Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 6 de febrero de 2020 *

«Procedimiento prejudicial — Artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia — Contratos públicos — Directiva 2014/24/UE — Artículo 10, letra h) — Artículo 12, apartado 4 — Exclusiones específicas relativas a los contratos de servicios — Servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos — Organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro — Servicio de transporte sanitario ordinario y de urgencia — Normativa regional que impone que se recurra prioritariamente a una colaboración entre poderes adjudicadores — Libertad de los Estados miembros en cuanto a la elección de la forma de prestación de servicios — Límites — Obligación de motivación»

En el asunto C-11/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 26 de julio de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de enero de 2019, en el procedimiento entre

Azienda ULSS n. 6 Euganea

y

Pia Opera Croce Verde Padova,

con intervención de:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. S. Rodin, Presidente de Sala, y los Sres. D. Šváby (Ponente) y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Pia Opera Croce Verde Padova, por los Sres. A. Veronese y R. Colagrande, avvocati;

* Lengua de procedimiento: italiano.

– en nombre del Gobierno rumano, por los Sres. C.-R. Canțăr y S.-A. Purza, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y P. Ondrůšek y la Sra. L. Haasbeek, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de resolver mediante auto motivado de conformidad con el artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento;

dicta el siguiente

Auto

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65), en relación con el considerando 28 de esta Directiva, y del artículo 12, apartado 4, de dicha Directiva.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Azienda ULSS n. 6 Euganea (Agencia Unidad Local Sociosanitaria n.º 6 Euganea, Italia; en lo sucesivo, «AULSS n.º 6») y Pia Opera Croce Verde Padova (Obra Pía Cruz Verde de Padua, Italia; en lo sucesivo, «Croce Verde»), en relación con la adjudicación del servicio de transporte sanitario de pacientes en ambulancia y hemodializados desde la AULSS n.º 6 y la Azienda Ospedaliera di Padova (Centro Hospitalario de Padua, Italia).

Marco jurídico

Directiva 2014/24

3 En los considerandos 2, 5, 28, 31 y 33 de la Directiva 2014/24 se expone lo siguiente:

«(2) La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión [Europea] de 3 de marzo de 2010 titulada “Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” […], como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1)], y [con] la Directiva 2004/18/CE 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)], a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Asimismo, es preciso aclarar determinadas nociones y conceptos básicos para garantizar la seguridad jurídica e incorporar determinados aspectos de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la contratación pública.

[…]

(5) Debe recordarse que ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva. […]

[…]

(28) La presente Directiva no debe aplicarse a determinados servicios de emergencia prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, ya que sería difícil preservar la especial naturaleza de estas organizaciones en el caso de que los proveedores de servicios tuvieran que elegirse con arreglo a los procedimientos establecidos en la presente Directiva. Con todo, la exclusión no debe ampliarse más allá de lo estrictamente necesario. Así pues, es preciso establecer explícitamente que no deben excluirse los servicios de transporte de pacientes en ambulancia. En este contexto resulta aún más necesario aclarar que el Grupo CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Vocabulario común de contratos públicos)] 601 "Servicios de transporte por carretera" no incluye los servicios de ambulancia, que se encuentran en la clase CPV 8514. Por ello es conveniente aclarar que los servicios del código CPV 85143000-3[,] que consisten exclusivamente en servicios de transporte de pacientes en ambulancia[,] deben estar sometidos al régimen especial establecido para los servicios sociales y otros servicios específicos ("régimen simplificado"). Por consiguiente, los contratos de prestación de servicios de ambulancia en general deben estar asimismo sometidos al régimen simplificado aunque el valor de los servicios de transporte de pacientes en ambulancia fuera superior al valor de otros servicios de ambulancia.

[…]

(31) Existe una considerable inseguridad jurídica en cuanto a la medida en que los contratos celebrados entre entidades del sector público deben estar regulados por las normas de contratación pública. La correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sido objeto de diferentes interpretaciones por parte de los distintos Estados miembros e incluso por los distintos poderes adjudicadores. Por tanto, hace falta precisar en qué casos los contratos celebrados en el sector público no están sujetos a la aplicación de las normas de contratación pública.

Esta precisión debe guiarse por los principios establecidos en la correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El hecho de que las dos partes de un acuerdo sean poderes públicos no excluye por sí mismo la aplicación de las normas de contratación. No obstante, la aplicación de las normas de contratación pública no debe interferir con la libertad de los poderes públicos para ejercer las funciones de servicio público que le[s] han sido conferidas utilizando sus propios recursos, lo cual incluye la posibilidad de cooperación con otros poderes públicos.

Es preciso asegurar que la cooperación entre entidades públicas exentas no acabe falseando la competencia con respecto a los operadores económicos privados, hasta el punto de situar a un proveedor de servicios privado en una posición de ventaja respecto de sus competidores.

