
Novedades en materia de compra colaborativa y adjudicación de concesiones de servicios en las nuevas Directivas de febrero de 2014

Albert SÁNCHEZ GRAELLS

Senior Lecturer (Profesor Titular) in Commercial Law
University of Leicester

RESUMEN

Este artículo revisa, desde la perspectiva de la reforma de las actividades de contratación llevadas a cabo por las Entidades locales españolas, las principales novedades que las Directivas 2014/23 y 2014/24 introducen para el desarrollo de actividades de compra colaborativa y agregada a gran escala (e, incluso, de ámbito transfronterizo) y, por otra parte, en la regulación de la adjudicación de concesiones de servicios.

Palabras clave: contratación pública; Entidades locales; reforma; Directiva 2014/23; Directiva 2014/24; compra pública centralizada; compra pública agregada; compra pública colaborativa; concesiones de servicios.

ABSTRACT

This paper takes the perspective of the reform of the procurement activities of Spanish local entities and overviews the main reforms that Directives 2014/23 and 2014/24 bring about in terms of the conduct of large scale centralised public procurement (including that of a cross-border nature), as well as those concerned with the award of public service concessions.

Keywords: public procurement; local entities; reform; Directive 2014/23; Directive 2014/24; centralised public procurement; aggregated public procurement; collaborative public procurement; service concessions.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. NOVEDADES EN MATERIA DE COMPRA COLABORATIVA: 1. Modificación sustancial de las normas aplicables a los sistemas dinámicos de adquisición y reconocimiento de la posibilidad de utilizar catálogos electrónicos. 2. Flexibilización de los modos de parti-

cipación en mecanismos de compra centralizada. 3. Contratación conjunta esporádica. 4. Contratación colaborativa o centralizada con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros: 4.1. Utilización de los servicios de centrales de compras de otros Estados miembros. 4.2. Contratación conjunta esporádica transfronteriza. 4.3. Contratación mediante una agrupación europea de cooperación territorial u otra entidad jurídica común creada por poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros. 4.4. Consideración global.—III. NOVEDADES EN MATERIA DE CONCESIONES (DE SERVICIOS): 1. Sujeción de concesiones de servicios a regulación armonizada. 2. El problema del umbral móvil para determinar qué concesiones son SARA. 3. Exigencias en materia de transferencia de riesgo operativo y cobertura de inversiones.—IV. CONCLUSIÓN.—V. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN¹

Tras un largo proceso legislativo iniciado por las propuestas de la Comisión Europea de diciembre de 2011, y tras numerosas modificaciones derivadas de una intensa negociación por parte de los Estados miembros y de una clara influencia por parte del Parlamento Europeo; en febrero de 2014 se han aprobado tres nuevas directivas comunitarias en materia de contratación pública. Las dos directivas con un mayor impacto potencial en la actividad de las Administraciones locales son la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE² y la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión³. Ambas Directivas deberán ser transpuestas antes del 18 de abril de 2016 y, en España, la transposición requerirá una nueva reforma del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)⁴.

Las nuevas directivas comunitarias incorporan un gran número de novedades que, con carácter general, buscan simplificar el régimen aplicable a la contratación sujeta a régimen armonizado (contratación «SARA»)⁵ y crear instrumentos que posibiliten una mayor integración de objetivos de protección medioambiental, carácter social e innovador de la contratación pública (estratégica)⁶ en apoyo de la estrategia Europa

¹ Abreviaturas utilizadas: AECT: Agrupación Europea de Cooperación Territorial; LCSP: Ley de Contratos del Sector Público; LRRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; PYME(s): Pequeñas y Medianas Empresas; SARA: Sujeto a Regulación Armonizada; TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

² *DOL* 94, de 28 de marzo de 2014, pp. 65-242.

³ *DOL* 94, de 28 de marzo de 2014, pp. 1-64.

⁴ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (*BOE* núm. 276, de 16 de noviembre de 2011, pp. 117729 a 117914). Modificado por última vez por Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas (*BOE* núm. 22, de 25 de enero de 2014, pp. 4675 a 4697). Para una visión crítica, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «La constante e interminable reforma de la normativa sobre contratación pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159, 2013, pp. 25-38.

⁵ J. A. MORENO MOLINA, «Un mundo para Sara». Una nueva categoría en el Derecho español de la contratación pública: los contratos sujetos a regulación armonizada», *Revista de Administración Pública*, núm. 178, 2009, pp. 175-213.

⁶ Para un resumen de las principales novedades, *vid.* las múltiples «*fact sheets*» publicadas por la Comisión Europea inmediatamente después de la aprobación de las nuevas directivas, que se encuentran disponibles en

2020⁷. Estas novedades serán claramente relevantes pero, en buena medida, constituyen una consolidación y aclaración (en ocasiones, «reinterpretación») de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en relación con las anteriores (y todavía vigentes) directivas de 2004⁸ y, por tanto, no deberían dar lugar a «cambios revolucionarios» en la contratación pública local.

Sin embargo, las directivas de febrero de 2014 introducen un paquete de medidas de corte novedoso que pretenden, por una parte, la creación de un marco jurídico adecuado para el desarrollo de actividades de compra colaborativa y agregada *a gran escala* (e, incluso, de ámbito transfronterizo) y, por otra parte, la regulación de la adjudicación de concesiones de servicios con el principal objetivo de dinamizar el mercado concesional en el ámbito comunitario⁹. En mi opinión, éstos son los dos grandes bloques de regulación de la actividad de compra pública (local) en los que las nuevas Directivas 2014/23 y 2014/24 abren oportunidades para una gran reforma de los mecanismos de contratación con el objetivo de racionalizar la actividad de compra, tratar de incrementar su eficiencia económica, tratar de aprovechar el potencial de la contratación pública electrónica y ofrecer la posibilidad de crear nuevas estructuras de colaboración público-pública y público-privada que permitan una mayor profesionalización y supervisión de la actividad compradora¹⁰ (con el beneficio claro de permitir una mejor lucha contra la corrupción y un mayor control por parte de las autoridades de defensa de la competencia¹¹, con el objetivo de incrementar la competitividad y eficiencia económica de esta parte fundamental del desarrollo de toda actividad de servicio público).

Pese a que el texto vigente de la LCSP ya prevé la posible creación de centrales de contratación por las Comunidades Autónomas y Entidades locales (arts. 203-205) y la compra centralizada en el ámbito estatal tanto de determinados suministros, obras y servicios

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm (visitada por última vez el 5 de abril de 2014). Para algunas valoraciones críticas, *vid.* las contribuciones a J. J. PERNAS GARCÍA (coord.), *Contratación pública estratégica*, Madrid, 2013.

⁷ *Vid.* http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm (visitada por última vez el 5 de abril de 2014).

⁸ Muchos de los casos más relevantes, de hecho, son contemporáneos a la propuesta de nuevas directivas y ya fueron objeto de comentario por A. DE MARCOS FERNÁNDEZ, «Contratación local», *Anuario de Derecho Municipal* 2012, núm. 6, 2013, pp. 263-280.

⁹ En relación con la propuesta de directiva, *vid.* X. LAZO VITORIA, «El futuro del mercado concesional en Europa», *Revista CEF Legal*, núm. 154, 2013, pp. 137-174.

¹⁰ En general, *vid.* J. M.^a GIMENO FELIÚ, «Las nuevas directivas —cuarta generación— en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159, 2013, pp. 39-106.

¹¹ En este sentido, conviene tener en cuenta la creciente atención prestada por las autoridades de defensa de la competencia y, en particular, por la Comisión Nacional de Mercados y Competencia a esta actividad económica. *Vid.* los informes sobre los *medios propios y las encomiendas de gestión* (2013) o sobre la *Aplicación de la Guía de Contratación y Competencia a los procesos de licitación para la provisión de la sanidad pública en España* (2013) y, con carácter más general, la *Guía sobre Contratación Pública y Competencia* (2012), todos ellos disponibles en <http://www.cncompetencia.es> (visitada por última vez el 5 de abril de 2014). Para un análisis crítico, *vid.* A. SÁNCHEZ GRAELLS, «Una Visión Crítica de la “Guía Sobre Contratación Pública y Competencia” Publicada por la CNC», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 20, 2011, pp. 15-31.

con características esencialmente homogéneas (art. 206) como de equipos y sistemas para el tratamiento de la información (art. 207), y sin perjuicio del impulso que se pretende dar a estas medidas en base a las recomendaciones de la Subcomisión de Duplicidades Administrativas de la Comisión Virtual para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)¹², que debería resultar en un mayor uso de estas posibilidades por parte de las Entidades locales en el medio plazo; la Directiva 2014/24 apunta a la creación de un régimen jurídico más completo y con mayor recorrido, especialmente en materia de colaboración puntual para el desarrollo de proyectos (esporádicos) de compra colaborativa o, muy destacadamente, de colaboración transfronteriza (que puede resultar especialmente atractiva para Entidades locales fronterizas, en las que la colaboración con entidades portuguesas o francesas puede estar plenamente justificada en términos de racionalidad económica y eficiencia en la prestación de servicios públicos). Por su parte, la Directiva 2014/23 regula por primera vez las reglas aplicables a la adjudicación de concesiones de servicio público y establece para todo tipo de concesiones (esto es, obras y servicios) reglas más claras en materia de transferencia de riesgos y de cobertura de las inversiones realizadas por los concesionarios. Esta Directiva también establece un umbral «SARA» para los contratos de concesión, aunque su efectividad puede resultar dudosa en vista de la reciente jurisprudencia del TJUE en materia de adjudicación de contratos de concesión (cuestión que trataremos con algún detalle, dadas sus importantes consecuencias, *infra* III.2).

