

Υπόθεση C-676/20

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

Ημερομηνία καταθέσεως:

11 Δεκεμβρίου 2020

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Ισπανία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

23 Νοεμβρίου 2020

Προσφεύγουσα:

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

Καθού:

Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragón

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά την αμφισβήτηση της νομιμότητας κανονιστικής ρυθμίσεως της Comunidad Autónoma de Aragón (Αυτόνομης Κοινότητας της Αραγονίας) 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 αποφάσεως

«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) Είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης –ειδικότερα με 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– εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν συμφωνίες από κοινού δράσεως 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 [2014/24/ΕΕ] και ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας, τούτο δε απλώς κατόπιν χαρακτηρισμού των εν λόγω συμφωνιών ως μη συμβατικών;
- 2) Είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης –ειδικότερα με 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– εθνική ρύθμιση η οποία, όσον αφορά την παροχή γενικού συμφέροντος υπηρεσιών υγείας ή κοινωνικών υπηρεσιών, επιτρέπει την παράκαμψη της νομοθεσίας σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με την εφαρμογή της μεθόδου της από κοινού δράσεως, συμπληρωματικώς προς τη διαχείριση με ίδια μέσα ή καθ' υποκατάσταση της διαχείρισης αυτής, όχι για λόγους καταλληλότητας της μεθόδου για την προσήκουσα παροχή της εν λόγω υπηρεσίας αλλά με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων κοινωνικής πολιτικής, οι οποίοι αφορούν τον τρόπο παροχής ή στους οποίους πρέπει να ανταποκρίνεται ο φορέας προκειμένου να επιλεγεί για την παροχή της υπηρεσίας, τούτο δε ακόμη και όταν οι αρχές της δημοσιότητας, του ανταγωνισμού και της διαφάνειας παραμένουν σε ισχύ;
- 3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, έχει το δίκαιο της Ένωσης –ειδικότερα οι προπαρατεθείσες διατάξεις καθώς και το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά– την έννοια ότι επιτρέπει να επιφυλάσσεται η εν λόγω μέθοδος δράσεως αποκλειστικώς υπέρ φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα –και όχι μόνο υπέρ εθελοντικών οργανώσεων–, ακόμη και όταν τηρείται η αρχή της διαφάνειας και της δημοσιότητας;
- 4) Λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας για τις υπηρεσίες [2006/123/ΕΚ], μπορεί να θεωρηθεί ότι η παροχή διακριτικής ευχέρειας στις αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν την από

κοινού δράση για την ανάθεση της διαχείρισεως κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας σε φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ισοδυναμεί με το να εξαρτάται η πρόσβαση στην παροχή των υπηρεσιών αυτών από τη νομική μορφή του φορέα; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο αμέσως προηγούμενο ερώτημα, είναι έγκυρη, υπό το πρίσμα του άρθρου 15, παράγραφος 7, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη, ως προς την οποία το κράτος δεν έχει κοινοποιήσει στην Επιτροπή την πρόβλεψη απαιτήσεως για συγκεκριμένη νομική μορφή;

- 5) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στα προηγούμενα ερωτήματα, 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 [2014/24/ΕΕ] και το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, 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 μόνο εθελοντικής οργανώσεως) με τον οποίο συνάπτεται συμφωνία από κοινού δράσεως για την παροχή κάθε είδους κοινωνικών υπηρεσιών υπέρ προσώπων –πέραν των προβλεπόμενων στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', της εν λόγω οδηγίας– να συμπεριλαμβάνουν μεταξύ των κριτηρίων επιλογής το να είναι αυτός εγκατεστημένος στον τόπο ή τη γεωγραφική περιοχή όπου πρόκειται να παρασχεθεί η υπηρεσία;

Σχετικές 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): αιτιολογικές σκέψεις 6 και 114 καθώς και 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, παράγραφοι 2 και 7

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 11ης Δεκεμβρίου 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Sprezzino» κ.λπ. (C-113/13, EU:C:2014:2440)

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

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Σε εθνικό επίπεδο

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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, της 8ης Νοεμβρίου 2017, περί δημοσίων συμβάσεων, για τη μεταφορά στην ισπανική έννομη τάξη των οδηγιών 2014/23/ΕΕ και 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014· στο εξής: εθνικός νόμος 9/2017): προοίμιο, άρθρο 11, παράγραφος 6, και 47η έως 49η πρόσθετη διάταξη

