Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. RIMVYDAS NORKUS
presentadas el 13 de marzo de 2025 [1]

Asunto C-715/23

Farmacija, d.o.o.
contra
Občina Benedikt,
con intervención de:
MN

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisión Nacional de Control de los Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos, Eslovenia)]

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de legislaciones — Procedimientos de adjudicación de contratos de concesión — Directiva 2014/23/UE — Artículos 4, apartado 2, y 19 — Ámbito de aplicación — Actividad de explotación de una farmacia»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial, planteada por la Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisión Nacional de Control de los Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos, Eslovenia) con arreglo al artículo 267 TFUE, tiene por objeto la interpretación de los artículos 4, apartado 2, y 19 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. [2]

2. Esta petición fue presentada en un litigio entre Farmacija, d.o.o., una sociedad de responsabilidad limitada, y el Občina Benedikt (Ayuntamiento de Benedikt, Eslovenia), en relación con la concesión por este último de una autorización para explotar una sucursal de farmacia en su demarcación, sin publicación previa de un anuncio de concesión. Mediante su recurso contra dicha resolución administrativa, Farmacija reprocha al Ayuntamiento de Benedikt, en esencia, no haber utilizado el procedimiento aplicable, a saber, el de adjudicación de una concesión, infringiendo así la Directiva 2014/23. Por su parte, este Ayuntamiento considera que la autorización para explotar una sucursal de farmacia no constituye la adjudicación de una concesión y que Farmacija no goza, por tanto, de una protección jurídica con arreglo a dicha Directiva.

[1] Lengua original: francés.

[2] DO 2014, L 94, p. 1; corrección de errores en DO 2018, L 82, p. 17.

3. Se plantea en este litigio una cuestión de base que radica en si los servicios prestados en el marco de la explotación de una farmacia corresponden al ámbito de aplicación de la Directiva 2014/23. Ello implica que los servicios farmacéuticos de que se trata puedan calificarse de «actividad económica». Por un lado, el hecho de que los prestadores de tales servicios sean retribuidos avala esta interpretación. Esta consideración es válida en relación con la prestación del servicio público que consiste en la venta de medicamentos, pero también para otras actividades comerciales. Por otro lado, es preciso tener en cuenta el papel fundamental que desempeñan las farmacias en la salud pública, así como su financiación, que las sitúa en una relación de privilegio en relación con el Estado y las distingue de otros operadores económicos. Todos estos aspectos nos conducen a la clásica cuestión de la línea divisoria entre los «servicios de interés económico general» y los «servicios de interés general no económicos», la cual determina la aplicabilidad de las normas del Derecho de la Unión en materia de contratación pública. La sentencia que dicte el Tribunal de Justicia puede tener repercusiones más allá del presente asunto, pues permitirá ajustar las normas del mercado interior en un sector considerado sensible por determinados Estados miembros.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. Los considerandos 6, 14, 17, 19 y 53 de la Directiva 2014/23 están redactados en los siguientes términos:

«(6) Cabe recordar que los Estados miembros son libres, dentro del respeto de los principios del [Tratado FUE] sobre igualdad de trato, no discriminación, transparencia y libre circulación de personas contemplados en el Tratado, de decidir organizar la prestación de servicios, ya sea como servicios de interés económico general, como servicios no económicos de interés general, o como una combinación de ambos. […] Asimismo, la presente Directiva no aborda la financiación de servicios de interés económico general ni los sistemas de ayuda concedidos por los Estados miembros, en particular en el ámbito social, de conformidad con las normas de la Unión en materia de competencia. Conviene aclarar que los servicios no económicos de interés general deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva.

[…]

(14) Además, no deben considerarse concesiones ciertos actos de los Estados miembros, como las autorizaciones o licencias, en virtud de los cuales el Estado o una autoridad pública establece las condiciones para el ejercicio de una actividad económica, con inclusión del requisito de llevar a cabo una operación determinada, que por lo general se conceden a petición del operador económico y no por iniciativa del poder adjudicador o entidad adjudicadora, y en los que el operador económico queda libre de renunciar a la prestación de las obras o servicios. Para dichos actos de los Estados miembros pueden ser de aplicación las disposiciones específicas de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36)]. A diferencia de dichos actos de los Estados miembros, los contratos de concesión imponen obligaciones mutuamente vinculantes por las que la ejecución de estas obras o servicios está sujeta a obligaciones específicas determinadas por el poder adjudicador o la entidad adjudicadora, que son exigibles legalmente.

[…]

(17) La presente Directiva no debe aplicarse a los contratos que no conlleven pagos al contratista y en los que este reciba su retribución de acuerdo con tarifas reglamentadas calculadas de manera que cubran la totalidad de los costes e inversiones que este haya soportado para prestar el servicio.

[…]

(19) Cuando la reglamentación específica del sector elimina el riesgo estableciendo una garantía en beneficio del concesionario en virtud de la cual se compensen las inversiones y costes sufragados para la ejecución del contrato, este último no debería considerarse concesión a efectos de la presente Directiva. El hecho de que el riesgo esté limitado desde el inicio no impedirá que el contrato se considere una concesión. Lo mismo ocurre, por ejemplo, en sectores con tarifas reglamentadas, o cuando se limita el riesgo operacional mediante regímenes contractuales que prevén una compensación parcial, incluida la compensación en caso de adelantarse la caducidad de la concesión por motivos atribuibles al poder o entidad adjudicador, o por causas de fuerza mayor.

[…]

(53) Es procedente excluir de la aplicación plena de la presente Directiva únicamente aquellos servicios con menor dimensión transfronteriza, como algunos servicios de carácter social, sanitario o educativo. Estos servicios se prestan en el marco de un contexto particular que varía mucho según el Estado miembro de que se trate debido a la existencia de diferentes tradiciones culturales. Debe establecerse, por tanto, para la concesión de estos servicios un régimen específico que tenga en cuenta el hecho de que van a reglamentarse por primera vez. La obligación de publicar, en el caso de concesiones de un valor igual o superior al umbral establecido en la presente Directiva, un anuncio de información previa y un anuncio de adjudicación de la concesión constituye una medida adecuada para informar a los posibles licitadores de las posibilidades económicas que se les ofrecen, y a todas las partes interesadas del número y tipo de contratos adjudicados. Por otro lado, en relación con la adjudicación de contratos de concesión en el ámbito de tales servicios, los Estados miembros deben establecer las medidas adecuadas para garantizar la observancia de los principios de transparencia e igualdad de trato de los operadores económicos, a la vez que para permitir que los poderes y entidades adjudicadores se adapten a la especificidad de estos servicios. […]»

5. El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 4:

«1. La presente Directiva establece las normas aplicables a los procedimientos de contratación por parte de poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras por medio de una concesión, de un valor estimado igual o superior a los umbrales establecidos en el artículo 8.

[…]

4. Los acuerdos, las decisiones y los demás instrumentos jurídicos mediante los cuales se organiza la transferencia de competencias y responsabilidades para desempeñar funciones públicas entre poderes adjudicadores o entidades adjudicadoras o agrupaciones de los mismos y que no prevén

que se dé una retribución por la ejecución de un contrato, deben considerarse un asunto de organización interna del Estado miembro de que se trate y, como tal, en modo alguno se ven afectados por la presente Directiva.»

6. El artículo 4 de dicha Directiva, titulado «Libertad para definir los servicios de interés económico general», establece, en su apartado 2:

«Los servicios de interés general no económicos no entran dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva.»

7. El artículo 5, punto 1, párrafos primero, letra b), y segundo, de la misma Directiva enuncia lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

b) "concesión de servicios": un contrato a título oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras contempladas en la letra a) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago;

La adjudicación de las concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable […]».

8. El artículo 8 de la Directiva 2014/23, titulado «Umbrales y métodos de cálculo del valor estimado de las concesiones», dispone:

«1. La presente Directiva se aplicará a las concesiones de un valor igual o superior a 5 186 000 [euros].

2. El valor de la concesión será el volumen de negocios total de la empresa concesionaria generados durante la duración del contrato, excluido el [impuesto sobre el valor añadido (IVA)], estimado por el poder adjudicador o la entidad adjudicadora, en contrapartida de las obras y servicios objeto de la concesión, así como de los suministros relacionados con las obras y los servicios.

[…]»

9. El artículo 18 de dicha Directiva, titulado «Duración de la concesión», enuncia lo siguiente:

«1. Las concesiones serán de duración limitada. El poder o entidad adjudicador calculará la duración en función de las obras o los servicios solicitados.