Con carácter general, conviene destacar que, en mi opinión, las posibilidades de reforma de la contratación pública local derivadas de las Directivas 2014/23 y 2014/24 están alineadas con las líneas maestras de la reciente reforma del sector público local derivada de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local¹³ que, claramente, se centra en la racionalización de la actividad de contratación pública de los municipios (menores): 1) forzando el traslado de la competencia en materia de contratación pública al nivel provincial (esto es, haciendo a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes competentes para la contratación centralizada de municipios con menos de 20.000 habitantes)¹⁴, y 2) creando una gran

¹² Vid. medida núm. 1.04.005 en el borrador de 18 de noviembre de 2013, disponible en <http://praza.com/xornall/uploads/arquivos/arquivo/529efb210f948-cora.pdf> (visitada por última vez el 5 de abril de 2014) y el análisis crítico de M. DÍAZ ESPINERA, «Centralización de la compra: breve comentario al informe de la Subcomisión de duplicidades administrativas (medidas de la CORA)», *Observatorio de Contratación Pública*, 13 de enero de 2014, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.136/recategoria.208/remenu.3/chk.a4b1a0ce741d3b587519ae8c3617c270> (visitada por última vez el 5 de abril de 2014). Para un análisis de las fases previas en el proyecto CORA y sus implicaciones en materia de contratación pública, vid. J. M.^a GIMENO FELIU, «El informe CORA y la contratación pública: una visión crítica», *Observatorio de Contratación Pública*, 3 de julio de 2013, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.109/recategoria.208/remenu.3/chk.62f0f3c7eaa152b7c57a9dc0081189ad> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).

¹³ BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, pp. 106430 a 106473. Para un análisis crítico, vid. F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, 2013, pp. 23-60.

¹⁴ Mediante la correspondiente modificación del art. 36.1.g) de la 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985, pp. 8945 a 8964). Modificada por última vez por Ley 27/2013. Para un análisis detallado de las implicaciones de esta reforma, vid. M. LA-

flexibilidad para la utilización de mecanismos de centralización de contratación en el ámbito de las asociaciones de Entidades locales conforme a lo previsto en el apartado tercero de la DA 5.ª de la LRRL.

Dada la clara necesidad de promover estos objetivos en la reforma de la contratación pública local en España en el sentido indicado en la Ley 27/2013, este artículo se centra en los dos bloques de novedades de las Directivas 2014/23 y 2014/24 ya mencionados, es decir, de una parte, en las novedades para el desarrollo de actividades de compra colaborativa y agregada *a gran escala* (e, incluso, de ámbito transfronterizo) (II) y, por otra parte, en la regulación de la adjudicación de concesiones de servicios y las reglas comunes para todo tipo de concesiones (III). El análisis estará limitado al régimen previsto en los instrumentos comunitarios y pretende, exclusivamente, apuntar algunas de las posibilidades estratégicas para la reforma de la contratación pública local, así como algunas dudas interpretativas o dificultades prácticas que, en mi opinión, requerirán de un especial esfuerzo clarificador en la transposición de las directivas al ordenamiento jurídico español antes del 18 de abril de 2016. Unas breves conclusiones recapitularán el análisis llevado a cabo en el artículo (IV).

II. NOVEDADES EN MATERIA DE COMPRA COLABORATIVA

1. **Modificación sustancial de las normas aplicables a los sistemas dinámicos de adquisición y reconocimiento de la posibilidad de utilizar catálogos electrónicos**

Las nuevas normas relativas a los sistemas dinámicos de adquisición del art. 34 de la Directiva 2014/24 han suprimido la obligación de presentación y evaluación de ofertas indicativas [considerando (63)] y se han orientado claramente hacia la creación de sistemas relativamente parecidos a las (tradicionales) listas de proveedores reconocidos o «clasificados» (aún permitidas conforme a lo previsto en el art. 64 Directiva 2014/24)¹⁵,

NUSSE ALCOVER, «Impacto de la Ley 27/2013 en la Contratación de las Entidades Locales», *Observatorio de Contratación Pública*, 10 de febrero de 2014, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.140/releategoria.208/re/menu.3/chk.71ec8ff5a62ae7dbe60800ef96a1959a> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).

¹⁵ Así lo pone de manifiesto la Exposición de Motivos al aclarar que, en definitiva, el propósito de los sistemas dinámicos de adquisición es el de permitir «al poder adjudicador disponer de una gama particularmente amplia de ofertas y garantizar así una utilización óptima de los fondos públicos mediante una amplia competencia con respecto a los productos, obras o servicios comúnmente utilizados o disponibles generalmente en el mercado» [considerando (63) *in fine*]. Y, más claramente, resulta de lo establecido en el art. 34(1) de la Directiva, que prevé que, al igual que los más tradicionales sistemas de clasificación de contratistas, los «nuevos» sistemas dinámicos de adquisición: «Podrá[n] dividirse en categorías de productos, obras y servicios [...] definidas objetivamente conforme a las características de la contratación que vaya a realizarse en la categoría de que se trate. Entre dichas características podrá figurar la referencia al volumen máximo admisible de los contratos específicos subsiguientes o a una zona geográfica específica donde vayan a ejecutarse los contratos [...]».

complementados con la existencia de catálogos electrónicos que permitan a las Entidades locales contratar de forma rápida cualesquiera de los productos (difícilmente servicios) incluidos en los mismos¹⁶. La regulación de los catálogos electrónicos como una técnica específica de solicitud de ofertas y adjudicación de contratos (particularmente dentro de acuerdos marco y de sistemas dinámicos de adquisición) merece especial atención, dada la flexibilidad que la Directiva ha creado en torno a los mismos, buscando obtener las ventajas que se perciben en este instrumento, que se considera que contribuye «a incrementar la competencia y a racionalizar las compras públicas, en especial gracias al ahorro de tiempo y dinero» (dado que, en definitiva, lleva a una clara simplificación de los procesos de presentación y evaluación de la información necesaria para la adjudicación).

La Directiva acoge una descripción funcional de los catálogos electrónicos, describiéndolos como un formato para la presentación y organización de la información de forma común para todos los licitadores participantes que se presta al tratamiento electrónico (por ejemplo, la presentación de hojas de cálculo). Por tanto, el formato específico de los catálogos electrónicos queda abierto [y debe especificarse, por tanto, por cada entidad adjudicadora que pretenda utilizarlo, conforme al art. 36(2) Directiva 2014/24] y la normativa asociada a los mismos (fundamentalmente, el art. 36 Directiva 2014/24) debe interpretarse desde una perspectiva funcional.