Σε περιφερειακό επίπεδο

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (οργανικός νόμος 5/2007, της 20ής Απριλίου 2007, περί μεταρρυθμίσεως του καθεστώτος αυτονομίας της Αραγονίας): άρθρο 71, σημεία 34 και 55, και άρθρο 73

Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario (νόμος 11/2016, της 15ης Δεκεμβρίου 1996, περί από κοινού δράσεως για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας υπέρ προσώπων· στο εξής: περιφερειακός νόμος 11/2016): προοίμιο, άρθρα 2 έως 6, 4η πρόσθετη διάταξη και 2η τελική διάταξη

Decreto 62/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre acuerdos de acción concertada de servicios sanitarios y convenios de vinculación con entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro (διάταγμα 62/2017, της 11ης Απριλίου 2017, της Κυβερνήσεως της Αραγονίας, περί συμφωνιών από κοινού δράσεως για την παροχή υπηρεσιών υγείας και συμφωνιών συνεργασίας με δημόσιους φορείς και φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα· στο εξής: περιφερειακό διάταγμα 62/2017): άρθρα 1, 3, 4, 6, 7 και 9 έως 13, 1η και 2η πρόσθετη διάταξη και μόνη μεταβατική διάταξη

Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, por la que se establecen los precios y tarifas máximas aplicables en la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos al Sistema de Salud de Aragón (υπουργική απόφαση SAN/1221/2017, της 21ης Ιουλίου 2017, περί καθορισμού των ανώτατων τιμών και αμοιβών για την παροχή υπηρεσιών υγείας μέσω τρίτου φορέα μη ανήκοντος στο σύστημα υγείας

της Αραγονίας· στο εξής: περιφερειακή υπουργική απόφαση SAN/1221/2017):
άρθρο 2

Orden del Consejero de Sanidad por la que se aprueba el expediente relativo al acuerdo de acción concertada para la atención en dispositivos asistenciales de carácter residencial para enfermos de SIDA en la Comunidad Autónoma de Aragón, de 21 de agosto de 2017 (απόφαση του Υπουργού Υγείας, της 21ης Αυγούστου 2017, περί εγκρίσεως του φακέλου σχετικά με τη συμφωνία από κοινού δράσεως για την περίθαλψη των πασχόντων από AIDS σε μονάδες υποστήριξης ιδρυματικού τύπου στην Αυτόνομη Κοινότητα της Αραγονίας· στο εξής: περιφερειακή υπουργική απόφαση σχετικά με την περίθαλψη των πασχόντων από AIDS)

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

Σύνοψη του νομοθετικού πλαισίου

- 1 Δυνάμει των αρμοδιοτήτων που της απονέμει το ισπανικό Σύνταγμα στον τομέα της κοινωνικής αρωγής και των αρμοδιοτήτων που της παραχωρούνται στο πλαίσιο του καθεστώτος αυτονομίας, μεταξύ άλλων, στον τομέα της κοινωνικής δράσεως, της δημόσιας υγείας και της εκπαίδευσης, η Comunidad Autónoma de Aragón (Αυτόνομη Κοινότητα της Αραγονίας) εξέδωσε τον περιφερειακό νόμο 11/2016, προς εκτέλεση του οποίου εκδόθηκε το περιφερειακό διάταγμα 62/2017. Με τα εν λόγω νομοθετήματα θεσπίστηκε και ρυθμίστηκε, κατ' ουσίαν, η μέθοδος της από κοινού δράσεως με σκοπό την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας υπέρ προσώπων, επιφυλασσομένης της συνάψεως συμφωνιών από κοινού δράσεως μόνο υπέρ των δημόσιων φορέων και των ιδιωτικών φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (και, κατά συνέπεια, αποκλεισμένων των φορέων κερδοσκοπικού χαρακτήρα). Στο ως άνω κανονιστικό πλαίσιο προστέθηκε στην συνέχεια η περιφερειακή υπουργική απόφαση SAN/1221/2017, με την οποία καθορίστηκε το τιμολόγιο για την παροχή υπηρεσιών υγείας μέσω τρίτου φορέα.
- 2 Βάσει της ως άνω νομοθεσίας, εκδόθηκε η περιφερειακή υπουργική απόφαση σχετικά με την περίθαλψη των πασχόντων από AIDS, η οποία αμφισβητείται ευθέως στο πλαίσιο της υπό κρίση διαφοράς.
- 3 Πρέπει να τονιστεί ότι το σύνολο της προπαρατεθείσας περιφερειακής νομοθεσίας θεσπίστηκε πριν την έκδοση του εθνικού νόμου 9/2017, ο οποίος διέπει τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων στην Ισπανία –τομέας που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους– και μεταφέρει στην ισπανική έννομη τάξη, μεταξύ άλλων, την οδηγία 2014/24/ΕΕ.

