



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 14ης Ιουλίου 2022*

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ – Κατάσταση αμιγώς εσωτερικής φύσης – Υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Πεδίο εφαρμογής – Άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι' – Σύναψη δημοσίων συμβάσεων – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Έννοια των “δημοσίων συμβάσεων” – Άρθρα 74 έως 77 – Παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής στήριξης – Συμφωνίες από κοινού δράσης με ιδιωτικούς φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας – Αποκλεισμός των φορέων κερδοσκοπικού χαρακτήρα – Τόπος εγκατάστασης του φορέα ως κριτήριο επιλογής»

Στην υπόθεση C-436/20,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (ανώτερο δικαστήριο της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια, Ισπανία) με απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2020, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 16 Σεπτεμβρίου 2020, στο πλαίσιο της δίκης

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

κατά

Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους Κ. Λυκούργο (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, S. Rodin, J.-C. Bonichot, L. S. Rossi και O. Spineanu-Matei, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: L. Medina

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE), εκπροσωπούμενη από την A. Martínez Gradoli, procuradora, και την Y. Puiggròs Jiménez de Anta, abogada,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

- το Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas, εκπροσωπούμενο από την I. Sánchez Lázaro, abogada,
- η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους S. Jiménez García και J. Rodríguez de la Rúa Puig,
- η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον S. L. Vitale, avvocato dello Stato,
- η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις M. K. Bulterman και M. H. S. Gijzen και τον J. Langer,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις L. Armati, M. Jáuregui Gómez, τον P. Ondrůšek, την E. Sanfrutos Cano και τον G. Wils,
- η Νορβηγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την J. T. Kaasin και τον H. Røstum,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 3ης Φεβρουαρίου 2022,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ, των άρθρων 76 και 77 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/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 135, σ. 120), σε συνδυασμό με το άρθρο 74 και το παράρτημα XIV της οδηγίας αυτής, καθώς και του άρθρου 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 (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο προσφυγής που άσκησε η Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (εθνική ένωση φορέων παροχής υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας), σχετικά με τη νομιμότητα του Decreto 181/2017 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 του κυβερνητικού συμβουλίου της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια, για τη ρύθμιση της από κοινού δράσης με σκοπό την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών εντός της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια από φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας), της 17ης Νοεμβρίου 2017 (στο εξής: διάταγμα 181/2017).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Το πρωτόκολλο αριθ. 26

- 3 Το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου (αριθ. 26) σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη ΛΕΕ (στο εξής: πρωτόκολλο αριθ. 26), ορίζει τα εξής:

«Στις κοινές αξίες της Ένωσης για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος κατά την έννοια του άρθρου 14 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνονται ιδίως:

- ο ουσιώδης ρόλος και η ευρεία διακριτική ευχέρεια των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών όταν παρέχουν, αναθέτουν και οργανώνουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος όσο το δυνατόν εγγύτερα στις ανάγκες των χρηστών·
- η ποικιλομορφία των διαφόρων υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος και οι διαφορές στις ανάγκες και τις προτιμήσεις των χρηστών που είναι δυνατόν να προκύψουν από τις εκάστοτε γεωγραφικές, κοινωνικές ή πολιτισμικές συνθήκες·
- υψηλό επίπεδο ποιότητας, ασφάλειας και οικονομικής προσιτότητας, ίση μεταχείριση και προώθηση της καθολικής πρόσβασης και των δικαιωμάτων των χρηστών.»

Η οδηγία 2014/24

- 4 Οι αιτιολογικές σκέψεις 4, 6 και 114 της οδηγίας 2014/24 έχουν ως ακολούθως:

«(4) [...] [Π]εριπτώσεις στις οποίες όλοι οι φορείς που πληρούν ορισμένους όρους μπορούν να ασκούν συγκεκριμένα καθήκοντα χωρίς επιλογή, όπως στα συστήματα επιλογής πελάτη και τα συστήματα επιταγών παροχής υπηρεσιών, δεν θα πρέπει να θεωρούνται ως [δημόσιες συμβάσεις] αλλά ως συστήματα απλής αδειοδότησης (π.χ. άδειες για φάρμακα ή ιατρικές υπηρεσίες).

[...]

(6) Υπενθυμίζεται επίσης ότι η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να επηρεάζει τη νομοθεσία των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Ομοίως, δεν θα πρέπει να αφορά την ελευθέρωση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος που ανατίθενται σε δημόσιες ή ιδιωτικές οντότητες ούτε την ιδιωτικοποίηση δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών.

Θα πρέπει, επίσης, να υπενθυμιστεί ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να οργανώνουν την παροχή υποχρεωτικών κοινωνικών υπηρεσιών ή άλλων υπηρεσιών –όπως, επί παραδείγματι, των ταχυδρομικών– είτε με τη μορφή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος είτε με τη μορφή μη οικονομικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος είτε ως συνδυασμό των ανωτέρω. Τονίζεται ότι οι μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος δεν θα πρέπει να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας.

[...]

- (114) Ορισμένες κατηγορίες υπηρεσιών εξακολουθούν, λόγω της φύσης τους, να έχουν περιορισμένη διασυνοριακή διάσταση, και συγκεκριμένα οι υπηρεσίες εκείνες που είναι γνωστές ως προσωπικές, όπως ορισμένες κοινωνικές, υγειονομικές και εκπαιδευτικές υπηρεσίες. Οι εν λόγω υπηρεσίες παρέχονται εντός συγκεκριμένου πλαισίου, το οποίο διαφέρει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, λόγω διαφορετικών πολιτισμικών παραδόσεων. Συνεπώς, θα πρέπει να θεσπιστεί ειδικό καθεστώς για τις δημόσιες συμβάσεις που καλύπτουν αυτές τις υπηρεσίες, με ένα όριο υψηλότερο του ισχύοντος για άλλες υπηρεσίες.

Οι προσωπικές υπηρεσίες αξίας χαμηλότερης από αυτό το όριο συνήθως δεν παρουσιάζουν ενδιαφέρον για παρόχους από άλλα κράτη μέλη, εκτός εάν υπάρχουν συγκεκριμένες ενδείξεις για το αντίθετο, όπως χρηματοδότηση από την Ένωση για διασυνοριακά έργα.

Οι συμβάσεις για προσωπικές υπηρεσίες που υπερβαίνουν το κατώτατο όριο θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια σε ολόκληρη την Ένωση. Δεδομένης της σημασίας του πολιτισμικού πλαισίου και του ευαίσθητου χαρακτήρα των εν λόγω υπηρεσιών, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια για τη διοργάνωση της επιλογής των παρόχων υπηρεσιών με τον τρόπο που τα ίδια κρίνουν καταλληλότερο. Οι κανόνες της παρούσας οδηγίας λαμβάνουν υπόψη αυτή την ανάγκη, επιβάλλοντας μόνο την τήρηση των βασικών αρχών διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης και διασφαλίζοντας ότι οι αναθέτουσες αρχές είναι σε θέση να εφαρμόζουν ειδικά ποιοτικά κριτήρια για την επιλογή των παρόχων υπηρεσιών, όπως τα κριτήρια που προβλέπονται στο εθελοντικό ευρωπαϊκό πλαίσιο ποιότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες, το οποίο δημοσιεύθηκε από την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας. Κατά τον καθορισμό των διαδικασιών που χρησιμοποιούνται για την ανάθεση συμβάσεων για προσωπικές υπηρεσίες, τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν υπόψη το άρθρο 14 της ΣΛΕΕ και το πρωτόκολλο αριθ. 26. Με τον τρόπο αυτό, τα κράτη μέλη επιδιώκουν επίσης τους στόχους της απλούστευσης και μείωσης του διοικητικού φόρτου για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο τρόπος αυτός συνεπάγεται επίσης χρήση των κανόνων που ισχύουν για τις συμβάσεις υπηρεσιών που δεν υπόκεινται στο ειδικό καθεστώς.

Τα κράτη μέλη και οι δημόσιες αρχές διατηρούν τη δυνατότητα να παρέχουν οι ίδιες τις εν λόγω υπηρεσίες ή να οργανώνουν τις κοινωνικές υπηρεσίες κατά τρόπο που δεν απαιτεί τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, επί παραδείγματι απλώς χρηματοδοτώντας τις εν λόγω υπηρεσίες ή χορηγώντας άδειες εκμετάλλευσης ή άλλες άδειες σε όλους τους οικονομικούς φορείς που πληρούν τα κριτήρια τα οποία έχουν οριστεί εκ των προτέρων από την αναθέτουσα αρχή, χωρίς περιορισμούς ή ποσοτώσεις, εφόσον το εν λόγω σύστημα διασφαλίζει επαρκή δημοσιοποίηση και συμμορφώνεται με τις αρχές της διαφάνειας και της αποφυγής των διακρίσεων.»

- 5 Το άρθρο 1 της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, τόσο για δημόσιες συμβάσεις όσο και για διαγωνισμούς μελετών, των οποίων η αξία εκτιμάται ότι δεν υπολείπεται των κατώτατων ορίων που προβλέπονται στο άρθρο 4.

[...]

5. Η παρούσα οδηγία δεν θίγει τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη οργανώνουν τα συστήματά τους στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

[...]»

6 Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

[...]

5. ως “δημόσιες συμβάσεις” νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών·

[...]

9. ως “δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών” νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, πλην των αναφερομένων στο σημείο 6.

10. ως “οικονομικός φορέας” νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών των προσώπων ή/και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών·

[...]».

7 Κατά το άρθρο 10 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ειδικές εξαιρέσεις για συμβάσεις υπηρεσιών»:

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών για:

[...]

η) υπηρεσίες πολιτικής άμυνας, πολιτικής προστασίας και πρόληψης κινδύνων που παρέχονται από μη κερδοσκοπικές οργανώσεις ή ενώσεις και καλύπτονται από τους ακόλουθους κωδικούς του CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 και 85143000-3 πλην των υπηρεσιών ασθενοφόρων για τη διακομιδή ασθενών·

[...]».

8 Ο τίτλος III της οδηγίας, ο οποίος επιγράφεται «Ειδικά καθεστάτα συμβάσεων», περιέχει, μεταξύ άλλων, το κεφάλαιο I, σχετικά με τις «[κ]οινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες», στο οποίο περιλαμβάνονται τα άρθρα 74 έως 77 της εν λόγω οδηγίας.

9 Το άρθρο 74 της οδηγίας 2014/24 προβλέπει τα εξής:

«Οι δημόσιες συμβάσεις για κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες οι οποίες αναφέρονται στο παράρτημα XIV ανατίθενται σύμφωνα με το παρόν κεφάλαιο εφόσον η αξία των συμβάσεων ισούται ή υπερβαίνει το κατώτατο όριο που ορίζεται στο άρθρο 4 στοιχείο δ).»