Las normas más relevantes se refieren a la adjudicación de un suministro en concreto cuando los catálogos están a disposición de la entidad contratante participante bien en un acuerdo marco, bien en un sistema dinámico de adquisición —que son los supuestos de mayor interés para Entidades locales—, particularmente cuando tengan acceso a catálogos electrónicos vinculados a mecanismos de compra centralizada (*vid. infra* II.2). En estos casos, y siempre que se haya puesto claramente de manifiesto en la documentación correspondiente a la licitación, las entidades contratantes podrán contratar directamente el suministro de los bienes (y servicios) incluidos en el catálogo en las condiciones previstas en el catálogo (esto es, sin necesidad de mayor competencia ni cualquier otra fase en el procedimiento de contratación). A estos efectos, cuando la entidad contratante desee adquirir bienes o servicios incluidos en los catálogos, simplemente deberá comunicar a los proveedores incluidos en el catálogo la fecha y la hora en las que prevé recopilar la información necesaria, y ofrecerá a los licitadores la posibilidad de negarse a que sus productos (o servicios) sean tenidos en cuenta. La Directiva requiere que los poderes adjudicadores establezcan un lapso de tiempo adecuado entre la notificación y la obtención efectiva de la información —aunque, en mi opinión, el uso de medios electrónicos de comunicación hace prever que estos lapsos de tiempo puedan ser realmente breves (incluso de horas)—. En todo caso, antes de adjudicar el contrato, los poderes adjudicadores presentarán la información recopilada al licitador interesado

¹⁶ En general, sobre el uso de catálogos electrónicos bajo las normas de la todavía vigente Directiva 2004/18, *vid.* European Dynamics, *Electronic Catalogues in Electronic Public Procurement*, Final Report (2007), disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/e-procurement/feasibility/ecat-vol-2_en.pdf (visitada por última vez el 5 de abril de 2014).

a fin de darle la oportunidad de negar o de confirmar que la oferta no contiene errores materiales [art. 36(5) Directiva 2014/24]. Si no hay discrepancias, la transacción se tendrá por perfecta y la adjudicación del suministro habrá cumplido con lo establecido en la normativa comunitaria aplicable.

En mi opinión, la creación de catálogos electrónicos de bienes que las Entidades locales puedan contratar directamente (como el ya gestionado por la recientemente creada Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación¹⁷, aunque con un carácter más abierto y vinculado a sistemas dinámicos de adquisición en lugar de acuerdos marco)—si es necesario, tras haberse adherido a los correspondientes acuerdos marco o sistemas dinámicos de contratación centralizados (*infra* II.2)—ofrece un gran potencial para la racionalización de la compra de bienes de uso frecuente y permite a las Entidades locales prácticamente prescindir de cualquier sistema orientado al cumplimiento independiente de las obligaciones derivadas de la Directiva (y de la normativa doméstica que la transponga)—, dado que la adquisición de productos incluidos (válidamente) en el catálogo será en todo caso conforme a la normativa comunitaria. En este sentido, sería claramente deseable que se promoviera la creación de un sistema centralizado (y con un formato único y homogéneo) para la presentación de catálogos electrónicos—idealmente, como técnica de implementación de un sistema dinámico de adquisición creado a nivel estatal y administrado conforme a lo previsto en el art. 206 LCSP—. Este mismo catálogo podría servir como «ventanilla única» para que empresas de todos los tamaños (pero, especialmente, PYMEs) pudieran ofrecer sus bienes (y servicios) a todas las Entidades locales del Estado (con independencia de la localización de unas y otras), dado que el paso intermedio por el que la Entidad local notifica a los proveedores su intención de adquirir bienes les permitiría (auto)excluirse en aquellos casos en los que, por cualquier razón (distancia geográfica, volumen del pedido) no puedan o no deseen optar al contrato. La mayor ventaja para los licitadores derivaría de la necesidad de cumplir sólo una vez con los trámites necesarios para justificar el cumplimiento de los requisitos de selección. En términos un poco impresionistas, puede considerarse que la creación de un (macro)catálogo electrónico de este tipo sería equivalente a la creación de una plataforma de comercio electrónico como *ebay* o *amazon* para el sector público. Las ventajas de poder comprar bienes de este modo parecen fuera de toda duda, dada la simplicidad del sistema.

Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en la propia Directiva 2014/24, la utilización de este tipo de técnicas debe ser especialmente cuidadosa y su diseño debe garantizar que no se producen distorsiones de la competencia en los mercados correspondientes¹⁸. Así se ha indicado claramente en el considerando (59), que advierte que

¹⁷ Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (BOE núm. 227, de 21 de septiembre de 2013, pp. 74607 a 74618).

¹⁸ Para una valoración crítica, en general, de la interacción entre la normativa de competencia y la de contratación pública, *vid.* A. SÁNCHEZ GRAELLS, «Reflexiones críticas en torno a la disciplina del comportamiento

«la agregación y la centralización de las compras deben supervisarse cuidadosamente para evitar una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME» (cursiva añadida). No obstante, si el procedimiento por el que se crea el sistema dinámico de adquisición cumple con los requisitos de la Directiva (art. 34, en cuanto a la obligación de mantenerlo abierto durante todo el periodo de vigencia a cualquier operador económico que cumpla los criterios de selección y arts. 56 y ss. en cuanto los criterios de selección)¹⁹ éste puede ser potencialmente uno de los mecanismos con menor efecto restrictivo de la competencia —dado el carácter inclusivo del sistema dinámico de adquisición y el reducido coste (administrativo) de mantener un catálogo electrónico a disposición de las Entidades locales contratantes—. Adicionalmente, la creación de estos mecanismos se ve sometida a un grado de supervisión más elevado conforme a lo previsto en los arts. 83 y 84 de la Directiva 2014/24 y la centralización de los mecanismos también debe favorecer las posibilidades de supervisión por parte de Entes como el Tribunal de Cuentas y la Comisión Nacional de Mercados y Competencia. Por tanto, el control de los riesgos de implementación de técnicas de contratación pública restrictivas o distorsionadoras de la competencia se pueden ver, de hecho, reducidos pese al mayor potencial distorsionador derivado de la agregación de demanda y la centralización de la gestión del (macro)catálogo electrónico.

2. Flexibilización de los modos de participación en mecanismos de compra centralizada

En la misma línea de facilitación o simplificación de los mecanismos de contratación pública (potencialmente) disponibles para las Entidades locales, las reglas aplicables a la adscripción de Entidades locales a centrales de compra también pueden verse significativamente flexibilizadas tras la incorporación de la Directiva 2014/24 al ordenamiento jurídico español. Actualmente, esta posibilidad está regulada en el art. 205 LCSP, que prevé un régimen fundamentalmente orgánico y basado en acuerdos de adhesión que revisten un cierto carácter de acuerdos de colaboración público-pública. Estos sistemas de adhesión parecen relativamente unilaterales y limitados a los bienes o servicios que se contraten, dado que la Entidad local que precisa de los servicios de compra centralizada *se adhiere* al sistema de contratación estatal o de la correspondiente diputación provincial o comunidad autónoma (aunque la posibilidad de adherirse a los sistemas de compra centralizada de otras comunidades autónomas o provincias también esta explícitamente previsto). Así, no parece que quepa demasiada negociación de los términos

de mercado del comprador público», en R. ACEVEDO y P. VALCÁRCEL (eds.), *Contratación Pública a Debate: Presente y Futuro*, Civitas, Madrid, 2014, pp. 271-294.

¹⁹ Para un mayor análisis, *vid.* A. SÁNCHEZ GRAELLS, «Exclusion, Qualitative Selection and Short-listing in the New Public Sector Procurement Directive», en F. LICHÈRE y S. TREUMER (eds.), *New Public Procurement Directives*, vol. 6 European Procurement Law Series, Copenhagen, 2014, en prensa.

en los que deba llevarse a cabo dicha contratación centralizada, ni de las condiciones en que la Entidad local deba remunerar o financiar estas adquisiciones —que se limitarán, en buena medida, a normas de derecho presupuestario (por las que se imponga la financiación de la compra a la Entidad local en cuestión)—. La inclusión de un elemento de remuneración o de atribución de costes más allá del coste estricto de los servicios o bienes contratados centralizadamente puede plantear dudas (¿Se genera la existencia de un contrato de prestación de servicios que debería haberse sometido a adjudicación mediante un procedimiento abierto o restringido? ¿Cómo se determina la contribución financiera de la Entidad local a los costes generales del servicio de compra centralizada?) y resultar en la prestación de estos servicios sin coste adicional para las entidades adheridas²⁰; y ello puede acabar dificultando la creación y utilización de estos mecanismos, dado el relevante impacto presupuestario que pueden tener para las administraciones que los gestionen.