2. Para las concesiones que duran más de cinco años, la duración máxima de la concesión no podrá exceder el tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos.

Las inversiones que se tengan en cuenta a efectos del cálculo incluirán tanto las inversiones iniciales como las realizadas durante la vida de la concesión.»

10. El artículo 19 de dicha Directiva, titulado «Servicios sociales y otros servicios específicos», establece lo siguiente:

«Las concesiones relativas a servicios sociales u otros servicios específicos recogidos en el anexo IV y que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva se someterán únicamente a las obligaciones contempladas en el artículo 31, apartado 3, y en los artículos 32, 46 y 47».

B. Derecho esloveno

1. ZNKP

11. El artículo 2, punto 18, de la Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (Ley sobre Determinados Contratos de Concesión; en lo sucesivo, «ZNKP») [3] dispone lo siguiente:

«Se entenderá por "servicios de interés general no económicos" los servicios no económicos que, por ministerio de la ley, se presten como servicios de interés general y no se ofrezcan a cambio de un pago en el mercado y que, por tanto, estén sujetos a obligaciones específicas de servicio público.»

12. El artículo 9 de dicha Ley prevé lo siguiente:

«La presente Ley se aplicará a los contratos de concesión de un valor estimado, excluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA), igual o superior al valor establecido en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva [2014/23].»

13. El artículo 10 de la citada Ley establece lo siguiente:

«A las concesiones reguladas en la presente Ley y en leyes especiales se les aplicarán las disposiciones de la presente Ley y de las disposiciones de las leyes especiales, siempre que no sean contrarias a la presente Ley.»

[3] Diario Oficial de la República de Eslovenia n.º 9/2019 de 11.2.2019.

14. El artículo 11, apartado 1, de la misma Ley dispone:

«La presente Ley no se aplicará a:

1. Las concesiones para servicios de interés general no económicos.»

15. El artículo 15 de la ZNKP prevé:

«A las concesiones de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo IV de la Directiva [2014/23] se les aplicarán las disposiciones de la presente Ley que regulan la obligación de realizar actos preparatorios, la obligación de publicación de los anuncios contemplados en los artículos 35 y 40 de la presente Ley y la tutela judicial en los procedimientos de selección del concesionario de conformidad con la presente Ley.»

2. ZZDej

16. El artículo 2 de la Zakon o zdravstveni dejavnosti (Ley de Asistencia Sanitaria; en lo sucesivo, «ZZDej») [4] dispone lo siguiente:

«La asistencia sanitaria se prestará en los niveles primario, secundario y terciario.

La asistencia sanitaria primaria comprenderá la asistencia sanitaria básica y la actividad de farmacia.»

17. El artículo 3 de esta Ley establece lo siguiente:

«Los prestadores de asistencia sanitaria serán personas físicas y jurídicas, nacionales y extranjeras, que hayan obtenido del Ministerio de Sanidad la autorización para prestar asistencia sanitaria.

El servicio público de salud comprenderá los servicios de salud cuya prestación continua y regular estará garantizada, en el interés público, por el Estado y por las entidades locales y que estarán garantizados, sobre la base del principio de solidaridad y de conformidad con las normas que regulan los servicios sanitarios y el seguro de enfermedad, como prestaciones del régimen legal de seguro de enfermedad, siendo además financiados, total o parcialmente, mediante recursos públicos, procedentes primordialmente del régimen legal de seguro de enfermedad. Los servicios de salud mencionados en la frase anterior, en cuanto servicios de interés general no económicos, deberán ser prestados por proveedores de asistencia sanitaria sin ánimo de lucro, de modo que el excedente de los ingresos respecto de los gastos se destine a la prestación y al desarrollo de la asistencia sanitaria.»

18. El artículo 20, apartado 1, de la citada Ley establece que:

«La actividad de farmacia se lleva a cabo de acuerdo con una ley especial. La presente Ley se aplicará a las materias que no se rijan por una ley especial.»

[4] Diario Oficial de la República de Eslovenia n.º 9/92 de 21.2.1992.

3. ZLD-1

19. El artículo 1 de la Zakon o lekarniški dejavnosti (Ley sobre la Actividad de Farmacia; en lo sucesivo, «ZLD-1») [5] dispone:

«La presente Ley regula el objetivo, el contenido y las condiciones de ejercicio de la actividad de farmacia, la organización, las condiciones y los procedimientos de adjudicación y de explotación de las concesiones, los profesionales del sector farmacéutico y sus asociaciones profesionales, la actividad de farmacia en línea y la vigilancia.»

20. El artículo 2, apartado 1, de dicha Ley establece lo siguiente:

«La actividad de farmacia tiene por objeto garantizar una dispensación eficiente y de calidad de medicamentos y de otros productos de apoyo de las terapias médicas y de la protección de la salud, así como garantizar el asesoramiento a los pacientes y a los operadores sanitarios para su uso seguro, correcto y eficaz.»

21. El artículo 4, apartado 1, punto 8, de dicha Ley enuncia lo siguiente:

«[Se entenderá por] "prestador de actividad de farmacia" una persona física o jurídica titular de una concesión para el ejercicio de una actividad de farmacia con arreglo a la presente Ley, una oficina pública de farmacia, un hospital u otros prestadores, con arreglo a la presente Ley.»

22. El artículo 5 de la misma Ley dispone:

«1. La actividad de farmacia es un servicio público de salud que garantiza la dispensación continuada y regular de medicamentos a la población y a los operadores sanitarios, así como el tratamiento farmacéutico de los pacientes.

2. La actividad de farmacia se desarrollará en los niveles primario, secundario y terciario de la asistencia sanitaria.

3. La red de distribución de actividades de farmacia en el sentido de la presente Ley estará garantizada a nivel primario por el ayuntamiento o por varios ayuntamientos limítrofes de forma conjunta y, en los niveles secundario y terciario, por el Estado.»

23. El artículo 10, apartados 2, 3, 4 y 7, de la ZLD-1 prevé lo siguiente:

«2. La sucursal de una farmacia solo podrá ejercer su actividad bajo el control profesional de la farmacia que la haya organizado. El regente de la farmacia que haya organizado la sucursal será responsable de explotar esta última.

3. La concesión de una autorización para explotar una sucursal de farmacia corresponde al municipio en cuyo territorio se establece dicha sucursal, una vez recabado el dictamen del Lekarniška zbornica Slovenije [(Colegio de Farmacéuticos de Eslovenia)] y obtenido el acuerdo del Ministerio.

[5] Diario Oficial de la República de Eslovenia n.º 85/16 de 28.12.2016.

4. También podrá concederse la autorización para explotar una sucursal de farmacia por un período de tiempo limitado o para un determinado período del año (temporada turística)

[…]

7. La sucursal de farmacia no iniciará su actividad de farmacia hasta que no se le haya concedido la autorización con arreglo al artículo 67, párrafo primero de la presente Ley.»

24. El artículo 15, apartado 1, de la citada Ley establece:

«El ejercicio de la actividad de farmacia se financiará mediante recursos públicos y privados. Los recursos públicos contemplados en la frase anterior comprenderán, en particular:

– los pagos por prestaciones realizadas en el ámbito de la actividad de farmacia sobre la base de contratos celebrados con organismos del seguro de salud;

– los pagos con cargo a créditos presupuestarios;

– los recursos de la institución fundadora.»

25. El artículo 27, apartado 1, de la dicha Ley dispone:

«Los ayuntamientos, de forma individual, o bien los ayuntamientos con términos municipales limítrofes, de forma conjunta, establecerán una oficina pública de farmacia a nivel primario, una vez recabado el dictamen del colegio profesional competente y con el acuerdo del Ministerio.»

26. El artículo 39, apartados 1 y 2, de la misma Ley prevé:

«1. Para el ejercicio de una actividad de farmacia a nivel primario, podrá adjudicarse una concesión, en las condiciones previstas en la presente Ley, a una persona física titular de la actividad de farmacia o bien a una persona jurídica en la que el titular de la actividad de farmacia que sea también el director o administrador de tal persona jurídica posea una participación superior al 50 % del capital social (en lo sucesivo, “concesionario”).

2. El concesionario organizará las farmacias o sucursales de farmacia como sus propias unidades organizativas para el ejercicio de la actividad de farmacia en aquellas zonas respecto de las cuales sea titular de una concesión o de una autorización para explotar una sucursal de farmacia, con arreglo a la red de distribución de las farmacias en un nivel primario, sin perjuicio del dictamen previo del colegio profesional competente y del acuerdo del Ministerio.»

