Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 22 de octubre de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Contratos públicos de servicios — Directiva 2004/18/CE — Artículo 23, apartado 2 — Gestión de servicios públicos de salud — Prestación de servicios de salud que corresponden a hospitales públicos en centros privados — Exigencia de que las prestaciones se ejecuten en un término municipal concreto»

En el asunto C-552/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao, mediante auto de 30 de septiembre de 2013, recibido en el Tribunal de Justicia el 25 de octubre de 2013, en el procedimiento entre

Grupo Hospitalario Quirón, S.A.,

y

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (Ponente), y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de abril de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Grupo Hospitalario Quirón, S.A., por los Sres. J. Cabrera Ayala e I. Millán Fernández, abogados;

— en nombre del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, por la Sra. L. Pérez Ovejero, en calidad de agente;

— en nombre del Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, por los Sres. L. Galdos Tobalina y A. Arenaza Artabe, abogados;

* Lengua de procedimiento: español.

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. L. Banciella Rodríguez-Miñón, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. A. Tokár y la Sra. E. Sanfrutos Cano, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de junio de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos y, en particular, del artículo 23, apartado 2, de 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 L 134, p. 114).

2 Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre, por un lado, el Grupo Hospitalario Quirón, S.A. (en lo sucesivo, «Grupo Hospitalario Quirón»), y, por otro lado, el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y el Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, que tiene por objeto la regularidad de un requisito incluido en dos convocatorias de licitación publicadas por ese Departamento.

Marco jurídico

3 El considerando 2 de la Directiva 2004/18 expone:

«La adjudicación de contratos celebrados en los Estados miembros por cuenta de autoridades estatales, regionales o locales y otros organismos de derecho público está supeditada al acatamiento de los principios del Tratado y, en particular, los principios de la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como de los principios que de estas libertades se derivan, como son el principio de igualdad de trato, el principio de no discriminación, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia. [...]»

4 El artículo 1 de esa Directiva, que lleva por título «Definiciones», dispone:

«[...]

2.

a) Son “contratos públicos” los contratos onerosos y celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios en el sentido de la presente Directiva.

[...]

d) Son “contratos públicos de servicios” los contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los que se refiere el anexo II.

[...]

4. La “concesión de servicios” es un contrato que presente las mismas características que el contrato público de servicios, con la salvedad de que la contrapartida de la prestación de servicios consista, o bien únicamente en el derecho a explotar el servicio, o bien en dicho derecho acompañado de un precio.

[...]»

5 El artículo 2 de la misma Directiva, que lleva por título «Principios de adjudicación de contratos», establece:

«Los poderes adjudicadores darán a los operadores económicos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y obrarán con transparencia.»

6 Con arreglo al artículo 7 de la Directiva 2004/18, que lleva por título «Importes de los umbrales de los contratos públicos», en su versión adaptada por el Reglamento (CE) nº 1177/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009 (DO L 314, p. 64), aplicable *ratione temporis* al procedimiento de que se trata en el litigio principal, esa Directiva se aplicará a los contratos públicos de servicios, adjudicados por los poderes adjudicadores distintos de las autoridades gubernamentales centrales y cuyo valor estimado, sin incluir el impuesto sobre el valor añadido (IVA), sea igual o superior a 193 000 euros.

7 El artículo 21 de la Directiva 2004/18, que lleva por título «Contratos de servicios que figuran en el anexo II B», es del tenor siguiente:

«La adjudicación de contratos que tengan por objeto servicios que figuren en el anexo II B sólo estará sujeta al artículo 23 y al apartado 4 del artículo 35.»

8 Con arreglo al anexo II B de la citada Directiva, los servicios de salud están comprendidos en la categoría 25 de ese anexo, que lleva por título «Servicios sociales y de salud».

9 El artículo 23 de dicha Directiva, que lleva por título «Especificaciones técnicas», establece, en su apartado 2:

«Las especificaciones técnicas deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores y no tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

10 En la documentación remitida al Tribunal de Justicia consta que, en el País Vasco, la prestación de los servicios públicos de salud se efectúa sobre la base de un sistema de organización territorial y de reparto en áreas de salud. Con arreglo al citado sistema, los pacientes del servicio público de salud están adscritos a un hospital público, denominado «hospital de referencia», situado en el área de salud correspondiente.