10 Το άρθρο 75 της οδηγίας προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Οι αναθέτουσες αρχές που προτίθενται να αναθέσουν δημόσια σύμβαση για τις υπηρεσίες που αναφέρονται στο άρθρο 74 γνωστοποιούν την πρόθεσή τους αυτή με οποιονδήποτε από τους ακόλουθους τρόπους:

α) μέσω προκήρυξης σύμβασης, η οποία περιέχει τις πληροφορίες που αναφέρονται στο παράρτημα V μέρος Η, σύμφωνα με τα τυποποιημένα έντυπα που αναφέρονται στο άρθρο 51· ή

β) μέσω προκαταρκτικής προκήρυξης, η οποία παραμένει δημοσιευμένη σε διαρκή βάση και περιλαμβάνει τις πληροφορίες του παραρτήματος V μέρος Ι. Η προκαταρκτική προκήρυξη αναφέρει ρητώς τα είδη των υπηρεσιών που θα αποτελέσουν το αντικείμενο των προς ανάθεση συμβάσεων. Αναφέρει ότι οι συμβάσεις θα ανατεθούν χωρίς περαιτέρω δημοσίευση και καλεί τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να εκδηλώσουν γραπτώς το ενδιαφέρον τους.

Τα πρώτο εδάφιο, ωστόσο, δεν εφαρμόζεται σε περίπτωση που θα μπορούσε να έχει χρησιμοποιηθεί διαδικασία με διαπραγμάτευση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 32, χωρίς προκαταρκτική δημοσίευση για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών.

2. Οι αναθέτουσες αρχές που ανέθεσαν δημόσια σύμβαση για τις υπηρεσίες που αναφέρονται στο άρθρο 74 γνωστοποιούν τα αποτελέσματα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης με γνωστοποίηση συναφθείσας σύμβασης, η οποία περιέχει τις πληροφορίες που αναφέρονται στο παράρτημα V μέρος Η, σύμφωνα με τα τυποποιημένα έντυπα που αναφέρονται στο άρθρο 51. Μπορούν, ωστόσο, να συγκεντρώνουν τις γνωστοποιήσεις αυτές σε τριμηνιαία βάση. Στην περίπτωση αυτή, αποστέλλουν τις συγκεντρωμένες γνωστοποιήσεις το αργότερο 30 ημέρες μετά τη λήξη εκάστου τριμήνου.

3. Η Επιτροπή θεσπίζει τα τυποποιημένα έντυπα που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου μέσω εκτελεστικών πράξεων. Οι εκτελεστικές αυτές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη συμβουλευτική διαδικασία του άρθρου 89 παράγραφος 2.

4. Οι προκηρύξεις και οι γνωστοποιήσεις που αναφέρονται στο παρόν άρθρο δημοσιεύονται σύμφωνα με το άρθρο 51.»

11 Το άρθρο 76 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«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 τον 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.»

12 Κατά το άρθρο 77 της ίδιας οδηγίας:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν ότι οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα σε οργανισμούς το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων μόνο για τις αναφερόμενες στο άρθρο 74 υγειονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές υπηρεσίες οι οποίες καλύπτονται από τους κωδικούς CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, από 85000000-9 έως 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.

2. Ο προβλεπόμενος στην παράγραφο 1 οργανισμός πρέπει να πληροί όλες τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) έχει ως στόχο την επιδίωξη αποστολής δημόσιας υπηρεσίας από τις αναφερόμενες στην παράγραφο 1·

β) τα κέρδη επενδύονται εκ νέου ώστε να επιτευχθεί ο στόχος του οργανισμού. Η διανομή ή αναδιανομή κερδών θα πρέπει να γίνεται σε συμμετοχική βάση·

γ) οι δομές διοίκησης ή ιδιοκτησίας του οργανισμού που εκτελεί τη σύμβαση βασίζονται στην ιδιοκτησία των υπαλλήλων ή σε αρχές συμμετοχικότητας ή απαιτούν την ενεργό συμμετοχή των υπαλλήλων, των χρηστών ή των ενδιαφερομένων· και

δ) δεν έχει ανατεθεί στον οργανισμό από τη συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή σύμβαση για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες σύμφωνα με το παρόν άρθρο κατά την τελευταία τριετία.

3. Η μέγιστη διάρκεια της σύμβασης δεν υπερβαίνει τα τρία έτη.

4. Η προκήρυξη διαγωνισμού παραπέμπει στο παρόν άρθρο.

5. Παρά τις διατάξεις του άρθρου 92, η Επιτροπή αξιολογεί τον αντίκτυπο του παρόντος άρθρου και υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο το αργότερο στις 18 Απριλίου 2019.»

Η οδηγία 2006/123

13 Η αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2006/23 έχει ως εξής:

«Η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να καλύπτει τις κοινωνικές υπηρεσίες στους τομείς της στέγασης, της παιδικής μέριμνας και της στήριξης οικογενειών και ατόμων που έχουν ανάγκη, που παρέχονται από το κράτος –σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο– από παρόχους υπηρεσιών για λογαριασμό του κράτους ή από φιλανθρωπικά ιδρύματα αναγνωρισμένα από το κράτος, με στόχο τη στήριξη όσων, μόνιμα ή προσωρινά, έχουν ιδιαίτερη ανάγκη, λόγω της ανεπάρκειας του οικογενειακού τους εισοδήματος ή της πλήρους ή μερικής έλλειψης αυτονομίας, και όσων κινδυνεύουν να περιθωριοποιηθούν. Οι υπηρεσίες αυτές έχουν ουσιώδη

σημασία για την εξασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ανθρώπινης αξιοπρέπειας και ακεραιότητας και αποτελούν εκδήλωση των αρχών της κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης και δεν θα πρέπει να θιγούν από την παρούσα οδηγία.»

14 Το άρθρο 2 της οδηγίας προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος.

2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες:

α) στις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος·

[...]

στ) στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης, είτε παρέχονται μέσω εγκαταστάσεων υγειονομικής περίθαλψης είτε όχι, και ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται και χρηματοδοτούνται οι εν λόγω υπηρεσίες σε εθνικό επίπεδο ή από το αν είναι δημόσιες ή ιδιωτικές·

[...]

θ) στις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 45 της συνθήκης·

ι) στις κοινωνικές υπηρεσίες που σχετίζονται με την κοινωνική στέγαση, την παιδική μέριμνα και τη στήριξη των οικογενειών και των ατόμων που έχουν μονίμως ή προσωρινώς ανάγκη, οι οποίες παρέχονται από το κράτος, από παρόχους για λογαριασμό του κράτους ή από φιλανθρωπικές οργανώσεις αναγνωρισμένες από το κράτος·

[...].».

Το ισπανικό δίκαιο

Ο οργανικός νόμος 5/1982

15 Δυνάμει του άρθρου 49, παράγραφος 1, σημείο 24, του Ley Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (οργανικού νόμου 5/1982 περί του καθεστώτος αυτονομίας της Κοινότητας της Βαλένθια), της 1ης Ιουλίου 1982 (BOE αριθ. 164, της 10ης Ιουλίου 1982), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, η Αυτόνομη Κοινότητα της Βαλένθια έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών και των δημοσίων οργανισμών για την προστασία και τη στήριξη των ανηλίκων, των νέων, των μεταναστών, των ηλικιωμένων, των ατόμων με αναπηρία και άλλων ομάδων ή τομέων που έχουν ανάγκη κοινωνικής προστασίας.

Ο νόμος 5/1997

- 16 Οι αρμοδιότητες που έχει η Αυτόνομη Κοινότητα της Βαλένθια σύμφωνα με τον οργανικό νόμο 5/1982 τέθηκαν σε εφαρμογή με τον Ley 5/1997 de la Generalitat Valenciana por la cual se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ambito de la Comunidad Valenciana (νόμο 5/1997 της Κυβέρνησης της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια, για τη ρύθμιση του συστήματος κοινωνικών υπηρεσιών στην Αυτόνομη Κοινότητα της Βαλένθια), της 26ης Ιουνίου 1997 (BOE αριθ. 192, της 12ης Αυγούστου 1997, σ. 24405).
- 17 Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε με τον Ley 13/2016, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (νόμο 13/2016 της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια, σχετικά με φορολογικά μέτρα, διοικητική και οικονομική διαχείριση και οργάνωση της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια), της 29ης Δεκεμβρίου 2016 (BOE αριθ. 34, της 9ης Φεβρουαρίου 2017, σ. 8694), πριν καταργηθεί με τον Ley 3/2019 de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (νόμο 3/2019 της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια, περί άνευ αποκλεισμών κοινωνικών υπηρεσιών της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια) της 18ης Φεβρουαρίου 2019 (BOE αριθ. 61, της 12ης Μαρτίου 2019, σ. 23249) (στο εξής: νόμος 3/2019).
- 18 Το άρθρο 44bis του νόμου 5/1997, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 13/2016 (στο εξής: νόμος 5/1997), το οποίο φέρει τον τίτλο «Τρόποι παροχής των υπηρεσιών του δημόσιου συστήματος κοινωνικών υπηρεσιών», ορίζει τα εξής:
- «1. Οι δημόσιες αρχές που εντάσσονται στο δημόσιο σύστημα κοινωνικών υπηρεσιών παρέχουν στους πολίτες τις υπηρεσίες που προβλέπονται από τον νόμο ή από τον κατάλογο κοινωνικών υπηρεσιών, με τους ακόλουθους τρόπους:
- α) Την άμεση διαχείριση ή τη χρήση ιδίων μέσων, που αποτελούν την προτιμώμενη μέθοδο παροχής.
 - β) Την έμμεση διαχείριση σύμφωνα με μία από τις μεθόδους που προβλέπονται στη νομοθεσία για τις συμβάσεις του δημόσιου τομέα.
 - γ) Τις συμφωνίες από κοινού δράσης που συνάπτονται με ιδιωτικούς φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας.
2. Η χορήγηση κοινωνικών παροχών από κέντρα ή υπηρεσίες του δημοσίου, πλην των αρμοδίων αρχών, πραγματοποιείται βάσει οιασδήποτε μορφής σύμπραξης και συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων αρχών, όπως προβλέπεται στη νομοθεσία».
- 19 Το άρθρο 53 του νόμου αυτού, το οποίο επιγράφεται «Επί των συμφωνιών με ιδιωτικούς φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας», προβλέπει τα εξής:
- «1. Οι αρμόδιες για τις κοινωνικές υπηρεσίες δημόσιες αρχές μπορούν να αναθέτουν σε ιδιωτικούς φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας την χορήγηση των παροχών που προβλέπονται στον κατάλογο κοινωνικών υπηρεσιών μέσω συμφωνιών από κοινού δράσης, υπό την προϋπόθεση ότι οι ιδιωτικοί φορείς διαθέτουν την κατάλληλη διοικητική πιστοποίηση και είναι εγγεγραμμένοι στο αντίστοιχο μητρώο κοινωνικών φορέων, κέντρων και υπηρεσιών.