III. Hechos que dieron lugar al litigio, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

27. El 11 de marzo de 2022, el Ayuntamiento de Benedikt concedió a MN, sin publicación previa de un anuncio de concesión, una autorización para explotar una sucursal de farmacia en su territorio por un tiempo indefinido.

28. La sociedad Farmacija, parte demandante en el procedimiento principal, está inscrita en el Registro Mercantil como comercio de productos farmacéuticos, siendo su accionista mayoritario titular de una licencia que le permite ejercer como autónomo la profesión de maestro farmacéutico en el marco del ejercicio de una actividad de farmacia.

29. Farmacija presentó una solicitud de revisión ante el Ayuntamiento de Benedikt, alegando que, al conceder tal autorización, había adjudicado una concesión para el ejercicio de una actividad de farmacia sin haber seguido el procedimiento aplicable, infringiendo la Directiva 2014/23.

30. El Ayuntamiento de Benedikt denegó la solicitud de revisión sin proceder a un examen en cuanto al fondo, al entender que Farmacija no tenía derecho a un recurso ni en el procedimiento previo a la revisión ni el procedimiento de revisión propiamente dicho. De este modo, el Ayuntamiento de Benedikt considera que la concesión de una autorización para explotar una sucursal de farmacia no constituye, en esencia, la adjudicación de una concesión de servicios.

31. Farmacija impugnó tal decisión del Ayuntamiento de Benedikt, el cual remitió el recurso a la Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisión Nacional de Control de los Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos; en lo sucesivo, «Comisión Nacional de Control» u «órgano remitente»).

32. A juicio de la Comisión Nacional de Control, al emitir una autorización para la explotación de una sucursal de farmacia, el Ayuntamiento de Benedikt adjudicó una concesión para el ejercicio de una actividad de farmacia. Sin embargo, alberga dudas en cuanto a si los servicios farmacéuticos constituyen, en esencia, servicios comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/23.

33. En estas circunstancias, la Comisión Nacional de Control resolvió suspender el procedimiento y formular al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, precisando que la respuesta a la segunda cuestión solo sería necesaria en el caso de respuesta negativa a la primera:

«1) ¿Puede ser calificado de “servicio de interés general no económico”, en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/23, el servicio relativo al ejercicio de la actividad de farmacia, que tiene esencialmente por objeto la dispensación a los usuarios de medicamentos para uso humano sujetos y no sujetos a receta médica, conjuntamente con el asesoramiento a los usuarios para un uso correcto y seguro de dichos medicamentos?

2) ¿Puede considerarse incluido dentro de los servicios sociales y otros servicios específicos, en el sentido del artículo 19 de la Directiva 2014/23, el servicio relativo al ejercicio de la actividad de farmacia, que tiene esencialmente por objeto la dispensación a los usuarios de medicamentos para uso humano sujetos y no sujetos a receta médica, conjuntamente con el asesoramiento a los usuarios para un uso correcto y seguro de dichos medicamentos?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

34. La resolución de remisión, fechada el 23 de noviembre de 2023, llegó a la Secretaría del Tribunal de Justicia el mismo día.

35. Farmacija, los Gobiernos esloveno, checo y helénico y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas en el plazo establecido en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

36. Durante la vista, celebrada el 12 de diciembre de 2024, presentaron observaciones los representantes procesales de Farmacija, de los Gobiernos esloveno, checo y helénico y de la Comisión.

V. Análisis jurídico

A. Sobre la calificación de «concesión» y las normas aplicables a esta

37. Como he señalado en la introducción, el presente asunto versa sobre la aplicabilidad de la Directiva 2014/23 al caso de autos. Según el órgano remitente, esta aplicabilidad depende de si los servicios farmacéuticos de que se trata pueden calificarse de «servicios de interés general no económicos». En este contexto, es preciso observar que las cuestiones planteadas por el órgano remitente se basan en la premisa de que el presente asunto trata de una «concesión», en el sentido de dicha Directiva. Dado que el ordenamiento jurídico esloveno establece diversos regímenes para regular la explotación de farmacias en el territorio de ese Estado miembro, considero necesario recordar brevemente, con afán de exhaustividad, el marco jurídico de la Unión aplicable a ese ámbito, en particular la diferencia entre los conceptos de «concesión» y de «autorización», máxime cuando el primero de esos conceptos es el único comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. [6]

38. En efecto, del considerando 14 de la Directiva 2014/23 se desprende que «no deben considerarse concesiones ciertos actos de los Estados miembros, como *las autorizaciones* o licencias, en virtud de los cuales el Estado o una autoridad pública establece las condiciones para el ejercicio de una actividad económica, con inclusión del requisito de llevar a cabo una operación determinada, que por lo general se conceden a petición del operador económico y no por iniciativa del poder adjudicador o entidad adjudicadora, y en los que el operador económico queda libre de renunciar a la prestación de las obras o servicios.» De ese considerando también se desprende que «para dichos actos de los Estados miembros pueden ser de aplicación las disposiciones específicas de la Directiva [2006/123]» (el subrayado es mío).

39. A este respecto, debe señalarse que el artículo 4, punto 6, de la Directiva 2006/123 define el concepto de «régimen de autorización» y que de dicha definición cabe deducir que debe entenderse por «autorización» un «documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio». No obstante, el artículo 2, apartado 2, letra f) de dicha Directiva dispone que esta no se aplicará a los «servicios sanitarios». El considerando 22 de dicha Directiva precisa que «la exclusión de los servicios sanitarios del ámbito de aplicación de la presente Directiva debe abarcar *los servicios sanitarios y farmacéuticos* prestados por profesionales» (el subrayado es mío). En otros términos, la Directiva 2006/123 no sería aplicable si los requisitos para la explotación de una farmacia vinieran determinados mediante la concesión de una «autorización».

[6] Véase la sentencia de 14 de julio de 2016, Promoimpresa y otros (C-458/14 y C-67/15, EU:C:2016:558), apartado 45.

40. Pues bien, como se ha señalado en las presentes conclusiones, no parece ser el caso en este asunto. Según la calificación realizada por el órgano remitente con arreglo al Derecho de la Unión y bajo su propia responsabilidad,[7] el Ayuntamiento de Benedikt adjudicó una «concesión», en el sentido de la Directiva 2014/23. En este contexto, el considerando 14 de dicha Directiva resulta pertinente en tanto en cuanto enuncia que, «a diferencia de dichos actos de los Estados miembros, *los contratos de concesión* imponen obligaciones mutuamente vinculantes por las que la ejecución de estas obras o servicios está sujeta a obligaciones específicas determinadas por el poder adjudicador o la entidad adjudicadora, que son exigibles legalmente» (el subrayado es mío). Finalmente, debe recordarse que una «concesión de servicios» se caracteriza, en particular, por una situación en la que un derecho de explotación de un servicio determinado se transfiere por un adjudicador a un concesionario, disponiendo este último, en el marco del contrato celebrado, de cierta libertad económica para determinar las condiciones de explotación de dicho derecho y estando así, de modo paralelo, ampliamente expuesto a los riesgos vinculados a dicha explotación.[8]

41. A la luz de estas observaciones relativas al marco jurídico que regula el otorgamiento de «concesiones» y de «autorizaciones», procede examinar, a continuación, las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano remitente. Dichas cuestiones serán examinadas en el orden en que han sido formuladas, tras haber analizado la excepción de inadmisibilidad opuesta por el Gobierno esloveno.

B. Sobre la admisibilidad

42. El Gobierno esloveno niega la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial por entender que la Comisión Nacional de Control no reviste, en este caso, el carácter de «órgano jurisdiccional», en el sentido del artículo 267 TFUE. Más precisamente, el Gobierno esloveno sostiene que la imposibilidad de calificar a ese órgano de «órgano jurisdiccional», en el sentido de la citada disposición, viene dada por su incompetencia, con arreglo a las disposiciones de Derecho nacional, para conocer del litigio principal.

43. Según reiterada jurisprudencia, el carácter de «órgano jurisdiccional» del órgano remitente depende de un conjunto de elementos, como son el origen legal de dicho órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del referido órgano de normas jurídicas y su independencia.[9] En este sentido, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre la calificación de «órgano jurisdiccional» de la Comisión Nacional de Control. Esta circunstancia merece particular atención.