Para evitar este tipo de dificultades y dar mayor flexibilidad al sistema, el régimen de la Directiva 2014/24 prevé la posibilidad de que la utilización de los servicios de las centrales de compra —y, en general, la prestación de servicios de compra centralizada— pueda ser objeto de regulación contractual. Así lo pone de manifiesto en su Exposición de Motivos, al indicar que «los poderes adjudicadores deben estar autorizados a adjudicar un contrato de servicios públicos para la oferta de actividades de compra centralizada a una central de compras sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva. También debe permitirse que dicho contrato de servicios públicos incluya la oferta de actividades de compras auxiliares» [considerando (70)]. En efecto, el art. 37(4) de la Directiva 2014/24 prevé expresamente que los poderes adjudicadores podrán adjudicar directamente contratos público de servicios para la realización de actividades de compra centralizadas a una central de compras, y que estos contratos públicos podrán incluir también la realización de actividades de compra auxiliares, definidas en el art. 2(1)(15) Directiva 2014/24 como actividades consistentes en la prestación de apoyo a las actividades de compra y, en particular, *a*) la infraestructura técnica que permite a los poderes adjudicadores adjudicar contratos públicos o celebrar acuerdos marco de obras, suministros o servicios; *b*) asesoramiento sobre la realización o el diseño de los procedimientos de contratación pública, y *c*) la preparación y la gestión de los procedimientos de contratación en nombre y por cuenta del poder adjudicador de que se trate²¹. Parece claro que la Directiva autoriza expresamente la inclusión de un elemento (separado) de remuneración a la central de compras por la prestación de estos servicios auxiliares y, en consecuencia, parece que da lugar a un marco más flexible para la participación de Enti-

²⁰ Dado que esa es, en definitiva, la única opción que mantiene los acuerdos de colaboración público-publica implícitos en la centralización de compras fuera del ámbito objetivo de aplicación de las normas comunitarias, como aclara el considerando 70 *in fine* de la Directiva 2014/24: «Conviene señalar que la presente Directiva no debe aplicarse cuando las actividades de compra centralizada o de compras auxiliares no se ofrezcan mediante un contrato oneroso que constituya una contratación a efectos de la presente Directiva».

²¹ Traducción propia de la versión inglesa de la Directiva, dado que la versión en castellano omite los subapartados de la definición.

dades locales en mecanismos de compra centralizada y para el diseño de mecanismos de reparto de los costes generales derivados de la creación y gestión de centrales de compra.

Por otra parte, la Directiva prevé la posibilidad de que no sean entes públicos quienes lleven a cabo las actividades de centralización de compra directamente o en su totalidad, sino que las entidades adjudicadoras subcontraten o externalicen estos servicios a proveedores privados. Esto puede incrementar la flexibilidad del sistema cuando el sector público no cuente con los recursos o el capital humano necesarios para llevar a cabo estas actividades. En ese caso, sin embargo, la adjudicación del contrato de servicios sí estará sometida al régimen general impuesto por la Directiva 2014/24.

3. Contratación conjunta esporádica

Sin perjuicio de lo anterior y como pone de manifiesto el considerando (71) de la Directiva 2014/24, la centralización de compras no es necesariamente la única ni la mejor opción para la racionalización de la adquisición de bienes o la contratación de servicios u obras, dado que solo se ajusta a determinados tipos de necesidades de las administraciones públicas (fundamentalmente, a las necesidades de bienes o servicios homogéneos y de uso común). Sin embargo, ello no debe excluir la posibilidad de llevar a cabo otros proyectos de colaboración en la adquisición de bienes o la contratación de servicios u obras de forma esporádica, a medida que se identifiquen necesidades comunes u oportunidades a tal efecto. Así, la Directiva reconoce expresamente que el refuerzo de las centrales de compras no debe impedir otras prácticas de contratación conjunta esporádica (es decir, adquisiciones en común llevadas a cabo de forma menos institucionalizada y sistemática) especialmente en relación con proyectos innovadores.

La Directiva pone de manifiesto que, en el ámbito comparado, la contratación conjunta puede adoptar múltiples formas que van desde la contratación coordinada mediante la preparación de especificaciones técnicas comunes para las obras, suministros o servicios que vayan a ser contratados por una serie de poderes adjudicadores mediante procedimientos de contratación independientes (a efectos de estandarización o, simplemente, de reducción de los costes de diseño del procedimiento de contratación), hasta aquellas situaciones en que los poderes adjudicadores interesados sigan conjuntamente un procedimiento de contratación, bien mediante una actuación conjunta, bien confiando a un poder adjudicador la gestión del procedimiento de contratación en nombre de todos los poderes adjudicadores (generalmente, a través de un sistema de encomienda o de delegación). La Directiva establece expresamente la legalidad de estas prácticas al prever en el art. 38(1) que dos o más poderes adjudicadores podrán acordar la realización conjunta de determinadas contrataciones específicas. La relevancia de esta norma habilitadora no radica tanto en la creación de esta posibilidad (lo que no está prohibido, está permitido y ninguna de las previsiones de la Directiva 2004/18 prohíbe la realización de estos actos de colaboración esporádica), como en la creación de un claro marco de atribución de responsabilidades entre las entidades participantes.

En este sentido, la Exposición de Motivos de la Directiva 2014/24 es clara al considerar que en la medida en que diferentes poderes adjudicadores desarrollen conjuntamente un procedimiento de contratación, habrán de tener una responsabilidad conjunta respecto del cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la Directiva. No obstante, la Directiva no crea un sistema de responsabilidad (solidaria) automática, sino que permite determinar respecto a qué fases del proyecto de colaboración la responsabilidad es conjunta y respecto a qué otras cada una de las entidades participantes mantiene su propia responsabilidad de asegurar el cumplimiento con la normativa comunitaria de contratación pública (y, por extensión, de la normativa nacional que la transpone). Así, el art. 38(2) prevé que todos los poderes adjudicadores interesados tendrán responsabilidad conjunta del cumplimiento con la normativa de contratación en dos casos: *a)* cuando el procedimiento de contratación se desarrolle en su totalidad de forma conjunta, y *b)* cuando un único poder adjudicador administre el procedimiento por cuenta propia y por cuenta de los demás poderes adjudicadores interesados. Sin embargo, cuando el procedimiento de contratación no se desarrolle en su totalidad en nombre y por cuenta de los poderes adjudicadores interesados, estos solo tendrán la responsabilidad conjunta por aquellas partes que se hayan llevado a cabo conjuntamente. Lógicamente, en tal caso, cada poder adjudicador será único responsable del cumplimiento de la normativa de contratación aplicable con respecto a las partes que lleve a cabo en su propio nombre y por cuenta propia.

La virtualidad e interés del art. 38 de la Directiva 2014/24 parece clara si se tiene en cuenta que las Entidades locales pueden estar interesadas en colaborar para determinadas pero no todas las fases del proceso de adjudicación de contratos, especialmente en relación con técnicas de contratación como los sistemas dinámicos de contratación basados en catálogos, o la creación de acuerdos marco dentro de los que cada Entidad local lleve a cabo sus adjudicaciones directas o «mini-competiciones» para la adjudicación de contratos específicos.

4. Contratación colaborativa o centralizada con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros

Llevando la creación de espacio (regulatorio) para la contratación colaborativa o centralizada al extremo, y basándose claramente en la premisa de que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros se ajustarán en lo necesario para permitir este tipo de situaciones, el art. 39 de la Directiva 2014/24 regula los supuestos de contratación con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros. Este nuevo conjunto de reglas se percibe como una evolución respecto a la vigente Directiva 2004/18, que no contiene normas equivalentes. Es importante destacar que, en los términos de la Exposición de Motivos de la Directiva, el establecimiento de nuevas normas sobre contratación conjunta transfronteriza se lleva a cabo para permitir a los poderes adjudicadores aprovechar al máximo el potencial del mercado interior en términos de econo-

mías de escala y reparto de riesgos y beneficios, especialmente en relación con proyectos innovadores que conlleven un riesgo mayor del que razonablemente puede asumir un único poder adjudicador [considerando (73)].

Este tipo de mecanismos transfronterizos puede parecer alejado de las necesidades de las Entidades locales. Sin embargo, en mi opinión, es precisamente en el ámbito regional (ampliamente entendido) donde el nuevo régimen puede tener una mayor virtualidad, dada la oportunidad de replantearse estrategias de gestión de servicios públicos y de aprovisionamiento en regiones fronterizas con Portugal y Francia²². En este sentido, merece la pena detenerse brevemente en las normas de coordinación de ordenamientos jurídicos que establece el art. 39 de la Directiva 2014/24, que se refieren a tres supuestos distintos.

