

¿CAMBIARÁ LA PANDEMIA EL DERECHO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?

Silvia DÍEZ SASTRE*

Resumen

La contratación pública desempeña un papel central en la gestión de la pandemia, tanto para la adquisición de equipamiento sanitario y vacunas, como para canalizar los futuros fondos ligados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El legislador ha tratado de abordar los problemas planteados en este ámbito a través de sucesivas reformas normativas. En ese contexto, el presente trabajo incluye una reflexión sobre los posibles cambios del Derecho de la contratación pública. En primer lugar, se examina el impacto de la pandemia en la contratación pública. Pueden identificarse dos efectos directos: el fracaso de las normas de contratación pública y la toma de conciencia de los límites del Derecho. En segundo lugar, se analizan desviaciones de tendencia en el futuro de la contratación pública, que previsiblemente se reforzarán debido a la crisis sanitaria: menos contratos públicos, más flexibilización de los procedimientos, digitalización de las compras y administrativización de la resolución de conflictos.

Palabras clave

Contratación pública, COVID-19, cooperación pública, flexibilización, digitalización, control.

Abstract

Public procurement plays a central role in the management of the pandemic, both for the acquisition of health equipment and vaccines, and for channeling future funds linked to

* Profesora de Derecho Administrativo, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, silvia.diez@uam.es. Una primera versión de este trabajo se presentó el 15 de enero de 2021 en el Seminari de Dret Local organizado por la Federació de Municipis de Catalunya, dirigido por el Prof. Juli Ponce i Solé, con el título «Problemas y soluciones de la contratación pública en el contexto actual».

the Recovery, Transformation and Resilience Plan. The legislator has tried to address the problems raised in this field through successive statutory reforms. In this context, this paper reflects on possible changes in public procurement law. Firstly, the impact of the pandemic on public procurement is assessed. Two direct effects can be identified: the failure of public procurement rules and the awareness of the limits of the law. Secondly, trend deviations in the future of public procurement are analyzed. These trends are expected to be enhanced by the health crisis: fewer public contracts, more flexible procedures, digitalization of purchases and administrative enforcement of public procurement rules.

Keywords

Public procurement, COVID-19, public cooperation, flexibilization, digitalization, enforcement.

SUMARIO: I. Planteamiento. II. El impacto de la pandemia en el derecho de contratación pública. 1. El fracaso de las normas de contratación pública. 2. Los límites del derecho. III. Desviaciones de tendencia. 1. Menos contratos públicos. 2. Flexibilización procedimental. 3. Digitalización. 4. Administrativización de la resolución de conflictos.

I. PLANTEAMIENTO

La contratación pública ha ocupado un lugar protagonista desde el comienzo de la pandemia desde, al menos, tres puntos de vista. El más evidente es su utilización como herramienta para adquirir las obras, servicios y suministros necesarios para hacer frente a la enfermedad. En un primer momento, se centró, fundamentalmente, en la compra de EPI y mascarillas y se caracterizó por la utilización habitual de la tramitación de emergencia y la búsqueda de los suministros necesarios en el extranjero. Posteriormente, se ha dirigido a la compra de las vacunas disponibles frente a la COVID-19 a través de una contratación centralizada por las instancias europeas a través del «Instrumento de Asistencia Urgente», que permite a la Comisión contratar directamente en nombre de los Estados miembros (1). La contratación pública también ha estado en el foco de atención debido al impacto que tuvo el confinamiento del primer estado de alarma en la ejecución de numerosos contratos. Debieron adoptarse medidas de suspensión, compensación y ajuste de los contratos que no

(1) El Instrumento se activó por primera vez en 2016 para responder a la crisis de los refugiados en Europa y se volvió a utilizar en abril de 2020 para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la COVID-19.

podieron ejecutarse en los términos señalados en su adjudicación (2). Finalmente, los contratos públicos se presentan de nuevo como una fórmula imprescindible para canalizar la ejecución de los fondos europeos que deben dirigir la recuperación de la economía (3). Desde esta perspectiva, el reto fundamental es lograr una contratación ágil y eficaz, capaz de «absorber» los fondos europeos con la mayor eficiencia posible, lo que ha motivado la reciente modificación de numerosos preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) (4).

En este escenario, este breve trabajo no tiene como objetivo analizar cómo ha impactado la pandemia de la COVID-19 en el régimen jurídico concreto de la contratación pública o cómo deberían reformarse las normas en esta materia para hacer frente en el futuro a situaciones extraordinarias. Sobre esta importante cuestión se han publicado numerosos y valiosos trabajos que estudian la interpretación y el impacto de las distintas reformas realizadas, especialmente, durante el primer estado de alarma declarado en marzo de 2020 (5). El objetivo de estas

(2) Al respecto, hay que destacar las previsiones del artículo 34 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19.

(3) En torno a este tema, antes de la pandemia, ORDÓÑEZ SOLÍS, David, «Fondos europeos, contratación pública y responsabilidad financiera de las administraciones españolas», en FUENTE-TAJA PASTOR, J. Á., *La ejecución de los Fondos Europeos en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 119-148.

(4) La Disposición Adicional 40.^a de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 ha modificado los artículos 32, 33, 159 y 321 LCSP. Asimismo, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia también ha introducido modificaciones con el fin de facilitar la contratación financiada con los fondos europeos.