44. En el asunto Medisanus, el Tribunal de Justicia declaró, por primera vez, que la Comisión Nacional de Control cumplía todos los criterios para ser considerada un «órgano jurisdiccional nacional», en el sentido del artículo 267 TFUE.[10] El Tribunal de Justicia justificó esta calificación

[7] Véanse las sentencias de 21 de julio de 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487), apartado 10; de 10 de marzo de 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130), apartados 29 y 36, y de 21 de mayo de 2015, Kansaneläkelaitos (C-269/14, EU:C:2015:329), apartado 25, relativas a la competencia exclusiva del juez nacional para realizar la calificación de la operación de que se trate. El papel del Tribunal de Justicia se limita a proporcionarle una interpretación del Derecho de la Unión útil para la resolución que a este corresponde adoptar en el litigio del que está conociendo.

[8] Véanse las sentencias de 11 de junio de 2009, Hans & Christophorus Oymanns (C-300/07, EU:C:2009:358), apartado 71, y de 14 de julio de 2016, Promoimpresa y otros (C-458/14 y C-67/15, EU:C:2016:558), apartado 46.

[9] Véase la sentencia de 8 de junio de 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431), apartado 33 y jurisprudencia citada.

[10] Sentencia de 8 de junio de 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431), apartados 32 a 38.

por una serie de argumentos, que resumiré brevemente. En primer término, el Tribunal de Justicia reconoció que se trata de una comisión creada por la Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega narocanja (Ley sobre los Recursos en los Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos), [11] que le confiere un carácter permanente y hace obligatoria su jurisdicción. En segundo término, el Tribunal de Justicia consideró que la Comisión Nacional de Control no tiene ningún vínculo con las autoridades públicas cuyas decisiones controla y que los miembros que la forman gozan de las garantías previstas en la Ley sobre las Funciones de los Jueces por lo que atañe a su nombramiento y a la duración y las causas de revocación de su mandato, de modo que su independencia está garantizada. En tercer término, el Tribunal de Justicia reconoció que el procedimiento ante la Comisión Nacional de Control tiene carácter contradictorio y que las decisiones que adopta, aplicando la Ley sobre los Recursos en los Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos y la Ley de Enjuiciamiento Civil, tienen fuerza de cosa juzgada.

45. Debe llamarse la atención sobre el hecho de que el Tribunal de Justicia no ha puesto en duda esta conclusión en las sentencias pronunciadas, respectivamente, en los asuntos Tax-Fin-Lex [12] y SHARENGO [13] que tienen por objeto cuestiones prejudiciales planteadas por la misma Comisión Nacional de Control. En efecto, a diferencia de la sentencia pronunciada en el asunto Medisanus, en esas dos sentencias el Tribunal de Justicia ya no abordó la cuestión de la admisibilidad, en particular la cuestión de la calificación del órgano remitente como «órgano jurisdiccional» con arreglo al artículo 267 TFUE, sino que examinó directamente el fondo de las cuestiones prejudiciales planteadas por este. Si bien el Gobierno esloveno alega que el asunto del procedimiento principal difiere de los asuntos que fueron objeto de las sentencias mencionadas, no precisa qué criterio basado en la jurisprudencia mencionada más arriba no cumple, en su opinión, el órgano remitente en el presente asunto. Desde este punto de vista, no veo la razón por la que el Tribunal de Justicia deba apartarse de la calificación realizada, máxime cuando esta última ha sido confirmada reiteradamente. Así pues, resulta evidente que el Tribunal de Justicia no se ha apartado de su posición.

46. Me parece que la argumentación del Gobierno esloveno pretende cuestionar la competencia del órgano remitente para resolver el litigio principal y, por lo tanto, poner en entredicho la necesidad o incluso la utilidad de que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones planteadas en su petición de decisión prejudicial. En particular, dicho Gobierno alega que, en virtud del Derecho nacional, en particular de las disposiciones en materia de protección jurídica en el ámbito de concesiones reguladas por una legislación sectorial, el órgano remitente no puede ser competente para conocer del asunto del procedimiento principal. Dicho Gobierno estima que la protección jurídica prevista por la Ley sobre los Recursos en los Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos no es aplicable a este asunto, puesto que la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Benedikt es una decisión administrativa que debe resolverse, de entrada, por el alcalde del municipio y, en su caso, por la vía administrativa general.

47. Sin embargo, considero que esta argumentación carece de pertinencia a efectos del presente asunto, y ello por las razones que expondré en la continuación de las presentes conclusiones.

48. Por un lado, quiero señalar que, según una línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia, la alegación según la cual el órgano jurisdiccional remitente carece de competencia, en virtud de las normas de Derecho nacional, para conocer de este litigio no puede bastar para declarar la

[11] Diario Oficial de la República de Eslovenia n.º 43/11 de 3.6.2011.

[12] Sentencia de 10 de septiembre de 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685).

[13] Sentencia de 10 de noviembre de 2022, SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868).

inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, en la medida en que no corresponde al Tribunal de Justicia cuestionar la apreciación efectuada por el órgano jurisdiccional remitente sobre las normas nacionales de organización y procedimiento judicial. [14] En efecto, el Tribunal de Justicia debe atenerse a la resolución de remisión dictada por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, mientras no haya sido anulada en el marco de un recurso previsto, en su caso, por el Derecho nacional. [15] En consecuencia, para apreciar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, basta, en principio, con que el órgano remitente se declare competente en el litigio principal, [16] sin que sea pertinente la calificación jurídica precisa de la resolución administrativa impugnada, en este caso la adjudicación de una «concesión».

49. Por otro lado, es preciso recordar que, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse.

50. De este modo, las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado. [17] En este asunto no se evidencia que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el órgano remitente no guarde relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, ni que el problema planteado por este sea de naturaleza hipotética.

51. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, estimo que la presente petición de decisión prejudicial es admisible. En consecuencia, el Tribunal de Justicia debe dar respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano remitente.

[14] Véanse las sentencias de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 30, y de 30 de septiembre de 2020, CPAS de Liège (C-233/19, EU:C:2020:757), apartado 36 y jurisprudencia citada, y las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto TGSS (Desempleo de los empleados de hogar) (C-389/20, EU:C:2021:777), punto 28.

[15] Véase la sentencia de 16 de julio de 2020, Governo della Repubblica italiana (Estatuto de los jueces de paz italianos) (C-658/18, EU:C:2020:572), apartado 61.

[16] Sin perjuicio del control por parte de un órgano jurisdiccional superior previsto por el ordenamiento jurídico nacional.

[17] Véanse las sentencias de 1 de julio de 2010, Sbarigia (C-393/08, EU:C:2010:388), apartados 19 y 20; de 27 de marzo de 2014, Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana e Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188), apartado 16, y de 21 de marzo de 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254), apartados 36 y 37.

C. Sobre el fondo

1. Sobre la primera cuestión prejudicial

52. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano remitente pregunta, en esencia, si la actividad de explotación de una farmacia, que consiste fundamentalmente en dispensar a los usuarios, con o sin receta, medicamentos de uso humano y proporcionarles asesoramiento sobre el uso correcto y seguro de esos medicamentos, encaja en el concepto de «servicios de interés general no económicos», en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/23.

a) Sobre el concepto de «servicios de interés general no económicos»

53. Considero, para empezar, que el concepto de «servicios de interés general no económicos» incluye *dos elementos*. Para estar comprendido en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/23, un servicio debe, primero, *prestarse con fines de interés general* y, segundo, presentar un *carácter no económico*. Al ser ambos elementos cumulativos, con que falte uno de ellos, no se aplicará dicha disposición. A efectos de las presentes conclusiones, prefiero centrarme en lo que es «no económico» y no tratar el elemento del «interés general», en la medida en que considero que este enfoque es suficiente para proporcionar una respuesta útil al órgano jurisdiccional nacional. No requiere una respuesta para el caso de autos, aunque resulte interesante desde el punto de vista académico, la cuestión de si el elemento del «interés general» reviste un carácter autónomo en el concepto de que se trata, es decir, si un servicio «no económico» responde siempre al «interés general» o si tal servicio puede no prestarse en «interés general».

