ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-24/91 *

I — Περιστατικά και διαδικασία

1. *Νομικό πλαίσιο*

1. Με την οδηγία 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 1971 (ΕΕ ειδ. έκδ. 17/001, σ. 7, στο εξής: οδηγία), συντονίστηκαν οι διαδικασίες για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, που συνάπτονται στα κράτη μέλη για λογαριασμό του κράτους, των περιφερειακών ή τοπικών αρχών και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, βάσει των εξής αρχών: απαγόρευση τεχνικών προδιαγραφών που έχουν ως αποτέλεσμα δυσμενή διάκριση, επαρκής δημοσιότητα των συμβάσεων και επεξεργασία αντικειμενικών κριτηρίων συμμετοχής.

2. Η οδηγία, η οποία εφαρμόζεται στις συμβάσεις ποσού ίσου ή μεγαλύτερου του ενός εκατομμυρίου ECU, προβλέπει στον τίτλο ΙΙΙ (άρθρα 12 έως 19), μεταξύ άλλων μέτρων, προσήκουσα δημοσιότητα των προσκλήσεων προς υποβολή προσφορών που παρέχει σε όλους τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες της Κοινότητας τη δυνατότητα να πληροφορούνται τη διαδικασία και, ενδεχομένως, να μετέχουν σ' αυτή.

3. Βάσει του άρθρου 12 της οδηγίας, οι προκηρύξεις για τη σύναψη συμβάσεων πρέπει να αποστέλλονται στην Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που διασφαλίζει τη δημοσίευση στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* το αργότερο εννέα ημέρες μετά τον χρόνο αποστολής. Το άρθρο 15 προβλέπει τη δυνατότητα ταχύτερης διαδικασίας κατά την οποία η προθεσμία αυτή μειώνεται από εννέα σε πέντε ημέρες, η δε προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής ή των προσφορών μειώνονται από δώδεκα σε δέκα ημέρες, αντιστοίχως.

4. Κατά το άρθρο 9 της οδηγίας, μια σειρά περιπτώσεων εξαιρούνται από τις διατάξεις αυτές όσον αφορά τη δημοσιότητα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 9, στοιχείο δ, προβλέπει παρέκκλιση, «κατά το απολύτως αναγκαίο μέτρο, όταν για λόγους κατεπείγοντος που προκύπτουν από γεγονότα μη δυνάμενα να προβλεφθούν από τις αναθέτουσες αρχές δεν είναι δυνατόν να τηρηθούν οι προθεσμίες που τάσσονται από άλλες διαδικασίες».

5. Στο μεταξύ, με την οδηγία 89/440/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 1989 (ΕΕ L 210, σ. 1), τροποποιήθηκε η οδηγία 71/305. Με τη νέα αυτή οδηγία, η οποία πρέπει να μεταφερθεί από το Βασίλειο της Ισπανίας στο εσωτερικό δίκαιο το αργότερο την 1η Μαρτίου 1992, τροποποιήθηκε το πεδίο εφαρμογής της παλαιάς οδηγίας όσον αφορά την αξία του έργου. Το κατώτατο όριο αξίας του έργου αυξήθηκε από 1 εκατομμύριο σε 5 εκατομμύρια ECU.

2. *Ιστορικό της διαφοράς*

6. Στις 9 Φεβρουαρίου 1989, η πρυτανεία του Πανεπιστημίου Complutense της Μαδρίτης ενέκρινε την εκτέλεση έργων επεκτάσεως και μετατροπής της σχολής πολιτικών επιστημών και κοινωνιολογίας και της σχολής κοινωνικών λειτουργών, συνολικού προϋπολογισμού 430 256 250 πεσετών (PTA). Το ποσό αυτό

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

τέθηκε στη διάθεση του πανεπιστημίου από το Υπουργείο Παιδείας τον Ιανουάριο του 1989.

7. Στις 27 Φεβρουαρίου 1989, το πανεπιστήμιο αυτό ζήτησε προσφορές για τα εν λόγω έργα υπό μορφή προκηρύξεως που δημοσιεύθηκε σε τέσσερις ισπανικές εφημερίδες.