2. Στο πλαίσιο των διατάξεων του νόμου, το νομικό καθεστώς θεσπίζεται με κανονιστική πράξη για κάθε συγκεκριμένο τομέα δράσης, προσδιορίζονται δε οι όροι δράσης των συμβεβλημένων ιδιωτικών κέντρων που συμμετέχουν στο σύστημα κοινωνικών υπηρεσιών υπό δημόσια ευθύνη και καθορίζονται οι όροι πρόσβασης και οι όροι παροχής υπηρεσιών, οι διαδικασίες επιλογής, η μέγιστη διάρκεια και οι λόγοι καταγγελίας της συμφωνίας, καθώς και οι υποχρεώσεις των μερών.
3. Η σύμβαση που συνάπτεται μεταξύ της διοίκησης και του ιδιωτικού φορέα καθορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις κάθε μέρους όσον αφορά το οικονομικό καθεστώς, τη διάρκεια, την παράταση και την κατάργηση της σύμβασης, καθώς και, ενδεχομένως, τον αριθμό και το είδος των συμβεβλημένων μονάδων και τους λοιπούς νόμιμους όρους.
4. Η πρόσβαση στις θέσεις που αποτελούν αντικείμενο σύμβασης με ιδιωτικούς φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας πραγματοποιείται πάντοτε μέσω της συμβαλλόμενης αρχής.
5. Αποτελούν φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας, τα ιδρύματα, οι ενώσεις, οι εθελοντικές οργανώσεις και άλλοι φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που ασκούν δραστηριότητες κοινωνικών υπηρεσιών. Ως φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας θεωρούνται, μεταξύ άλλων, οι συνεταιριστικές εταιρίες που χαρακτηρίζονται ως φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα σύμφωνα με τη σχετική ειδική νομοθεσία.»
- 20 Το άρθρο 56 του εν λόγω νόμου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Επί των συμβάσεων», ορίζει στις παραγράφους 1 και 2 τα εξής:
1. Η Generalitat [Κυβέρνηση της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια] συμβάλλει οικονομικά στην ανάπτυξη και βελτίωση των αρμοδιοτήτων των τοπικών φορέων καθώς και στην υποστήριξη προγραμμάτων κοινωνικού χαρακτήρα που καταρτίζονται από μη κερδοσκοπικούς φορείς.
2. Ομοίως, η Generalitat διαθέτει ετησίως στους αντίστοιχους προϋπολογισμούς τις πιστώσεις που είναι αναγκαίες για τη χρηματοδότηση των συμφωνιών από κοινού δράσης που συνάπτονται με ιδιωτικούς φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας.»
- 21 Τα άρθρα 62 έως 66 του ίδιου νόμου περιλαμβάνονται στον τίτλο VI, ο οποίος επιγράφεται «Επί των από κοινού δράσεων».
- 22 Κατά το άρθρο 62 του νόμου 5/1997, το οποίο φέρει τον τίτλο «Έννοια, γενικό καθεστώς και αρχές των από κοινού δράσεων»:
- «1. Οι συμφωνίες από κοινού δράσης αποτελούν μέσα οργάνωσης μη συμβατικής φύσεως, με τα οποία οι αρμόδιες αρχές δύνανται να οργανώνουν την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής φύσεως των οποίων η χρηματοδότηση, η πρόσβαση και ο έλεγχος υπάγονται στην αρμοδιότητά τους, σύμφωνα με τη διαδικασία και τις απαιτήσεις που προβλέπονται στον παρόντα νόμο και στις εφαρμοστέες τομεακές ρυθμίσεις.
2. Οι δημόσιες αρχές μεριμνούν ώστε οι από κοινού δράσεις με τρίτους για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής φύσεως να συνάδουν προς τις ακόλουθες αρχές:
- a) Αρχή της επικουρικότητας, δυνάμει της οποίας οι από κοινού δράσεις με ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα εξαρτάται προηγουμένως από τη βέλτιστη χρήση των ιδίων πόρων.

- b) Αρχή της αλληλεγγύης, με την ενθάρρυνση της συμμετοχής των φορέων κοινωνικής δράσης του τρίτου τομέα στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής φύσεως.
 - c) Αρχή της ισότητας, με τη διασφάλιση ότι η από κοινού δράση εξασφαλίζει στους χρήστες την ίδια προσοχή με αυτήν που παρέχεται στους χρήστες που εξυπηρετούνται ευθέως από τις δημόσιες αρχές.
 - d) Αρχή της δημοσιότητας, με την πρόβλεψη ότι οι προσκλήσεις υποβολής υποψηφιοτήτων για από κοινού δράσεις δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Generalitat Valenciana.
 - e) Αρχή της διαφάνειας, με τη ανάρτηση στη διαδικτυακή πύλη για τη διαφάνεια των ανά πάσα στιγμή ισχυουσών συμφωνιών από κοινού δράσης.
 - f) Αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, με τον καθορισμό των προϋποθέσεων πρόσβασης στις από κοινού δράσεις κατά τρόπον ώστε να κατοχυρώνεται η ισότητα μεταξύ των φορέων που επιλέγουν να μετάσχουν σε αυτές.
 - g) Αρχή της δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας, με την πρόβλεψη ότι η οικονομική αντιπαροχή, την οποία οι συμβεβλημένοι φορείς μπορούν να λαμβάνουν, σύμφωνα με τις ανώτατες τιμές ή τους ισχύοντες όρους, περιορίζεται στις μεταβλητές, πάγιες και μονίμου χαρακτήρα δαπάνες της παροχής της υπηρεσίας, χωρίς να περιλαμβάνεται εμπορικό κέρδος.»
- 23 Το άρθρο 63 του νόμου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Καθ' ύλην τομέας και προϋποθέσεις των από κοινού δράσεων», ορίζει τα εξής:
- «1. Στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών, οι υπηρεσίες προσωπικής φύσεως ως προς τις οποίες μπορούν να εφαρμοστούν από κοινού δράσεις καθορίζονται με κανονιστικές πράξεις μεταξύ των υπηρεσιών που προβλέπονται στον σχετικό κατάλογο.
 - 2. Μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο από κοινού δράσης:
 - a) Η κράτηση και η κάλυψη θέσεων με σκοπό την κάλυψή τους από τους χρήστες του δημόσιου συστήματος κοινωνικών υπηρεσιών, με την πρόσβαση σε αυτές να επιτρέπεται από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές σύμφωνα με τα κριτήρια που θέτει ο παρών νόμος.
 - b) Η ολοκληρωμένη διαχείριση παροχών, υπηρεσιών ή κέντρων σύμφωνα με τις διατάξεις που θεσπίζονται με κανονιστικές ρυθμίσεις.
 - 3. Όταν η παροχή της υπηρεσίας συνεπάγεται διαδικασίες που απαιτούν διαφορετικές μορφές παρέμβασης σε διαφορετικά κέντρα ή υπηρεσίες, η αρμόδια αρχή μπορεί να συνάψει με πλείονες φορείς μία μόνο συμφωνία από κοινού δράσης η οποία επιβάλλει επιτακτικούς μηχανισμούς συντονισμού και συνεργασίας.
 - 4. Πρόσβαση στο καθεστώς από κοινού δράσης έχουν οι ιδιωτικοί φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες, διαθέτουν διοικητική πιστοποίηση και είναι εγγεγραμμένοι στο αντίστοιχο μητρώο των κοινωνικών φορέων, κέντρων και υπηρεσιών.
 - 5. Το καθεστώς από κοινού δράσης δεν είναι συμβατό με τη χορήγηση οικονομικών επιδοτήσεων για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών που καλύπτονται από τις σχετικές συμφωνίες.»

24 Κατά το άρθρο 64 του εν λόγω νόμου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικασία σύναψης συμφωνιών από κοινού δράσης και κριτήρια επιλογής»:

«1. Οι διαδικασίες οργανώνονται βάσει των τομεακών ρυθμίσεων προκειμένου οι φορείς που πληρούν τα καθορισθέντα κριτήρια να μπορούν να ενταχθούν στο καθεστώς των από κοινού δράσεων σύμφωνα με τις γενικές αρχές του άρθρου 62 του παρόντος νόμου.

2. Για τη σύναψη συμφωνιών από κοινού δράσης, τα κριτήρια επιλογής των φορέων καθορίζονται βάσει των τομεακών ρυθμίσεων όταν η επιλογή αυτή κρίνεται αναγκαία σε συνάρτηση με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς ή τον αριθμό και τα χαρακτηριστικά των παροχών για τις οποίες μπορούν να συναφθούν οι σχετικές συμφωνίες.

3. Η επιλογή των φορέων δύναται να βασίζεται στα ακόλουθα κριτήρια:

a) την εγκατάσταση στον τόπο παροχής της υπηρεσίας·

[...]».

25 Το άρθρο 65 του ίδιου νόμου, το οποίο επιγράφεται «Διατυπώσεις και αποτελέσματα των από κοινού δράσεων», προβλέπει τα εξής:

«1. Οι συμφωνίες από κοινού δράσης καταρτίζονται τυπικώς με διοικητικά έγγραφα συμβάσεων, των οποίων το περιεχόμενο καθορίζεται από τις εφαρμοστέες τομεακές ρυθμίσεις.

2. Οι συμφωνίες από κοινού δράσης επιβάλλουν στον συμβεβλημένο φορέα να παρέχει στους πολίτες κοινωνικές υπηρεσίες υπό τους όρους που καθορίζονται στις εφαρμοστέες τομεακές ρυθμίσεις και στη συγκεκριμένη συμφωνία από κοινού δράσης που έχει συναφθεί σύμφωνα με τις εν λόγω ρυθμίσεις.

3. Εκτός από τα προβλεπόμενα τέλη, οι χρήστες δεν καταβάλλουν κανένα ποσό για τις υπηρεσίες για τις οποίες συνάπτονται συμφωνίες.

4. Η καταβολή από τους χρήστες οιασδήποτε αμοιβής για την παροχή συμπληρωματικών υπηρεσιών, καθώς και το ύψος της αμοιβής αυτής, εγκρίνονται εκ των προτέρων από την αρχή που έχει συνάψει τη συμφωνία από κοινού δράσης.»

26 Το άρθρο 66 του νόμου 5/1997, το οποίο φέρει τον τίτλο «Χρηματοδότηση των από κοινού δράσεων», ορίζει τα εξής:

«1. Στις προσκλήσεις υποβολής υποψηφιοτήτων προσδιορίζεται το ύψος των ειδικών οικονομικών στοιχείων που αντιστοιχούν σε κάθε παροχή που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο από κοινού δράσης.

2. Οι ανώτατες τιμές ή τα ειδικά οικονομικά στοιχεία αντισταθμίζουν κατ' ανώτατο όριο τις μεταβλητές, πάγιες και μονίμου χαρακτήρα δαπάνες των παροχών, διασφαλιζόμενης της οικονομικής ουδετερότητας του παρέχοντος φορέα, χωρίς να περιλαμβάνουν εμπορικό κέρδος.