(5) Un análisis empírico al respecto en España: OIRESCON, *Informe especial de supervisión: Principio de publicidad en los contratos tramitados por emergencia durante la vigencia de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la COVID-19*, 2020, versión electrónica; en Francia: LICHERE, François, AKOKA, Fanette, LAMY, Valentin y MEYNIER-POZZI, Adeline, *Crise sanitaire et contrats publics*, EDPL, Chaire de Droit des Contrats Publics, Université Jean Moulin, Lyon III, 2021, disponible *online*, pp. 7 ss.; en 31 países y en la Comisión Europea: OCDE, «Stocktaking Report on Immediate Public Procurement and Infrastructure Responses to COVID-19», 24 de junio de 2020; y a nivel mundial: WORLD BANK, *Opportunities and Challenges for Public Procurement in the First Months of the COVID-19 Pandemic: Results From an Experts Survey. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight*, World Bank, Washington, D. C., 2021. Otro tipo de análisis en la doctrina, sin ánimo de exhaustividad: GIMENO FELIU, José María, «La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020, pp. 42-53; PASCUA MATEO, Fabio, «La contratación administrativa ante la COVID-19», *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, pp. 439-478; GONZÁLEZ GARCÍA, Julio Víctor, «COVID-19 y contratación pública: tramitación de emergencia en práctica y otras cuestiones», en David Blanquer Criado, (dir.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 305-324; MAGRI, Marco, «Il «collasso» del sistema degli appalti nella prima fase dell'emergenza sanitaria», *Istituzioni del Federalismo*, número especial 2020, pp. 77-88; en la obra dirigida por MOROTE SARRIÓN, José Vicente y coordinada por DEL SAZ, Silvia, *El impacto del COVID-19 en las instituciones de Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, destacan los siguientes trabajos sobre contratación pública: MORALES RUIZ, Carlos, y MENDIBILBAR NAVARRO, Patricia, «La incidencia de la normativa de excepción sobre los contratos públicos», pp. 157-173; MORALES RUIZ, Carlos, «Fuerza mayor, *factum principis* y COVID-19», pp. 175-203; MORALES RUIZ, Carlos, «La suspensión de los contratos del sector público y el COVID-19», pp. 205-229; MENDIBILBAR NAVARRO, Patricia, «La afección de la normativa a los contratos de servi-

páginas es reflexionar sobre la posible respuesta a una pregunta: ¿cambiará la pandemia el Derecho de la contratación pública? Si la contestación es positiva: ¿cómo lo hará?

Cuando se pretende hacer un ejercicio predictivo de este tipo existe, por supuesto, una altísima probabilidad de error. Investigaciones recientes demuestran que esa probabilidad aumenta exponencialmente cuando la predicción comprende un periodo superior a un año y se aventura en un futuro más lejano (6). A ello contribuyen distintos factores como, por ejemplo, las carencias de información, así como los errores y sesgos de interpretación de la información disponible por parte del autor. Esos factores están vinculados muchas veces a sus deseos y creencias y a su dificultad para actualizarlas periódicamente (7). Para contrarrestarlos es preciso recabar información apoyada en datos. De ese modo se pueden identificar los resultados de distintos eventos o medidas y apoyar las predicciones en esa evaluación (8). Siguiendo esa recomendación, este trabajo ha tratado de apoyarse en la información y las evidencias que se han identificado en dos planos distintos. El primer plano es el impacto directo que la pandemia ha producido en abstracto sobre la contratación pública (II.), que puede concentrarse en dos efectos: la constatación del fracaso de las normas de contratación pública (1.) y la toma de conciencia de los límites del Derecho en la realización de compras públicas (2.). El segundo plano es la identificación de desviaciones de tendencia (III.). Ante la difícil tarea de predecir cambios concretos, se ha preferido señalar con prudencia qué tendencias previas se han reforzado con ocasión de la pandemia. En concreto, se han seleccionado cuatro tendencias: contracción de los contratos públicos (1.), flexibilización (2.), digitalización (3.) y administrativización de la resolución de conflictos en este ámbito (4.).

Antes de comenzar la exposición conviene expresar una cautela. El Derecho tiende a la estabilidad. Los cambios que se producen muchas veces para hacer frente a circunstancias concretas afectan a su superficie, pero no llegan al fondo; no alteran verdaderamente las categorías ni las estrategias regulativas. Creo que este hecho se refuerza en el Derecho español de los contratos públicos, que convive habitualmente con un notable índice de ineficacia, que le aleja de la realidad. El grado de incumplimiento de sus normas, aunque no siempre conduzca a resultados de invalidez y sea muy difícil de medir, parece elevado, especialmente en las entidades del sector público que cuentan con menos

cios y suministros con prestaciones sucesivas. Particularidades», pp. 231-262; Díez CLIMENT, José, «La suspensión de los contratos públicos. Afección al contrato de obras», pp. 263-296; GALINDO GARCÍA, Germán, «Las concesiones de obras y servicios. El reequilibrio económico previsto en el RDL 8/2020», pp. 297-310; GILMARTÍN PÉREZ, Rodolfo, «Incidencia en los contratos de la suspensión de los plazos administrativos», pp. 339-339-353; LÓPEZ REDONDO, Pablo, «La contratación de emergencia», pp. 355-372; PINTOS SANTIAGO, Jaime y PÉREZ BRAVO, Jordi, «Contratación pública y COVID-19: normativa completa y tramitación de emergencia ante la crisis sanitaria», *Gabiley*, núm. extraordinario 21, 2020, pp. 133-184; VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier, «Las implicaciones del COVID en la contratación pública», *Contratación administrativa práctica*, núm. 167, 2020, pp. 47-69.

(6) TETLOCK, Philip E., y GARDNER, Dan, *Superforecasting. The Art & Science of Prediction*, Random House Books, Great Britain, 2015 (versión electrónica).

(7) *Ibidem*. En el mismo sentido, GARDNER, Dan, *Risk*, Virgin Books, London, 2008, versión electrónica, y KANEHMAN, Daniel, *Pensar rápido, pensar despacio*, 1.ª edición, Debate, Villatuerta, 2012, pp. 250 ss.