54. Antes de aplicarlos al presente asunto, que trata de la actividad de explotación de una farmacia, realizaré un recordatorio de los criterios que permiten distinguir una actividad «no económica» de aquella que reviste carácter «económico». No obstante, antes de acometer dicho análisis, considero necesario examinar la cuestión preliminar del margen de apreciación de los Estados miembros al definir los «servicios de interés general no económicos». En efecto, este margen constituye la piedra angular de la argumentación del Gobierno esloveno, que sostiene, en esencia, que un «servicio de interés general no económico» es lo que el legislador nacional defina como tal.

b) Sobre el margen de apreciación de los Estados miembros al definir los «servicios de interés general no económicos»

55. En virtud del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 2014/23, titulado «Libertad para definir los servicios de interés económico general», los «servicios de interés general no económicos» no entran dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva. En efecto, como confirma el considerando 6 de la citada Directiva, los Estados miembros son libres de decidir organizar la prestación de servicios, ya sea como «servicios de interés económico general», como «servicios de interés general no económicos» o como una combinación de ambos, a reserva de la observancia del Derecho de la Unión, en particular de los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia y libre circulación de personas. Sin embargo, dicho considerando excluye expresamente del ámbito de aplicación de la misma Directiva la financiación de los «servicios de interés económico general» y los sistemas de ayuda concedidas por los Estados miembros, en particular en el ámbito social, *así como los «servicios de interés general no económicos»*.

56. Es preciso subrayar que esta exclusión también se da en el marco de la Directiva 2006/123, puesto que su artículo 2, apartado 2, letra a), dispone que dicha Directiva no se aplicará a los «servicios no económicos de interés general». Por añadidura, debe señalarse que los «servicios sanitarios» son objeto de una *exclusión diferenciada* del ámbito de aplicación, en el artículo 2, apartado 2, letra f), de dicha Directiva.[18] Aunque esta disposición no incluye los «servicios farmacéuticos», que constituyen el meollo del presente asunto, no es menos cierto que el considerando 22 de la misma Directiva hace referencia a ellos expresamente, lo cual implica que dicha Directiva no puede aplicarse a este tipo de servicios. Por último, compruebo, en este contexto, que el concepto de «servicio», en el sentido de la Directiva 2006/123, tiene en sí mismo carácter «económico», en la medida en que, en virtud del artículo 4, punto 1), de dicha Directiva, este concepto se extiende a «*cualquier actividad económica* por cuenta propia, *prestada normalmente a cambio de una remuneración*, contemplada en el artículo [57 TFUE]» (el subrayado es mío).

57. Habida cuenta de estas observaciones, lo que hay que retener, llegados a este punto del análisis, es, por un lado, que la calificación de «servicio de interés general no económico» es decisiva para establecer cuál es la normativa aplicable a un caso particular. Por otro lado, es evidente que en la medida en que tal calificación depende de las características del «servicio» de que se trate, este ha de ser objeto de una apreciación caso por caso. El concepto de «servicio de interés general no económico», al que se refiere el órgano remitente en su primera cuestión prejudicial, aparece en el artículo 2 del Protocolo n.º 26 sobre los servicios de interés general, anexo al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 26»), según el cual «las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico». Sin embargo, este concepto no aparece definido en el Tratado FUE ni en el Derecho derivado.[19] En particular, la Directiva 2014/23 no define el concepto de «servicios de interés general no económicos».

58. Por otra parte, recalco que el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva no contiene ninguna remisión expresa al Derecho de los Estados miembros. En consecuencia, surge la cuestión de si estos últimos tienen libertad para definir lo que incluyen en dicho concepto, en virtud de su competencia para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico, competencia a la que, según el artículo 2 del Protocolo n.º 26, las disposiciones del tratado no afectarán en modo alguno. En cambio, si el concepto de «servicio de interés general no económico» depende de una interpretación autónoma del Derecho de la Unión, puede plantearse la cuestión de su articulación con el artículo 2 del Protocolo n.º 26. La respuesta a esta cuestión se desprende de los principios del funcionamiento del mercado interior.

59. El buen funcionamiento del mercado interior de la Unión, que incluye, entre otras, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, como resulta del artículo 26 TFUE, apartado 2, solo puede garantizarse mediante una *comprensión uniforme* del concepto de «servicio de interés general no económico», sin la cual existiría el riesgo de una aplicación heterogénea de las normas de este, que podría provocar su fragmentación.

60. El mercado interior requiere, por definición, la existencia de *condiciones equivalentes* para el ejercicio de una actividad económica en cualquier lugar de la Unión. Con este fin, las libertades fundamentales, que garantizan un espacio sin fronteras interiores ni obstáculos reglamentarios,

[18] Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.

[19] No existe, por lo demás, una definición de los «servicios de interés económico general», pese a que estos se mencionan en los artículos 14 TFUE y 106 TFUE, apartado 2, así como en el Protocolo n.º 26.

son *interpretadas y aplicadas de una manera uniforme*. En efecto, para que las personas físicas y jurídicas puedan invocarlos directamente y en pie de igualdad, *los derechos consagrados por los tratados deben tener el mismo contenido y el mismo alcance*.[20] En cambio, se deja sin aplicar cualquier normativa nacional contraria a los objetivos del mercado interior.[21] Cuando una normativa resulta necesaria en ciertos ámbitos para la realización del mercado interior, el legislador de la Unión podrá adoptar medidas relativas a la *aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas* de los Estados miembros, de conformidad con el artículo 114 TFUE. De este modo, el mercado interior constituye una de las realizaciones más importantes de la Unión, pues prevé un espacio económico integrado en el que participan todos los Estados miembros y otros Estados asociados.[22]

61. Pues bien, considero que, de seguirse sin reservas la argumentación del Gobierno esloveno de que los servicios de que se trata deberían calificarse de actividades «no económicas» por haberlas definido así el legislador nacional con arreglo a las tradiciones históricas, culturales y políticas de dicho Estado miembro, la consecuencia de ello sería exactamente ese *riesgo de fragmentación* del mercado interior. Habida cuenta del hecho de que las características de la actividad de farmacia pueden variar sensiblemente de un Estado miembro a otro debido a las especificidades de la normativa nacional aplicable, la calificación jurídica que de su naturaleza hagan los Estados miembros no puede ser determinante por sí misma. En efecto, puede observarse que, en este punto de la evolución del Derecho de la Unión, ninguna de las disposiciones de este último establece normas de acceso a las actividades del sector farmacéutico cuyo objeto sea fijar las condiciones en las que se pueden crear las nuevas farmacias y, en su caso, sus sucursales, en el territorio de los Estados miembros.[23]

62. La competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico, establecida en el artículo 2 del Protocolo n.º 26, no puede impedir una comprensión autónoma del concepto de «servicios de interés general no económicos». Bien es cierto que, con arreglo al artículo 168 TFUE, apartado 7, precisado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Derecho de la Unión no supone merma alguna de la competencia de los Estados miembros para ordenar sus sistemas de seguridad social ni, en particular, para dictar disposiciones encaminadas a organizar servicios sanitarios, tales como las oficinas de farmacia. No obstante, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ha reiterado que, al ejercitar esta competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a las libertades fundamentales, incluida la libertad de establecimiento. Estas disposiciones implican la prohibición de que los Estados miembros establezcan o mantengan en vigor restricciones injustificadas al ejercicio de dichas libertades en el ámbito de la asistencia sanitaria.[24]

[20] Véase la sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Francia (C-50/08, EU:C:2011:335), apartados 67 y ss.

[21] Véase la sentencia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 69.

[22] Una de las principales finalidades del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) es la máxima realización posible de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en todo el EEE, de modo que el mercado interior realizado en el territorio de la Unión se extienda a los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Con tal fin, varias estipulaciones de dicho Acuerdo tienen por objeto garantizar que este se interprete de la manera más uniforme posible en todo el EEE. En este marco, corresponde al Tribunal de Justicia velar por que las disposiciones del Acuerdo EEE que sean fundamentalmente idénticas a las del Tratado FUE se interpreten de manera uniforme dentro de los Estados miembros (véase la sentencia de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, apartado 50).

[23] Véanse las sentencias de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez (C-570/07 y C-571/07, EU:C:2010:300), apartado 45, y de 21 de junio de 2012, Susisalo y otros (C-84/11, EU:C:2012:374), apartado 29.

[24] Véanse las sentencias de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 18, y de 21 de junio de 2012, Susisalo y otros (C-84/11, EU:C:2012:374), apartados 26 y 27.