3. Τα ποσά που προκύπτουν από την από κοινού δράση καταβάλλονται μετά την προσκόμιση του αντίστοιχου τιμολογίου από τον συμβεβλημένο φορέα, με καταβολή από τη θέση του

προϋπολογισμού που προορίζεται για τη χρηματοδότηση των τρεχουσών δαπανών της διοίκησης.»

- 27 Κατά το άρθρο 67 του νόμου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διάρκεια των συμφωνιών από κοινού δράσης»:

«Η διάρκεια των συμφωνιών από κοινού δράσης δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη. Ενδεχόμενες παρατάσεις, εφόσον προβλέπονται ρητώς στη συμφωνία από κοινού δράσης, μπορούν να αυξήσουν τη συνολική διάρκεια της συμφωνίας σε δέκα έτη. Μετά το πέρας της περιόδου αυτής, η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να συνάψει νέα συμφωνία από κοινού δράσης.»

Το διάταγμα 181/2017

- 28 Το διάταγμα 181/2017, το οποίο εκδόθηκε προς εκτέλεση του νόμου 5/1997, έχει ως αντικείμενο, σύμφωνα με το άρθρο 1, τη ρύθμιση των απαιτήσεων, των διαδικασιών επιλογής, του περιεχομένου και των βασικών όρων για την κατάρτιση, την εκτέλεση και την ανάπτυξη των συμφωνιών από κοινού δράσης, ως τρόπου διαχείρισης των κοινωνικών υπηρεσιών από ιδιωτικούς φορείς κοινωνικής πρωτοβουλίας, για την παροχή στους πολίτες των κοινωνικών υπηρεσιών που προβλέπονται από τον νόμο και από τον κατάλογο των κοινωνικών υπηρεσιών ή από τις εκτελεστικές πράξεις τους.
- 29 Το άρθρο 3, στοιχείο ε, του διατάγματος αυτού αναγνωρίζει την ιδιότητα ιδιωτικών φορέων κοινωνικής πρωτοβουλίας σε «ιδρύματα, ενώσεις, εθελοντικές οργανώσεις και άλλους φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που ασκούν δραστηριότητες κοινωνικών υπηρεσιών», καθώς και στις συνεταιριστικές εταιρίες που χαρακτηρίζονται ως φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα σύμφωνα με τη σχετική ειδική νομοθεσία.
- 30 Παρά την κατάργηση του νόμου 5/1997 από τον νόμο 3/2019, το διάταγμα 181/2017 εξακολουθεί να ισχύει, σύμφωνα με τη μοναδική καταργητική διάταξη του νόμου αυτού.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 31 Η ASADE άσκησε ενώπιον του Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (ανώτερου δικαστηρίου της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια, Ισπανία) προσφυγή με αίτημα την ακύρωση του διατάγματος 181/2017, προς στήριξη της οποίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 44bis, παράγραφος 1, στοιχείο c, το άρθρο 53, το άρθρο 56, παράγραφος 2, και ο τίτλος VI του νόμου 5/1997, των οποίων την εκτέλεση διασφαλίζει το ως άνω διάταγμα, είναι αντίθετα προς το δίκαιο της Ένωσης διότι δεν επιτρέπουν στους φορείς κερδοσκοπικού χαρακτήρα να παρέχουν ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης στο πλαίσιο από κοινού δράσεων, ενώ επιτρέπουν σε όλους τους φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, και όχι μόνο στις εθελοντικές οργανώσεις, να παρέχουν τις υπηρεσίες αυτές έναντι αμοιβής χωρίς να απαιτείται να συμμετάσχουν σε διαφανή διαδικασία διαγωνισμού η οποία διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων.
- 32 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον η προσφυγή στις συμφωνίες από κοινού δράσης, όπως ρυθμίζεται από τον νόμο 5/1997, είναι συμβατή προς τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, τα άρθρα 76 και 77 της οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123. Υπογραμμίζει ότι παραμένει αναγκαία η ερμηνεία των διατάξεων αυτών του δικαίου της Ένωσης, παρά την κατάργηση του νόμου 5/1997 από τον νόμο 3/2019, δεδομένου ότι ο νόμος αυτός δεν

τροποποίησε το καθεστώς των από κοινού δράσεων για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Επιπλέον, προκειμένου να εκτιμηθεί η νομιμότητα του διατάγματος 181/2017, είναι αναγκαίο να εξακριβωθεί αν ήταν σύμφωνος προς το δίκαιο της Ένωσης ο νόμος 5/1997, του οποίου την εκτέλεση διασφαλίζει το εν λόγω διάταγμα.

33 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (ανώτερο δικαστήριο της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθια) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα 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] 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 προσωπικής φύσεως έναντι επιστροφής των δαπανών, χωρίς να εφαρμόζουν τις διαδικασίες που προβλέπονται στην [οδηγία 2014/24] και ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας, τούτο δε απλώς κατόπιν χαρακτηρισμού των εν λόγω μορφωμάτων ως μη συμβατικών;
- 2) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης και ως εκ τούτου, εφόσον οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να ενεργήσουν κατά τον ανωτέρω τρόπο: 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] 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 προσωπικής φύσεως 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 μορφωμάτων 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 κανονιστική ρύθμιση, χωρίς να περιλαμβάνει σαφώς μεταξύ των κατευθυντηρίων γραμμών τις οποίες θα πρέπει να τηρήσει η εν λόγω εκτελεστική ρύθμιση το να προβλέπει αυτή ρητώς τις κατά το άρθρο 77 της εν λόγω οδηγίας προϋποθέσεις;
- 3) Επίσης σε περίπτωση αρνητικής απάντησης και ως εκ τούτου, εφόσον οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να ενεργήσουν κατά τον ανωτέρω τρόπο: έχουν τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, τα άρθρα 76 και 77 (σε συνδυασμό με το άρθρο 74 και το παράρτημα XIV) της οδηγίας [2014/24] και το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας [2006/123], την έννοια ότι επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές, για τους σκοπούς της επιλογής φορέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (και όχι μόνον εθελοντικής οργάνωσης) με τον οποίο θα συνάψουν συμφωνία για την παροχή κάθε είδους κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής φύσεως –και όχι μόνον των προβλεπόμενων στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', της οδηγίας [2006/123]– να συμπεριλαμβάνουν μεταξύ των κριτηρίων επιλογής το να είναι εγκατεστημένος στον τόπο όπου πρόκειται να παρασχεθεί η υπηρεσία;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του παραδεκτού

- 34 Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, για τα ερωτήματα που αφορούν το δίκαιο της Ένωσης ισχύει τεκμήριο λυσιτέλειας. Το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος που έχει υποβληθεί από εθνικό δικαστήριο μόνον όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή, ακόμη, όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί [αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψεις 59 και 61, και της 25ης Νοεμβρίου 2021, *État luxembourgeois* (Πληροφορίες για μια ομάδα φορολογουμένων), C-437/19, EU:C:2021:953, σκέψη 81].
- 35 Εξάλλου, η ανάγκη να δοθεί ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης που να είναι χρήσιμη για τον εθνικό δικαστή επιβάλλει να ορίσει αυτός το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται τα ερωτήματα που υποβάλλει ή, τουλάχιστον, να εξηγήσει τις πραγματικές περιστάσεις στις οποίες στηρίζονται τα ερωτήματα αυτά. Η απόφαση περί παραπομπής πρέπει επιπλέον να αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους που ώθησαν τον εθνικό δικαστή να διερωτηθεί ως προς την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης και να θεωρήσει αναγκαία την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο [απόφαση της 10ης Μαρτίου 2022, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs* (Πλήρης ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας), C-247/20, EU:C:2022:177, σκέψη 75 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].
- 36 Το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα των ως άνω προκαταρκτικών παρατηρήσεων.

Επί της κατάργησης του νόμου 5/1997

- 37 Το καθού της κύριας δίκης προβάλλει ότι τα προδικαστικά ερωτήματα είναι απαράδεκτα διότι ο νόμος 5/1997, του οποίου η συμβατότητα προς το δίκαιο της Ένωσης αμφισβητείται παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο της προσφυγής της κύριας δίκης, καταργήθηκε με τον νόμο 3/2019.
- 38 Συναφώς, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει σαφώς ότι το αιτούν δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της νομιμότητας του διατάγματος 181/2017 κατά τον χρόνο της έκδοσής του. Πλην όμως, κατά την ημερομηνία αυτή, δεν αμφισβητείται ότι ο νόμος 5/1997, του οποίου την εκτέλεση διασφαλίζει το εν λόγω διάταγμα, εξακολουθούσε να ισχύει. Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι ο νόμος αυτός, αφενός, απαγόρευε στους φορείς κερδοσκοπικού χαρακτήρα να συνάψουν συμφωνίες από κοινού δράσης και, αφετέρου, επέτρεπε την εφαρμογή του κριτηρίου του τόπου εγκατάστασης στο πλαίσιο της σύναψης τέτοιων συμφωνιών.
- 39 Υπό τις συνθήκες αυτές, τα προδικαστικά ερωτήματα εξακολουθούν να συνδέονται με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης.

Επί της οδηγίας 2014/24

- 40 Η Ισπανική, η Ιταλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση εκφράζουν αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2014/24 στις συμφωνίες από κοινού δράσεων που προβλέπονται από την επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση.
- 41 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, δεν προκύπτει προδήλως ότι η ερμηνεία διάταξης της Ένωσης δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, ένσταση στηριζόμενη σε αδυναμία εφαρμογής της διάταξης αυτής στην υπόθεση της κύριας δίκης δεν αφορά το παραδεκτό της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, αλλά την ουσία των ερωτημάτων (αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, σκέψη 29, και της 28ης Οκτωβρίου 2021, Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo, C-319/19, EU:C:2021:883, σκέψη 25).

Επί της οδηγίας 2006/123

- 42 Κατά το άρθρο της 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', η οδηγία 2006/123 δεν εφαρμόζεται στις κοινωνικές υπηρεσίες που σχετίζονται με την κοινωνική στέγαση, την παιδική μέριμνα και τη στήριξη των οικογενειών και των ατόμων που έχουν μονίμως ή προσωρινώς ανάγκη, οι οποίες παρέχονται, μεταξύ άλλων, από παρόχους για λογαριασμό του κράτους ή από φιλανθρωπικές οργανώσεις αναγνωρισμένες από το κράτος.
- 43 Όπως όμως, αφενός, επισήμανε κατ' ουσίαν η γενική εισαγγελέας στα σημεία 145 έως 150 των προτάσεων της, από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν συνάγεται με βεβαιότητα ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης τις οποίες αφορά η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση δεν περιλαμβάνονται μεταξύ των υπηρεσιών που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', της οδηγίας αυτής, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο στις σκέψεις 42 έως 49 της απόφασης της 11ης Ιουλίου 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517).
- 44 Αφετέρου, και η έλλειψη οιασδήποτε σχετικής διευκρίνισης στην απόφαση περί παραπομπής δεν παρέχει επίσης στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να καθορίσει αν, ακόμη και αν υποτεθεί ότι ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης τις οποίες αφορά η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση δεν υπάγονται στην εξαίρεση του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', της οδηγίας αυτής, οι εν λόγω υπηρεσίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής μιας άλλης από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, και ιδίως στα στοιχεία στ' και θ'.
- 45 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο δεν παρέσχε στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να βεβαιωθεί ότι η πραγματική κατάσταση στην οποία στηρίζεται το τρίτο προδικαστικό ερώτημα εμπίπτει πράγματι στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, το ερώτημα αυτό είναι απαράδεκτο καθόσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας.