4.1. *Utilización de los servicios de centrales de compras de otros Estados miembros*

La Directiva es clara en su intención de permitir que las entidades contratantes de un Estado miembro utilicen los servicios de las centrales de compras establecidas en otro Estado miembro y, a tal efecto, impide que los Estados miembros prohíban «que sus poderes adjudicadores recurran a actividades de compra centralizadas ofrecidas por centrales de compras situadas en otro Estado miembro» [art. 39(2) Directiva 2014/24]. No obstante, la Directiva permite que los Estados miembros limiten el tipo de actividad llevada a cabo por la central de compras «extranjera». En este sentido, es importante tener en cuenta que el art. 2(1)(14) de la Directiva 2014/24 establece que las centrales de compras pueden llevar a cabo dos tipos de actividades: bien *a*) la adquisición de suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores, o *b*) la adjudicación de contratos públicos o la celebración de acuerdos marco de obras, suministros o servicios destinados a poderes adjudicadores²³. Es decir, que las centrales de compras pueden actuar como intermediarios (comprando para revender a las entidades contratantes no centralizadas) o simplemente como agentes (adjudicando contratos en nombre y/o en beneficio de las entidades contratantes no centralizadas). En este sentido, los Estados miembros simplemente pueden restringir el tipo de actividades llevadas a cabo por centrales de compra «extranjeras» de las que pueden beneficiarse sus entidades adjudicadoras (excluyendo, por ejemplo, la posibilidad de que se adquieran bienes o servicios de la central de compras).

En los casos en que las entidades contratantes recurran a centrales de compras extranjeras, el art. 39(3) establece que la prestación de las actividades de compra centralizadas se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones nacionales del Estado miembro en

²² También podrá tener virtualidad en caso de Entidades contratantes muy especializadas, que deban agruparse con sus homólogos en otros Estados miembros, pero esas consideraciones exceden del ámbito de esta contribución.

²³ Traducción propia de la versión inglesa de la Directiva, dado que la versión en castellano omite, de nuevo, los subapartados de la definición.

el que se encuentre la central de compras. Esas mismas disposiciones nacionales se aplicarán asimismo a: *a*) la adjudicación de un contrato mediante un sistema dinámico de adquisición; *b*) la convocatoria de una nueva licitación en virtud de un acuerdo marco (mini-competencia), y *c*) la determinación de cuál de los operadores económicos partes en el acuerdo marco desempeñará una labor determinada (cuando la mini-competencia no es necesaria). Es decir, que los mecanismos de compra agregada que utilice la central de compras seguirán en todo caso sujetos a las disposiciones nacionales del Estado miembro en el que se encuentre la central de compras.

4.2. *Contratación conjunta esporádica transfronteriza*

El art. 39(4) de la Directiva 2014/24 regula los supuestos de contratación conjunta esporádica transfronteriza, en los que varios poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros decidan adjudicar conjuntamente un contrato público, celebrar un acuerdo marco o administrar un sistema dinámico de adquisición. En estos casos, es importante destacar que la existencia de acuerdos internacionales que regulen estas actividades puede excluir la aplicación de la Directiva conforme a lo dispuesto en su art. 12. Sin embargo, en ausencia de acuerdo internacional celebrado entre los Estados miembros interesados que regule los elementos necesarios, los poderes adjudicadores participantes podrán acudir a la autorización de contratación conjunta esporádica transfronteriza del art. 39(4) de la Directiva 2014/24 y, para ello, celebrarán un acuerdo en el que se determinen: *a*) las responsabilidades de las partes y las correspondientes disposiciones nacionales que sean de aplicación, y *b*) la organización interna del procedimiento de contratación, en particular la gestión del procedimiento, la distribución de las obras, los suministros o los servicios que se vayan a adquirir y la celebración de los contratos. En estos casos, por tanto, la instrumentación de la contratación conjunta esporádica transfronteriza queda al acuerdo de las entidades participantes.

No obstante, la Directiva regula la responsabilidad de cada una de ellas y, en particular, la ausencia de responsabilidad por incumplimiento de la normativa comunitaria, al establecer ciertos requisitos mínimos. Así, una entidad contratante cumplirá con las obligaciones que le incumben cuando adquiera obras, suministros y servicios de un poder adjudicador que sea responsable del procedimiento de contratación (esto es, se prevé una suerte de norma de reconocimiento mutuo). Adicionalmente, conviene destacar que, al determinar las responsabilidades y la normativa nacional aplicable, los poderes adjudicadores participantes podrán optar por asignar responsabilidades específicas entre ellos y determinar la normativa nacional aplicable de cualquiera de los respectivos Estados miembros, con el único requisito de que la asignación de responsabilidades y la normativa nacional aplicable se indiquen en los pliegos de la contratación para los contratos públicos que se adjudiquen de forma conjunta. En mi opinión, este régimen quizá peca de posibilista al no exigir que una de las entidades asuma la totalidad de la responsabilidad y que, por tanto, la totalidad del procedimiento se lleve a cabo de con-

formidad con la legislación de un único Estado miembro. Lo contrario puede resultar en problemas de compatibilidad o en omisiones que generen incertidumbre e inseguridad jurídica. Por tanto, sería preferible que las entidades participantes en supuestos de contratación conjunta esporádica transfronteriza determinaran la aplicación de un único conjunto normativo (al igual que ocurre con el supuesto de recurso a una central de compras «extranjera» ya comentado, *supra* II.4.1 o en el caso de entidades jurídicas en común que se analiza a continuación).

4.3. *Contratación mediante una agrupación europea de cooperación territorial u otra entidad jurídica común creada por poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros*

Como último caso de contratación colaborativa transfronteriza, el art. 39(5) de la Directiva 2014/24 se refiere a supuestos en los que varios poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros hayan constituido una entidad jurídica común, en particular una agrupación europea de cooperación territorial (AECT)²⁴, u otras entidades reguladas por el Derecho de la Unión. En estos casos, la Directiva prevé la necesidad de que los poderes adjudicadores participantes acuerden, mediante una decisión del órgano competente de la entidad jurídica común, las normas nacionales de contratación aplicables a sus actividades, que deberán ser bien las del Estado miembro en que la entidad jurídica común tenga su domicilio social, bien las del Estado miembro en que la entidad jurídica común lleve a cabo sus actividades. Este supuesto no parece que plantee demasiadas dificultades.

4.4. *Consideración global*

De los distintos supuestos de contratación con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros previstos en el art. 39 de la Directiva 2014/24, en mi opinión, las Entidades locales españolas situadas en regiones fronterizas pueden beneficiarse particularmente de la posibilidad de acudir a los servicios de las centrales de compras portuguesas o francesas. En su caso, dada la proximidad geográfica con los proveedores domésticos participantes en los sistemas de compra pública centralizada de los Estados miembros vecinos, es posible que obtengan mejores condiciones que a través de los mecanismos estatales de compra centralizada española. Este puede ser especialmente el caso de Portugal, que ha desarrollado en gran medida su contratación pública

²⁴ Establecida por el Reglamento (CE) núm. 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT). *DOL* 210, de 31 de julio de 2006, pp. 19-24. Téngase en cuenta su reciente modificación mediante Reglamento (UE) núm. 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1082/2006, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (*DOL* 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 303-319).

electrónica en los últimos años²⁵. Conforme a lo previsto en la Directiva, el recurso a las centrales de compras portuguesas será automático (a partir del 18 de abril de 2016, aunque puede justificarse una obligación de permitir el acceso en base a la jurisprudencia *Mangold*)²⁶ y no puede prohibirse, por lo que puede resultar una opción muy efectiva. Sin embargo, el desarrollo de otros tipos de contratación conjunta transfronteriza (esporádica o mediante la creación de agrupaciones europea de cooperación territorial)²⁷ requerirá la conclusión de acuerdos internacionales que pueden tardar en materializarse.

III. NOVEDADES EN MATERIA DE CONCESIONES (DE SERVICIOS)

Dejando de lado los supuestos de compra colaborativa, el segundo gran bloque de novedades derivado de la aprobación de las nuevas normas comunitarias en materia de contratación pública deriva de la aprobación de la Directiva 2014/23 sobre la adjudicación de contratos de concesión. En mi opinión, la importancia de esta Directiva deriva especialmente de tres aspectos: 1) la sujeción de las concesiones de servicios a regulación armonizada; 2) el establecimiento de un umbral (aparentemente) claro para la determinación de las concesiones «SARA», y 3) la mayor regulación de los elementos de transferencia del riesgo (operativo) al concesionario y de cobertura (o aseguramiento) de sus inversiones. A continuación analizaremos sucintamente cada uno de estos aspectos, haciendo especial hincapié en los problemas o dificultades de transposición que anticipo.

1. Sujeción de concesiones de servicios a regulación armonizada

La principal novedad derivada de la aprobación de la Directiva 2014/23 es la sujeción de las concesiones de servicios (públicos) a regulación comunitaria. Hasta este momento, solo las concesiones de obra pública estaban reguladas por la Directiva 2004/18 y, en cambio, las concesiones de servicios se encontraban en el «limbo legal» derivado de la obligación genérica de cumplimiento con los principios generales de Derecho comu-

²⁵ Para un análisis de esta evolución, *vid.* A. AGUIAR COSTA, A. ARANTES y L. VALADARES TAVARES, «Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience», *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 19, núm. 4, 2013, pp. 238-246.