8. Με έγγραφο της 13ης Μαρτίου 1989, η Επιτροπή ζήτησε από τη μόνιμη αντιπροσωπεία της Ισπανίας να δικαιολογήσει γιατί τα προαναφερθέντα έργα δεν υπήρξαν αντικείμενο δημοσιεύσεως στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*.

9. Με έγγραφο της 29ης Σεπτεμβρίου 1989, η Μόνιμη Αντιπροσωπεία απάντησε ότι μια τέτοια δημοσίευση δεν ήταν ούτε υποχρεωτική ούτε αναγκαία για την εν λόγω σύμβαση.

10. Στις 6 Δεκεμβρίου 1989, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ με την αποστολή εγγράφου οχλήσεως στην Ισπανική Κυβέρνηση.

11. Η τελευταία απάντησε στις 22 Ιανουαρίου 1990. Με την απάντησή της, η Ισπανική Κυβέρνηση αναφέρεται στην αναγκαιότητα για το πανεπιστήμιο να περατώσει το γρηγορότερο τις εργασίες επεκτάσεως και μετατροπής, πριν από την έναρξη του νέου ακαδημαϊκού έτους. Αυτοί οι λόγοι επείγοντος δικαιολογούσαν την απευθείας ανάθεση της συμβάσεως αυτής.

12. Λαμβάνοντας υπόψη αυτή την απάντηση, η Επιτροπή διατύπωσε στις 15 Οκτωβρίου 1990 αιτιολογημένη γνώμη.

13. Στις 27 Νοεμβρίου 1990, η Ισπανική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη, επικαλούμενη εκ νέου το επείγον των εν λόγω έργων.

14. Επειδή η Ισπανική Κυβέρνηση δεν δέχθηκε τις αντιρρήσεις που διατύπωσε η Επιτροπή, η τελευταία αποφάσισε να ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου την παρούσα προσφυγή.

3. *Έγγραφη διαδικασία*

15. Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Ιανουαρίου 1991.

16. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Αιτήματα των διαδίκων

17. Η Επιτροπή, *προσφεύγουσα*, ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, επιτρέποντας στην πρυτανεία του Πανεπιστημίου Complutense της Μαδρίτης την απευθείας ανάθεση των έργων που έχουν ως αντικείμενο την επέκταση και τη μετατροπή της σχολής πολιτικών επιστημών και κοινωνιολογίας και της σχολής κοινωνικών λειτουργών του πανεπιστημίου αυτού και παραλείποντας τη δημοσίευση προκηρύξεως στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, παρέβη τις

υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 1971, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, ειδικότερα από τα άρθρα 9 και 12 έως 19·

— να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

18. Η Ισπανική Κυβέρνηση, *καθής*, ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

19. Η *Επιτροπή* παρατηρεί, κατ' αρχάς, ότι ο ουσιώδης σκοπός των κοινοτικών οδηγιών ως προς τις συμβάσεις δημοσίων έργων είναι η καθιέρωση διαφάνειας που να επιτρέπει τόσο την ισότητα των όρων συμμετοχής στις συμβάσεις αυτές, όσο και τον έλεγχο από τις αρμόδιες κοινοτικές αρχές της τηρήσεως της υποχρεώσεως αυτής. Η ένατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας διευκρινίζει σχετικώς ότι η ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων έργων απαιτεί δημοσιότητα, στο σύνολο της Κοινότητας, των προκηρύξεων για τη σύναψη των συμβάσεων.

20. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ισπανικές αναθέτουσες αρχές δεν λαμβάνουν επαρκώς υπόψη τον θεμελιώδη αυτό χαρακτήρα της αρχής της διαφάνειας, καθόσον παραλείπουν συστηματικά να δημοσιεύουν τις προκηρύξεις για τη σύναψη συμβάσεων στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Η παρούσα περίπτωση είναι αποκαλυπτική αυτής της γενικής τάσεως, η οποία εξηγείται από τον τρόπο με τον οποίο η Ισπανία μετέφερε τις διατάξεις της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Πράγματι, οι ισπανικές διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας στο ισπανικό δίκαιο δημιουργούν συγκεχυμένη κατάσταση όσον αφορά την εκτίμηση της αναγκαιότητας για την απευθείας ανάθεση της συμβάσεως.