Επί των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ

- 46 Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι, μολονότι το σύνολο των στοιχείων της διαφοράς της κύριας δίκης περιορίζεται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους, τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν, μεταξύ άλλων, την ερμηνεία των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ.

- 47 Στο πλαίσιο αυτό, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να επισημάνει στο Δικαστήριο, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, τους λόγους για τους οποίους η διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του, καίτοι αμιγώς εσωτερικής φύσεως, παρουσιάζει εντούτοις κάποιο συνδετικό στοιχείο με τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περί θεμελιωδών ελευθεριών το οποίο καθιστά τη ζητούμενη προδικαστική ερμηνεία απαραίτητη για την επίλυση της διαφοράς (απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψη 55, και διάταξη της 6ης Μαΐου 2021, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca κ.λπ., C-571/20, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:364, σκέψη 23).
- 48 Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο δεν διευκρινίζει για ποιο λόγο, παρά την αμιγώς εσωτερική φύση της εκκρεμούς ενώπιόν του διαφοράς, επιβάλλεται η ερμηνεία των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο δεν υποστηρίζει ρητώς ότι πρόκειται για μία από τις περιπτώσεις που μνημονεύονται στις σκέψεις 50 έως 53 της απόφασης της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).
- 49 Επιπλέον, μολονότι κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου η σύναψη δημοσίων συμβάσεων οι οποίες, λαμβανομένης υπόψη της αξίας τους, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπόκειται, παρά ταύτα, στους θεμελιώδεις κανόνες και στις γενικές αρχές της Συνθήκης ΛΕΕ, ιδίως δε στις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς και στην εξ αυτών απορρέουσα υποχρέωση διαφάνειας, υπό την προϋπόθεση ότι οι συμβάσεις αυτές εμφανίζουν βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον, δεν αρκεί το αιτούν δικαστήριο να υποβάλει συναφώς στο Δικαστήριο στοιχεία από τα οποία είναι δυνατό να συναχθεί ότι δεν αποκλείεται η ύπαρξη τέτοιου ενδιαφέροντος, αλλά, αντιθέτως, οφείλει να προσκομίσει στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι υφίσταται πράγματι τέτοιο ενδιαφέρον (πρβλ. διάταξη της 12ης Νοεμβρίου 2020, Novart Engineering, C-170/20, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:908, σκέψεις 33 και 35). Εν προκειμένω, όμως, το αιτούν δικαστήριο δεν προσκόμισε στο Δικαστήριο τέτοια στοιχεία.
- 50 Ως εκ τούτου, τα προδικαστικά ερωτήματα είναι απαράδεκτα καθόσον αφορούν την ερμηνεία των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ.
- 51 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι τα προδικαστικά ερωτήματα είναι παραδεκτά, μόνον κατά το μέρος που δεν αφορούν την ερμηνεία των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ καθώς και του άρθρου 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123.

Επί του πρώτου και του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

- 52 Με τα δύο πρώτα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 76 και 77 της οδηγίας 2014/24 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία επιφυλάσσει μόνο στους ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα τη δυνατότητα σύναψης συμφωνιών δυνάμει των οποίων οι εν λόγω φορείς παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης, έναντι επιστροφής των δαπανών στις οποίες υποβάλλονται, ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας των υπηρεσιών, και χωρίς η ρύθμιση αυτή να επιτάσσει να τηρούν οι εν λόγω φορείς τις απαιτήσεις του άρθρου 77.

Επί της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2014/24

- 53 Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα εν λόγω προδικαστικά ερωτήματα, πρέπει προκαταρκτικώς να καθοριστεί αν συμφωνίες όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη είναι δημόσιες συμβάσεις οι οποίες καλύπτονται από την οδηγία 2014/24.
- 54 Συναφώς, η οδηγία 2014/24, σύμφωνα με το άρθρο 1, θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, τόσο για δημόσιες συμβάσεις όσο και για διαγωνισμούς μελετών, των οποίων η αξία εκτιμάται ότι δεν υπολείπεται των κατώτατων ορίων που προβλέπονται στο άρθρο 4 αυτής. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, ορίζει ότι για τους σκοπούς της οδηγίας ως δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών.
- 55 Υπό το πρίσμα αυτό, πρέπει να επισημανθεί, πρώτον, ότι, δεδομένου ότι η έννοια της «δημόσιας σύμβασης» είναι έννοια του δικαίου της Ένωσης, ο χαρακτηρισμός τον οποίο δίδει το ισπανικό δίκαιο στις συμφωνίες από κοινού δράσης δεν ασκεί επιρροή [πρβλ. αποφάσεις της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-264/03, EU:C:2005:620, σκέψη 36, και της 22ας Απριλίου 2021, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Μίσθωση κτιρίου που δεν έχει ακόμη ανεγερθεί), C-537/19, EU:C:2021:319, σκέψη 43].
- 56 Ως εκ τούτου, η διευκρίνιση του άρθρου 62, παράγραφος 1, του νόμου 5/1997, κατά την οποία τέτοιες συμφωνίες συνιστούν «μέσα οργάνωσης μη συμβατικής φύσεως», δεν αρκεί για να εξαιρεθούν αυτές από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24.
- 57 Επιπλέον, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν προκύπτει ότι αυτές οι συμφωνίες από κοινού δράσης θα έπρεπε να εξομοιωθούν στην πράξη με μονομερείς διοικητικές πράξεις οι οποίες επιβάλλονται, δυνάμει της βούλησης και μόνον των αναθετουσών αρχών, στους ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που είναι αντισυμβαλλόμενοί τους (πρβλ. αποφάσεις της 19ης Απριλίου 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, σκέψεις 52 έως 55, και της 18ης Δεκεμβρίου 2007, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, σκέψεις 51 έως 55).
- 58 Δεύτερον, προκειμένου να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24, οι επίμαχες στην κύρια δίκη συμφωνίες από κοινού δράσης πρέπει να αποτελούν δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 9, της οδηγίας.
- 59 Συναφώς, κατά πρώτον, ο όρος «υπηρεσίες», κατά τη διάταξη αυτή, πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών που κατοχυρώνεται στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ και της οποίας το πεδίο εφαρμογής περιορίζεται στις οικονομικές δραστηριότητες (πρβλ. αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-160/08, EU:C:2010:230, σκέψεις 73 και 74, και της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 154).
- 60 Ειδικότερα, επισημαίνεται ότι οι υπηρεσίες που παρέχονται κανονικά έναντι αμοιβής αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες, εξυπακουμένου ότι το ουσιώδες χαρακτηριστικό της αμοιβής έγκειται στο γεγονός ότι συνιστά οικονομική αντιπαροχή της επίμαχης παροχής, χωρίς ωστόσο να απαιτείται να καταβληθεί από τον αποδέκτη της (απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψεις 153 έως 155). Εξάλλου, από το

άρθρο 62 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 51 ΣΛΕΕ, προκύπτει ότι η ελευθερία παροχής υπηρεσιών δεν εκτείνεται στις δραστηριότητες που συνδέονται εντός κράτους μέλους, έστω και περιστασιακά, με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

- 61 Όπως επιβεβαιώνεται από την αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας 2014/24, μόνον οι δραστηριότητες οικονομικής φύσεως, κατά την έννοια της προηγούμενης σκέψης, μπορούν επομένως να αποτελέσουν αντικείμενο δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 9, της οδηγίας. Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται εξάλλου από το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 10, της οδηγίας, δυνάμει του οποίου ο οικονομικός φορέας, κατά την έννοια της οδηγίας, χαρακτηρίζεται από το ότι προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών.
- 62 Ωστόσο, το γεγονός ότι η σύμβαση συνάπτεται με φορέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα δεν αποκλείει το ενδεχόμενο ο εν λόγω φορέας να ασκεί οικονομική δραστηριότητα, κατά την έννοια της οδηγίας 2014/24, επομένως το γεγονός αυτό δεν ασκεί επιρροή επί της εφαρμογής των κανόνων του δικαίου της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων (πρβλ. αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 2014, *Centro Hospitalar de Setúbal* και *SUCH*, C-574/12, EU:C:2014:2004, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, και της 28ης Ιανουαρίου 2016, *CASTA* κ.λπ., C-50/14, EU:C:2016:56, σκέψη 52).
- 63 Επιπλέον, ως οικονομικές δραστηριότητες μπορούν να θεωρηθούν οι υπηρεσίες που παρέχονται έναντι αμοιβής και οι οποίες ενώ δεν περιλαμβάνουν άσκηση δημόσιας εξουσίας, εντούτοις, παρέχονται προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος χωρίς να αποσκοπούν στην επίτευξη κέρδους και είναι ανταγωνιστικές υπηρεσιών παρεχόμενων από φορείς κερδοσκοπικού χαρακτήρα (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2011, *Scattolon*, C-108/10, EU:C:2011:542, σκέψη 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 64 Κατά δεύτερον, όσον αφορά ειδικότερα τις παροχές υπηρεσιών οι οποίες, όπως εν προκειμένω, έχουν κοινωνικό σκοπό, είναι αληθές ότι το άρθρο 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 διευκρινίζει ότι η οδηγία δεν θίγει τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη οργανώνουν τα συστήματά τους στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι δραστηριότητες των οργανισμών που διαχειρίζονται σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δεν αποτελούν, καταρχήν, οικονομικές δραστηριότητες εάν βασίζονται στην αρχή της αλληλεγγύης και υπόκεινται σε κρατική εποπτεία (πρβλ. απόφαση της 11ης Ιουνίου 2020, *Επιτροπή και Σλοβακική Δημοκρατία κατά Džoneva zdravotná poisťovňa*, C-262/18 P και C-271/18 P, EU:C:2020:450, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 65 Εντούτοις, τούτο δεν ισχύει κατ' ανάγκην στην περίπτωση των ειδικών κοινωνικών παροχών που παρέχονται από ιδιώτες επιχειρηματίες και των οποίων το κόστος καλύπτεται είτε από το ίδιο το κράτος είτε από τους εν λόγω οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Πράγματι, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει επίσης ότι η επιδίωξη κοινωνικού σκοπού ή η συνεκτίμηση της αρχής της αλληλεγγύης στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών δεν εμποδίζει, αφ' εαυτής, να θεωρηθεί η παροχή ως οικονομική δραστηριότητα (πρβλ. αποφάσεις της 29ης Νοεμβρίου 2007, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, C-119/06, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2007:729, σκέψεις 36 έως 41, και της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, *Ρανλόν* κ.λπ., C-180/98 έως C-184/98, EU:C:2000:428, σκέψη 118).
- 66 Εν προκειμένω, όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στα σημεία 55 έως 61 των προτάσεών της, προκύπτει ότι, τουλάχιστον, ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής ρύθμισης παρέχονται

έναντι αμοιβής και δεν συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, ως εκ τούτου δε οι δραστηριότητες αυτές μπορούν να θεωρηθούν ως οικονομικής φύσεως και να αποτελούν, επομένως, υπηρεσίες, κατά την έννοια της οδηγίας 2014/24.