[…]

(33) Los poderes adjudicadores han de poder optar por prestar de manera conjunta sus servicios públicos mediante cooperación sin verse obligados a adoptar una forma jurídica particular. Dicha cooperación puede abarcar todo tipo de actividades relacionadas con la ejecución de los servicios y responsabilidades que hayan sido asignadas a los poderes participantes o que estos hayan asumido, como las tareas obligatorias o facultativas de las autoridades locales o regionales

o los servicios conferidos a organismos específicos de Derecho público. Los servicios prestados por los distintos poderes participantes no han de ser necesariamente idénticos; también pueden ser complementarios.

Los contratos para la prestación conjunta de servicios públicos no han de estar sujetos a la aplicación de las normas establecidas en la presente Directiva, siempre que se hayan celebrado exclusivamente entre poderes adjudicadores, que la aplicación de dicha cooperación esté guiada únicamente por consideraciones de interés público y que ninguna empresa de servicios privada se encuentre en una situación ventajosa frente a sus competidores.

Con el fin de cumplir esas condiciones, la cooperación debe estar basada en un concepto cooperador. Mientras se hayan contraído compromisos de contribuir a la ejecución cooperativa del servicio público de que se trate, no es necesario que todos los poderes participantes asuman la ejecución de las principales obligaciones contractuales. Además, la ejecución de la cooperación, incluidas todas las transferencias financieras entre los poderes adjudicadores participantes, debe únicamente regirse por consideraciones de interés público.»

4 El artículo 2, apartado 1, punto 4, de esta Directiva define «organismo de Derecho público» en los siguientes términos:

«Cualquier organismo que reúna todas las características siguientes:

a) que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil;

b) que esté dotado de personalidad jurídica propia, y

c) que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público, o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichas autoridades u organismos, o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público.»

5 El capítulo I de dicha Directiva, titulado «Ámbito de aplicación y definiciones», contiene una sección 3, dedicada a las «exclusiones», que comprende los artículos 7 a 12 de la misma Directiva.

6 El artículo 10 de la Directiva 2014/24, titulado «Exclusiones específicas relativas a los contratos de servicios», dispone:

«La presente Directiva no se aplicará a aquellos contratos públicos de servicios para:

[…]

h) servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos […] prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro e incluidos en los siguientes códigos CPV: 75250000-3 [servicios de los cuerpos de bomberos y servicios de rescate], 75251000-0 [servicios de los cuerpos de bomberos], 75251100-1 [servicios de extinción de incendios], 75251110-4 [servicios de prevención de incendios], 75251120-7 [servicios de extinción de incendios forestales], 75252000-7 [servicios de rescate], 75222000-8 [servicios de defensa civil], 98113100-9 [servicios relacionados con la seguridad nuclear] y 85143000-3 [servicios de ambulancia], salvo los servicios de transporte en ambulancia de pacientes;

[…]».

7 El artículo 12 de esta Directiva, titulado «Contratos públicos entre entidades del sector público», establece:

«1. Un contrato [público] adjudicado por un poder adjudicador a otra persona jurídica de Derecho público o privado quedará excluido del ámbito de aplicación de la presente Directiva si se cumplen todas y cada una de las condiciones siguientes:

a) que el poder adjudicador ejerza sobre la persona jurídica de que se trate un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios;

b) que más del 80 % de las actividades de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que la controla o por otras personas jurídicas controladas por dicho poder adjudicador, y

c) que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada, con la excepción de las formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que estén impuestas por las disposiciones legales nacionales, de conformidad con los Tratados, y que no ejerzan una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada.

[…]

4. Un contrato celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva, cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

a) que el contrato establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común;

b) que el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público, y

c) que los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación.

[…]»

8 El régimen simplificado mencionado en el considerando 28 de dicha Directiva se define en los artículos 74 a 77 de la propia Directiva.

Derecho italiano

9 El artículo 15, relativo a los «acuerdos entre administraciones públicas», de la legge n. 241 — Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Ley n.º 241, por la que se introducen nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos), de 7 de agosto de 1990 (GURI n.º 192, de 18 de agosto de 1990), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley n.º 241/1990»), dispone en su apartado 1:

«Incluso fuera de los supuestos previstos en el artículo 14, las administraciones públicas podrán celebrar acuerdos entre sí en todo momento para regular el ejercicio de actividades de interés general en régimen de colaboración.»