11 Con el fin de aliviar la carga de trabajo de los centros hospitalarios públicos y reducir los períodos de espera de los pacientes adscritos a dichos centros y que necesitan atención médica que los servicios públicos de salud no pueden prestar en un plazo razonable, las autoridades competentes establecieron un mecanismo de colaboración con centros de salud y hospitales privados, con arreglo al cual se externalizan determinados servicios públicos de atención médica de apoyo que pasan a realizar esos centros privados, sobre una base contractual y tras la adjudicación de un contrato público de servicios. De ese modo, esos centros privados ponen a disposición del servicio público de salud sus infraestructuras y sus medios técnicos y humanos, en particular, enfermeros y asistentes, con el fin de

contribuir a llevar a cabo las tareas del sistema de servicio público de salud. No obstante, las intervenciones quirúrgicas y las demás actuaciones médicas se llevan a cabo por cirujanos pertenecientes al servicio público de salud, que se desplazan a tal efecto a los citados centros privados.

12 En esas circunstancias, el 15 de diciembre de 2010, la Directora Territorial de Vizcaya del Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco aprobó los pliegos, el gasto y el expediente del contrato administrativo de gestión de servicios públicos relativos a «procedimientos quirúrgicos de cirugía menor, general y digestiva, ginecología, urología y traumatología y cirugía ortopédica» para pacientes adscritos a los hospitales públicos de Basurto, situado en el término municipal de Bilbao, y de Galdakao, situado en el término municipal de Galdakao. El contrato se adjudicaría sobre la base de una licitación abierta y la convocatoria para la presentación de candidaturas fue publicada en el *Boletín Oficial del País Vasco* de 31 de enero de 2011. El valor estimado del contrato, consideradas las eventuales prórrogas, ascendía a 5 841 041,84 euros (en lo sucesivo, «contrato nº 21/2011»).

13 El 10 de mayo de 2011, la misma autoridad pública aprobó el pliego de condiciones, el coste y el expediente del contrato de gestión de servicios públicos relativos a «procedimientos quirúrgicos de oftalmología», para pacientes adscritos al hospital público de Galdakao. El contrato se adjudicaría mediante procedimiento abierto y la convocatoria para la presentación de candidaturas fue publicada en el *Boletín Oficial del País Vasco* de 14 de junio de 2011. El valor estimado del contrato, consideradas las eventuales prórrogas, ascendía a 6 273 219,53 euros (en lo sucesivo, «contrato nº 50/2011»).

14 Tanto en el caso del contrato nº 21/2011 como en el del contrato nº 50/2011, el adjudicatario-prestador de servicios sería remunerado directamente por el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco en su condición de poder adjudicador.

15 Los pliegos de condiciones técnicas relativos a ambos contratos precisan, en el punto relativo a las exigencias mínimas, que lleva por título «Ubicación»:

«Atendiendo a la necesidad de facilitar estos servicios con la proximidad necesaria a los pacientes y su entorno familiar, a las posibilidades y tiempo de viaje en transporte público, así como a minimizar la necesidad de desplazamientos de los facultativos de los Hospitales [...], los centros sanitarios ofertados deberán estar ubicados en el municipio de Bilbao».

16 En consecuencia, con arreglo a los pliegos de condiciones de los citados contratos, el lugar de ejecución de las prestaciones correspondientes a aquellos sería exclusivamente el término municipal de Bilbao.

17 El Grupo Hospitalario Quirón, propietario de un hospital general privado situado en el término municipal de Erandio, impugnó las dos convocatorias de licitación relativas a los contratos nºs 21/2011 y 50/2011, inicialmente por vía administrativa y posteriormente por la vía contenciosa. Alegó que la exigencia de que las prestaciones contempladas por ambas licitaciones se ejecuten en el término municipal de Bilbao era contraria a los principios de igualdad de trato, de libre acceso a las licitaciones y de libre competencia.