- 67 Τρίτον, ο εξ επαχθούς αιτίας χαρακτήρας μιας δημόσιας σύμβασης προϋποθέτει ότι καθένα από τα μέρη αναλαμβάνει τη δέσμευση να εκπληρώσει μια παροχή έναντι αντιπαροχής, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται το ενδεχόμενο η αντιπαροχή της αναθέτουσας αρχής να συνίσταται αποκλειστικά στην επιστροφή των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν για την παροχή της συμφωνηθείσας υπηρεσίας (πρβλ. απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, σκέψεις 25 και 26 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Ως εκ τούτου, μια σύμβαση δεν παύει να αποτελεί «δημόσια σύμβαση υπηρεσιών» για τον λόγο και μόνον ότι, όπως φαίνεται να συμβαίνει εν προκειμένω, η προβλεπόμενη αντιπαροχή περιορίζεται στην επιστροφή των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν για την παροχή της συμφωνηθείσας υπηρεσίας (απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2016, CASTA κ.λπ., C-50/14, EU:C:2016:56, σκέψη 52).
- 68 Τέταρτον, όπως επιβεβαιώνουν η αιτιολογική σκέψη 4 και η αιτιολογική σκέψη 114, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24, οι διαδικασίες βάσει των οποίων η αναθέτουσα αρχή δεν εφαρμόζει σύγκριση και κατάταξη των παραδεκτών προσφορών και δεν ορίζει τον ή τους οικονομικούς φορείς στους οποίους ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα η σύμβαση δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (πρβλ. αποφάσεις της 2ας Ιουνίου 2016, Falk Pharma, C-410/14, EU:C:2016:399, σκέψεις 37 έως 42, και της 1ης Μαρτίου 2018, Tirkkonen, C-9/17, EU:C:2018:142, σκέψεις 29 έως 35).
- 69 Τούτου λεχθέντος, από τις απαντήσεις της ASADE, της Ισπανικής Κυβέρνησης και του καθού της κύριας δίκης στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου προκύπτει ότι της σύναψης συμφωνίας από κοινού δράσης προηγείται, στην πράξη, η επιλογή μεταξύ των μη κερδοσκοπικών ιδιωτικών φορέων που έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον να παρέχουν τις κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης οι οποίες αποτελούν το αντικείμενό της, ζήτημα το οποίο εναπόκειται εντούτοις στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.
- 70 Πέμπτον, από το πρώτο προδικαστικό ερώτημα προκύπτει ρητώς ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση εφαρμόζεται στο σύνολο των συμφωνιών από κοινού δράσης, ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας τους. Επομένως, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο η ρύθμιση αυτή, της οποίας τη συμφωνία προς το δίκαιο της Ένωσης καλείται να ελέγξει το αιτούν δικαστήριο, να αφορά συμφωνίες από κοινού δράσης των οποίων η εκτιμώμενη αξία είναι ίση ή μεγαλύτερη από τα όρια που προβλέπονται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24.
- 71 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προκύπτει ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση διέπει, τουλάχιστον εν μέρει, τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που καλύπτονται από την οδηγία 2014/24.
- 72 Τέλος, πρέπει να προστεθεί ότι, όσο και αν θα ήταν ευκαίιο να μην υφίσταται, η έλλειψη απαρίθμησης στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως των συγκεκριμένων κατηγοριών κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής στήριξης που εμπίπτουν στην επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση δεν εμποδίζει το Δικαστήριο, αντιθέτως προς ό,τι φαίνεται να υποστηρίζει η Ιταλική Κυβέρνηση, να βεβαιωθεί ότι η ερμηνεία της οδηγίας 2014/24 δεν στερείται οιασδήποτε σχέσης με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης.

- 73 Συγκεκριμένα, αφενός, από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι μέρος τουλάχιστον των κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής στήριξης οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο συμφωνίας από κοινού δράσης εμπίπτουν στις υπηρεσίες που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV της οδηγίας 2014/24 και, αφετέρου, τα προδικαστικά ερωτήματα δεν αφορούν την ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας αυτής που εφαρμόζονται γενικώς στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αλλά μόνον την ερμηνεία των άρθρων 74 έως 77 της οδηγίας, τα οποία καθιερώνουν ακριβώς ένα απλουστευμένο καθεστώς σύναψης δημοσίων συμβάσεων με αντικείμενο υπηρεσίες που εμπίπτουν στο ως άνω παράρτημα.
- 74 Επομένως, τα ερωτήματα αυτά πρέπει να εξεταστούν μόνον υπό το πρίσμα των άρθρων 74 έως 77 της οδηγίας 2014/24.

Επί των απαιτήσεων που απορρέουν από την οδηγία 2014/24

- 75 Προκειμένου να εξακριβωθεί αν ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη αντιβαίνει στα άρθρα 74 έως 77 της οδηγίας 2014/24, επισημαίνεται, πρώτον, ότι το απλουστευμένο καθεστώς σύναψης δημοσίων συμβάσεων που προβλέπουν τα άρθρα αυτά δικαιολογείται, όπως αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 114 της οδηγίας 2014/24, από την περιορισμένη διασυνοριακή διάσταση των υπηρεσιών του παραρτήματος XIV της οδηγίας καθώς και από το ότι οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται εντός συγκεκριμένου πλαισίου, το οποίο διαφέρει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, λόγω διαφορετικών πολιτισμικών παραδόσεων.
- 76 Δεύτερον, το άρθρο 77 της οδηγίας 2014/24 προβλέπει ότι, για ορισμένες από τις υπηρεσίες που αναφέρονται στο παράρτημα XIV της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα στους «οργανισμούς», όπως αυτοί ορίζονται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, το δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που έχουν ως αντικείμενο την παροχή τέτοιων υπηρεσιών.
- 77 Το άρθρο 77, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24 διευκρινίζει τις αυστηρές προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένας οικονομικός φορέας μπορεί να θεωρηθεί ως «οργανισμός» κατά το άρθρο αυτό. Συγκεκριμένα, απαιτείται ο εν λόγω οικονομικός φορέας να έχει ως σκοπό την επιδίωξη αποστολής δημόσιας υπηρεσίας συνδεδεμένης με την παροχή των κατά το άρθρο αυτό κοινωνικών ή ειδικών υπηρεσιών, να επενδύονται εκ νέου τα κέρδη του εν λόγω οικονομικού φορέα για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού και, όταν τα κέρδη διανέμονται ή αναδιανέμονται, τούτο να γίνεται σε συμμετοχική βάση. Επιπλέον, οι δομές διοίκησης ή ιδιοκτησίας του ίδιου οικονομικού φορέα πρέπει να βασίζονται στην ιδιοκτησία των υπαλλήλων ή σε αρχές συμμετοχικότητας ή να απαιτούν την ενεργό συμμετοχή των υπαλλήλων, των χρηστών ή των ενδιαφερομένων.
- 78 Εξάλλου, από το άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο δ', και παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/24 προκύπτει ότι μια αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέσει δημόσια σύμβαση σε «οργανισμό» βάσει της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο αυτό μόνο για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τα τρία έτη και υπό την προϋπόθεση ότι, κατά τα τρία προηγούμενα έτη, η αναθέτουσα αρχή δεν έχει ήδη αναθέσει στον εν λόγω «οργανισμό» σύμβαση για τις υπηρεσίες που αναφέρονται στο εν λόγω άρθρο.

- 79 Εν προκειμένω, όπως επιβεβαιώνεται από τη διατύπωση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση επιβάλλει να επιφυλάσσεται μόνο στους ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα η δυνατότητα συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης των συμφωνιών από κοινού δράσης χωρίς να απαιτείται από τους φορείς αυτούς να τηρούν το σύνολο των προϋποθέσεων του άρθρου 77 της οδηγίας 2014/24.
- 80 Ωστόσο, από το γεγονός αυτό δεν μπορεί να συναχθεί ότι μια τέτοια ρύθμιση είναι κατ' ανάγκην μη συμβατή με το απλουστευμένο καθεστώς των άρθρων 74 έως 77 της οδηγίας 2014/24.
- 81 Πράγματι, το άρθρο 77 της οδηγίας αυτής έχει πολύ συγκεκριμένο περιεχόμενο, καθόσον διασφαλίζει ρητώς το δικαίωμα των κρατών μελών, για ορισμένες από τις υπηρεσίες που αποτελούν το αντικείμενο του απλουστευμένου καθεστώτος, να επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να επιφυλάσσουν άνευ ετέρου μόνο στους οικονομικούς φορείς που πληρούν το σύνολο των προϋποθέσεων του άρθρου αυτού τη δυνατότητα συμμετοχής στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που έχουν ως αντικείμενο τέτοιες υπηρεσίες.
- 82 Συνεπώς, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων του νομικού καθεστώτος που καθιερώνει και συνεκτιμώμενης της οικονομίας των άρθρων 74 έως 77 της οδηγίας 2014/24, το άρθρο 77 της οδηγίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτει εξαντλητικώς τις περιπτώσεις στις οποίες οι δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο την παροχή υπηρεσίας διαλαμβάνομενης στο παράρτημα XIV της οδηγίας μπορούν να ανατίθενται αποκλειστικά σε ορισμένες κατηγορίες οικονομικών φορέων.
- 83 Τρίτον, τονίζεται ότι το άρθρο 76 της οδηγίας 2014/24 ορίζει τους παρεκκλίνοντες από το κοινό δίκαιο κανόνες οι οποίοι έχουν εφαρμογή στη σύναψη του συνόλου των δημοσίων συμβάσεων που αφορούν τις κοινωνικές υπηρεσίες και άλλες ειδικές υπηρεσίες που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV της οδηγίας.
- 84 Το άρθρο 76 υποχρεώνει τα κράτη μέλη, αφενός, να θεσπίζουν κανόνες για την ανάθεση συμβάσεων που επιβάλλουν στις αναθέτουσες αρχές την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων και, αφετέρου, να μεριμνούν ώστε οι κανόνες αυτοί να επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο των εν λόγω διαδικασιών ανάθεσης. Ως προς το σημείο αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές 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, τη συμμετοχή και την ενδυνάμωση των χρηστών και την καινοτομία.
- 85 Όπως μάλιστα επιβεβαιώνεται από την αιτιολογική σκέψη 114 της οδηγίας 2014/24, το νομικό καθεστώς που θεσπίζει το άρθρο 76 της οδηγίας χαρακτηρίζεται από την ευρεία διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν τα κράτη μέλη για τη διοργάνωση της επιλογής των παρόχων των υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV της οδηγίας, με τον τρόπο που τα ίδια κρίνουν καταλληλότερο. Από την αιτιολογική αυτή σκέψη προκύπτει ακόμη ότι τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη το πρωτόκολλο αριθ. 26, το οποίο κατοχυρώνει, μεταξύ άλλων, την ευρεία διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών όταν αναθέτουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος όσο το δυνατόν εγγύτερα στις ανάγκες των χρηστών.