²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de noviembre de 2005 en el asunto C-144/04 *Werner Mangold c. Rüdiger Helm* (2005) REC I-9981. En el párrafo 67 de esta importante (y criticada) sentencia, el TJUE estableció claramente que «durante el plazo de adaptación del Derecho interno a una directiva, los Estados miembros deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por ésta». En mi opinión, y en virtud de esta «anticipación» del efecto útil de la Directiva, por tanto, parece imposible que el Estado español impida a cualquiera de sus Entidades locales acceder a los servicios de compra centralizada de otros Estados miembros y, en particular, a los de Portugal.

²⁷ Según la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, actualmente existen 11 AEETs y otras cinco están en tramitación. *Vid.* la página de información de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT.html, visitada por última vez el 5 de abril de 2014.

nitario de particular relevancia en el ámbito de la contratación pública (esto es, cuanto menos, los principios de igualdad y no discriminación y su corolario, la obligación de transparencia)²⁸. En España, esta situación se ve reflejada en el hecho de que las concesiones de gestión de servicios públicos [art. 277.a) LCSP] no están sometidas al régimen propio de los contratos SARA.

La sujeción de las concesiones de servicios al régimen de la Directiva 2014/23 no implicará grandes modificaciones del proceso conducente a su adjudicación, dada la gran libertad que la Directiva otorga a los Estados miembros para el diseño de las normas procesales necesarias (art. 30 Directiva 2014/23). La única modificación procesal se refiere a la obligación de publicación de anuncios a nivel comunitario (arts. 31-33 Directiva 2014/23). No obstante, desde una perspectiva sustantiva, la Directiva impone significativas restricciones en el diseño de los contratos de concesión.

En primer lugar, y de modo destacado, la Directiva impone limitaciones en cuanto a la duración de los contratos, que en principio deberá ser de cinco años²⁹. Así, conforme a lo previsto en el art. 18 de la Directiva 2014/23, las concesiones que duren más de cinco años no podrán exceder el tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios (tanto las inversiones iniciales como las realizadas durante la vida de la concesión), junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos. Esta restricción puede plantear problemas de compatibilidad con el art. 278 LCSP, que prevé duraciones potencialmente muy superiores a los cinco años³⁰. En este sentido, las Entidades locales deberán revisar su estrategia de gestión de servicios públicos mediante concesión y, en todo caso, deberán

²⁸ Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (CPPI) (DO C 91, de 12 de abril de 2008, pp. 4-9). *Vid.* también la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública (DOC 179, de 1 de agosto de 2006, pp. 2-7).

²⁹ No obstante, la Comisión Europea parece dispuesta a aceptar que los cinco años no son un límite máximo, sino una circunstancia que fuerza una especial motivación para contratos que excedan esta duración. *Vid.* Comisión Europea, *Fact Sheet-Concessions-Concession Duration*, disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-14-concession-duration_en.pdf (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).

³⁰ En su redacción actual, en efecto, prevé duraciones que son todas en exceso del límite indicativo de la Directiva 2014/23: «El contrato de gestión de servicios públicos no podrá tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que pueda exceder el plazo total, incluidas las prórrogas, de los siguientes periodos:

a) Cincuenta años en los contratos que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio público, salvo que éste sea de mercado o lonja central mayorista de artículos alimenticios gestionados por sociedad de economía mixta municipal, en cuyo caso podrá ser hasta sesenta años.

b) Veinticinco años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público no relacionado con la prestación de servicios sanitarios.

c) Diez años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en la letra a)».

abstenerse de renovar o prorrogar concesiones de duración (acumulada) superior a cinco años, salvo que puedan justificar con estudios específicos de la estructura económico-financiera de la concesión, que el concesionario no ha podido recuperar las inversiones realizadas pese a haber gestionado el servicio público de modo razonable y adecuado³¹. No obstante, conviene tener en cuenta que la Directiva 2014/23 contiene un importante número de exclusiones, entre las que destacan las concesiones en materia de agua (art. 12).

En segundo lugar, la sujeción de las concesiones de servicios a regulación armonizada también generará nuevas restricciones en materia de modificaciones de la concesión, especialmente en materia de reequilibrio económico-financiero. No obstante, dado que estas nuevas normas se aplicarán igualmente a las concesiones de obras, se analizan *infra* III.3.

2. El problema del umbral móvil para determinar qué concesiones son SARA

Uno de los objetivos notorios derivados de la propuesta que ha conducido a la aprobación de la Directiva 2014/23 era la creación de seguridad jurídica y el establecimiento de un criterio claro para determinar qué tipos y «tamaños» de concesión (de servicios) se ven afectados por la normativa comunitaria. En este sentido, uno de los objetivos de los Estados miembros ha sido determinar conforme a criterios cuantitativos los umbrales por debajo de los cuales la adjudicación de concesiones (de servicios) queda al abrigo de cualesquiera obligaciones derivadas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así se desprende de una lectura (cínica, si se quiere) de la Exposición de Motivos de la Directiva 2014/23, en la que claramente se indica que «la presente Directiva debe aplicarse solamente a los contratos de concesión cuyo valor sea superior o igual a un umbral determinado, *que debería ser reflejo del interés transfronterizo manifiesto de las concesiones para los operadores económicos situados en Estados miembros que no sean los del poder o la entidad adjudicadora*» [considerando (23), cursiva añadido]. Por tanto, al intención (implícita) de los Estados miembros era la de establecer una presunción (*iuris et de iure?*) de ausencia de interés transfronterizo en la adjudicación de contratos de concesión de valor inferior a 5.186.000 euros (art. 8 Directiva 2014/23, calculados conforme a las reglas algo complejas del apdo. 3 de esa norma), a efectos de delimitar su obligación de publicidad a nivel comunitario (así como las restricciones sustantivas en materia de duración y revisión de los contratos de concesión, que se han mencionado brevemente).

³¹ El mismo requisito es aplicable a las concesiones de obras que, conforme a lo previsto en el art. 268 LCSP, podrá ser superior a cinco años: «Las concesiones de construcción y explotación de obras públicas se otorgarán por el plazo que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que no podrá exceder de cuarenta años». No obstante, dada la mayor vinculación entre la duración de las concesiones de obra y la amortización de las obras, las discrepancias entre las normas nacional y comunitaria podrían ser menor en estos casos.

Sin embargo, es cuestionable que esta estrategia de «deslinde» competencial haya resultado y su efectividad debe dudarse en vista de la reciente Sentencia del TJUE en el caso *Comune di Ancona*³². En este caso, yendo más allá de su tradicional doctrina en casos como *Telaustria*³³, el TJUE realizó las siguientes consideraciones:

«50. En el litigio principal, el Comune di Ancona [...] sostuvo que la concesión no podía interesar a empresas establecidas en otros Estados miembros, en la medida en que la concesión [...] estaba concebida de tal modo que no podía generar ingresos netos cuantiosos a su beneficiario ni proporcionar ninguna ventaja indebida a este último o al Ayuntamiento.

51. Sin embargo, *el hecho de que una concesión no pueda generar ingresos netos cuantiosos ni proporcionar una ventaja indebida a una empresa o a un organismo público, por sí solo, no permite concluir que tal concesión carece de interés económico* para empresas establecidas en Estados miembros distintos del de la autoridad concedente. En efecto, en el marco de una estrategia económica que pretende extender una parte de sus actividades a otro Estado miembro, *una empresa puede tomar la decisión táctica de solicitar, en dicho Estado miembro, la adjudicación de una concesión, pese a que ello no pueda, como tal, generar beneficios adecuados, pues ciertamente tal ocasión le puede servir para establecerse en el mercado de dicho Estado y darse a conocer con el fin de preparar su expansión futura* (cursiva añadida).

52. [...] el Derecho de la Unión no se opone a la adjudicación sin licitación de una concesión de servicio público relativa a una obra, siempre y cuando dicha adjudicación responda al principio de transparencia, cuyo respeto, sin implicar necesariamente la obligación de convocar una licitación, debe permitir a una empresa establecida en el territorio de un Estado miembro distinto del de la autoridad concedente tener acceso a la información adecuada relativa a dicha concesión antes de su adjudicación, de forma que, de haberlo deseado, la citada empresa habría estado en condiciones de manifestar su interés por obtener tal concesión, circunstancia que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente».