Η διαφορά της κύριας δίκης

- 4 Τον Οκτώβριο του 2017, η *Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio* (εθνική ένωση φορέων παροχής υπηρεσιών κατ' οίκον περίθαλψης· στο εξής: ASADE) προσέφυγε κατά της περιφερειακής υπουργικής απόφασεως σχετικά με την περίθαλψη των πασχόντων από AIDS ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Με την εν λόγω προσφυγή ζήτησε, πέραν της ακυρώσεως της εν λόγω αποφάσεως, την κήρυξη της ακυρότητας της περιφερειακής υπουργικής αποφάσεως SAN/1221/2017 και του περιφερειακού διατάγματος 62/2017, καθώς και την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος ερμηνείας στο Δικαστήριο, σχετικά με τη συμβατότητα του περιφερειακού νόμου 11/2016, ειδικότερα δε του άρθρου 2 αυτού, και του προαναφερθέντος περιφερειακού διατάγματος 62/2017 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.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 5 Η προσφεύγουσα, ASADE, ισχυρίζεται ότι είναι αναγκαίο να υποβληθεί στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του περιφερειακού νόμου 11/2016 και του περιφερειακού διατάγματος 62/2017, για τον λόγο ότι η περιφερειακή νομοθεσία δεν μπορεί να εισάγει εξαίρεση από την εφαρμογή της νομοθεσίας περί συμβάσεων. Υποστηρίζει ότι η περιφερειακή νομοθεσία προβλέπει διαδικασίες αναθέσεως αντίστοιχες με εκείνες που εφαρμόζονται στην περίπτωση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών, τις οποίες όμως επιφυλάσσει μόνον υπέρ φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, οι οικείες ρυθμίσεις δεν συνάδουν με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ και το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ. Θεωρεί ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου [αποφάσεις *Centro Hospitalar de Setúbal* και *SUCH (C-574/12)* καθώς επίσης *Casta κ.λπ. (C-50/14)*], περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως ο οποίος παρέχει πρόσβαση σε ορισμένες δραστηριότητες μόνο σε φορείς με συγκεκριμένη νομική μορφή, όπως οι φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δεν επιτρέπεται παρά μόνον εφόσον συντρέχουν ορισμένοι εξαιρετικοί λόγοι, που σχετίζονται με τις αρχές της αλληλεγγύης και της δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας. Κατά την προσφεύγουσα, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει αναγνωρίσει μόνον τη δυνατότητα απευθείας αναθέσεως συμβάσεων σε εθελοντικές οργανώσεις, ωστόσο οι επίδικες περιφερειακές ρυθμίσεις εφαρμόζουν την ως άνω παρέκκλιση όχι μόνο στις εν λόγω οργανώσεις, αλλά και στους φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, γεγονός το οποίο διευρύνει τις δυνατότητες εισαγωγής περιορισμών στην εν λόγω ελευθερία. Η προσφεύγουσα εκτιμά ότι οι επίδικες περιφερειακές ρυθμίσεις θέτουν εκποδών τον λόγο δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας, δεδομένου ότι η περιφερειακή υπουργική απόφαση SAN/1221/2017 προβλέπει το ίδιο τιμολόγιο υπηρεσιών τόσο για τους φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα όσο και για τους φορείς κερδοσκοπικού χαρακτήρα οι οποίοι συμβάλλονται σύμφωνα με τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων, καθώς επίσης ότι το τιμολόγιο αυτό εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση παροχής υπηρεσιών μέσω τρίτου φορέα, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ της από κοινού δράσεως και της έμμεσης διαχειρίσεως.