18 El órgano jurisdiccional remitente señala que el hospital del Grupo Hospitalario Quirón cumple todos los requisitos establecidos en el pliego de especificaciones técnicas de los citados contratos, excepto que no se encuentra ubicado en el municipio de Bilbao, sino en el municipio de Erandio, colindante al primero. No obstante, los municipios de Bilbao y Erandio, junto con otros más, conforman lo que se denomina «gran Bilbao» o «área metropolitana de Bilbao». Por otro lado, no existen antecedentes de concursos públicos concertados por el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco en los que se haya exigido que los servicios de salud de que se trata se presten en una localidad determinada.

19 El órgano jurisdiccional remitente precisa que no se exige formalmente a los licitadores que posean o sean propietarios de instalaciones hospitalarias situadas en el término municipal de Bilbao, sino únicamente que estén en condiciones de prestar los servicios de salud objetos de los contratos nºs 21/2011 y 50/2011 en instalaciones situadas en ese término municipal, con independencia del título jurídico en virtud del cual las utilicen. No obstante, *de facto*, resulta cierto que, abstracción hecha de los costes inherentes al disfrute de dichas instalaciones, los únicos candidatos que pueden concurrir al concurso son los operadores sanitarios establecidos en Bilbao, pues el resto de los operadores no podrán contar con las instalaciones y el personal adecuado en el tiempo que medió desde que se convocó el concurso hasta que se cerró el plazo para la presentación de las ofertas.

20 Según el órgano jurisdiccional remitente, el requisito relativo a la ubicación incluido en los pliegos de condiciones de los citados contratos restringe la competencia y viola el principio de libre acceso de los licitadores a las licitaciones, en un modo que no puede justificarse como una necesidad imperiosa. En efecto, los términos municipales colindantes de Erandio y de Bilbao pertenecieron al mismo término municipal entre el año 1924 y el año 1982 y forman, actualmente, junto con otros términos municipales, el área metropolitana de Bilbao. Además, al hospital del Grupo Hospitalario Quirón se puede acceder fácilmente desde el término municipal de Bilbao utilizando los medios de transporte público.

21 Además, los servicios de salud objeto del contrato nº 21/2011 se destinan no sólo a los pacientes adscritos al hospital público de Basurto, situado en el término municipal de Bilbao, sino también a los pacientes adscritos al hospital público de Galdakao, situado en el término municipal de Galdakao, distinto del de Bilbao. Los servicios objeto del contrato nº 50/2011 se destinan únicamente a los pacientes adscritos al hospital público de Galdakao. En consecuencia, existe una gran probabilidad de que los pacientes a los que se van dirigidos los servicios objeto de esos contratos residan principalmente en un término municipal distinto del de Bilbao, de modo que la alegación basada en el lugar de residencia de los pacientes carece de fundamento.

22 En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que el requisito controvertido no puede considerarse compatible con el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2004/18.

23 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Resulta compatible con el Derecho de la Unión Europea la exigencia en los contratos administrativos de gestión de servicios públicos de asistencia sanitaria, que la prestación sanitaria objeto del concurso sea prestada *únicamente* en un municipio concreto, que puede no ser el domicilio de los pacientes?»

Sobre la cuestión prejudicial

24 En primer lugar, procede señalar que, como se desprende de la documentación remitida al Tribunal de Justicia, los dos contratos nºs 21/2011 y 50/2011 constituyen contratos públicos de servicios, en el sentido del artículo 1, apartado 2, letras a) y d), de la Directiva 2004/18, cuyos importes superan el umbral previsto en el artículo 7 de ésta, y no concesiones de servicios, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de esa misma Directiva, en la medida en que la remuneración del adjudicatario está plenamente garantizada por el poder adjudicador, que asume también el riesgo económico.

25 Procede señalar asimismo que, como se desprende que los apartados 7 y 8 de la presente sentencia, dichos contratos, que se refieren a servicios de salud, están sujetos únicamente a lo dispuesto en los artículos 23 y 35, apartado 4, de la Directiva 2004/18.

26 En segundo lugar, procede señalar, por un lado, que el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2004/18, disposición a la que están sujetos los citados contratos y que constituye una expresión del principio de igualdad de trato, enuncia que las especificaciones técnicas deben permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores.