63. Así pues, el Derecho del mercado interior de la Unión limita la facultad de apreciación de los Estados miembros, con independencia de su facultad de definir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel. A este respecto, se recordará que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre los requisitos para el establecimiento de sucursales de farmacia y ha considerado que está permitido restringir la libertad de establecimiento por razones de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo. [25]

c) Sobre la calificación de los servicios farmacéuticos como «actividad económica» en el sentido de las libertades fundamentales

64. En mi opinión, para responder a la primera cuestión prejudicial, procede recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que este definió en qué consiste una «actividad económica» en el sentido del Derecho del mercado interior de la Unión. Como he señalado anteriormente, el carácter «económico» de una determinada actividad es determinante a efectos de trazar una línea divisoria entre el ámbito de los «servicios de interés económico general» y el de los «servicios de interés general no económicos». Este criterio delimita de este modo la extensión de las competencias de la Unión en relación con las de los Estados miembros. [26] En la medida en que ambos conceptos son mutuamente excluyentes, trazar los contornos del concepto de «actividad económica» debe lógicamente permitir dilucidar qué es lo que debe entenderse por «actividad no económica». Sobre la base de esta distinción será posible determinar cómo deben calificarse los «servicios farmacéuticos».

65. Este enfoque tiene aparentemente en cuenta el hecho de que la Directiva 2014/23 aplica normas relativas a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios —como demuestra la elección de las bases jurídicas en los artículos 53 TFUE, apartado 1, 61 TFUE y 114 TFUE, adoptadas por esta Directiva— cuyo ámbito de aplicación se limita a las «actividades económicas». [27] Esta interpretación también se ve corroborada por el artículo 1, apartado 4, de dicha Directiva, que prevé expresamente la exclusión del ámbito de aplicación de la misma Directiva de cualquier prestación contractual no retribuida.

66. A este respecto, debe recordarse, de entrada, que el Tribunal de Justicia ha declarado que las prestaciones *de servicios realizadas normalmente a cambio de una retribución* constituyen «actividades económicas», entendiéndose que la característica esencial de la retribución es el hecho de que esta constituye *la contrapartida económica de la prestación* de que se trata, sin que sea necesario, además, que sea pagada por su beneficiario. [28] De la resolución de remisión se desprende que los servicios farmacéuticos de que se trata tienen por objeto, en esencia, la dispensación de medicamentos para uso humano y veterinario, sujetos y no sujetos a receta médica, acompañada del asesoramiento para un uso correcto y seguro de dichos medicamentos. Estos servicios farmacéuticos son financiados bien por fondos públicos, en el caso de medicamentos sujetos a receta médica, y cubiertos por el seguro de enfermedad público, bien directamente por el consumidor, en el caso de medicamentos no cubiertos por ese seguro.

[25] Véanse las sentencias de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 25, y de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez (C-570/07 y C-571/07, EU:C:2010:300), apartado 61.

[26] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, p. 46, explica que el artículo 2 del Protocolo n.º 26 determina la extensión del Derecho de la Unión.

[27] Véase la sentencia de 14 de julio de 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559), apartado 59.

[28] Véase la sentencia de 14 de julio de 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559), apartado 60.

67. El Tribunal de Justicia ha reconocido expresamente en su jurisprudencia que la actividad de farmacia *aporta beneficios a los titulares de las farmacias*, aunque, habida cuenta de la importancia del objetivo de la salud pública, suele ejercerse no solo con un interés económico, sino también con un interés público, social y profesional.[29] Esta jurisprudencia se atiene a la apreciación, también realizada por el Tribunal de Justicia, de que la adquisición de una farmacia, en tanto en cuanto permite *el ejercicio de una «actividad económica»* mediante un establecimiento permanente por tiempo indefinido, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 49 TFUE, relativo a la libertad de establecimiento.[30]

68. En un ámbito relacionado con este, el Tribunal de Justicia precisó que los servicios médicos especializados prestados por médicos especialistas independientes, como agentes económicos independientes asumiendo el riesgo y a cambio de una remuneración, deberían considerarse una «actividad económica».[31] La referencia al concepto de «asunción de riesgo», que caracteriza precisamente el Derecho de la Unión en materia de concesiones,[32] no está exenta de interés en este contexto, al mostrar que la adjudicación de concesiones no está excluida en el sector de la salud pública.

69. Aunque la jurisprudencia citada anteriormente aporta ciertamente unos valiosos puntos de referencia para abordar algunas de las cuestiones que han planteado las partes interesadas en el presente asunto, considero que es necesario realizar un análisis más en detalle, con el fin de avalar el carácter «económico» de la actividad de farmacéutico. Este análisis se centrará en las razones que, en mi opinión, han llevado al Tribunal de Justicia a efectuar tal calificación.

70. Por un lado, debe tenerse en cuenta que el Tribunal de Justicia ha subrayado en su jurisprudencia que los conceptos de «actividad económica» y de «prestación de servicios», al delimitar el ámbito de aplicación de una de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, *no pueden interpretarse restrictivamente*.[33] Desde esta perspectiva, me parece coherente concluir, desde un punto de vista jurídico, que una actividad estrechamente ligada a la salud pública, como es la de un farmacéutico, está comprendida en el ámbito de aplicación de las libertades fundamentales de que se trata, a saber, la libertad de establecimiento, por lo que reviste un carácter «económico».

71. Por otro lado, el hecho de que el Tribunal de Justicia se haya apoyado en el elemento de la retribución para apreciar el carácter económico de la actividad de que se trata, con independencia de quién haya abonado tal retribución, permite incluir en el concepto de «actividad económica» prestaciones abonadas por el usuario, pero *también por el Estado miembro*. Este último supuesto implica que algunos aspectos relacionados con la financiación de un sistema nacional de salud pueden desempeñar un cierto papel y deben, por tanto, tenerse en cuenta en el análisis.

72. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia debe examinar si una actividad deja de tener carácter «económico» por el hecho de que también sea financiada con recursos del Estado. La argumentación del Gobierno esloveno viene, en esencia, a negar el carácter «económico» del

[29] Véase la sentencia de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 37. Más precisamente, el Tribunal de Justicia consideró que, «en relación con los titulares de una farmacia que tienen la condición de farmacéutico, es innegable que, *al igual que otras personas, su objetivo es la obtención de beneficios*» (el subrayado es mío).

[30] Véanse las sentencias de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartados 23 y 24, y de 19 de diciembre de 2019, Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125), apartado 27.

[31] Véase la sentencia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros (C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:428), apartados 76 y 77.

[32] Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

[33] Véase la sentencia de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 y C-191/97, EU:C:2000:199), apartado 52.

sistema de gestión de las farmacias en Eslovenia, invocando el principio de solidaridad que subyace en ese sistema. Según este razonamiento, la finalidad social del régimen, la ejecución del principio de solidaridad, la falta de ánimo de lucro y el control del estado sobre esta actividad distinguen claramente la explotación de una farmacia de una «actividad económica».

73. Esta argumentación no me parece convincente, y ello por las razones que expondré en la continuación de las presentes conclusiones. Al igual que el Gobierno checo, considero que el hecho de que la actividad de farmacia en Eslovenia se ejerza en el marco del sistema sanitario público no es pertinente a efectos de determinar la naturaleza de los servicios en cuestión. La prestación de un servicio farmacéutico en las farmacias, tal y como se describe en la resolución de remisión, *no implica el ejercicio del poder público*, en el sentido del artículo 51 TFUE, en relación con el artículo 62 TFUE, puesto que las actividades de que se trata no están relacionadas directamente y específicamente con el ejercicio de las prerrogativas de poder público.[34] Por lo tanto, no existe ninguna razón objetiva para excluir este servicio de la calificación de «actividad económica» por el mero hecho de que presente una *proximidad con una política gubernamental*, en este caso la política en materia de sanidad.

74. Por añadidura, no considero que la existencia de una transferencia de fondos públicos para financiar los medicamentos cubiertos por el seguro de enfermedad pueda afectar al carácter «económico» del servicio suministrado por las farmacias. Un servicio conserva su carácter oneroso incluso cuando su prestación está financiada con fondos públicos. Debe recordarse a este respecto que el Tribunal de Justicia ya ha considerado que los pagos efectuados por las cajas de enfermedad constituyen la contrapartida económica de las prestaciones hospitalarias y presentan indudablemente un carácter remuneratorio para el establecimiento hospitalario que se beneficia de ellos y que efectúa una actividad de tipo «económico».[35]

75. El argumento expuesto por el Gobierno esloveno de que la actividad lucrativa de la farmacia es meramente accesoria de la actividad principal de servicio público no económico, sin un objetivo primero de obtención de beneficios, no me parece suficiente para negar el carácter «económico» de esta actividad. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia, el carácter «económico» de una actividad es *independiente de cualquier fin lucrativo*.[36] Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha considerado que el hecho de que la actividad se lleve a cabo por una entidad que no persiga un fin lucrativo no excluye que esta última pueda ejercer una «actividad económica».[37] Tanto más es así cuanto que se considera, como reconoció el Gobierno esloveno durante la vista, que los titulares privados de farmacias persiguen un fin lucrativo, aunque dicho fin esté supeditado a otros objetivos relacionados, en particular la protección de la salud pública.