10 Bajo el título «Principios comunes en materia de exclusiones aplicables a las concesiones, los contratos públicos y los acuerdos entre entidades y poderes adjudicadores del sector público», el artículo 5 del decreto legislativo n. 50 — Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n.º 50, por el que se aprueba el Código de Contratos Públicos), de 18 de abril de 2016 (suplemento ordinario a la GURI n.º 91, de 19 de abril de 2016; en lo sucesivo, «Código de Contratos Públicos»), establece en su apartado 6:

«Un acuerdo celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación del presente Código cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

a) que el acuerdo establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores o las entidades adjudicadoras participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común;

b) que el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público;

c) que los poderes adjudicadores o las entidades adjudicadoras participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación.»

11 El artículo 17 de este Código, titulado «Exclusiones específicas relativas a los contratos públicos y concesiones de servicios», dispone en su apartado 1:

«Las disposiciones del presente código no se aplicarán a aquellos contratos públicos y concesiones de servicios que tengan por objeto:

[…]

h) servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro e incluidos en los siguientes códigos CPV: 75250000-3 [servicios de los cuerpos de bomberos y servicios de rescate], 75251000-0 [servicios de los cuerpos de bomberos], 75251100-1 [servicios de extinción de incendios], 75251110-4 [servicios de prevención de incendios], 75251120-7 [servicios de extinción de incendios forestales], 75252000-7 [servicios de rescate], 75222000-8 [servicios de defensa civil], 98113100-9 [servicios relacionados con la seguridad nuclear] y 85143000-3 [servicios de ambulancia], salvo los servicios de transporte en ambulancia de pacientes;

[…]».

12 El artículo 57, titulado «Servicio de transporte sanitario de emergencia y urgencia», del decreto legislativo n. 117 — Codice del terzo settore (Decreto Legislativo n.º 117, por el que se establece el Código del Tercer Sector), de 3 de julio de 2017 (suplemento ordinario de la GURI n.º 179, de 2 de agosto de 2017), dispone en su apartado 1:

«Los servicios de transporte sanitario de emergencia y urgencia podrán adjudicarse, con carácter prioritario, mediante convenio a las organizaciones de voluntariado que lleven inscritas desde al menos seis meses en el Registro Nacional Único del Tercer Sector, pertenezcan a una red de asociaciones en el sentido del artículo 41, apartado 2, y estén autorizadas con arreglo a la normativa regional en la materia, si esta existe, en los supuestos en que, por la naturaleza específica del servicio, la adjudicación directa garantice la prestación del servicio de interés general, en un sistema de contribución efectiva a una finalidad social y de persecución de los objetivos de solidaridad, en condiciones de eficiencia económica y adecuación, y en la observancia de los principios de transparencia y no discriminación.»

13 La legge regionale n. 26 — Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (Ley Regional n.º 26, sobre Regulación del Sistema Regional de Transporte Sanitario de Socorro y Emergencia), de 27 de julio de 2012 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n.º 61, de 3 de agosto de 2012; en lo sucesivo, «Ley Regional n.º 26/2012»), establece el «sistema regional de transporte de socorro y emergencia».

14 El artículo 1 de esta Ley, titulado «Objeto y finalidad», establece:

«1. La Región del Véneto [(Italia)] regulará el sistema regional de transporte sanitario de socorro, concediendo a las entidades sanitarias y a las asociaciones autorizadas y acreditadas la posibilidad de colaborar en el desarrollo de las actividades de transporte de socorro y emergencia intrínsecamente sanitarias, teniendo en cuenta su distribución territorial, su implantación en el tejido sociosanitario del Véneto y los valores de eficiencia y calidad del servicio prestado, en aras del interés general y del respeto de los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia económica y adecuación.»

15 El artículo 2 de dicha Ley, titulado «Definiciones», dispone en su apartado 1:

«A efectos de la presente Ley, por ["]transporte sanitario de socorro y emergencia["] se entiende la actividad desarrollada con vehículos de socorro por el personal, sanitario y no sanitario, adscrito a tal servicio, en el ejercicio de las siguientes funciones:

a) servicios de transporte de emergencia y urgencia, prestados vehículos de socorro y gestionados por las centrales operativas de coordinación del *servizio urgenze ed emergenze mediche* [(Servicio de Urgencias y Emergencias Médicas, Italia)] (SUEM);

b) servicios de transporte previstos en los *livelli essenziali di assistenza* [(niveles esenciales de asistencia)] (LEA), prestados con vehículos de socorro;

c) servicios de transporte en los que las condiciones clínicas del paciente exijan exclusivamente la utilización de un vehículo de socorro y, en el trayecto, requieran la asistencia de personal sanitario o de otro tipo, adecuadamente formado, y que se garantice la continuidad de los cuidados.»