(8) TETLOCK, Philip E., y GARDNER, Dan, *Superforecasting...*, cit.

medios. En ocasiones la causa es la ausencia de planificación, en otras es un diseño inadecuado del contrato. A esta distancia entre Derecho y realidad contribuye el ritmo frenético de modificaciones normativas que denota la necesidad de ajustes constantes por la insatisfacción que se percibe con el Derecho vigente en cada momento. La consecuencia es una continua necesidad de actualización de los operadores jurídicos, que no siempre pueden mantener un ritmo tan elevado de atención a los sucesivos cambios normativos. Pues bien, esta convivencia del Derecho español de contratos públicos con un alto grado de inaplicación o de aplicación parcial puede condicionar si cambiará y cómo con ocasión de la pandemia.

II. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL DERECHO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. EL FRACASO DE LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Para reflexionar sobre los posibles efectos futuros de la pandemia en la contratación pública hay que analizar los cambios producidos en su percepción por la sociedad y la comunidad jurídica. Desde mi punto de vista, realizando una valoración personal, la pandemia ha hecho patente el fracaso de la evolución reciente del Derecho de los contratos públicos a nivel interno, entendiendo ese fracaso como la existencia de un elevado número de disfunciones. Con esto no me refiero específicamente a las dificultades surgidas en el primer estado de alarma. Ha sido necesario «desactivar» algunas de las garantías y reglas ordinarias de los contratos públicos para hacer frente a las necesidades urgentes de material sanitario (9). Las circunstancias empujaban a reducir al mínimo o suprimir la fase de licitación con el fin de conseguir los suministros requeridos en el menor tiempo posible (10), debido a la tremenda presión soportada por las cadenas de suministro (11). La ruptura del mercado a nivel mundial hacía muy difícil, por no decir imposible, que pudieran aplicarse con normalidad las reglas diseñadas para operar y garantizar, al mismo tiempo, el funcionamiento ordinario del mercado (12) –aunque habría sido posible mejorar la transparencia de las adjudicaciones realizadas–. Es difícil diseñar reglas capaces de adaptarse a crisis, cuyas características probablemente no somos capaces de prever. Pero sí es preciso tomar conciencia de las debilidades de la contratación pública que se han puesto de manifiesto con motivo de la pandemia. Posiblemente, un modelo que funcionara de forma eficiente en circunstancias ordinarias habría tenido una mayor capacidad para ajustarse en situaciones extraordi-

(9) Utilizo la terminología de SÁNCHEZ-GRAELLS, Albert, «Procurement in the time of COVID-19», *University of Bristol Law School Blog*, 6 de abril de 2020, legalresearch.blogs.bris.ac.uk

(10) Sobre esta cuestión, PASCUA MATEO, Fabio, «La contratación...», cit., pp. 444 ss.

(11) SADIQ, Abdul-Akeem y KESSA, Ruth, «U. S. Procurement in the Age of COVID-19: Challenges, Intergovernmental Collaboration, and Recommendations for Improvement», *The American Review of Public Administration*, Volume 50, Issue 6-7, pp. 635-641, p. 635.

(12) MAGRI, Marco, «Il “collasso”...», cit., p. 77.

narias, reduciendo el estrés padecido por las entidades adjudicadoras y los operadores económicos (13).

Ciertamente, el Derecho vigente tiene su origen en las reformas introducidas en un periodo de crisis económica caracterizado por una fuerte contracción del gasto público y de restricciones a la deuda. Los contratos se convirtieron en una herramienta fundamental para realizar políticas públicas, cuando no se disponía de fondos para llevarlas a cabo por otros medios, como, por ejemplo, medidas de fomento. Se había pasado de este modo de un «giro económico» de los contratos públicos, expresado en las Directivas de 2004 a un «giro estratégico» articulado a través de las Directivas de 2014. En el presente los contratos deben servir para canalizar unos fondos que representan un aumento en el gasto público sin precedentes en la memoria reciente. Esta evolución da cuenta de cómo la contratación pública está sometida a cambios imprevisibles ligados a las circunstancias económicas. Por esa razón, es necesario evitar una saturación de reglas que dificulten su eficacia. La caracterización reciente del legislador de muchas de las normas procedimentales y organizativas vigentes como «obstáculos y cuellos de botella» es, desde mi punto de vista, una manifestación evidente de ese fracaso de las normas ordinarias de contratación pública (14). También lo es la falta de sensibilidad del legislador estatal por las necesidades de otros niveles de Administración territorial, especialmente el local, y de muchas entidades instrumentales.

El impacto directo de la pandemia se ha puesto de manifiesto, así, a mi juicio, con más intensidad en el Derecho interno que en el europeo. A nivel europeo parece haber arraigado el principio de solidaridad entre los Estados miembros y las autoridades europeas, a través de las herramientas de *soft law* que han guiado la aplicación de las reglas de contratación pública (15), de las fórmulas de contratación conjunta, así como la aportación de fondos europeos. Sin embargo, a nivel nacional puede detectarse una serie de disfunciones estructurales que, quizás, han agravado las dificultades de la contratación en una situación tan excepcional y que se exponen de forma breve en la siguiente figura. Se trata de problemas ligados, por un lado, a una actividad normativa descontrolada: medidas inacabadas, falta de prioridades, centralización; y, por otro lado, a la falta de capacidad de muchas entidades adjudicadores para hacer frente a la complejidad de los procedimientos de contratación: ausencia de planificación y falta de especialización. Adicionalmente, puede detectarse, a mi juicio, un sobredimensionamiento de los contratos públicos en el Derecho interno, que se ha extendido más allá de lo exigido por el Derecho europeo, poniendo trabas adicionales a las fórmulas organizativas de cooperación interadministrativa permitidas en las Directivas (16).

(13) SADIQ, Abdul-Akeem, y KESSA, Ruth, «U. S. Procurement...», cit., p. 636.

(14) Se utiliza la expresión en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

(15) En detalle: BARATTA, Roberto, «EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking at the «Guidance» on Public Procurement Through the Prism of Solidarity», *European Papers*, vol. 5, núm. 1, 2020, pp. 365-373.