27 Por otro lado, como se desprende del apartado 15 de la presente sentencia, los pliegos de condiciones técnicas de los dos contratos de que se trata en el litigio principal se refieren a la necesidad de garantizar la proximidad y la accesibilidad del centro hospitalario privado de apoyo seleccionado, en interés de los pacientes, de sus allegados y del personal médico que ha de desplazarse hacia dicho centro, criterios inherentes a la naturaleza de los servicios solicitados.

28 Pues bien, la exigencia de que un centro de ese tipo deba estar situado imperativamente en un término municipal concreto que debe ser el lugar de prestación exclusivo de los servicios médicos de que se trata, prevista en las cláusulas administrativas particulares y las especificaciones técnicas de los contratos n^{os} 21/2011 y 50/2011, constituye, habida cuenta de la situación geográfica del asunto principal, una obligación de ejecución territorial que no sirve para alcanzar el objetivo enunciado en el apartado anterior de la presente sentencia, a saber, garantizar la proximidad y la accesibilidad del centro hospitalario privado de apoyo, en interés de los pacientes, de sus allegados y del personal médico que ha de desplazarse hacia dicho centro, garantizando al mismo tiempo un acceso igual y no discriminatorio a esos contratos de todos los licitadores.

29 Teniendo en cuenta la situación geográfica de que se trata en el litigio principal, una exigencia de ubicación geográfica, como la formulada en las cláusulas administrativas particulares y las especificaciones técnicas de los contratos n^{os} 21/2011 y 50/2011, produce como efecto excluir automáticamente a los licitadores que no pueden prestar los servicios de que se trata en un centro situado en un término municipal concreto, aun cuando cumplan eventualmente los demás requisitos establecidos en los pliegos de condiciones y las especificaciones técnicas de los contratos en cuestión.

30 El órgano jurisdiccional remitente señala que en esa situación se halla la demandante en el litigio principal, cuyo centro cumple todos los requisitos, incluidos los de proximidad y accesibilidad, a excepción de la exigencia de ubicación en el territorio del término municipal de Bilbao toda vez que dicho centro está situado en un término municipal colindante con este último.

31 A este respecto procede señalar también que, como observa el órgano jurisdiccional remitente, numerosos pacientes que deberían beneficiarse de los servicios que han de prestarse en el centro privado del adjudicatario tienen su domicilio fuera del término municipal en el que debe situarse dicho centro con arreglo a la cláusula de localización de que se trata.

32 En consecuencia, dicha exigencia no garantiza un acceso igual y no discriminatorio de todos los licitadores a los dos contratos de que se trata en el litigio principal, que pueden garantizar la proximidad y la accesibilidad del centro hospitalario privado de apoyo, ya que a esos contratos únicamente pueden acceder los licitadores en condiciones de prestar los servicios en cuestión en un centro situado en el término municipal designado en los anuncios de licitación correspondientes. Por tanto, resulta contraria al artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2004/18.

33 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2004/18 se opone a una exigencia como la controvertida en el litigio principal, formulada como prescripción técnica en las convocatorias de licitación relativas a la prestación de servicios de salud, según la cual las prestaciones médicas objeto de las licitaciones deben ser efectuadas por centros hospitalarios privados situados exclusivamente en un término municipal concreto, que puede no ser el del domicilio de los pacientes a los que van dirigidas esas prestaciones, ya que esa exigencia implica una exclusión automática de los licitadores que no pueden prestar esos servicios en un centro de ese tipo situado en dicho término municipal pero que cumplen todos los demás requisitos de las citadas licitaciones.

Costas

34 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia, distintos de aquellos en que hayan incurrido dichas partes, no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 23, apartado 2, de 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, se opone a una exigencia como la controvertida en el litigio principal, formulada como prescripción técnica en las convocatorias de licitación relativas a la prestación de servicios de salud, según la cual las prestaciones médicas objeto de las licitaciones deben ser efectuadas por centros hospitalarios privados situados exclusivamente en un término municipal concreto, que puede no ser el del domicilio de los pacientes a los que van dirigidas esas prestaciones, ya que esa exigencia implica una exclusión automática de los licitadores que no pueden prestar esos servicios en un centro de ese tipo situado en dicho término municipal pero que cumplen todos los demás requisitos de las citadas licitaciones.

Firmas