- 86 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, όπως αυτές κατοχυρώνονται στο άρθρο 76 της οδηγίας 2014/24, αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιφυλάσσει μόνο στους ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ακόμη και όταν αυτοί δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 77 της οδηγίας, το δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με αντικείμενο την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής στήριξης οι οποίες διαλαμβάνονται στο παράρτημα XIV της εν λόγω οδηγίας.
- 87 Όσον αφορά, κατά πρώτον, την αρχή της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, το γεγονός ότι οι ιδιωτικοί φορείς κερδοσκοπικού χαρακτήρα στερούνται τη δυνατότητα συμμετοχής σε τέτοιες διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων συνιστά διαφορετική μεταχείριση των οικονομικών φορέων αντίθετη προς την εν λόγω αρχή, εκτός αν η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» κ.λπ., C-113/13, EU:C:2014:2440, σκέψη 52, και της 28ης Ιανουαρίου 2016, CASTA κ.λπ., C-50/14, EU:C:2016:56, σκέψη 56).
- 88 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι ένα κράτος μέλος μπορεί, στο πλαίσιο της εξουσίας που διατηρεί όσον αφορά τη διαρρύθμιση των συστημάτων του κοινωνικής ασφάλισης, να θεωρεί ότι ένα σύστημα κοινωνικής πρόνοιας προϋποθέτει κατ' ανάγκη, προς επίτευξη των σκοπών του, ότι η εισδοχή ιδιωτών επιχειρηματιών στο σύστημα ως παρεχόντων υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας εξαρτάται από τον όρο ότι οι εν λόγω επιχειρηματίες δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό (αποφάσεις της 17ης Ιουνίου 1997, Sodemare κ.λπ., C-70/95, EU:C:1997:301, σκέψη 32, και της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» κ.λπ., C-113/13, EU:C:2014:2440, σκέψη 58).
- 89 Εν προκειμένω, από την επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση και από τις απαντήσεις στις υποβληθείσες από το Δικαστήριο ερωτήσεις προκύπτει ότι οι συμφωνίες από κοινού δράσης που προβλέπονται στην εν λόγω ρύθμιση πρέπει να είναι σύμφωνες, μεταξύ άλλων, προς τις αρχές της αλληλεγγύης και της δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, αφενός, οι κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο τέτοιων συμφωνιών πρέπει να προσφέρονται σε όλους, καταρχήν δωρεάν, το δε ποσό του τυχόν τέλους που μπορεί να καταβάλουν συμπληρωματικώς οι χρήστες εξαρτάται από την οικονομική τους κατάσταση. Αφετέρου, οι ιδιωτικοί φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα τους οποίους αφορούν οι εν λόγω συμφωνίες μπορούν μόνο να επιτύχουν την επιστροφή των μεταβλητών, πάγιων και μονίμου χαρακτήρα δαπανών στις οποίες υποβλήθηκαν προκειμένου να παράσχουν τις κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης που αποτελούν το αντικείμενο των εν λόγω συμφωνιών, ενώ αποκλείεται ρητώς η επίτευξη εμπορικού κέρδους.
- 90 Επομένως, η αποκλειστική προσφυγή σε ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, προκειμένου να διασφαλιστεί η παροχή τέτοιων κοινωνικών υπηρεσιών, μπορεί να δικαιολογηθεί τόσο από τις αρχές της καθολικότητας και της αλληλεγγύης, που προσιδιάζουν σε ένα σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, όσο και από λόγους οικονομικής αποτελεσματικότητας και καταλληλότητας, καθόσον επιτρέπει να διασφαλισθεί ότι οι εν λόγω υπηρεσίες γενικού συμφέροντος παρέχονται υπό συνθήκες οικονομικής ισορροπίας σε επίπεδο προϋπολογισμού από φορείς που έχουν συσταθεί κατ' ουσίαν για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος και των οποίων οι αποφάσεις δεν υπαγορεύονται, όπως επισημαίνει η Ισπανική Κυβέρνηση, από αμιγώς εμπορικές εκτιμήσεις (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2016, CASTA κ.λπ., C-50/14, EU:C:2016:56, σκέψη 57).

- 91 Όταν δικαιολογείται από τέτοιες εκτιμήσεις, ο αποκλεισμός των ιδιωτικών φορέων κερδοσκοπικού χαρακτήρα από τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων με αντικείμενο την παροχή τέτοιων κοινωνικών υπηρεσιών δεν αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας, εφόσον συμβάλλει πράγματι στον κοινωνικό σκοπό καθώς και στην επιδίωξη των σκοπών της αλληλεγγύης και της δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας επί των οποίων στηρίζεται το σύστημα αυτό (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» κ.λπ., C-113/13, EU:C:2014:2440, σκέψη 60, και της 28ης Ιανουαρίου 2016, CASTA κ.λπ., C-50/14, EU:C:2016:56, σκέψη 63).
- 92 Συναφώς, αφενός, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να διευκρινίσει, σε σχέση με δημόσιες συμβάσεις ως προς τις οποίες δεν εφαρμόζοταν ακόμη η οδηγία 2014/24, ότι, προκειμένου να πληρούνται οι ως άνω απαιτήσεις, οι ιδιωτικοί φορείς στους οποίους δυνάμει της νομοθεσίας του οικείου κράτους μέλους ανατίθενται κατ' αποκλειστικότητα τέτοιες συμβάσεις δεν μπορούν να επιδιώκουν άλλους σκοπούς πέραν αυτών που μνημονεύονται στην προηγούμενη σκέψη ούτε να αποκομίζουν οποιοδήποτε κέρδος, ούτε καν έμμεσο, από την παροχή των υπηρεσιών τους, ανεξαρτήτως από την επιστροφή των μεταβλητών, πάγιων και μόνιμου χαρακτήρα δαπανών που είναι αναγκαίες για την παροχή τους. Επίσης, δεν μπορούν να αποφέρουν οποιοδήποτε κέρδος στα μέλη τους. Επιπλέον, η εφαρμογή της ρύθμισης αυτής δεν μπορεί να επεκτείνεται μέχρι σημείου που να καλύπτει καταχρηστικές πρακτικές των εν λόγω φορέων ή των μελών τους. Επομένως, οι εν λόγω φορείς πρέπει να απασχολούν εργαζομένους μόνον εντός των ορίων που είναι αναγκαία για την εύρυθμη λειτουργία τους και τηρουμένων των απαιτήσεων που θέτει συναφώς η εθνική νομοθεσία, στους δε εθελοντές μπορούν να επιστρέφονται μόνον οι δαπάνες στις οποίες πράγματι υποβλήθηκαν για την παρασχεθείσα δραστηριότητα, εντός των ορίων που έχουν εκ των προτέρων θέσει οι ίδιοι οι ιδιωτικοί φορείς (πρβλ. αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» κ.λπ., C-113/13, EU:C:2014:2440, σκέψεις 61 και 62, και της 28ης Ιανουαρίου 2016, CASTA κ.λπ., C-50/14, EU:C:2016:56, σκέψεις 64 και 65).
- 93 Αφετέρου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει επίσης ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία εφαρμόζεται στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης που κατοχυρώνεται στα άρθρα 49 έως 55 ΣΛΕΕ, δεν απαγορεύει σε κράτος μέλος να επιφυλάσσει την ιδιότητα του παρέχοντος υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας μόνο στους ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, περιλαμβανομένων εκείνων που δεν έχουν αυστηρώς εθελοντικό χαρακτήρα (πρβλ. απόφαση της 17ης Ιουνίου 1997, Sodemare κ.λπ., C-70/95, EU:C:1997:301, σκέψεις 32 έως 34).
- 94 Η νομολογία αυτή παραμένει κρίσιμη για την ερμηνεία του άρθρου 76 της οδηγίας 2014/24, το οποίο καθιερώνει πλέον ρητώς την ύπαρξη απλουστευμένου καθεστώτος σύναψης δημοσίων συμβάσεων κοινωνικού χαρακτήρα.
- 95 Επομένως, η αρχή της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, όπως κατοχυρώνεται πλέον με το άρθρο 76 της οδηγίας 2014/24, επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιφυλάσσουν το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών προσωπικής στήριξης μόνο στους ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που δεν λειτουργούν σε αυστηρώς εθελοντική βάση, υπό την προϋπόθεση, αφενός, ότι τα ενδεχόμενα οφέλη που προκύπτουν από την εκτέλεση των συμβάσεων επενδύονται εκ νέου από τους εν λόγω φορείς προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος από αυτούς κοινωνικός σκοπός γενικού συμφέροντος και, αφετέρου, ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που υπομνήσθηκαν στις σκέψεις 90 και 91 της παρούσας απόφασης.