21. Το άρθρο 9, στοιχείο δ, της οδηγίας παρέχει τη δυνατότητα προσφυγής σε μια τέτοια διαδικασία. Ωστόσο, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, σύμφωνα με την απόφαση της 10ης Μαρτίου 1987, 199/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 1039), η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά, το δε βάρος αποδείξεως του ότι συντρέχουν πράγματι οι εξαιρετικές περιστάσεις που δικαιολογούν την παρέκκλιση φέρει όποιος τις επικαλείται.

22. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις εφαρμογής αυτής της κατά παρέκκλιση διατάξεως δεν συντρέχαν. Σχετικώς, προβάλλει, πρώτον, ότι ούτε ο μεγάλος αριθμός φοιτητών που επιθυμούν να παρακολουθήσουν μαθήματα πολιτικών επιστημών και κοινωνιολογίας, ούτε η ανάγκη δημιουργίας της σχετικής υποδομής συνιστούν «κατεπείγον» κατά την έννοια της διατάξεως αυτής. Τα σχετικά προβλήματα ως προς τη συρροή φοιτητών υπήρχαν από πολλά έτη, η δε άφιξη της νέας σειράς φοιτητών απλώς επιδείνωσε την ήδη υφιστάμενη κατάσταση. Επομένως, οι πανεπιστημιακές αρχές όφειλαν να είχαν λάβει προ πολλού τα αναγκαία μέτρα. Το κατεπείγον που επικαλούνται προκύπτει, επομένως, από την έλλειψη επιμελείας των ίδιων αυτών αρχών. Άλλωστε, η προσφυγή στην κατ' ανάθεση εκτέλεση των έργων δεν επιβαλλόταν

διότι οι αρχές αυτές διέθεταν άλλα μέσα για να αντιμετωπίσουν την εν λόγω επείγουσα κατάσταση. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να στεγάσουν τους νέους φοιτητές σε προσωρινά οικήματα ή να ζητήσουν προσφορές βάσει προσωρινών πιστώσεων για έναρξη των αναγκαίων εργασιών ενωρίτερα.

23. Δεύτερον, η Επιτροπή προβάλλει ότι τα προβλήματα χώρου του πανεπιστημίου δεν ήταν απρόβλεπτα για την πρυτανεία. Πράγματι, οι νέοι φοιτητές οφείλουν να εγγραφούν κατά τον μήνα Ιούνιο που προηγείται του νέου ακαδημαϊκού έτους. Η πρυτανεία μπορούσε, επομένως, να σχηματίσει ήδη μια ιδέα ως προς τον αριθμό των νέων φοιτητών τον Ιούνιο του 1988 για το ακαδημαϊκό έτος 1988/1989, ώστε θα μπορούσε να λάβει τα κατάλληλα μέτρα ενωρίτερα. Άλλωστε, η αύξηση του αριθμού των φοιτητών για το ακαδημαϊκό έτος 1989 ήταν αναλογικά ασήμαντη. Σχετικώς, η Επιτροπή διευκρινίζει ακόμη ότι, αν ληφθεί υπόψη η γενική κατάσταση του Πανεπιστημίου Complutense, τα προβλήματα υπερπληθυσμού δεν είχαν τίποτε το εξαιρετικό ή το απρόβλεπτο.

24. Τρίτον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η πρυτανεία μπορούσε να δημοσιεύσει την προκήρυξη ως προς τη σύμβαση δημοσίων έργων στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* σύμφωνα με την ταχεία διαδικασία του άρθρου 15 της οδηγίας. Οι μικρότερες προθεσμίες της διαδικασίας αυτής επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις δημοσιότητας σε λιγότερο από ένα μήνα. Η προθεσμία αυτή ήταν καθόλα σύμφωνη με το χρονοδιάγραμμα των εργασιών που πρόβλεψε η πρυτανεία. Πράγματι, κατά το χρονοδιάγραμμα που κατάρτισε ο υπεύθυνος για το πρόγραμμα αρχιτέκτονας, έπρεπε να υπολογίζονται επτάμισι μήνες για την εκτέλεση των έργων, τα οποία έπρεπε να περατωθούν πριν από την έναρξη του ακαδημαϊκού έτους τον Οκτώβριο του 1989. Εφόσον οι αναγκαίες πιστώσεις είχαν χορηγηθεί τον Ιανουάριο του 1989, απέμενε επομένως ενάμισης μήνας για την κατά το άρθρο 15 προκήρυξη του διαγωνισμού.