En mi opinión³⁴, estos razonamientos del TJUE son plenamente acertados desde una perspectiva funcional y se ajustan a la realidad del mundo empresarial. Sin embargo, esta aproximación neutraliza el esfuerzo de deslinde competencial realizado por los Estados miembros y, visto el pírrico (aunque relevante) contenido sustantivo de la Directiva 2014/23, me lleva a cuestionar la idoneidad de su adopción (en lugar de la inclusión de un título propio en el seno de la Directiva 2014/24, si es que el legislador comunitario realmente consideraba necesario someter los contratos de concesión de ser-

³² Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 4.ª) de 14 de noviembre de 2013, en el asunto C-388/12, *Comune di Ancona c. Regione Marche* (2013), no publicada aún en la Recopilación general.

³³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 6.ª) de 7 de diciembre de 2000, en el asunto C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH y Telefonadress GmbH c. Telekom Austria AG, con intervención de Herold Business Data AG* (2000), REC I-10745.

³⁴ A. SÁNCHEZ GRAELLS, «CJEU kicks new concessions Directive in the shins (C-388/12)», 15 de noviembre de 2013, disponible en <http://howtocrackanut.blogspot.co.uk/2013/11/cjeu-kicks-new-concessions-directive-in.html> (visitada por última vez el 5 de abril de 2014).

vicios a regulación armonizada, especialmente para limitar su duración y asegurar su publicidad a nivel comunitario)³⁵.

Desde una perspectiva práctica, quizá la mejor opción sea llevar a cabo una revisión completa de las reglas aplicables a los contratos de concesión (SARA y no SARA, o SARA y *Ancona*), a efectos de evitar riesgos de incumplimiento de la normativa comunitaria. En definitiva, esto requeriría someter todos los contratos de concesión (de cualquier valor) a publicidad en el ámbito comunitario y crear un régimen único de modificación y terminación de los contratos (de concesión, pero también del resto de contratos públicos, dada la identidad en la regulación de estas cuestiones en las Directivas 2014/23 y 2014/24) aplicable a contratos SARA y no SARA. Esta mayor homogeneidad en las normas aplicables a cualesquiera contratos públicos podría contribuir a una necesaria simplificación de esta área del Derecho administrativo económico en todo caso.

3. Exigencias en materia de transferencia de riesgo operativo y cobertura de inversiones

Otra de las novedades relevantes a tener en cuenta en el diseño y ejecución de los contratos de concesión (no solo de servicios, pero quizá principalmente) se refiere a la inclusión del elemento de «transferencia de riesgo operativo» como elemento definitorio de los contratos de concesión sometidos a la Directiva 2014/23. Como pone de manifiesto su Exposición de Motivos, uno de los propósitos de la Directiva es clarificar la definición de «concesión», en particular haciendo referencia al concepto de riesgo operacional. Así, el legislador comunitario considera que la característica principal de una concesión (esto es, el derecho de explotar las obras o los servicios) implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador [considerando (18)]. La Exposición de Motivos ofrece un mayor detalle del tipo de riesgo que debe ser transmitido al concesionario, indicando que por «riesgo operacional» debe entenderse el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro [considerando (20)].

Estas consideraciones se han plasmado en la definición de contrato de concesión contenida en el art. 5(1) último párrafo, que eleva la transferencia de riesgo a elemento definitorio de la existencia de una concesión, al establecer que: «La adjudicación de las concesiones de obras o servicios *implicará la transferencia al concesionario de un riesgo*

³⁵ A. SÁNCHEZ GRAELLS, «What Need and Logic for a New Directive on Concessions, Particularly Regarding the Issue of their Economic Balance?», *European Public Private Partnership Law Review*, núm. 2, 2012, pp. 94-104.

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* (cursiva añadida). Más allá de la exigencia de existencia de riesgo, la importancia de la inclusión de este elemento en la definición deriva del requisito adicional de que el riesgo debe ser significativo. En términos de la Directiva: «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*» [art. 5(1) *in fine*, cursiva añadida].

En mi opinión, esta (dura) aproximación de la Directiva 2014/23 no debería generar problemas de compatibilidad con la doctrina doméstica del restablecimiento del equilibrio económico-financiero en los contratos de concesión, incluso pese a la reciente aparente flexibilización introducida por el Tribunal Supremo mediante la admisión del «riesgo imprevisible» como técnica de restablecimiento integral del equilibrio³⁶. No obstante, debe tenerse en cuenta que, a efectos de diseño de los contratos de concesión, será necesario documentar claramente los riesgos operativos que realmente asume el concesionario³⁷. Si no existe ningún riesgo significativo asumido por el concesionario, esta modalidad de gestión de servicios públicos no estará disponible y el contrato deberá reconfigurarse (o, al menos, licitarse) como contrato de prestación de servicios, bajo el régimen general creado por la Directiva 2014/24.

Adicionalmente, habrá que tener en cuenta que la modificación y terminación de los contratos de concesión también quedarán completamente sometidos al nuevo régimen previsto en la Directiva 2014/23 (esencialmente idéntico al de la Directiva 2014/24³⁸)

³⁶ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de mayo de 2011 (STS 3125/2011). *Vid.* el comentario de E. ARIMANY LAMOGLIA, «El Equilibrio Económico Financiero de la Concesión de Obra Pública: A Propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo “Autopista Madrid-Toledo (Ap-41)”», *Actualidad Jurídica Urta Menéndez*, núm. extraordinario (núm. homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias), 2011, pp. 93-100.

³⁷ Aparentemente, este requisito puede generar un estándar de transferencia de riesgo más elevado del que suele incluirse en las concesiones en la práctica española bajo el concepto de «riesgo y ventura» y esto puede también ser problemático —aunque, en mi opinión, se trata más bien de una cuestión de grado sujeta a un análisis de proporcionalidad que a un problema de nomenclatura del estándar jurídico aplicable—. Para una valoración crítica de estas cuestiones, *vid.* E. PELUEGER TEJERO, «La propuesta de directiva relativa a la adjudicación de los contratos de concesión. Aspectos principales», *La contratación pública: problemas actuales*, T. CANO CAMPOS y E. BILBAO ALEXIADES (coords.), Madrid, 2014, pp. 69-82, pp. 71-77, disponible en <http://www.madrid.org/cmMadrid/images/adjuntos/jornadacontratacion2013.pdf> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014), y X. LAZO VITORIA, «La clave de bóveda del sistema concesional: la transferencia de los riesgos», *Observatorio de Contratación Pública*, 27 de enero de 2014, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.134/releategoria.208/re/menu.3/chk.48338ea10b45da6bf56854c50e8dc923> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).

³⁸ Para un comentario basado en texto final de compromiso previo a la aprobación de la Directiva 2014/24, *vid.* S. DÍEZ SASTRE, «La modificación de los contratos en la propuesta de Directiva del Parlamento

y, concretamente, a las restricciones cuantitativas que establece en su art. 43(2), que viene a limitar la posibilidad de llevar a cabo modificaciones «insustanciales» del contrato a un 10 por 100 de su valor (siempre que, acumulativamente, el valor de las modificaciones sea inferior a 5.186.000 euros). Cualesquiera modificaciones por encima de este umbral quedarán sujetas a los criterios más restrictivos del propio art. 43 de la Directiva.

Estas consideraciones serán relevantes para cualquier modificación que tenga lugar a partir del 18 de abril de 2016 (o la fecha anterior en que se lleve a cabo la transposición o, según la interpretación que se dé a la jurisprudencia *Mangold*, desde este mismo momento), puesto que cualquier modificación de una concesión que genere una desviación de más del 10 por 100 de su valor inicial (particularmente si excede los 5.186.000 euros) podrá considerarse como una adjudicación directa de la modificación en contravención de lo previsto en la Directiva 2014/23. En este sentido, es probable que la aprobación de la Directiva 2014/23 tenga el efecto de obligar a la nueva licitación de concesiones actualmente vigentes si su modificación no está cubierta por las reglas previstas en el art. 43³⁹ y, en ese caso, la nueva licitación tendrá que cumplir con los requisitos (formales) más estrictos que exige la Directiva —particularmente en materia de no discriminación, que puede dar lugar a un volumen no despreciable de litigiosidad si se percibe cualquier ventaja para el operador incumbente—.

IV. CONCLUSIÓN

El repaso somero que hemos llevado a cabo de algunas de las principales novedades introducidas por las Directivas 2014/23 y 2014/24 en materia de compra pública colaborativa y de concesiones públicas (de servicios) ha puesto de manifiesto algunas oportunidades y amenazas para la reforma del sistema de contratación pública de las Entidades locales en España.