- 6 Το Consejería de Sanidad (υπουργείο υγείας της Αυτόνομης Κοινότητας) υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 14 ΣΛΕΕ και 106 ΣΛΕΕ, του πρωτοκόλλου 26 που προσαρτάται στη Συνθήκη καθώς και της αιτιολογικής σκέψης 114 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, οι αυτόνομες κοινότητες, συμπεριλαμβανομένης της Comunidad Autónoma de Aragón (Αυτόνομης Κοινότητας της Αραγονίας), έχουν νομοθετήσει επί του οικείου τομέα, στηριζόμενες στην εξουσία τους οργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, και έχουν επιλέξει να θεσπίσουν διάφορες μορφές διαχείρισης τέτοιων υπηρεσιών, παρέχοντας στους εμπορικούς φορείς δυνατότητα πρόσβασης στη διαχείριση των εν λόγω υπηρεσιών, μέσω της έμμεσης διαχείρισης. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι λοιποί φορείς, πέραν των φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, αποκλείονται από τη διαχείριση τέτοιων υπηρεσιών. Το καθού ισχυρίζεται ότι ο τρίτος τρόπος διαχείρισης υπηρεσιών γενικού συμφέροντος δεν εισήχθη μέσω του περιφερειακού νόμου 11/2016, αλλά μέσω της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, και ότι η Comunidad Autónoma de Aragón (Αυτόνομη Κοινότητα της Αραγονίας) μετέφερε την πρόβλεψη περί της ως άνω εναλλακτικής δυνατότητας στην εσωτερική έννομη τάξη. Η νομοθεσία περί από κοινού δράσεως δεν αντιβαίνει στη νομοθεσία περί συμβάσεων, διότι πρόκειται για διαφορετικά μέσα, δεδομένου ότι η από κοινού δράση δεν αποτελεί σύμβαση. Το Consejería de Sanidad (υπουργείο υγείας της Αυτόνομης Κοινότητας) εκτιμά ότι δεν συντρέχει προσβολή της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς θεωρεί σύμφωνη προς το δίκαιο της Ένωσης την επιφύλαξη υπέρ των φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα της ασκήσεως από κοινού δράσεως στον τομέα της υγείας, ιδίως όσον αφορά τη διαχείριση μονάδων υποστήριξης ιδρυματικού τύπου για πάσχοντες από AIDS. Κατά την άποψη του καθού, η επιφύλαξη αυτή δικαιολογείται αρκούντως με βάση τις αρχές του δικαίου της Ένωσης περί καθολικότητας και αλληλεγγύης, καθώς και από λόγους χρηστής οικονομικής διαχείρισης και καταλληλότητας, καθόσον επιτρέπει να διασφαλισθεί ότι η εν λόγω υπηρεσία γενικού συμφέροντος παρέχεται υπό συνθήκες οικονομικής ισορροπίας από φορείς που έχουν συσταθεί κατ' ουσίαν για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, σύμφωνα με τη νομολογία της Ένωσης.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

Το νομικό ζήτημα

- 7 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει κατ' αρχάς ότι, υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου, όπως των αποφάσεων Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce (C-159/11) και Piepenbrock (C-386/11), 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. Η, όπως επισημαίνει το Δικαστήριο στις αποφάσεις Casta κ.λπ. (C-50/14) και Azienda sannitaria locale n. 5 «Spezzino» κ.λπ. (C-113/13), μια σύμβαση δεν

παύει να αποτελεί δημόσια σύμβαση απλώς και μόνο επειδή η προβλεπόμενη αντιπαροχή περιορίζεται στην επιστροφή των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν για την παροχή της συμφωνημένης υπηρεσίας ή επειδή συνήφθη με φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει ότι, με την απόφαση Casta κ.λπ. (C-50/14), το Δικαστήριο έκρινε ότι η απευθείας ανάθεση υπηρεσίας, χωρίς καμία διατύπωση δημοσιότητας, σε εθελοντική οργάνωση είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι η απόφαση πληροί το κριτήριο της δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας και ότι η ανάθεση αυτή συμβάλλει στην επίτευξη κοινωνικού σκοπού και στην επίτευξη σκοπών αλληλεγγύης.

