dacă respectiva atribuire contribuie la scopul social și la îndeplinirea obiectivelor de solidaritate.

- 8 Cu toate acestea, instanța de trimitere subliniază că, deși considerentul (114) și articolele 76 și 77 din Directiva 2014/24 pornesc de la regula generală privind aplicarea normelor în materia achizițiilor publice, statele membre beneficiază de o putere largă de apreciere în ceea ce privește prestarea serviciilor de sănătate de interes general și a celor sociale de către ele însele sau organizarea modalității de prestare a respectivelor servicii, fiind permisă rezervarea contractelor (articolul 77) și inclusiv atribuirea directă, astfel cum rezultă din partea finală a considerentului (114), în care se oferă exemple orientative privind modalitatea de acțiune sau de organizare în afara tehnicii contractuale.
- 9 Instanța de trimitere concluzionează că Directiva 2014/24 conferă libertate statelor în ceea ce privește prestarea acestui tip de servicii de către ele însele fără aplicarea regulilor privind achizițiile publice, însă în termeni largi, cu alte cuvinte fără a face discriminare între entitățile care operează sau nu pe piață sau între entitățile cu sau fără scop lucrativ, și că Curtea s-a pronunțat doar cu titlu excepțional în favoarea posibilității de a atribui direct, fără publicitate, anumite tipuri de servicii în favoarea asociațiilor de voluntariat, în cazul în care decizia este justificată de motive privind eficacitatea bugetară și se urmărește un obiectiv de solidaritate și un scop social.
- 10 În ceea ce privește Legea regională nr. 11/2016 în litigiu, instanța de trimitere arată că, în conformitate cu aceasta, acțiunea concertată reprezintă o opțiune pentru gestionarea serviciilor cu caracter social și de sănătate, alături de gestionarea directă cu resurse proprii și de gestionarea indirectă prin intermediul contractelor de achiziții publice (articolul 2). Administrațiile pot presta acest tip de servicii prin oricare dintre cele trei modalități. Acțiunea concertată este definită drept un instrument organizatoric de natură extracontractuală (articolul 3) și este configurată ca o opțiune subsidiară în raport cu gestionarea cu resurse proprii în ceea ce privește serviciile pe care administrațiile trebuie să le presteze în mod direct (a patra dispoziție adițională).
- 11 Instanța de trimitere consideră că din interpretarea coroborată a dispozițiilor menționate și a articolului 5 alineatele 2 și 4 din Legea regională nr. 11/2016 rezultă că utilizarea acțiunii concertate de către administrații cu titlu subsidiar gestionării directe cu resurse proprii se caracterizează nu atât prin natura specifică sau specială a serviciilor care trebuie prestate (legea permite să se concluzioneze că oricare dintre cele trei modalități este aptă să asigure prestarea corespunzătoare a acestui tip de servicii), cât, mai degrabă, prin obiectivul urmărit prin utilizarea sa și care este justificat prin entitatea care trebuie să îl presteze. Trebuie să se țină seama de faptul că articolul 5 alineatul 2 din legea respectivă, atunci când definește cazurile de aplicare a acestei tehnici, prevede trei situații, în mod disjunctiv, astfel încât utilizarea lor nu trebuie să fie justificată neapărat de

„caracterul adecvat al acestei modalități de gestionare prin conținutul specific al serviciului”.

- 12 Instanța de trimitere consideră că obiectivul acțiunii concertate nu este atât prestarea corespunzătoare a unui anumit serviciu de interes general – reglementarea în litigiu nu indică servicii concrete, spre deosebire de reglementarea Uniunii în domeniul achizițiilor publice –, întrucât caracterul corespunzător respectiv ar putea fi asigurat și prin intermediul achizițiilor publice, cât prestarea sa de către o entitate fără scop lucrativ, care are anumite caracteristici. Prin urmare, utilizarea acțiunii concertate nu este determinată de prestarea serviciilor, ci de profilul prestatorului. În lumina dispozițiilor articolului 5 alineatul 4 din Legea autonomă nr. 11/2016, această tehnică pare că a fost concepută ca un instrument de politică socială, ai cărui agenți sunt entitățile fără scop lucrativ, în general, și cele selectate de administrație, în special.
- 13 Or, din cele de mai sus reiese că se pleacă de la prezumția că toate entitățile fără scop lucrativ sunt în sine eficiente din punct de vedere bugetar și financiar, ceea ce nu se poate deduce în niciun mod din reglementarea Uniunii și nici din cazul special în care Curtea a admis neaplicarea tehnicii contractuale și viabilitatea atribuirii directe, fără publicitate, a anumitor servicii, acceptată doar în ceea ce privește asociațiile de voluntariat. În plus, administrarea indirectă (prin intermediul achizițiilor publice) și acțiunea concertată par să fie la fel de eficiente din punct de vedere economic, deoarece Ordinul autonom nr. SAN/1221/2017 este aplicabil în mod nediferențiat în ambele situații.
- 14 În definitiv, acțiunea concertată este rezervată, în mod exclusiv, entităților fără scop lucrativ, în vederea prestării de servicii de sănătate și sociale de interes general. Această acțiune este subsidiară prestării directe a acestor servicii de către administrația, cu resurse proprii, nu prin raportare la o prestare corespunzătoare a acestor servicii (cu alte cuvinte, pentru satisfacerea completă a nevoilor cetățeanului), ci prin raportare la îndeplinirea anumitor obiective de politică socială ale administrației, în fiecare caz concret. Entitățile fără scop lucrativ se transformă în agenți care aplică politica respectivă și îndeplinesc acele obiective.

Motivarea necesității de a formula cererea de decizie preliminară

- 15 Instanța de trimitere subliniază că obiectul acțiunii este Ordinul regional privind îngrijirea bolnavilor de SIDA. În acesta, acțiunea concertată cu entități fără scop lucrativ este justificată, pe scurt și fără o motivare amplă, prin lipsa disponibilității resurselor proprii ale administrației care prestează acest serviciu public de interes general, prin caracterul inoportun al creșterii resurselor personale și materiale de care dispune respectiva administrație și prin necesitatea menținerii continuității serviciilor de îngrijire pentru bolnavii de SIDA din Aragon.
- 16 Validitatea actului administrativ atacat depinde de conformitatea reglementării aplicabile cu dreptul Uniunii, ceea ce justifică formularea prezentei cereri de decizie preliminară. În mod evident, dacă opțiunea normativă prevăzută de Legea

regională nr. 11/2016 în ceea ce privește acțiunea concertată drept tehnică de gestiune subsidiară celei directe a anumitor servicii de interes general nu este conformă cu dreptul Uniunii, întrucât încalcă, printre altele, principiul libertății de stabilire, este puțin probabil ca actul administrativ atacat să fie conform cu dreptul Uniunii și, prin urmare, nu ar mai fi necesar să se verifice dacă acesta respectă reglementarea aplicabilă.

DOCUMENT DE LUCRU