

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PLATAFORMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES Y A SU INCIDENCIA EN EL DERECHO DE LA COMPETENCIA

Javier Miranzo Díaz*

Resumen

El presente trabajo lleva a cabo un análisis detallado del margen de actuación y los límites que impone la normativa actual en materia de plataformas electrónicas de contratación pública, principalmente desde dos perspectivas: el reparto competencial, por un lado, y el mercado de prestadores de servicios de contratación electrónica privados, por otro. En la primera de las cuestiones, se concluye que, tras las diferentes sentencias del Tribunal Constitucional, debe entenderse que existe un amplio margen de actuación para la creación y el desarrollo de este tipo de plataformas por parte de las administraciones regionales y locales. En la segunda, se analiza la jurisprudencia europea para razonar que el sistema jurídico español relativo a las plataformas de contratación no supone una vulneración del derecho de la contratación pública o del derecho de la competencia europea.

Palabras clave: derecho administrativo; contratación electrónica; plataformas de contratación; contratación pública; derecho de la competencia; autonomía administrativa.

THE LEGAL SYSTEM GOVERNING PUBLIC PROCUREMENT PLATFORMS IN SPAIN, WITH PARTICULAR REGARD TO CONFLICTS OF POWERS AND THEIR IMPACT ON COMPETITION LAW

Abstract

This article provides a detailed analysis of the room for manoeuvre offered and limits imposed by current Spanish legislation with regard to public e-procurement platforms, from two main standpoints: the distribution of powers between Spain's public administrations and the market for private e-procurement service providers. With regard to the former issue, it concludes that, following a number of judgements issued by Spain's Constitutional Court, it must be understood that there is great room for the creation and development of such platforms by regional and local Administration. Turning to the latter, an analysis of European jurisprudence lays the foundation for arguing that the Spanish legal framework for procurement platforms does not entail any infringement of public procurement law or European competition law.

Keywords: administrative law; e-procurement; procurement platforms; public procurement; competition law; administrative autonomy.

* Javier Miranzo Díaz, profesor ayudante doctor de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha. Facultad de Ciencias Sociales, av. de los Alfares, 44, 16071 Cuenca. Javier.Miranzo@uclm.es.  [0000-0002-3186-2848](https://orcid.org/0000-0002-3186-2848).

Artículo recibido el 06.05.2021. Evaluación ciega: 08.06.2021, 25.06.2021 y 21.11.2021. Fecha de aceptación de la versión final: 30.11.2021.

Citación recomendada: Miranzo Díaz, Javier. (2022). El régimen jurídico de las plataformas de contratación pública en España. Especial referencia a los conflictos competenciales y a su incidencia en el derecho de la competencia. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 140-157. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3654>

Sumario

- 1 La contratación pública electrónica
- 2 La regulación de las plataformas contractuales a nivel estatal
- 3 El desarrollo estratégico de plataformas autonómicas
- 4 La inexistencia de límites a la iniciativa autonómica en la creación de plataformas de contratación contenidos en la LPAC y la LRJSP
- 5 La ilegalidad de la imposición de una plataforma a otras Administraciones: especial referencia a la autonomía organizativa de las entidades locales
- 6 La cesión gratuita del uso de plataformas públicas entre Administraciones
- 7 La adecuación al derecho europeo del sistema español de plataformas de contratación
 - 7.1 El convenio interadministrativo como negocio excluido de la LCSP
 - 7.2 El concepto de cooperación horizontal europeo y su aplicación a la PCSP
- 8 Reflexión conclusiva: el reto de la interoperabilidad y neutralidad tecnológica
- 9 Referencias

1 La contratación pública electrónica¹

La contratación electrónica puede entenderse como la manifestación de la Administración electrónica en el sector de la contratación (Martínez Gutiérrez, 2015, p. 286). En este sentido, su evolución ha ido ligada a aquella, si bien con ciertas especialidades y particularidades destacables. El proceso de impulso y regulación de la Administración electrónica experimentó un punto de inflexión en España con la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Esta norma recogía por primera vez los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración y los retos que la digitalización planteaba desde el punto de vista jurídico (Martín Delgado, 2009b). Posteriormente se completaría con normativa complementaria, como la Ley 56/2007, de 20 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, o la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público (García Jiménez, 2014), con una incidencia clara también en el ámbito de la contratación. Finalmente, la consolidación de la normativa actual sobre Administración electrónica llegó con la aprobación de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, que incluyen dentro de la normativa general básica de las Administraciones públicas todas aquellas cuestiones relativas a la Administración electrónica anteriormente contenidas en la Ley 11/2007. Esta norma añade, además, otras novedades, como determinados aspectos de firma electrónica, las relaciones electrónicas obligatorias entre las Administraciones públicas y las personas jurídicas, así como ciertas modificaciones en relación con los plazos y las notificaciones (Cerrillo i Martínez et al., 2016), que han venido a consolidarse con el reciente Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por Medios Electrónicos.

De forma similar, la contratación pública electrónica, además de verse afectada por las disposiciones señaladas, experimentó un desarrollo en cierto modo paralelo (Martín Delgado, 2011). Así, la derogada Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), incluyó algunas disposiciones importantes que representan los primeros pasos en la contratación pública electrónica (Moreno Molina, 2011). En lo que respecta a este trabajo, debemos destacar, de forma relevante, que esta norma creara, en su artículo 309, la Plataforma de Contratación del Estado para permitir “dar publicidad a través de INTERNET a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos”.