- 8 Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, μολοντί η αιτιολογική σκέψη 114 καθώς και τα άρθρα 76 και 77 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ εκκινούν από τον γενικό κανόνα περί υπαγωγής στους κανόνες περί συνάψεως συμβάσεων, τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο ελευθερίας όσον αφορά την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας γενικού συμφέροντος από τα ίδια και την οργάνωση του τρόπου παροχής των υπηρεσιών αυτών, και στο πλαίσιο αυτό επιτρέπεται η κατ' αποκλειστικότητα παραχώρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων (άρθρο 77), ακόμη δε μάλιστα και οι απευθείας αναθέσεις, όπως προκύπτει από το τελευταίο σκέλος της αιτιολογικής σκέψεως 114, όπου παρέχονται πρότυπα παραδείγματα δράσεως ή οργανώσεως, πέραν της μεθόδου της συνάψεως συμβάσεως.
- 9 Το αιτούν δικαστήριο συνάγει εξ αυτού ότι η οδηγία 2014/24/ΕΕ παρέχει στα κράτη την ελευθερία να παρέχουν τα ίδια τέτοιες υπηρεσίες χωρίς να ακολουθούν διαδικασία συνάψεως συμβάσεως, αλλά κατά τρόπο ευρύ, δηλαδή χωρίς να διακρίνει μεταξύ φορέων που δραστηριοποιούνται και φορέων που δεν δραστηριοποιούνται στην αγορά ή μεταξύ φορέων κερδοσκοπικού και μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, και ότι το Δικαστήριο στη νομολογία του έχει μόνον κατ' εξαίρεση αποφανθεί υπέρ της δυνατότητας απευθείας αναθέσεως, χωρίς καμία διατύπωση δημοσιότητας, ορισμένων κατηγοριών υπηρεσιών σε εθελοντικές οργανώσεις, όταν η απόφαση αυτή δικαιολογείται από σκοπούς δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας και προς επιδίωξη σκοπού αλληλεγγύης και κοινωνικού σκοπού.
- 10 Όσον αφορά τον επίδικο περιφερειακό νόμο 11/2016, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, στο πλαίσιο του εν λόγω νόμου, η από κοινού δράση συνιστά μία εκ των επιλογών για τη διαχείριση κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών υγείας, μαζί με την άμεση διαχείριση με ίδια μέσα και την έμμεση διαχείριση μέσω συνάψεως συμβάσεως (άρθρο 2). Οι αρμόδιες δημόσιες αρχές μπορούν να παρέχουν τέτοιες υπηρεσίες με οποιονδήποτε από τους τρεις τρόπους. Η από κοινού δράση ορίζεται ως οργανωτικό εργαλείο μη συμβατικής φύσεως (άρθρο 3) και νοείται ως επικουρική επιλογή σε σχέση με την άμεση διαχείριση με ίδια μέσα όσον αφορά υπηρεσίες τις οποίες καλούνται να παράσχουν απευθείας οι αρμόδιες δημόσιες αρχές (4η πρόσθετη διάταξη).

- 11 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι από τον συνδυασμό των προαναφερθεισών διατάξεων και του άρθρου 5, παράγραφοι 2 και 4, του περιφερειακού νόμου 11/2016 συνάγεται ότι η εφαρμογή της από κοινού δράσεως εκ μέρους της διοίκησης, επικουρικά σε σχέση με την άμεση διαχείριση με ίδια μέσα, καθορίζεται όχι τόσο από τον ειδικό χαρακτήρα ή την ιδιαιτερότητα των υπηρεσιών που πρέπει να παρασχεθούν (ο νόμος επιτρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οποιοσδήποτε εκ των τριών τρόπων είναι κατάλληλος για την προσήκουσα παροχή τέτοιων υπηρεσιών), αλλά μάλλον από τον σκοπό που επιδιώκεται με την εφαρμογή της και ο οποίος δικαιολογείται από τον φορέα που καλείται να παράσχει την υπηρεσία. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, στο πλαίσιο καθορισμού των περιπτώσεων εφαρμογής της εν λόγω μεθόδου, το άρθρο 5, παράγραφος 2, του ως άνω νόμου προβλέπει τρεις διαζευκτικές περιπτώσεις, και ως εκ τούτου η εφαρμογή της δεν χρειάζεται κατ' ανάγκη να δικαιολογείται από την «καταλληλότητα της εν λόγω μορφής διαχείρισεως βάσει του συγκεκριμένου αντικειμένου της παροχής».
- 12 Το αιτούν δικαστήριο ερμηνεύει τον σκοπό της από κοινού δράσεως υπό την έννοια ότι δεν έγκειται τόσο στην κατάλληλη παροχή υπηρεσίας γενικού συμφέροντος –δεδομένου ότι οι επίδικες ρυθμίσεις δεν οριοθετούν συγκεκριμένες υπηρεσίες, σε αντίθεση με τη νομοθεσία της Ένωσης περί συνάψεως συμβάσεων– καθώς η καταλληλότητα αυτή θα μπορούσε επίσης να διασφαλισθεί μέσω συνάψεως συμβάσεως, καθόσον πρόκειται για παροχή από φορέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Κατά συνέπεια, η εφαρμογή της από κοινού δράσεως δεν καθορίζεται από την παροχή της υπηρεσίας, αλλά από το προφίλ εκείνου που πρόκειται να την παράσχει. Επομένως, υπό το πρίσμα των διατάξεων του άρθρου 5, παράγραφος 4, του περιφερειακού νόμου 11/2016, η εν λόγω μέθοδος φαίνεται να νοείται ως εργαλείο ασκήσεως κοινωνικής πολιτικής, του οποίου όργανα είναι οι φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, εν γένει, και ειδικότερα εκείνοι που επιλέγονται από τη διοίκηση.
- 13 Τούτο σημαίνει ότι κάθε φορέας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα θεωρείται κατά τεκμήριο, ως εκ της φύσεώς του, αποτελεσματικός από δημοσιονομικής και οικονομικής απόψεως, πράγμα που ούτε από τη νομοθεσία της Ένωσης μπορεί να συναχθεί, ούτε και βάσει της εξαιρετικής περιπτώσεως στην οποία το Δικαστήριο δέχθηκε τη μη εφαρμογή της μεθόδου της συνάψεως συμβάσεως και τη σκοπιμότητα της απευθείας αναθέσεως ορισμένων υπηρεσιών χωρίς καμία διατύπωση δημοσιότητας, εξαίρεση η οποία αναγνωρίζεται μόνον και αποκλειστικώς υπέρ εθελοντικών οργανώσεων. Επιπλέον, η έμμεση διαχείριση (μέσω της συνάψεως συμβάσεως) και η από κοινού δράση φαίνεται ότι είναι εξίσου αποδοτικές από οικονομικής απόψεως, δεδομένου ότι η περιφερειακή υπουργική απόφαση SAN/1221/2017 εφαρμόζεται αδιακρίτως επί αμφοτέρων.
- 14 Σε τελική ανάλυση, η από κοινού δράση επιφυλάσσεται μόνον και αποκλειστικώς υπέρ των φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα για την παροχή γενικού συμφέροντος υπηρεσιών υγείας ή κοινωνικών υπηρεσιών. Η δράση αυτή θεωρείται επικουρική σε σχέση με την απευθείας παροχή των εν λόγω υπηρεσιών