- 96 Πρέπει επίσης να προστεθεί ότι το άρθρο 76 της οδηγίας 2014/24 απαγορεύει, αντιθέτως, την απευθείας ανάθεση τέτοιων δημοσίων συμβάσεων, χωρίς διαδικασία διαγωνισμού, σε φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, εκτός των φορέων εθελοντικού χαρακτήρα (πρβλ., επ' αυτού, απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2016, CASTA κ.λπ., C-50/14, EU:C:2016:56, σκέψη 70). Αντιθέτως, το άρθρο 76 απαιτεί από την αναθέτουσα αρχή, πριν προβεί σε μια τέτοια ανάθεση, να συγκρίνει και να κατατάξει τις αντίστοιχες προσφορές των διαφόρων μη κερδοσκοπικών φορέων που εκδήλωσαν ενδιαφέρον, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη την τιμή των προσφορών, έστω και αν η τιμή αυτή συνίσταται, όπως εν προκειμένω, στο σύνολο των δαπανών των οποίων την επιστροφή οφείλει να διασφαλίσει η αναθέτουσα αρχή.
- 97 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, την αρχή της διαφάνειας, η αρχή αυτή απαιτεί από την αναθέτουσα αρχή προσήκουσα δημοσιότητα, η οποία καθιστά δυνατό, αφενός, το άνοιγμα στον ανταγωνισμό και, αφετέρου, τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα της διαδικασίας ανάθεσης, προκειμένου να μπορεί κάθε ενδιαφερόμενος φορέας να αποφασίσει αν θα υποβάλει προσφορά βάσει του συνόλου των σχετικών πληροφοριών, καθώς και προκειμένου να αποκλειστεί ο κίνδυνος ευνοιοκρατίας και αυθαιρεσίας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Η υποχρέωση διαφάνειας συνεπάγεται, ως εκ τούτου, ότι όλοι οι όροι και οι προϋποθέσεις της διεξαγωγής της διαδικασίας ανάθεσης πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία, ώστε, αφενός, να παρέχουν σε όλους τους διαγωνιζομένους, οι οποίοι είναι ευλόγως ενημερωμένοι και επιδεικνύουν τη συνήθη επιμέλεια, τη δυνατότητα να κατανοήσουν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύσουν με τον ίδιο τρόπο και, αφετέρου, να οριοθετούν τη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής και να της παρέχουν τη δυνατότητα να ελέγχει αποτελεσματικά αν οι προσφορές των διαγωνιζομένων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν τον οικείο διαγωνισμό (πρβλ. αποφάσεις της 16ης Φεβρουαρίου 2012, Costa και Cifone, C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80, σκέψη 73, και της 4ης Απριλίου 2019, Allianz Vorsorgekasse, C-699/17, EU:C:2019:290, σκέψεις 61 και 62 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 98 Εν προκειμένω, αφενός, από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση δεν παρέχει επαρκείς εγγυήσεις για την προστασία των μη κερδοσκοπικών ιδιωτικών φορέων από τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας ή αυθαιρεσίας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής κατά τη διαδικασία σύναψης συμφωνίας από κοινού δράσης.
- 99 Αφετέρου, το άρθρο 75 της οδηγίας 2014/24 διευκρινίζει, όσον αφορά τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων που εμπίπτουν στο απλουστευμένο καθεστώς των άρθρων 74 έως 77 της οδηγίας, τις απαιτήσεις δημοσιότητας που επιβάλλει η αρχή της διαφάνειας, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 97 της παρούσας απόφασης.
- 100 Κατά το εν λόγω άρθρο 75, οι αναθέτουσες αρχές που προτίθενται να αναθέσουν δημόσια σύμβαση για τις υπηρεσίες που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV της οδηγίας 2014/24 οφείλουν, καταρχήν, να γνωστοποιήσουν την πρόθεσή τους μέσω προκήρυξης σύμβασης ή μέσω προκαταρκτικής προκήρυξης που δημοσιεύεται, σύμφωνα με το άρθρο 51 της οδηγίας, από την Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή, κατά περίπτωση, για τις προκαταρκτικές προκηρύξεις, στο «προφίλ αγοραστή» των αναθετουσών αρχών.
- 101 Εν προκειμένω, όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 116 των προτάσεών της, από την επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση φαίνεται να προκύπτει ότι η δημοσιότητα των προκηρύξεων διαγωνισμού τις οποίες αφορά διασφαλίζεται με τη δημοσίευση στην *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (Επίσημη Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Αυτόνομης Κοινότητας

της Βαλένθια) και μόνον. Εάν ισχύει τούτο, πράγμα που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, η δημοσίευση αυτή δεν θα συνιστούσε μέτρο δημοσιότητας σύμφωνα προς το άρθρο 75 της οδηγίας 2014/24.

- 102 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι τα άρθρα 76 και 77 της οδηγίας 2014/24 έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία επιφυλάσσει μόνο στους ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα τη δυνατότητα να συνάπτουν, μέσω διαδικασίας υποβολής προσφορών, συμφωνίες δυνάμει των οποίων οι εν λόγω φορείς παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης, έναντι επιστροφής των δαπανών στις οποίες υποβάλλονται, ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας των υπηρεσιών, ακόμη και αν οι φορείς αυτοί δεν πληρούν τις απαιτήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 77, υπό την προϋπόθεση, αφενός, ότι το νομικό και συμβατικό πλαίσιο εντός του οποίου ασκείται η δραστηριότητα των εν λόγω φορέων συμβάλλει πράγματι στον κοινωνικό σκοπό και στην επιδίωξη των σκοπών της αλληλεγγύης και της δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας στους οποίους βασίζεται η εν λόγω ρύθμιση και, αφετέρου, ότι τηρείται η αρχή της διαφάνειας, όπως ιδίως η αρχή αυτή συγκεκριμενοποιείται στο άρθρο 75 της οδηγίας.

Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

- 103 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι, κατά το άρθρο 64, παράγραφος 3, του νόμου 5/1997, η εγκατάσταση ιδιωτικών φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα στον τόπο παροχής της υπηρεσίας αποτελεί ένα από τα κριτήρια επιλογής που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από την αναθέτουσα αρχή στο πλαίσιο της σύναψης συμφωνίας από κοινού δράσης. Επομένως, και υπό την επιφύλαξη εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο, φαίνεται ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να απαιτήσει, βάσει ενός τέτοιου κριτηρίου, οι προσφέροντες να είναι εγκατεστημένοι, ήδη κατά τον χρόνο της υποβολής των προσφορών τους, στον τόπο τον οποίο αφορούν οι προς παροχή κοινωνικές υπηρεσίες.
- 104 Επομένως, με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 76 και 77 της οδηγίας 2014/24 έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν, στο πλαίσιο της σύναψης δημόσιας σύμβασης κοινωνικών υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV της οδηγίας, να αποτελεί η εγκατάσταση του οικονομικού φορέα στον τόπο όπου πρέπει να παρέχονται οι υπηρεσίες κριτήριο επιλογής των οικονομικών φορέων, πριν από την εξέταση των προσφορών τους.
- 105 Πρώτον, υπενθυμίζεται ότι, όπως τονίστηκε στη σκέψη 84 της παρούσας απόφασης, το άρθρο 76 της οδηγίας απαιτεί το κριτήριο περί εγκατάστασης να είναι συμβατό με την αρχή της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων.
- 106 Πλην όμως, ένα τέτοιο κριτήριο εισάγει διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των οικονομικών φορέων ανάλογα με το αν είναι ή όχι εγκατεστημένοι στον τόπο παροχής της οικείας κοινωνικής υπηρεσίας. Δεδομένου ότι η κατάσταση των φορέων αυτών είναι παρεμφερής υπό το πρίσμα της σύναψης δημόσιας σύμβασης με αντικείμενο υπηρεσία που διαλαμβάνεται στο παράρτημα XIV της ίδιας οδηγίας, μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση είναι συμβατή με την αρχή της ίσης μεταχείρισης μόνον εφόσον μπορεί να δικαιολογηθεί από θεμιτό σκοπό.

- 107 Δεύτερον, από τις γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το κριτήριο επιλογής που στηρίζεται στην εγκατάσταση του οικονομικού φορέα στον τόπο όπου πρέπει να παρασχεθούν οι υπηρεσίες αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη διασφάλιση της εγγύτητας και της δυνατότητας πρόσβασης στις κοινωνικές υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας από κοινού δράσης.
- 108 Ασφαλώς, ο σκοπός αυτός συνιστά θεμιτό σκοπό υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης και, εξάλλου, αναγνωρίζεται τόσο από το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 26 όσο και από το άρθρο 76 της οδηγίας 2014/24, δεδομένου ότι το τελευταίο αυτό άρθρο επιβάλλει στα κράτη μέλη, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 84 της παρούσας απόφασης, να μεριμνούν ώστε οι αναθέτουσες αρχές να μπορούν να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη διασφάλισης, μεταξύ άλλων, της δυνατότητας πρόσβασης και της διαθεσιμότητας των υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV της οδηγίας.
- 109 Τούτου λεχθέντος, κριτήριο που επιβάλλει, όπως εν προκειμένω, να είναι οι προσφέροντες εγκατεστημένοι, ήδη κατά τον χρόνο της υποβολής των προσφορών τους, στον τόπο τον οποίο αφορούν οι προς παροχή κοινωνικές υπηρεσίες είναι προδήλως δυσανάλογο σε σχέση με την επίτευξη του σκοπού αυτού (πρβλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2005, *Contse κ.λπ.*, C-234/03, EU:C:2005:644, σκέψη 43). Πράγματι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η εγκατάσταση του οικονομικού φορέα στον τόπο όπου καλείται να παράσχει τις οικείες κοινωνικές υπηρεσίες είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της εγγύτητας και της δυνατότητας πρόσβασης στις υπηρεσίες, ο σκοπός αυτός θα μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να επιτευχθεί εξίσου αποτελεσματικώς με την επιβολή στον εν λόγω οικονομικό φορέα της υποχρέωσης να πληροί την προϋπόθεση αυτή μόνο κατά το στάδιο εκτέλεσης της οικείας δημόσιας σύμβασης.
- 110 Κατόπιν των ανωτέρω, στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 76 της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση κατά την οποία, στο πλαίσιο της σύναψης δημόσιας σύμβασης κοινωνικών υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV της οδηγίας, η εγκατάσταση του οικονομικού φορέα στον τόπο όπου πρέπει να παρέχονται οι υπηρεσίες αποτελεί κριτήριο επιλογής των οικονομικών φορέων, πριν από την εξέταση των προσφορών τους.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 111 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπόμπιτος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαινεται:

- 1) Τα άρθρα 76 και 77 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/ΕΚ, έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία επιφυλάσσει μόνο στους ιδιωτικούς φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα τη δυνατότητα να συνάπτουν, μέσω διαδικασίας υποβολής προσφορών, συμφωνίες δυνάμει των οποίων οι εν λόγω φορείς παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες προσωπικής στήριξης, έναντι επιστροφής των δαπανών στις οποίες υποβάλλονται, ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας των υπηρεσιών, ακόμη και αν οι**

φορείς αυτοί δεν πληρούν τις απαιτήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 77, υπό την προϋπόθεση, αφενός, ότι το νομικό και συμβατικό πλαίσιο εντός του οποίου ασκείται η δραστηριότητα των εν λόγω φορέων συμβάλλει πράγματι στον κοινωνικό σκοπό και στην επιδίωξη των σκοπών της αλληλεγγύης και της δημοσιονομικής αποτελεσματικότητας στους οποίους βασίζεται η εν λόγω ρύθμιση και, αφετέρου, ότι τηρείται η αρχή της διαφάνειας, όπως ιδίως η αρχή αυτή συγκεκριμενοποιείται στο άρθρο 75 της οδηγίας.

- 2) Το άρθρο 76 της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση κατά την οποία, στο πλαίσιο της σύναψης δημόσιας σύμβασης κοινωνικών υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV της οδηγίας, η εγκατάσταση του οικονομικού φορέα στον τόπο όπου πρέπει να παρέχονται οι υπηρεσίες αποτελεί κριτήριο επιλογής των οικονομικών φορέων, πριν από την εξέταση των προσφορών τους.

(υπογραφές)