16 A tenor del artículo 4 de la Ley Regional n.º 26/2012, relativo a la «lista regional»:

«1. Dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, la Junta Regional aprobará una lista regional en la que se inscribirá, en una primera fase de aplicación, a las entidades sanitarias y asociaciones ya autorizadas que lleven desarrollando la actividad de transporte sanitario de emergencia y urgencia en el territorio regional al menos cinco años, por cuenta de las [*unità locali socio-sanitarie* (unidades locales sociosanitarias)] (ULSS) competentes por razón del territorio, sobre la base de los correspondientes contratos o convenios celebrados a tal fin, y que cumplan los requisitos de autorización a los que se refiere la legge regionale n. 22 [— Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (Ley Regional n.º 22, por la que se Autorizan y Habilitan Instalaciones Sanitarias, Sociosanitarias y Sociales), de 16 de agosto de 2002 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n.º 82)] y sus sucesivas modificaciones, en el respeto de la normativa de la Unión en materia de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios.

2. Además de las entidades mencionadas en el apartado 1, se incluirá en la lista regional a que se refiere el citado apartado 1 a los comités de la Cruz Roja Italiana (CRI), en virtud de un acuerdo específico con el Comité Regional del Véneto de dicha entidad, y a los *istituti pubblici di assistenza e beneficienza* [(institutos públicos de asistencia y beneficencia)] (IPAB) que desarrollen actividades de transporte sanitario de emergencia y urgencia, previo acuerdo y declaración sustitutiva sobre el cumplimiento de los requisitos de autorización previstos por la Ley Regional [n.º 22] y sus sucesivas

modificaciones y de los requisitos indicados por la Junta Regional, en virtud del artículo 3, apartado 2, en el respeto de la normativa de la Unión en materia de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios.

3. La lista regional a que se refiere el apartado 1 se actualizará con periodicidad anual para incluir nuevas entidades sanitarias y asociaciones que satisfagan los requisitos de autorización y acreditación contemplados en la Ley Regional [n.º 22] y sus sucesivas modificaciones.

4. Las entidades inscritas en la lista regional quedarán sujetas a comprobaciones periódicas, dirigidas a acreditar la concurrencia y el cumplimiento continuado de los requisitos.»

17 El artículo 5 de esta Ley, relativo a la «organización de la actividad de transporte sanitario de socorro y emergencia», dispone lo siguiente:

«1. La actividad de transporte sanitario de socorro y emergencia será realizada por las [ULSS] y por las entidades inscritas en la lista regional contemplada en el artículo 4.

2. Las relaciones con las [ULSS] y las modalidades de participación en la actividad de socorro y emergencia de las entidades inscritas en la lista regional contemplada en el artículo 4 se regularán mediante los correspondientes convenios, celebrados sobre la base de un modelo estándar aprobado por la Junta Regional y publicados de conformidad con lo previsto en la normativa estatal y europea en vigor en materia de contratos públicos.

3. Los convenios mencionados en el apartado 2 preverán un sistema presupuestario definido conforme a criterios basados en la aplicación de costes estándar determinados por la Junta Regional y actualizados cada tres años.

[…]

5. Cuando no pueda garantizarse el servicio de transporte sanitario de socorro y emergencia a través de las entidades inscritas en la lista regional contemplada en el artículo 4, las [ULSS] podrán encomendárselo, con carácter oneroso, a entidades elegidas mediante procedimientos de contratación pública, respetando lo establecido en la normativa estatal y europea en vigor en materia de contratos públicos, que cumplan los requisitos idóneos para garantizar niveles adecuados de calidad y valorizar la función social del servicio.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

18 En 2017, la AULSS n.º 6 convocó una licitación, conforme al criterio de la oferta económicamente más ventajosa, para la adjudicación de un contrato relativo al servicio de transporte sanitario de pacientes en ambulancia y hemodializados, por un período de cinco años con la posibilidad de un año adicional (en lo sucesivo, «licitación controvertida»). Se estimó que el valor anual de este contrato era de 5 043 560 euros, lo que suponía 25 217 800 euros para todo el quinquenio.

19 La Croce Verde impugnó ante el Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto, Italia) la resolución de la AULSS n.º 6 de optar por una contratación pública en lugar de por una colaboración entre entidades del sector público. Alegó que, cuando se dan las condiciones necesarias para establecer tal colaboración, la Ley Regional n.º 26/2012 obliga a celebrar un convenio, regulado en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 y en el artículo 5, apartado 6, del Código de Contratos Públicos, con la entidad pública autorizada, sin que sea necesario recurrir a la adjudicación mediante contrato público, ni siquiera un contrato público sometido al régimen simplificado al que se refieren el artículo 10, letra h), de esta Directiva y el artículo 17, apartado 1, letra h), del citado Código.