από τις δημόσιες αρχές με ίδια μέσα, με κριτήριο, όχι την κατάλληλη παροχή των υπηρεσιών (ήτοι, προς πλήρη ικανοποίηση του ενδιαφερόμενου πολίτη), αλλά την επίτευξη ορισμένων στόχων κοινωνικής πολιτικής της διοικήσεως σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Οι φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα καθίστανται όργανα για την εφαρμογή μιας τέτοιας πολιτικής και την επίτευξη των οικείων σκοπών.

Δικαιολόγηση της ανάγκης υποβολής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

- 15 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η προσφυγή έχει ως αντικείμενο την περιφερειακή υπουργική απόφαση σχετικά με την περίθαλψη των πασχόντων από AIDS. Στο πλαίσιο της εν λόγω αποφάσεως, η από κοινού δράση με τη συμμετοχή φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα δικαιολογείται, με τρόπο συνοπτικό και δίχως περαιτέρω ανάπτυξη της σχετικής συλλογιστικής, από το γεγονός ότι η διοίκηση που παρέχει την οικεία δημόσια υπηρεσία γενικού συμφέροντος στερείται ιδίων μέσων, από τη έλλειψη δυνατότητας αύξησεως των ανθρώπινων και υλικών πόρων που διαθέτει η διοίκηση καθώς και από την ανάγκη εξασφάλισεως της συνέχειας των υπηρεσιών περιθάλψεως των πασχόντων από AIDS στην Αραγονία.
- 16 Το κύρος της προσβαλλομένης διοικητικής πράξεως εξαρτάται από τη συμβατότητα των εφαρμοστέων ρυθμίσεων με το δίκαιο της Ένωσης, πράγμα που δικαιολογεί την υποβολή της υπό κρίση αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως. Ασφαλώς, εάν η επιλογή του νομοθέτη, στο πλαίσιο του περιφερειακού νόμου 11/2016, όσον αφορά την πρόβλεψη της από κοινού δράσεως ως επικουρικής μεθόδου διαχειρίσεως έναντι της άμεσης διαχειρίσεως ορισμένων υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, δεν συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης, λόγω παραβιάσεως, μεταξύ άλλων, της αρχής της ελευθερίας εγκαταστάσεως, η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη δύσκολα θα μπορεί να θεωρηθεί σύμφωνη με το ως άνω δίκαιο και, επομένως, θα παρέλκει η λήψη αποφάσεως επί της συμβατότητας της εν λόγω πράξεως με τις εφαρμοστέες ρυθμίσεις.