76. En efecto, habida cuenta de la *definición en sentido amplio del concepto de «actividad económica» en el contexto de las libertades fundamentales*, el Tribunal de Justicia no ha dudado, por ejemplo, en calificar de «servicios» con arreglo a la Directiva 2004/18/CE[38] acuerdos contractuales en materia de transporte sanitario, incluso cuando el poder adjudicador había celebrado esos acuerdos con asociaciones de voluntariado y esos acuerdos se basaban en el

[34] Véase la sentencia de 6 de septiembre de 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542), apartados 43 y 44.

[35] Véase la sentencia de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404), apartado 58.

[36] Véanse las sentencias de 18 de diciembre de 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816), apartado 33, y de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2016:108), apartado 154.

[37] Véanse las sentencias de 23 de diciembre de 2009, CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807), apartado 45, y de 19 de junio de 2014, Centro Hospitalar de Setúbal y SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004), apartado 33, y las conclusiones de la Abogada General Medina presentadas en el asunto ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77), punto 54.

[38] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114).

principio de solidaridad.[39] En esa misma lógica, el Tribunal de Justicia ha considerado que el hecho de que la actividad se ejerza sin ánimo de lucro por parte de un socio privado, como una institución de solidaridad social, en nada impide calificarla de «actividad económica».[40]

77. Además, como ya he mencionado al exponer el marco jurídico aplicable, el hecho de que el legislador de la Unión haya decidido que los servicios farmacéuticos tengan que ser expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 demuestra, a mi juicio, que no los ha considerado «servicios no económicos». Simplemente no ha deseado someter este tipo de servicios a las normas específicas de dicha Directiva.[41]

78. Por último, deseo resaltar que la totalidad de los sistemas sanitarios públicos de los Estados miembros se caracteriza por el hecho de basarse en los principios de acceso a la atención sanitaria, de universalidad y, en mayor o menor grado, en el principio de solidaridad. Por esta razón, dichos principios se consideran, al igual que el principio de equidad, valores y principios comunes a los sistemas sanitarios de la Unión.[42] Esto se refleja, en particular, en su financiación. Por lo tanto, mi parecer es que el sistema sanitario de que se trata en el presente asunto, según lo describe el Gobierno esloveno,[43] no presenta unas características especiales que justifiquen una apreciación diferente.

79. A mi juicio, esta conclusión no se ve invalidada por la Decisión C(2024) 3755 final de la Comisión, de 10 de junio de 2024, en el asunto SA.45844,[44] por la que se declara, sobre la base del principio de solidaridad, que el sistema de prestación de servicios sanitarios en Eslovenia no implica ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE. A este respecto, debe señalarse, por un lado, que *esta decisión no afecta a la explotación de las farmacias en Eslovenia*, como precisó la Comisión durante la vista, a petición del Tribunal de Justicia. Por otro lado, aunque las normas del Derecho de la Unión en materia de concesiones se desarrollaron primigeniamente en el ámbito de las libertades fundamentales[45] (situación jurídica que, por lo demás, duró hasta que se codificaron dichas normas en la Directiva 2014/23)[46] y aunque existe un cierto solapamiento entre estas libertades y otras ramas del Derecho (como el Derecho de la competencia o las ayudas estatales),[47] no es menos cierto que los conceptos de «servicios de interés general» y de «actividad económica» tienden a diferir en función de si se utilizan en el contexto de las libertades fundamentales o se desarrollan en otros ámbitos del Derecho.[48]

[39] Sentencias de 29 de noviembre de 2007, Comisión/Italia (C-119/06, EU:C:2007:729), apartados 36 a 41; de 11 de diciembre de 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» y otros (C-113/13, EU:C:2014:2440), apartados 32 a 43, y de 28 de enero de 2016, CASTA y otros (C-50/14, EU:C:2016:56), apartados 33 a 41.

[40] Véase la sentencia de 19 de junio de 2014, Centro Hospitalar de Setúbal y SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004), apartado 33.

[41] Véase el punto 56 de las presentes conclusiones.

[42] Véanse las Conclusiones del Consejo sobre los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la Unión Europea (2006/C 146/01) (DO 2006, C 146, p. 1).

[43] El ejercicio de la actividad de farmacia en Eslovenia se financia, en gran medida, con recursos públicos y, en parte, con recursos privados.

[44] DO C, C/2024/4421.

[45] Véanse las sentencias de 21 de julio de 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487), apartados 15 y ss.; de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605), apartados 46 y ss.; de 13 de septiembre de 2007, Comisión/Italia (C-260/04, EU:C:2007:508), apartados 22 y ss., y de 10 de marzo de 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130), apartado 49.

[46] Véanse las sentencias de 8 de mayo de 2019, Rhenus Veniro (C-253/18, EU:C:2019:386), apartado 27, y de 16 de marzo de 2023, OL (Prórroga de las concesiones italianas) (C-517/20, EU:C:2023:219), apartado 27.

[47] Sánchez-Graells, A., «State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries», en Piernas López, J., y Hancher, L. (dir.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Cheltenham, 2021, pp. 329 y ss.; Grith Skovgaard, Ø., «The Notice of the Notion of State Aid and Public Procurement Law», *European State Aid Law Quarterly*, vol. 15, n.º 4, 2016, pp. 508 y ss.

[48] Véanse las conclusiones de la Abogada General Medina presentadas en el asunto ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77), punto 52, y las del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto FENIN/Comisión (C-205/03 P, EU:C:2005:666), punto 51.

80. Aunque pretenden igualmente alcanzar el objetivo común de realización del mercado interior, las normas relativas al Derecho de la competencia y a las ayudas estatales se caracterizan por tener objetivos reglamentarios específicos, así como formas de aplicación propias de estos ámbitos del Derecho, lo que las distingue claramente de las libertades fundamentales. De esta forma, el concepto de «actividad económica» está estrechamente ligado al concepto de «empresa» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, el cual, si se cumplen unos criterios adicionales, activa la aplicación de dichas normas, mientras que la inexistencia de una «empresa» en el sentido del Derecho de la competencia no excluye necesariamente las normas sobre las libertades fundamentales. [49]

81. De ello se infiere que unas eventuales consideraciones relativas al ámbito del Derecho de las ayudas estatales no pueden extrapolarse enteramente al Derecho de las concesiones. En cualquier caso, es necesario observar que la aplicación de estas al caso de autos no es objeto del presente asunto. Como se ha señalado en los puntos anteriores, según la jurisprudencia en materia de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, es *la prestación de servicios retribuida* la que debe considerase una «actividad económica». Tal es precisamente el criterio que debe utilizar, en mi opinión, el Tribunal de Justicia en el presente asunto para establecer una distinción respecto de los «servicios de interés general no económicos». [50]

82. Por las razones expuestas en los apartados precedentes de las presentes conclusiones, considero que la actividad de farmacia cuyo objeto esencial es dispensar a los usuarios medicamentos para uso humano, sujetos y no sujetos a receta médica, incluido el asesoramiento a los usuarios para un uso correcto y seguro de dichos medicamentos, debe considerarse una «actividad económica», sin que pueda, en consecuencia, calificarse de «servicio de interés general no económico» en el sentido del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/23. Por lo tanto, propongo que se responda de manera negativa a la primera cuestión prejudicial.