20 A este respecto, la Croce Verde adujo que es no una simple asociación de Derecho privado dedicada al voluntariado, sino una entidad pública no económica, y más concretamente, un IPAB. Afirmó que, en tal concepto, venía contribuyendo desde hacía más de un siglo a la asistencia sanitaria de los habitantes del territorio de Padua (Italia), encargándose principalmente del transporte, sin ánimo de lucro, de heridos y enfermos. Además, indicó que tenía atribuido el servicio de urgencias y emergencias médicas de la AULSS n.º 6 mediante convenio celebrado el 22 de diciembre de 2017 con arreglo a la Ley Regional n.º 26/2012. Por otra parte, a raíz de una licitación convocada en 2010, que se prorrogó en dos ocasiones y expiró el 31 de marzo de 2018, también se le adjudicó el servicio de transporte ordinario.

21 No obstante, el Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto) consideró que los artículos 10 y 74 de la Directiva 2014/24 y el artículo 17, apartado 1, letra h), del Código de Contratos Públicos establecen que el contrato de transporte en ambulancia sin carácter de urgencia ha de adjudicarse mediante licitación.

22 Con todo, como dicho tribunal estimó el motivo de recurso basado en la falta de habilitación de la AULSS n.º 6 para organizar la licitación controvertida, esta interpuso, en relación con este extremo, un recurso de apelación contra la sentencia del Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Véneto) ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia).

23 El órgano jurisdiccional remitente, que ha desestimado el recurso de apelación principal, aún debe pronunciarse sobre la oposición al recurso y la impugnación de la sentencia apelada, en cuyo marco la Croce Verde ha reiterado la argumentación que formuló en primera instancia.

24 El órgano jurisdiccional remitente considera que procede distinguir, por un lado, el servicio de socorro sanitario de emergencia y, por otro lado, el servicio de transporte en ambulancia. Opina que el artículo 10 de la Directiva 2014/24, en relación con el considerando 28 de esta, y el artículo 17, apartado 1, letra h), del Código de Contratos Públicos excluyen de las normas de contratación pública el servicio de socorro sanitario de emergencia, que, para las organizaciones sin ánimo de lucro, consiste en transportar en ambulancia y prestar los primeros auxilios a un paciente en situación de emergencia. En cambio, el servicio de transporte en ambulancia, al carecer de carácter urgente, está sujeto al «régimen simplificado» establecido en los artículos 74 a 77 de la Directiva 2014/24, siempre que, como sucede en el asunto principal, su valor sea por lo menos igual al umbral de 750 000 euros contemplado en la Directiva 2014/24.

25 Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente estima que, a tenor del artículo 5 de la Ley Regional n.º 26/2012, el transporte de «socorro y emergencia» en ambulancia, cuando no pueda ser prestado directamente por las ULSS, deberá ser efectuado por las entidades inscritas en la lista regional a que se refiere el artículo 4 de esta Ley y que las relaciones con las ULSS y las modalidades de ejecución de dicho servicio deberán regularse mediante convenios *ad hoc*. Además, el contrato relativo a la actividad de transporte sanitario de socorro y emergencia en ambulancia solo puede adjudicarse a través de una licitación pública cuando esa actividad no pueda ser garantizada por las entidades inscritas en dicha lista regional.

26 Por otra parte, en virtud del artículo 2 de la Ley Regional n.º 26/2012, el ámbito de aplicación del régimen de adjudicación del contrato relativo al servicio de «transporte de socorro y emergencia» incluye la actividad desarrollada con vehículos de socorro, entre otros, por el personal sanitario, consistente, en particular, en «servicios de transporte previstos en los *livelli essenziali di assistenza* [niveles esenciales de asistencia] (LEA), prestados con vehículos de socorro» y en «servicios de transporte en los que las condiciones clínicas del paciente exijan exclusivamente la utilización de un vehículo de socorro y, en el trayecto, requieran la asistencia de personal sanitario o de otro tipo, adecuadamente formado, y que se garantice la continuidad de los cuidados». Según el órgano

jurisdiccional remitente, las actividades comprendidas en dicho régimen son, por lo tanto, actividades, sobre todo en el último supuesto, que no parecen estar comprendidas en el transporte de emergencia, sino en el transporte ordinario de pacientes.

27 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente estima que el servicio controvertido en el litigio principal puede calificarse de «servicio de transporte ordinario» o de «servicio de transporte sanitario de socorro», y no de «servicio de transporte sanitario de emergencia». Por lo tanto, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Regional n.º 26/2012, el órgano jurisdiccional remitente considera que el poder adjudicador solo puede recurrir a una licitación en caso de que resulte imposible adjudicar directamente el contrato mediante convenio.