(16) Artículo 12 Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE y artículo 17 Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero



Figura 1. Problemas estructurales de la contratación pública en España

Fuente: elaboración propia.

Los problemas señalados conducen a un Derecho de los contratos públicos hipertrofiado, fragmentado y autorreferencial. Se ha hipertrofiado a causa del frenesí normativo, que se manifiesta claramente en las imparable reformas de la legislación básica en materia de contratación pública (más de diez desde su aprobación en 2017). Paradójicamente, algunas de las medidas previstas legalmente no pueden aplicarse hasta que se produzca un desarrollo reglamentario –por ejemplo, la remisión a la CNMC prevista en el art. 150 LCSP–. Además, esas reformas no han tenido su correlato en otras normas básicas, como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que deberían haberse ajustado a los cambios introducidos en materia de contratos públicos para evitar discordancias y problemas interpretativos –por ejemplo, la extensión de la aplicación del artículo 86.2 LRJSP o la correspondencia de las formas de gestión del

de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

art. 85 LBRL con la LCSP–. Por otro lado, la fragmentación de este Derecho deriva de una pluralidad de órganos administrativos encargados de interpretar las normas de contratación pública –Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, órganos de recursos contractuales, OIRESCON– y de otros órganos que también se pronuncian sobre aspectos relacionados con la contratación –IGAE, Abogacía del Estado, Tribunal de Cuentas, entre otros– que conducen a una enorme dispersión de criterios hermenéuticos. Esa fragmentación no se reconduce con la acción de los órganos judiciales, aunque el Tribunal Supremo, en el marco de la nueva casación, va pronunciándose poco a poco sobre aspectos relacionados con los contratos públicos. Por último, el Derecho de contratos públicos es autorreferencial porque su aplicación tiende a centrarse únicamente en la lógica de la contratación pública, dando prioridad absoluta a sus principios, en especial, la libre competencia. Se dejan de lado habitualmente categorías y principios consagrados en otros ámbitos del ordenamiento jurídico. Sirva como ejemplo la garantía constitucional de autonomía local, que debería ponderarse al aplicar los límites impuestos a las formas de cooperación administrativa que quedan al margen de las normas de contratación pública (17).

2. LOS LÍMITES DEL DERECHO

La segunda línea de impacto de la pandemia es la toma de conciencia de los límites del Derecho. El Derecho es una herramienta social muy útil, pero no es la única, ni siquiera es la más idónea o eficaz, según las circunstancias. La crisis sanitaria ha destapado la falta de habilidades comerciales en el sector público (18), su deficiente conocimiento del mercado y de las cadenas de distribución. En el ámbito de la contratación pública, ya se sabía que existe una brecha importante en la práctica entre los técnicos que conocen aquello que se quiere comprar, y los juristas encargados de la canalización técnico-jurídica de su adquisición. La pandemia lo ha manifestado de forma evidente. En esa misma línea, también se sabe que en el procedimiento negociado cuesta negociar porque faltan habilidades de compras dentro del sector público. De hecho, en la pandemia se ha optado por la tramitación de emergencia, en lugar de estos procedimientos. Estos problemas van más allá del Derecho y conducen a una misma conclusión: las compras públicas se han desbordado de normas y, por tanto, su realización se ha encomendado a juristas. De hecho, en la pandemia las medidas de choque más importantes se han tratado de lograr mediante la aprobación de más normas jurídicas; al igual que sucede ahora con la ejecución de los fondos europeos. Todo ello contribuye a una mayor juridificación del Derecho de contratos que no es capaz de resolver cuestiones como la falta de planificación o el buen conocimiento del mercado. El impacto de la pandemia acentúa, desde mi punto de vista, la necesidad de una cierta «desintoxicación jurídica» de la contratación pública, que deje paso a nuevas formas de planificación y

(17) En este sentido, las *Conclusiones de la Abogado General Sra. Verika Trstenjak, presentadas el 4 de junio de 2008, C-324/07-Coditel Brabant*.

(18) BLEETMAN, Rachel, y METCALFE, Alex, *New Models of Public Procurement: a Tool for Sustainable Recovery*, Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), London, November 2021, p. 14.

organización y que dé más valor al conocimiento del mercado y a profesionales no juristas. Si este aprendizaje será capaz de orientar o no cambios en el futuro es una cuestión abierta.

III. DESVIACIONES DE TENDENCIA

La exposición de los efectos que ha podido tener la pandemia sobre el Derecho de contratos públicos puede ayudar a valorar las posibles desviaciones de tendencia que se pueden vislumbrar en el futuro. Se parte, así, sin ánimo de exhaustividad, de una serie de tendencias identificadas con anterioridad a la pandemia, que pueden verse reforzadas como consecuencia de esta.

1. MENOS CONTRATOS PÚBLICOS

La primera tendencia que parecía abrirse paso antes de la pandemia es la reducción de los contratos públicos. El Derecho abre cada vez más espacios a fórmulas no contractuales o a contratos que se excluyen, por distintas razones, del ámbito de aplicación de las reglas de contratación pública (es el caso, por ejemplo, de la compra pública precomercial, de los contratos de servicios jurídicos o de las fórmulas no contractuales en el ámbito social y sanitario) (19). En esta tendencia juega un papel esencial el Derecho europeo, que es el encargado de configurar el concepto de contrato público desde un punto de vista funcional (20). La jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia parece mostrar una mayor sensibilidad por la utilización de fórmulas como las transferencias competenciales (21) y la cooperación, tanto vertical como horizontal (22). Quizás a una fase previa de interpretación expansiva del concepto de contrato público, le está siguiendo una segunda fase de ajuste, que pretende compatibilizar los fines de las Directivas con la necesaria libertad de los Estados miembros para decidir cómo satisfacer sus necesidades.