83. Esta conclusión, a la que he llegado partiendo del concepto de «actividad económica» en la interpretación que recibe del Tribunal de Justicia, también me parece correcta en cuanto al fondo. En efecto, hay que tener presente que los «servicios de interés general» han experimentado una evolución considerable a lo largo de las últimas décadas, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista social. Servicios antaño considerados «no económicos» están, *cada vez más, bajo la influencia de las normas del mercado interior. También son objeto de regulación a escala de la Unión*. De igual forma, un número creciente de servicios de interés general es prestado por operadores económicos. El sector sanitario no constituye, ciertamente, una excepción. [51] Así pues, el concepto de «servicios de interés general no económicos» está sometido a las apreciaciones de cada época, de modo que, en nuestros días, solo algunos ámbitos pueden aún seguir definiéndose, de modo unívoco, como «no económicos», en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como la justicia, la policía la seguridad nacional, la gestión del sistema de señalización, algunos servicios educativos, [52] etc. Estos ámbitos corresponden a prerrogativas de poder público del Estado y se financian con impuestos. Pues bien, es manifiesto que no estamos ante un supuesto como este.

[49] Véanse las sentencias de 19 de diciembre de 2012, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión (C-288/11 P, EU:C:2012:821), apartado 50, y de 22 de octubre de 2015, EasyPay y Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716), apartado 37, así como la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01) (DO 2016, C 262, p. 1), apartado 6.

[50] Véase también Comisión Europea, *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*, Luxemburgo, 2022, p. 8, punto 1.1.2.1 («Servicios no económicos de interés general»).

[51] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, pp. 38 y ss.

[52] Véase la sentencia de 7 de diciembre de 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916).

2. Sobre la segunda cuestión prejudicial

84. Habida cuenta de la respuesta que propongo para la primera cuestión prejudicial, debe abordarse también la segunda cuestión prejudicial, mediante la cual el órgano remitente pregunta, en esencia, si el ejercicio de la actividad de farmacia está incluido en los «servicios sociales y otros servicios específicos», en el sentido del artículo 19 de la Directiva 2014/23.

85. Sobre esta cuestión, debo señalar que la adjudicación de concesiones para la prestación de «servicios sociales y otros servicios específicos», cuya lista figura en el anexo IV de la Directiva 2014/23, está sujeta a las formalidades particulares establecidas en el artículo 19 de la Directiva 2014/23, a saber, a un procedimiento simplificado. En consecuencia, estos servicios están exentos de la íntegra aplicación de dicha Directiva. Este procedimiento de adjudicación simplificado se caracteriza por el hecho de que, conforme al precepto antes citado, los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras solo están obligados a dar a conocer la adjudicación prevista a través de un anuncio de información previa, conforme al artículo 31, apartado 3, de la misma Directiva, y de un anuncio de adjudicación de concesiones sobre los resultados del procedimiento de adjudicación de la concesión, conforme al artículo 32 de la Directiva 2014/23.

86. La razón de este procedimiento de contratación simplificado es que los servicios en cuestión tienen una menor dimensión transfronteriza. Como resulta del considerando 53 de la Directiva 2014/23, los servicios de carácter social, sanitario o educativo en particular se prestan en un contexto específico que varía mucho según el Estado miembro de que se trate, debido a la existencia de diferentes tradiciones culturales. En consecuencia, los requisitos formales son menos estrictos, aunque debe señalarse que, con arreglo al artículo 3 de dicha Directiva, los principios de igualdad de trato, de no discriminación y de transparencia deben cumplirse en todos los casos.

87. Por otra parte, ha de añadirse que, entre la categoría de los «servicios sanitarios, sociales y afines», mencionados en el anexo IV de dicha Directiva, figuran los códigos «de 85000000-9 a 85323000-9» del vocabulario común de contratos públicos (en lo sucesivo, «CPV»). [53] El CPV establece un sistema de clasificación único de los contratos públicos dirigido a normalizar las referencias utilizadas por los órganos de contratación y las entidades adjudicadoras para describir las formas de contratación pública. Como ha recordado el Tribunal de Justicia, refiriéndose al artículo 27 de la Directiva 2014/23 y al artículo 1 del Reglamento n.º 2195/2002, el poder adjudicador está obligado a aplicar el CPV en los procedimientos de adjudicación de concesiones. [54] Dado que los «servicios farmacéuticos» corresponden al código CPV 85149000-5, estos servicios deben considerarse incluidos en los «servicios específicos» en el sentido del artículo 19 de dicha Directiva. Esta conclusión basta, en principio, para responder de manera afirmativa a la segunda cuestión prejudicial. Precisamente, el hecho de que los servicios farmacéuticos figuren expresamente en el anexo IV de dicha Directiva confirma, una vez más, que el legislador de la Unión los considera «actividad económica».

88. A mayor abundamiento, puede resultar útil subrayar que la calificación como «servicio específico» supondría que a las actividades farmacéuticas ejercidas en una sucursal de farmacia solamente se les aplicarían las obligaciones derivadas del artículo 31, apartado 3, así como de los artículos 32, 46 y 47 de la Directiva 2014/23. En consecuencia, si el órgano remitente, en el ejercicio de su competencia para apreciar los hechos y aplicar el Derecho de la Unión, confirmara en este caso la atribución de una «concesión», tendría que determinar si se han cumplido los

[53] Adoptado en virtud del Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV) (DO 2002, L 340, p. 1).

[54] Véase la sentencia de 10 de noviembre de 2022, SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868), apartados 94 y ss.

requisitos que resultan de los artículos antes mencionados. Entonces, tendría que comprobar si la explotación de la sucursal de farmacia fue objeto del anuncio de información previa contemplado en el artículo 31, apartado 3, de dicha Directiva y del anuncio de adjudicación de concesiones contemplado en el artículo 32, apartado 1, de dicha Directiva.

89. Además, al igual que las Directivas en materia de contratos públicos, la Directiva 2014/23 fija un umbral por encima del cual se aplica.[55] Ello sucede, con arreglo al artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva en su versión en vigor en el momento de los hechos, con las concesiones de un valor igual o superior a 5 186 000 euros. Pues bien, la resolución de remisión no da ninguna información sobre el valor de la concesión. En consecuencia, en la medida en que la petición de decisión prejudicial se basa en la premisa de que el litigio principal se refiere a la adjudicación de una «concesión», corresponde al órgano remitente comprobar si el valor de esta supera el umbral aplicable, a los efectos de determinar si dicha Directiva es aplicable al caso de autos.[56] A falta de información más precisa, *la duración de la concesión* podría aportar eventualmente una indicación indirecta sobre este extremo. En efecto, como resulta del artículo 8, apartado 2, de la misma Directiva, «el valor de la concesión será el volumen de negocios total de la empresa concesionaria generados *durante la duración del contrato*» (el subrayado es mío), lo cual aboga por la aplicación de dicho criterio. A este respecto, consta que la autorización para explotar una sucursal de farmacia se concedió por un *tiempo indefinido*. En estas circunstancias, no puede excluirse que se haya superado el umbral aplicable.

90. A la vista de estas consideraciones, estimo que la actividad de farmacia cuyo objeto esencial es la dispensación a los usuarios de medicamentos para uso humano, sujetos y no sujetos a receta médica, incluido el asesoramiento a los usuarios para un uso correcto y seguro de dichos medicamentos, está comprendida en el ámbito de los «servicios sociales y otros servicios específicos», a efectos del artículo 19 de la Directiva 2014/23.

VI. Conclusión

91. A la luz del conjunto de consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comisión Nacional de Control de los Procedimientos de Adjudicación de Contratos Públicos, Eslovenia) del siguiente modo:

«1) El artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión,

debe interpretarse en el sentido de que

los servicios farmacéuticos cuyo objeto esencial es la dispensación a los usuarios de medicamentos para uso humano, sujetos y no sujetos a receta médica, incluido el asesoramiento a los usuarios para un uso correcto y seguro de dichos medicamentos, no pueden calificarse de "servicios de interés general no económicos".

2) El artículo 19 de la Directiva 2014/23, titulado "Servicios sociales y otros servicios específicos",

[55] Sánchez-Graells, A., «The Concessions Directive 2014/23/EU, Title I, Subject-matter, Scope, Principles and Definitions, Art. 8, 8.1: Value Threshold and Cross-Border Interest», en Steinicke, M., y Vesterdorf, P. (dir.), *Brussels Commentary on EU Public Procurement Law*, 1.ª edición, Nomos, Múnich, 2018, p. 1130.

[56] Véase la sentencia de 1 de agosto de 2022, Roma Multiservizi y Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610), apartado 80.

debe interpretarse en el sentido de que

abarca los servicios farmacéuticos cuyo objeto esencial es la dispensación a los usuarios de medicamentos para uso humano, sujetos y no sujetos a receta médica, incluido el asesoramiento a los usuarios para un uso correcto y seguro de dichos medicamentos.»