En materia de compra colaborativa, parece claro que la Directiva abre numerosas vías de modernización y reforma que deberían llevar a una consolidación de los procesos iniciados por la Ley 27/2013 y, en particular, considero que apuntan a una nueva tendencia hacia la creación de sistemas dinámicos de adquisición basados en catálogos electrónicos y gestionados por centrales de compras, cuya relación con las Entidades locales que deseen usar sus servicios puede estructurarse mediante instrumentos contractuales en lugar de limitarse a los actuales mecanismos de adhesión que implican un determinado modelo de colaboración público-pública y que, en alguna medida, pueden limitar

Europeo y del Consejo sobre contratación pública», *Observatorio de Contratación Pública*, 14 de octubre de 2013, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.121/recategoria.208/re/menu.3/chk.8a5d39b0e13f6286e9d7a1b541eac53d> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).

³⁹ Ello podría conllevar complejos supuestos de reclamaciones de responsabilidad (o reequilibrio) por cambio de ley. Sin embargo, el análisis de estas cuestiones excede el ámbito de esta contribución.

el desarrollo de los mecanismos de centralización de compra por cuestiones estrictamente presupuestarias. Por otra parte, también parece claro que existe una oportunidad para evitar sistemas excesivamente prescriptivos de uso de los mecanismos estatales de compra centralizada y que, en todo caso, resultaría deseable explorar la posibilidad de colaborar con (o incluso utilizar directamente) las instituciones encargadas de la compra colaborativa en otros Estados miembros (y, en particular, Portugal, sobre todo en el caso de Entidades locales vecinas).

En materia de concesiones (de servicios), la situación jurídica creada por la Directiva 2014/23 es menos clara y, en mi opinión, su aprobación y entrada en vigor obligará a un rediseño significativo de los instrumentos concesionales, especialmente en cuanto a la limitación de su duración y a la importante restricción de la posibilidad de llevar a cabo modificaciones (sucesivas) que resulten en desviaciones (acumuladas) de más del 10 por 100 de su valor inicial. Desde una perspectiva práctica, parece claro que en los próximos años será necesario llevar a cabo nuevas licitaciones de un número significativo de concesiones de gestión de servicios públicos locales, lo que puede generar litigiosidad pero, al mismo tiempo, abre la posibilidad de modificar sustancialmente esquemas contractuales que puedan no estar ofreciendo la mejor solución para las necesidades de gestión de las Entidades locales o regionales⁴⁰.

V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- AGUIAR COSTA, A.; ARANTES, A., y VALADARES TAVARES, L.: «Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience», *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 19, núm. 4, 2013, pp. 238-246.
- ARIMANY LAMOGLIA, E.: «El Equilibrio Económico Financiero de la Concesión de Obra Pública: a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo “Autopista Madrid-Toledo (Ap-41)”», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. extraordinario (núm. homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias), 2011, pp. 93-100.
- DE MARCOS FERNÁNDEZ, A.: «Contratación local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, 2013, pp. 263-280.
- DÍAZ ESPIÑEIRA, M.: «Centralización de la compra: breve comentario al informe de la Subcomisión de duplicidades administrativas (medidas de la CORA)», *Observatorio de Contratación Pública*, 13 de enero de 2014, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.136/recategoria.208/reلمenu.3/chk.a4b1a0ce741d3b587519ae8c3617c270> (visitada por última vez el 5 de abril de 2014).

⁴⁰ En este sentido, la jurisprudencia derivada del fallido intento de privatización de la gestión hospitalaria de la Comunidad de Madrid podría ofrecer interesantes lecciones y elementos a tener en cuenta. Para una perspectiva general, *vid.* F. I. SÁNCHEZ, J. M.^a ABELLÁN y J. OLIVA, «Gestión pública y gestión privada de servicios sanitarios públicos: más allá del ruido y la furia, una comparación internacional», Documento de Trabajo 4/2013, Demografía y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano, disponible en www.realinstitutoelcano.org/lups/portal (visitada por última vez el 5 de abril de 2014). Para una visión crítica, desde otra perspectiva, *vid.* M. MORENO MUÑOZ, «Déficit democrático y problemas ético-jurídicos en el proceso de privatización de la gestión y servicios sanitarios en la Comunidad de Madrid», *Dilemata*, núm. 12, 2013, pp. 95-142.

- DÍEZ SASTRE, S.: «La modificación de los contratos en la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública», *Observatorio de Contratación Pública*, 14 de octubre de 2013, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.121/recategoria.208/reلمenu.3/chk.8a5d39b0e13f6286e9d7a1b541eac53d> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).
- GIMENO FELIÚ, J. M.^a: «Las nuevas directivas —cuarta generación— en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159, 2013, pp. 39-106.
- «El informe CORA y la contratación pública: una visión crítica», *Observatorio de Contratación Pública*, 3 de julio de 2013, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.109/recategoria.208/reلمenu.3/chk.62f0f3c7eaa152b7c57a9dc0081189ad> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).
- LANUSSE ALCOVER, M.: «Impacto de la Ley 27/2013 en la Contratación de las Entidades Locales», *Observatorio de Contratación Pública*, 10 de febrero de 2014, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.140/recategoria.208/reلمenu.3/chk.71ec8ff5a62ae7dbe60800ef96a1959a> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).
- LAZO VITORIA, X.: «El futuro del mercado concesional en Europa», *Revista CEF Legal*, núm. 154, 2013, pp. 137-174.
- «La clave de bóveda del sistema concesional: la transferencia de los riesgos», *Observatorio de Contratación Pública*, 27 de enero de 2014, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.134/recategoria.208/reلمenu.3/chk.48338ea10b45da6bf56854c50e8dc923> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).
- MORENO MOLINA, J. A.: «“Un mundo para Sara”. Una nueva categoría en el Derecho español de la contratación pública: los contratos sujetos a regulación armonizada», *Revista de Administración Pública*, núm. 178, 2009, pp. 175-213.
- MORENO MUÑOZ, M.: «Déficit democrático y problemas ético-jurídicos en el proceso de privatización de la gestión y servicios sanitarios en la Comunidad de Madrid», *Dilemata*, núm. 12, 2013, pp. 95-142.
- PERNAS GARCÍA, J. J. (coord.), *Contratación pública estratégica*, Madrid, 2013.
- PFLUEGER TEJERO, E.: «La propuesta de directiva relativa a la adjudicación de los contratos de concesión. Aspectos principales», en T. CANO CAMPOS y E. BILBAO ALEXIADES (coords.), *La contratación pública: problemas actuales*, Madrid, 2014, pp. 69-82, disponible en <http://www.madrid.org/cmadridd/images/adjuntos/jornadacontratacion2013.pdf> (visitada por última vez el 6 de abril de 2014).
- SÁNCHEZ, F. I.; ABELLÁN, J. M.^a, y OLIVA, J.: «Gestión pública y gestión privada de servicios sanitarios públicos: más allá del ruido y la furia, una comparación internacional», Documento de Trabajo 4/2013, Demografía y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano, disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal (visitada por última vez el 5 de abril de 2014).
- SÁNCHEZ GRAELLS, A.: «Una Visión Crítica de la “Guía Sobre Contratación Pública y Competencia” Publicada por la CNC», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 20, 2011, pp. 15-31.
- «What Need and Logic for a New Directive on Concessions, Particularly Regarding the Issue of their Economic Balance?», *European Public Private Partnership Law Review*, núm. 2, 2012, pp. 94-104.
- «Reflexiones críticas en torno a la disciplina del comportamiento de mercado del comprador público», en R. ACEVEDO y P. VALCÁRCEL (eds.), *Contratación Pública a Debate: Presente y Futuro*, Civitas, Madrid, 2014, pp. 271-294.

- «Exclusion, Qualitative Selection and Short-listing in the New Public Sector Procurement Directive», en F. LICHÈRE y S. TREUMER (eds.), *New Public Procurement Directives*, vol. 6, European Procurement Law Series, Copenhagen, 2014, en prensa.
 - «CJEU kicks new concessions Directive in the shins (C-388/12)», 15 de noviembre de 2013, disponible en <http://howtocrackanut.blogspot.co.uk/2013/11/cjeu-kicks-new-concessions-directive-in.html> (visitada por última vez el 5 de abril de 2014).
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «La constante e interminable reforma de la normativa sobre contratación pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159, 2013, pp. 25-38.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, 2013, pp. 23-60.