(19) Al respecto, a nivel interno, GIMENO FELIU, José María, «Las fronteras del contrato público: Depuración conceptual de los negocios jurídicos excluidos desde la perspectiva funcional del derecho europeo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 205, 2020, pp. 19-60.

(20) Con respecto a la interpretación funcional de conceptos en el ámbito de la contratación pública, en origen, STJUE (Sala Cuarta), de 20 de septiembre de 1988, C-31/87, Beentjes/Estado neerlandés; STJUE, de 10 de noviembre de 1998, C-360/96, Gemeente Arnhem y Gemeente Rheden/BFI Holding; STJUE (Sala Quinta), de 17 de diciembre de 1998, C-353/96, Comisión/Irlanda; y STJUE (Sala Cuarta), de 13 de diciembre de 2007, C-337/06, Bayerischer Rundfunk y otros.

(21) Previstas en el artículo 1.6 Directiva 2014/24/UE y analizadas hasta el momento en dos sentencias: STJUE (Sala Tercera) de 21 de diciembre de 2016, C-51/15, Remondis, y STJUE (Sala Cuarta) de 18 de junio de 2020, C-328/19, Porin Kaupunki.

(22) En relación con la cooperación vertical se aprecia una apertura de los criterios de control en distintas sentencias, la más reciente es la STJUE (Sala Cuarta) de 18 de junio de 2020, C-328/19, Porin Kaupunki. En cuanto a la cooperación horizontal, hay que atender a los criterios señalados en la STJUE, de 28 de mayo de 2020, C-796/18, ISE-Colonia y la STJUE de 4 de junio de 2020, C-429/19, Remondis. Al respecto, en la doctrina, HUERGO LORA, Alejandro, «La cooperación horizontal mediante convenios después de las sentencias ISE y Remondis 2», *Observatorio de contratación pública*, 12 de junio de 2020, www.obcp.es

Ante esta evolución del Derecho europeo, los legisladores nacionales pueden alinearse con ella o incluir requisitos adicionales que restrinjan la posibilidad de inaplicar las normas de contratación pública, siempre que garanticen seguridad jurídica y transparencia (23). El legislador español ha optado por la segunda opción. En 2015 hizo una interpretación muy restringida tanto de la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos (art. 47.1 *in fine* LRJSP), como de la utilización de medios propios (art. 86.2 LRJSP), que todavía influye en la aplicación de la LCSP.

La pandemia puede haber contribuido a la toma de conciencia del excesivo rigor con el que se han regulado estas técnicas. Esto contribuiría a relajar la presión que se ejerce sobre los órganos de contratación. Es cierto que sigue sin incorporarse una previsión de las transferencias competenciales, que permita encajarlas sistemáticamente (24); se mantiene la sujeción a las normas de contratos públicos de los entes que no son poder adjudicador (Título II del Libro III LCSP), que no se exige por el Derecho europeo; y se continúa realizando una interpretación estricta de los medios propios que ha impedido, por ejemplo, considerarlos contratos a efectos de la aplicación de las medidas contenidas en el artículo 34 Real Decreto-Ley 8/2020 (25). Sin embargo, el Real Decreto-Ley 36/2020 y la LPGE de 2021 han aligerado algunas disposiciones sobre estas fórmulas. Se han modificado las reglas relativas a los medios propios de la Administración General del Estado (arts. 32 y 33 LCSP); se ha incluido la posibilidad de celebrar contratos intragrupos entre entes que no son poder adjudicador (art. 321.6 LCSP); y se introduce una simplificación de los trámites de los convenios administrativos suscritos para la ejecución de proyectos con cargo a fondos europeos en el ámbito de la Administración General del Estado (art. 59 Real Decreto-Ley 36/2020). No se trata de reformas de profundo calado –y se dirigen a facilitar la actuación del Estado, no del resto de Administraciones– pero podrían ser una señal de futura apertura en la regulación de estas técnicas; claro que en este punto se puede confundir el deseo con la predicción.

De forma más decidida que el Estado, las Comunidades Autónomas han aprovechado los márgenes abiertos para la utilización de fórmulas no contractuales en el ámbito social y sanitario (D. A. 49.^a LCSP). Es el caso de las acciones concertadas o conciertos sociales y sanitarios regulados en algunos territorios. En algunos supuestos se caracterizan como fórmulas no contractuales e incluso se reservan a entidades sin ánimo de lucro (26). Algo similar sucede con los llamados contratos

(23) Recientemente, la STJUE (Sala Cuarta) de 3 de octubre de 2019, asunto C-285/18, Irgita; y el ATJUE (Sala Novena) de 6 de febrero de 2020, C-89/19 a C-91/19, Rieco.

(24) En la actualidad, existe un debate sobre esta cuestión: VILLAR ROJAS, Francisco José, «El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales», *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Instituto de Derecho Local de la UAM, Madrid, 2018, pp. 75-101; VILALTA REIXACH, Marc, «De nuevo sobre los negocios jurídicos excluidos de la Ley de contratos del sector público: encargos a medios propios personificados y transferencias de competencias entre entidades públicas», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 56, 2019, pp. 261-295; AMOEDO-SOUTO, Carlos-Alberto, y CUTRÍN DOMÍNGUEZ, Manuel, «El impacto de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en la gestión directa de servicios públicos locales a través de medios propios», *Revista de Administración Pública*, núm. 210, 2019, pp. 393-432; ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, «Gestión directa y descentralizada de servicios públicos locales: encargo a medio propio o transferencia de competencias», *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, pp. 141-178.

(25) Informe 27/2020, Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

(26) Por todos: GARRIDO JUNCAL, Andrea, «Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55, 2017, pp. 84-100.

open-house, a los que no se aplican las reglas de licitación pública de las Directivas, y que aparecen en la normativa balear dictada para la adquisición de medicamentos con ocasión de la pandemia (27). Sin embargo, en ambas técnicas, puede cuestionarse su verdadera caracterización como fórmulas no contractuales (28). De hecho, el análisis de las acciones concertadas está pendiente ante el Tribunal de Justicia, tras el planteamiento de una cuestión prejudicial por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (C-436/20). Sin duda, el pronunciamiento tendrá una importante trascendencia en la evolución futura de esta tendencia autonómica a utilizar fórmulas de adquisición de bienes y servicios al margen de los contratos públicos.