28 Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la compatibilidad del artículo 5 de la Ley Regional n.º 26/2012 con el Derecho de la Unión cuando esa disposición se aplica a servicios distintos de los servicios de transporte sanitario de socorro y emergencia. Las dudas atañen igualmente al supuesto en que la adjudicación directa del contrato constituye la puesta en práctica de una colaboración entre poderes adjudicadores.

29 El órgano jurisdiccional remitente señala que, en virtud del artículo 15 de la Ley n.º 241/1990, las administraciones públicas pueden recurrir en todo momento al instrumento del convenio con el fin de celebrar acuerdos entre sí para regular el ejercicio de actividades de interés general en régimen de colaboración. Sin embargo, tal colaboración entre administraciones públicas no puede menoscabar el objetivo principal de las normas de la Unión aplicables en materia de contratos públicos, a saber, la libre circulación de servicios y la apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros.

30 El artículo 5, apartado 6, del Código de Contratos Públicos confirma la exclusión de la aplicación de las normas de contratación pública cuando se cumplan los requisitos que establece. Pues bien, ese parece ser el caso en el presente asunto. La AULSS n.º 6 y la Croce Verde tienen como objetivos comunes hacer participar a las entidades inscritas en la lista regional contemplada en el artículo 4 de la Ley Regional n.º 26/2012 y valorizar el voluntariado. Además, la Croce Verde está incluida en dicha lista regional en su calidad de IPAB. Por último, ejerce una parte mínima de su actividad en el mercado del servicio de transporte sanitario de socorro y emergencia.

31 El órgano jurisdiccional remitente señala, no obstante, que el artículo 15 de la Ley n.º 241/1990 y el artículo 5, apartado 6, del Código de Contratos Públicos se limitan a presentar la colaboración entre entidades del sector público como una alternativa a la contratación pública y no la imponen como una modalidad prioritaria. El acuerdo entre poderes adjudicadores es, pues, una opción que se ofrece a estos y requiere un pacto bilateral entre las partes contratantes. De ello se deduce que un poder adjudicador solo puede expresar su voluntad de llevar a cabo tal colaboración, pero no puede obligar a otro poder adjudicador a decantarse por esta opción. El órgano jurisdiccional remitente señala, a este respecto, que, en el presente asunto, la AULSS n.º 6 no tenía la intención de hacer uso de esta facultad, ya que decidió convocar la licitación controvertida.

32 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente estima que el artículo 5 de la Ley Regional n.º 26/2012 no puede obligar al poder adjudicador a motivar su decisión de adjudicar mediante licitación el contrato relativo al servicio de que se trata en el litigio principal. Tal exigencia de motivación solo puede justificarse en el supuesto de que el poder adjudicador pretenda proceder a una adjudicación directa al término de negociaciones bilaterales, puesto que el referido procedimiento no permite disponer de elementos de comparación que posibiliten identificar la oferta económicamente más ventajosa.

33 Por el contrario, un procedimiento de licitación garantiza el respeto de los principios del Derecho de la Unión de imparcialidad, publicidad, transparencia, participación e igualdad de trato por medio de la comparación de varias ofertas en virtud del criterio de la oferta económicamente más ventajosa.

34 Así pues, si el Derecho de la Unión no califica intereses generales diferentes y concomitantes, como la valorización del voluntariado, no puede justificarse el recurso a la adjudicación directa del contrato mediante un convenio. Este parece ser el caso en el presente asunto, puesto que la Croce Verde afirma ser la única entidad habilitada en la región del Véneto que goza de la condición de organismo público, lo que excluiría toda competencia y comparación entre los potenciales operadores interesados en la prestación del servicio que es objeto del litigio principal. En cambio, al igual que las demás organizaciones de voluntariado inscritas en la lista regional contemplada en el artículo 4 de la Ley Regional n.º 26/2012, la Croce Verde tiene pleno derecho, como operador económico, a participar en la licitación controvertida y, en el marco de esta, podría aducir el carácter ventajoso de su oferta.

35 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Cuando ambas partes son entidades públicas, ¿se oponen el considerando 28 y los artículos 10 y 12, apartado 4, de la Directiva [2014/24] a la aplicación del artículo 5 de la Ley Regional [n.º 26/2012], en relación con los artículos 1 [a] 4 de esta, sobre la base de la colaboración entre entidades públicas establecida en el citado artículo 12, apartado 4, de esta Directiva, en el artículo 5, apartado 6, del [Código de Contratos Públicos] y en el artículo 15 de la Ley n.º 241/1990?