25. Η *Ισπανική Κυβέρνηση* διευκρινίζει ότι ο τρόπος με τον οποίο η οδηγία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας διαφοράς. Επομένως, το Δικαστήριο δεν πρέπει να λάβει υπόψη το σχόλιο της Επιτροπής επί του ζητήματος αν η ισπανική νομοθεσία συμβιβάζεται ή δεν συμβιβάζεται με την οδηγία.

26. Η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει εν συνεχεία ότι η αρχή της διαφάνειας δεν έχει απόλυτο χαρακτήρα. Πρόκειται απλώς για μια από τις τρεις αρχές στις οποίες βασίζεται ο συντονισμός των εθνικών διαδικασιών για τις συμβάσεις δημοσίων έργων, οι δε άλλες δύο είναι η απαγόρευση τεχνικών προδιαγραφών που έχουν ως αποτέλεσμα διακριτική μεταχείριση και η καθιέρωση διαδικασίας που να επιτρέπει την από κοινού επίβλεψη τηρήσεως των αρχών αυτών. Εξάλλου, η ίδια η οδηγία επιτρέπει παρεκκλίσεις από τον γενικό κανόνα δημοσιότητας, όταν κρίνεται ότι η δημοσιότητα αυτή μπορεί να παρεμποδίσει την κανονική επίτευξη διαφόρων στόχων που χαρακτηρίζονται ως στόχοι προτεραιότητας.

27. Το άρθρο 9, στοιχείο δ, της οδηγίας επιτρέπει μια τέτοια παρέκκλιση. Μολονότι το Δικαστήριο έκρινε με την προαναφερθείσα απόφαση της 10ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Ιταλίας, ότι η παρέκκλιση αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά, δεν καθόρισε τι πρέπει να νοείται ως κατεπείγον κατά τη διάταξη αυτή. Η παρούσα υπόθεση θέτει ακριβώς πρόβλημα ερμηνείας της έννοιας αυτής.

28. Σχετικώς, η Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η πρυτανεία του Πανεπιστημίου Complutense αντιμετώπιζε κατάσταση η οποία πρέπει να χαρακτηριστεί ως επείγουσα και δικαιολογούσε την προσφυγή στην κατ' ανάθεση διαδικασία, σύμφωνα με το άρθρο 9, στοιχείο δ. Πράγματι, αποδείχθηκε ότι το 1989 η χωρητικότητα της σχολής ήταν καθόλα απρόσφορη για τον αριθμό των φοιτητών που επιθυμούσαν να παρακολουθήσουν μαθήματα πολιτικών επιστημών και κοινωνιολογίας. Αν η κατάσταση αυτή δεν αντιμετωπιζόταν αμέσως, θα ήταν αδύνατο για τους φοιτητές της νέας σειράς του Οκτωβρίου 1989 να παρακολουθήσουν τα μαθήματα αυτά. Θα ήταν επίσης αδύνατο οι φοιτητές αυτοί να στεγαστούν προσωρινά αλλού, λόγω ελλείψεως διαθεσίμων κτιρίων στις άλλες σχολές.

29. Επομένως, ήταν επιτακτικό οι εργασίες επεκτάσεως να περατωθούν πριν από την έναρξη του ακαδημαϊκού έτους τον Οκτώβριο. Εφόσον η εκτέλεση των έργων αυτών θα διαρκούσε επτάμισι μήνες, οι δε αναγκαίες πιστώσεις χορηγήθηκαν μόλις τον Ιανουάριο, η πρυτανεία ήταν υποχρεωμένη να προβεί στην κατ' ανάθεση εκτέλεση των έργων. Η Ισπανική Κυβέρνηση διευκρινίζει, σχετικώς, ότι η πρυτανεία δεν μπορούσε να αρχίσει τα έργα βάσει προσωρινών πιστώσεων πριν από τον Ιανουάριο του 1989, καθόσον το σύστημα των προσωρινών πιστώσεων δεν απαντά στο ισπανικό δημοσιονομικό δίκαιο.

P. J. G. Kapteyn
εισηγητής δικαστής