En la misma línea de reducción de los contratos públicos, hay que referirse a la posibilidad de que la pandemia conduzca a una mayor proliferación de empresas públicas que pueda ser capaz de proveer productos esenciales en colaboración con empresas privadas de carácter estratégico (29). La toma de conciencia de la incapacidad de autoabastecimiento y la dependencia de China en la provisión de suministros esenciales se ha extendido a nivel mundial (30). En esa línea, Italia ha extendido una medida excepcional como es la *golden share* a nuevos sectores productivos para garantizar el aprovisionamiento sanitario a partir de la creación de un sistema productivo del Estado (31). En España, la crisis económica de 2008 conllevó una aversión hacia las entidades instrumentales, que se identificaron como una forma ineficiente de gestionar los fondos públicos. En la actualidad, sin embargo, hay que preguntarse si ese diagnóstico sigue siendo acertado y si se puede generalizar de ese modo la utilidad del sector público instrumental. La funcionalización de los conceptos provenientes del Derecho europeo ha producido una expansión de las reglas de Derecho administrativo que se aplican a todo tipo de entidades del sector público, con independencia de su forma jurídica, pública o privada (32). Y la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de autoprovisión de servicios y productos esenciales. La cadena agroalimentaria ha funcionado realmente bien, pero no ha sucedido lo mismo con las redes de abastecimiento de productos sanitarios (33). Es posible, por tanto, que la pandemia conduzca a un reforzamiento del sector público productivo, que desemboque en una reducción de contratos públicos.

(27) Artículos 16-18 Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19.

(28) DÍEZ SASTRE, Silvia, «Contratos *open-house*: comprar sin licitar», *REALA*, núm. 15, 2021, pp. 5-23.

(29) Al respecto, el Informe 05/2020 «Resiliencia colectiva y autonomía estratégica europea pos-COVID-19. Reflexiones sobre el diseño de redes de rápida respuesta», Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, junio de 2020.

(30) SADIQ, Abdul-Akeem y KESSA, Ruth, «U. S. Procurement...», cit., p. 638.

(31) MAGRI, Marco, «Il “collasso”...», cit., p. 87.

(32) CHINCHILLA MARÍN, Carmen, «El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 200, 2016, pp. 361-383; GARCÍA-ANDRADE, Jorge, «¿Huida o expansión del derecho administrativo?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 209, 2020, pp. 139-170, p. 170.

(33) ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid, 2021, pp. 68-69.

2. FLEXIBILIZACIÓN PROCEDIMENTAL

La segunda tendencia identificada en el Derecho de contratación pública es la flexibilización procedimental. La pandemia también parece haber reforzado parcialmente esta línea de desarrollo en los términos que se esbozan seguidamente.

Las Directivas europeas establecen una serie de procedimientos que deben aplicarse a los contratos que superan determinados umbrales económicos revisados periódicamente. Al respecto, hay que tener en cuenta que los umbrales son distintos para las autoridades estatales o centrales y para los poderes adjudicadores subcentrales (art. 4 Directiva 2014/24/UE). De manera que se ofrece un mayor margen de actuación al margen de las Directivas para las entidades adjudicadoras de menor tamaño. No se introducen, sin embargo, cambios en la tramitación de los procedimientos adaptados a las posibilidades de este tipo de entidades. Las dificultades que se han abordado con ocasión de la pandemia tal vez puedan llevar a considerar en el futuro la necesidad de modular no solo los umbrales, sino también los procedimientos para este tipo de entidades.

A nivel interno, el legislador básico demostró la intención de simplificar los procedimientos a través de la introducción del procedimiento abierto simplificado y súper simplificado (art. 159 LCSP). Esa tendencia se ha reforzado de forma clara con la reciente reforma de la LCSP que amplía los umbrales para la utilización de estas formas de adjudicación: es posible emplear el procedimiento abierto simplificado hasta el umbral de los contratos armonizados (art. 159.1 a) LCSP) y la modalidad abreviada para los contratos de servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros (art. 159.1 LCSP). Sin embargo, otros procedimientos continúan siendo de difícil aplicación por su alto grado de burocratización. Es el caso del procedimiento negociado sin publicidad (arts. 168-170), cuya regulación ha dificultado su utilización en la pandemia, prefiriéndose la tramitación de emergencia y los contratos menores (34). Este problema no parece resolverse con las medidas adoptadas en el Real Decreto-Ley 36/2020, que dirigen a la tramitación de urgencia para licitar contratos y acuerdos marco financiados con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, estableciendo un régimen *ad hoc*. La Ley insta al órgano de contratación a analizar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación (art. 50). Esta solución no parece contribuir a una mejora de los procedimientos de contratación a medio y largo plazo, ni mucho menos una solución «moderna» que represente un «instrumento del siglo XXI» en los términos utilizados por el propio legislador en la Exposición de Motivos de la norma legal citada. Pero, además, pone en duda la oportunidad de mantener la regulación vigente en la LCSP para la tramitación de urgencia. Si es posible una flexibilización y simplificación para la ejecución de los fondos, que debe realizarse conforme a las exigencias europeas y no supone una pérdida de garantías, ¿por qué se trata de medidas excepcionales? ¿Por qué no se decide simplificar las reglas de contratación con carácter permanente? Las medidas que se introducen transitoriamente para la ejecución de los fondos europeos y su posible eficacia pueden conducir a una reflexión más profunda sobre la simplificación de los procedimientos de adjudicación con carácter general.