2) Cuando ambas partes son entidades públicas, ¿se oponen el considerando 28 y los artículos 10 y 12, apartado 4, de la Directiva [2014/24] a la aplicación de las disposiciones de la Ley Regional [n.º 26/2012], sobre la base de la colaboración entre entidades públicas establecida en el citado artículo 12, apartado 4, de esta Directiva, en el artículo 5, apartado 6, del [Código de Contratos Públicos] y en el artículo 15 de la Ley n.º 241/1990, en el sentido limitado de que el poder adjudicador queda obligado a manifestar los motivos por los que adoptó la decisión de adjudicar el servicio de transporte sanitario ordinario mediante licitación, en lugar de hacerlo por adjudicación directa mediante convenio?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

36 En virtud del artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o cuando la respuesta a tal cuestión prejudicial no suscite ninguna duda razonable, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado.

37 Procede aplicar esta disposición en el presente asunto.

Sobre la primera cuestión prejudicial

38 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 10, letra h), y 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa regional que supedita la contratación pública al hecho de que una colaboración entre entidades del sector público no permita garantizar el servicio de transporte sanitario ordinario.

39 Como el Tribunal de Justicia señaló en la sentencia de 3 de octubre de 2019, Irgita (C-285/18, en lo sucesivo, «sentencia Irgita», EU:C:2019:829), apartado 41, la Directiva 2014/24 tiene por objeto, como se expone en su considerando 1, coordinar los procedimientos de contratación nacionales por encima de determinado valor.

40 Del apartado 43 de la sentencia Irgita se desprende que el artículo 12, apartado 1, de esta Directiva, relativo a las operaciones internas, también denominadas «contratos *in house*», y que se limita, por lo tanto, a precisar las condiciones que un poder adjudicador debe respetar cuando desea celebrar una operación interna, solo tiene el efecto de facultar a los Estados miembros a excluir una operación de este tipo del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24.

41 Por consiguiente, esta disposición no puede privar a los Estados miembros de la libertad de privilegiar una forma de prestación de servicios, ejecución de obras o suministro de materiales en detrimento de otras. En efecto, esta libertad implica una elección que se realiza en una fase anterior a la de la adjudicación de un contrato y que no puede, por ello, estar incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24 (sentencia Irgita, apartado 44).

42 La libertad de los Estados miembros en cuanto a la elección de la forma de prestación de servicios mediante la que los poderes adjudicadores subvendrán a sus propias necesidades se deriva también del considerando 5 de la Directiva 2014/24, que establece que «ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva» y confirma, de este modo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior a la citada Directiva (sentencia Irgita, apartado 45).

43 Así, al igual que la Directiva 2014/24 no obliga a los Estados miembros a recurrir a un procedimiento de contratación pública, tampoco los puede obligar a realizar una operación interna cuando se cumplen las condiciones previstas en el artículo 12, apartado 1 (sentencia Irgita, apartado 46).

44 Además, como el Tribunal de Justicia señaló en el apartado 47 de la sentencia Irgita, la libertad que se da a los Estados miembros se pone de relieve más claramente en el artículo 2, apartado 1, 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 (DO 2014, L 94, p. 1), a tenor del cual:

«La presente Directiva reconoce el principio de libertad de administración de las autoridades nacionales, regionales y locales, de conformidad con el Derecho nacional y de la Unión. Dichas autoridades tienen libertad para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios, en particular garantizando un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos.

Dichas autoridades podrán optar por realizar sus funciones de interés público con recursos propios o en colaboración con otras autoridades o confiarlas a operadores económicos.»

45 La libertad de que disponen los Estados miembros en cuanto a la elección de la modalidad de gestión que consideran más adecuada para la ejecución de obras o la prestación de servicios no puede, sin embargo, ser ilimitada. Por el contrario, debe ejercerse respetando las normas fundamentales del Tratado FUE, en particular la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estas, como la igualdad de trato, la no discriminación, el reconocimiento mutuo, la proporcionalidad y la transparencia (sentencia Irgita, apartado 48).

46 En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 50 de la sentencia Irgita, que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una regla nacional por la que un Estado miembro supedita la celebración de una operación interna, en particular, a la condición de que la adjudicación de un contrato público no permita garantizar la calidad de los servicios prestados, su disponibilidad o su continuidad, siempre que la opción en favor

de un modo de prestación de servicios en particular, elegida en una fase anterior a la de la adjudicación del contrato público, respete los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

47 De las consideraciones anteriores se desprende, en primer lugar, que la libertad de los Estados miembros en cuanto a la elección de la forma de prestación de servicios mediante la que los poderes adjudicadores subvendrán a sus propias necesidades los autoriza, *mutatis mutandis*, a supeditar la adjudicación de un contrato público a la imposibilidad de sellar una colaboración entre poderes adjudicadores con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24.

48 A tenor de esta disposición, solo puede establecerse una colaboración entre poderes adjudicadores cuando el contrato establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se presten de modo que se logren los objetivos que tienen en común, cuando el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público y cuando los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación.