(34) PASCUA MATEO, Fabio, «La contratación...», cit., p. 476.

3. DIGITALIZACIÓN

La digitalización es uno de los conceptos clave de nuestro tiempo (35). Representa una de las grandes esperanzas de progreso y recuperación económica en la crisis derivada de la pandemia y se articula como uno de los ejes de inversión de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Hasta el momento, el legislador básico no ha hecho una apuesta clara por la contratación por medios digitales, que permita cubrir sus necesidades normativas, organizativas y tecnológicas (36). La contratación electrónica avanza a un ritmo lento y muy desigual dentro del sector público. En el plano internacional, la implantación de estos mecanismos también es una de las principales preocupaciones de los operadores en esta materia (37). A pesar de ello, no cabe duda de que la digitalización de las compras y las compras de servicios digitales van a reforzarse. Serán una pieza clave para mejorar la planificación de la contratación (38), la transparencia, así como para promover una mejor regulación apoyada en datos, y realizar evaluaciones a partir de señales de alarma (*red flag*) y análisis de riesgos con el fin de luchar contra la corrupción. En este sentido, se ha propuesto que los Estados incluyan la publicación de los contratos públicos entre sus requisitos de validez, con el fin de asegurar la total transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos (39).

La digitalización no conlleva solo cambios de carácter tecnológico. El Estado debe estar en condiciones de asumir una «responsabilidad digital», que le obliga a mantener un nivel elevado de *know-how* en este ámbito. Solo de ese modo podrá seguir ejerciendo un grado suficiente de control sobre su propia contratación articulada por medios electrónicos y sobre la prestación de los servicios digitales que se externalicen. De hecho, se ha cuestionado la oportunidad de que el Estado deje en manos privadas el diseño de los procedimientos y desarrollos y que algunos servicios de valor estratégico se presten por sujetos privados –por ejemplo, el almacenamiento en servidores de datos sensibles– (40). En este nuevo contexto de digitalización es posible que deba reflexionarse sobre la función del Estado en este proceso y sobre los posibles límites a la externalización de determinadas prestaciones.

(35) DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 133 ss.

(36) Al respecto, por todos, MARTÍN DELGADO, Isaac, «El uso de los medios electrónicos en la contratación pública», en GIMENO FELIU, J. M.^º, *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 1657-1714, p. 1713.

(37) BLEETMAN, Rachel, y METCALFE, Alex, *New Models...*, cit., pp. 8, 14.

(38) MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel, «Crisis económica post-COVID y contratación pública. Estrategia de contratación pública para contribuir a superar la crisis», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 233, 2020, pp. 66-87, pp. 84 ss.

(39) BLEETMAN, Rachel, y METCALFE, Alex, *New Models...*, cit., p. 7.

(40) Sobre estos problemas, en detalle, KRÖNKE, Christoph, «Vergaberecht als Digitalisierungsfolgenrecht. Zugleich ein Beitrag zur Theorie des Vergaberechts», *Die Verwaltung*, vol. 52, 2019, pp. 65-98.

4. ADMINISTRATIVIZACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La última tendencia identificada con carácter previo a la pandemia es la administrativización de la resolución de conflictos derivados de la contratación pública. La pandemia ha dado signos de profundización en esa línea. Muestra de ello es la propuesta de ampliación de las competencias de los órganos de recursos contractuales en el marco del primer estado de alarma. La suspensión de plazos establecida en el Real Decreto 463/2020 abocaba a una acumulación de asuntos, que se preveía especialmente intensa en el ámbito de la contratación pública debido a las vicisitudes que afectaron a la ejecución de numerosos contratos en curso durante el primer semestre de 2020 (41). Con base en esa previsión, el Consejo General del Poder Judicial presentó unas propuestas el 7 de abril y el 6 de mayo 2020 encaminadas a ampliar el ámbito de aplicación del recurso especial a los litigios derivados de la ejecución de todo tipo de contratos, sin establecer ningún umbral económico. El régimen del recurso se adaptaría para este caso, de modo que sería obligatorio y preclusivo (42).

Esta propuesta no ha llegado a ponerse en práctica. Sin duda, habría supuesto un reto para unos órganos de recursos contractuales que ya en 2019 y desde la entrada en vigor de la LCSP –que rebajó los umbrales económicos de los contratos impugnables mediante recurso especial– muestran síntomas de sobrecarga y de necesidad de recursos (43). Sin embargo, el planteamiento da buena cuenta de la posible tendencia futura a seguir ampliando el ámbito de aplicación del recurso especial. De cumplirse esta predicción, el reto fundamental radicará en el desarrollo de un estatuto jurídico adecuado y completo para estos órganos que ejercen funciones cuasi-jurisdiccionales, así como en el aseguramiento de un diseño institucional idóneo para garantizar su independencia e imparcialidad, que les dote de medios personales, materiales y tecnológicos suficientes.

BIBLIOGRAFÍA

AMOEDO-SOUTO, Carlos-Alberto, y CUTRÍN DOMÍNGUEZ, Manuel, «El impacto de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en la gestión directa de servicios públicos locales a través de medios propios», *Revista de Administración Pública*, núm. 210, 2019, pp. 393-432.

(41) PASCUA MATEO, Fabio, «La contratación...», cit., p. 472.

(42) *Ibidem*, pp. 472-473. Análisis de forma detallada la forma jurídica en que debería llevarse a cabo dicha atribución competencial: VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «El recurso especial al rescate de la previsible saturación de la vía judicial. Propuesta para hacer frente a las secuelas jurídicas del COVID-19 en la ejecución de los contratos públicos afectados por el estado de alarma», *Observatorio de Contratación Pública*, 5 de mayo de 2020, www.obcp.es

(43) DÍEZ SASTRE, Silvia, «Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública», en S. Díez Sastre (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2020*, núm. 6, 2020, pp. 115-224, pp. 119 ss.

- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente, 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid, 2021.
- «La devolución competencial a las Comunidades Autónomas tras la recentralización operada para hacer frente a la pandemia de COVID-19», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55, 2020, pp. 1-28.
- ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, «Gestión directa y descentralizada de servicios públicos locales: encargo a medio propio o transferencia de competencias», *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, pp. 141-178.
- BARATTA, Roberto, «EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking at the “Guidance” on Public Procurement Through the Prism of Solidarity», *European Papers*, vol. 5, núm. 1, 2020, pp. 365-373.
- BLEETMAN, Rachel, y METCALFE, Alex, *New Models of Public Procurement: a Tool for Sustainable Recovery*, Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), London, November 2021.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, «El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 200, 2016, pp. 361-383.
- DÍEZ SASTRE, Silvia, «Contratos *open-house*: comprar sin licitar», *REALA*, núm. 15, 2021, pp. 5-23.
- Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública, en S. Díez Sastre (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2020*, núm. 6, 2020, pp. 115-224.
- *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- GARCÍA-ANDRADE, Jorge, «¿Huida o expansión del derecho administrativo?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 209, 2020, pp. 139-170.
- GARDNER, Dan, *Risk*, Virgin Books, London, 2008, versión electrónica.
- GIMENO FELIU, José María, «La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87, 2020, pp. 42-53.
- «Las fronteras del contrato público: Depuración conceptual de los negocios jurídicos excluidos desde la perspectiva funcional del derecho europeo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 205, 2020, pp. 19-60.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio Víctor, «COVID-19 y contratación pública: tramitación de emergencia en práctica y otras cuestiones», en David Blanquer Criado (dir.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 305-324.
- HUERGO LORA, Alejandro, «La cooperación horizontal mediante convenios después de las sentencias ISE y Remondis 2», *Observatorio de contratación pública*, 12 de junio de 2020, www.obcp.es
- KANEHMAN, Daniel, *Pensar rápido, pensar despacio*, 1.ª edición, Debate, Villatuerta, 2012.
- KRÖNKE, Christoph, «Vergaberecht als Digitalisierungsfolgenrecht. Zugleich ein Beitrag zur Theorie des Vergaberechts», *Die Verwaltung*, vol. 52, 2019, pp. 65-98.
- LICHERE, François, AKOKA, Fanette, LAMY, Valentin, y MEYNIER-POZZI, Adeline, *Crise sanitaire et contrats publics*, EDPL, Chaire de Droit des Contrats Publics, Université Jean Moulin, Lyon III, 2021.
- MAGRI, Marco, «Il “collasso” del sistema degli appalti nella prima fase dell’emergenza sanitaria», *Istituzioni del Federalismo*, numero speciale 2020, pp. 77-88.

- MARTÍN DELGADO, Isaac, «El uso de los medios electrónicos en la contratación pública», en Gimeno Feliu, J. M.^a, *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 1657-1714.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel, «Crisis económica post-COVID y contratación pública. Estrategia de contratación pública para contribuir a superar la crisis», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 233, 2020, pp. 66-87.
- MOROTE SARRIÓN, José Vicente (dir.), y DEL SAZ, Silvia (coord.), *El impacto del COVID-19 en las instituciones de Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- OCDE, «Stocktaking Report on Immediate Public Procurement and Infrastructure Responses to COVID-19», 24 de junio de 2020.
- OIRESCON, *Informe especial de supervisión: Principio de publicidad en los contratos tramitados por emergencia durante la vigencia de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la COVID-19*, 2020, versión electrónica.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David, «Fondos europeos, contratación pública y responsabilidad financiera de las administraciones españolas», en J. Á. Fuentetaja Pastor, *La ejecución de los Fondos Europeos en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 119-148.
- PASCUA MATEO, Fabio, «La contratación administrativa ante la COVID-19», *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, pp. 439-478.
- PINTOS SANTIAGO, Jaime, y PÉREZ BRAVO, Jordi, «Contratación pública y COVID-19: normativa completa y tramitación de emergencia ante la crisis sanitaria», *Gabilex*, núm. extraordinario 21, 2020, pp. 133-184.
- SADIQ, Abdul-Akeem, y KESSA, Ruth, «U. S. Procurement in the Age of COVID-19: Challenges, Intergovernmental Collaboration, and Recommendations for Improvement», *The American Review of Public Administration*, Volume 50, Issue 6-7, pp. 635-641.
- SÁNCHEZ-GRAELLS, Albert, «Procurement in the time of COVID-19», *University of Bristol Law School Blog*, 6 de abril de 2020, legalresearch.blogs.bris.ac.uk
- TETLOCK, Philip E., y GARDNER, Dan, *Superforecasting. The Art & Science of Prediction*, Random House Books, Great Britain, 2015, versión electrónica.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «El recurso especial al rescate de la previsible saturación de la vía judicial. Propuesta para hacer frente a las secuelas jurídicas del COVID-19 en la ejecución de los contratos públicos afectados por el estado de alarma», *Observatorio de Contratación Pública*, 5 de mayo de 2020, www.obcp.es
- VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier, «Las implicaciones del COVID en la contratación pública», *Contratación administrativa práctica*, núm. 167, 2020, pp. 47-69.
- VILALTA REIXACH, Marc, «De nuevo sobre los negocios jurídicos excluidos de la Ley de contratos del sector público: encargos a medios propios personificados y transferencias de competencias entre entidades públicas», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 56, 2019, pp. 261-295.
- VILLAR ROJAS, Francisco José, «El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales», *Anuario de Derecho Municipal*, 2017, Instituto de Derecho Local de la UAM, Madrid, 2018, pp. 75-101.
- WORLD BANK, *Opportunities and Challenges for Public Procurement in the First Months of the COVID-19 Pandemic: Results From an Experts Survey. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight*, World Bank, Washington, D. C., 2021.