49 A este respecto, procede señalar, al igual que la Comisión en sus observaciones escritas, que, aunque la Croce Verde es un IPAB, no es seguro que ello la convierta en un «organismo de Derecho público» en el sentido del artículo 2, apartado 1, punto 4, de la Directiva 2014/24.

50 Corresponde asimismo al órgano jurisdiccional remitente cerciorarse de que el artículo 5, apartados 2 y 3, de la Ley Regional n.º 26/2012 sea apto, efectivamente, para demostrar la existencia de una cooperación entre poderes adjudicadores, en la medida en que, a tenor de dicha disposición, las relaciones entre las ULSS y las entidades inscritas en la lista regional contemplada en el artículo 4 de esta Ley y que participan en la actividad de socorro y de emergencia se rigen por convenios específicos, celebrados sobre la base de un modelo estándar aprobado por la Junta Regional.

51 En segundo lugar, la libertad de los Estados miembros en cuanto a la elección de la forma de prestación de servicios mediante la que los poderes adjudicadores subvendrán a sus propias necesidades los autoriza, en el marco de los servicios de defensa civil, de protección civil y de prevención de riesgos, a dar prioridad a la contratación, con organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, sujeta al régimen simplificado definido en los artículos 74 a 77 de la Directiva 2014/24, siempre que se cumplan las condiciones contempladas en el artículo 10, letra h), de esta Directiva.

52 A este respecto, debe recordarse que el artículo 10, letra h), de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que la excepción a la aplicación de las normas de contratación pública que establece incluye la atención y asistencia de pacientes en situación de emergencia en un vehículo de socorro por un técnico en transporte y emergencias sanitarias/socorrista, comprendida en el código CPV 75252000-7 (servicios de rescate), y el transporte en ambulancia cualificado, comprendido en el código CPV 85143000-3 (servicios de ambulancia), siempre que el transporte en ambulancia cualificado lo realice efectivamente personal con formación adecuada en primeros auxilios y esté destinado a un paciente cuyo estado de salud pueda agravarse durante el transporte (sentencia de 21 de marzo de 2019, Falck Rettungsdienste y Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, apartado 51). Dicha exclusión supone, además, que el servicio de ambulancia sea prestado por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro en el sentido de dicha disposición y que se caracterice una situación de urgencia (auto de 20 de junio de 2019, Italy Emergenza y Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza «Croce Verde», C-424/18, EU:C:2019:528, apartado 28).

53 Por último, en los dos supuestos mencionados en los apartados 47 y 51 del presente auto, corresponde a los Estados miembros, en el ejercicio de su libertad de elección de la forma de prestación de servicios mediante la que los poderes adjudicadores subvendrán a sus propias necesidades, velar por que se respeten los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia (sentencia Irgita, apartado 48).

54 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 10, letra h), y 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa regional que supedita la contratación pública al hecho de que una colaboración entre entidades del sector público no permita garantizar el servicio de transporte sanitario ordinario, siempre que la opción en favor de un modo de prestación de servicios en particular, elegida en una fase anterior a la de la adjudicación del contrato público, respete los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

55 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 10, letra h), y 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa regional que obliga al poder adjudicador a motivar su decisión de adjudicar mediante licitación un contrato relativo al servicio de transporte sanitario ordinario en lugar de adjudicarlo directamente mediante un convenio celebrado con otro poder adjudicador.

56 Como se desprende de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, ni el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 ni el artículo 12, apartado 4, de esta se oponen a una normativa regional que solo prevé la adjudicación de un contrato público con carácter subsidiario y excepcional.

57 Por lo tanto, el Derecho de la Unión, en particular los artículos 10, letra h), y 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24, no se opone a una normativa regional que imponga al poder adjudicador demostrar que no se cumplen las condiciones para aplicar estas disposiciones.

58 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 10, letra h), y 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa regional que obliga al poder adjudicador a motivar su decisión de adjudicar mediante licitación un contrato relativo al servicio de transporte sanitario ordinario en lugar de adjudicarlo directamente mediante un convenio celebrado con otro poder adjudicador.

Costas

59 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, hayan presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Novena) declara:

1) **Los artículos 10, letra h), y 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa regional que supedita la contratación pública al hecho de que una colaboración entre entidades del sector público no permita garantizar el servicio de transporte sanitario ordinario, siempre que la opción en favor de un modo de prestación de**

servicios en particular, elegida en una fase anterior a la de la adjudicación del contrato público, respete los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

2) **Los artículos 10, letra h), y 12, apartado 4, de la Directiva 2014/24 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa regional que obliga al poder adjudicador a motivar su decisión de adjudicar mediante licitación un contrato relativo al servicio de transporte sanitario ordinario en lugar de adjudicarlo directamente mediante un convenio celebrado con otro poder adjudicador.**

Firmas