Sin embargo, para ninguna de las normas anteriores la perspectiva tecnológica tiene una importancia capital, de forma que la contratación electrónica y el uso de plataformas de contratación encontró su impulso definitivo con la aprobación del paquete de directivas de 2014 (Valero Torrijos, 2015, p. 29), que junto con su transposición por la LCSP conforman el marco jurídico principal actual de la contratación electrónica (Moreno Molina, 2014, p. 19).

Aun así, y a pesar de los desarrollos normativos, existe una cierta incertidumbre, o al menos un debate jurídico, sobre el régimen jurídico aplicable a algunos aspectos centrales de la contratación electrónica, como son las plataformas de contratación (Gimeno Feliú, 2020a, p. 313). Su uso y desarrollo ha sido considerable en los últimos años, y la acogida de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) por parte de muchas Administraciones así lo demuestra. Sin embargo, como decimos, persisten ciertas dudas sobre 1) los límites competenciales en el desarrollo de estas plataformas, 2) las relaciones interadministrativas que pivotan sobre ellas, y 3) la conformidad con el derecho europeo de un sistema de cesión de plataformas públicas de forma gratuita entre Administraciones. Por ello, en las próximas páginas, se tratará de arrojar algo de luz sobre estas cuestiones.

2 La regulación de las plataformas contractuales a nivel estatal

En este contexto, la norma básica de referencia en materia de contratación pública la compone la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Dejando de lado la pobre técnica legislativa en la regulación de la contratación electrónica denunciada por la doctrina (Gimeno Feliú, 2017a), los aspectos

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Administración electrónica, transparencia y contratación pública: hacia una auténtica innovación de la Administración Pública en Castilla-La Mancha” (SBPLY/17/180501/000248), financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con fondos FEDER.

relativos a la PCSP se encuentran contenidos fundamentalmente en el artículo 347, que prevé que se pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita la difusión a través de Internet de sus perfiles del contratante (Martín Delgado, 2018). En este sentido, obliga a todos los entes adjudicadores del sector público estatal a alojar sus perfiles del contratante en dicha plataforma con el objetivo de asegurar una mínima unificación en materia de transparencia (Cerrillo y Martínez, 2016). A nivel estatal, pues, la relación entre el perfil del contratante y la PCSP viene marcada por la necesidad de garantizar una mínima interoperabilidad y eficiencia en la publicidad activa (Gallego Córcoles, 2017), que se materializa en la necesidad de publicación del anuncio de licitación en el perfil del contratante alojado en la PCSP o en los servicios de información similares de las comunidades autónomas, y se sanciona su incumplimiento con nulidad de pleno derecho (artículo 39.2.c).

Se exige, por tanto, que los perfiles del contratante se alojen en la PCSP o en la plataforma de contratación autonómica (347.2 y 347.3 LCSP). Para garantizar esta unidad en la difusión de información esencial, se prevé que las comunidades autónomas, en todo caso, publiquen –bien directamente o, en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de datos– la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la PCSP. Los entes locales, por su parte, podrán elegir, como se ha mencionado, entre alojar sus perfiles en la plataforma autonómica o en la nacional, de forma que el uso de plataformas autonómicas excluye cualquier obligación con respecto a la PCSP para las entidades adjudicadoras locales.

Así, la LCSP crea un marco jurídico básico que permite el desarrollo de plataformas autonómicas siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1) que se cuente con un sistema de sellado de tiempo que permita acreditar fehacientemente el inicio de difusión pública de la información (art. 347.4 LCSP); 2) que el acceso de los interesados a la PCSP se efectúe a través de un portal único (art. 347.6 LCSP); 3) que la información se publique en estándares abiertos y reutilizables (art. 347.8 LCSP), y 4) que las plataformas regionales alberguen sus perfiles de contratación de forma obligatoria también en la PCSP, ya sea por integración o interconexión.

Por último, conviene mencionar, siquiera a efectos aclaratorios, que el apartado 3 del artículo 347 constituye legislación básica al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española (CE) en materia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”. Sin embargo, los apartados 1 (que crea obligaciones para el Ministerio de Hacienda para la creación y puesta a disposición de los órganos de contratación de una plataforma electrónica gratuita), 2 (sobre la obligación para el sector público estatal de alojar sus perfiles en la PCSP) y 7 (sobre las especificaciones relativas a la operación y utilización de los servicios prestados por la PCSP) del artículo 347 no tienen carácter básico. Este hecho, por otro lado, no tiene efectos trascendentales pues, como se ha expuesto, estos apartados regulan obligaciones o preceptos expresamente dirigidos al ámbito estatal de la Administración General del Estado (AGE).

3 El desarrollo estratégico de plataformas autonómicas²

En este contexto, diferentes comunidades autónomas han puesto en práctica iniciativas normativas o decisorias con respecto al desarrollo o la ejecución de las previsiones de la LCSP, y han creado plataformas regionales propias (Bernal Blay, 2018). Sin embargo, existe una importante asimetría en el desarrollo normativo y administrativo de las plataformas de contratación autonómicas, de forma que podemos dividir las experiencias en diferentes categorías:

- En función de su relación con la PCSP: sustitutorias vs. complementarias.
- En función de su relación con el sector público local: vocación de absorción del sector público local vs. uso exclusivamente autonómico.

Así, en la primera clasificación, algunas comunidades autónomas, como Euskadi, Madrid, Navarra o Cataluña, han creado plataformas de contratación altamente desarrolladas, que tienen una propensión sustitutoria de la PCSP estatal no solo como herramienta de difusión de la información, sino como verdadera herramienta de

² Las cuestiones relativas a las diferencias entre las plataformas desarrolladas por las diferentes comunidades autónomas, que se exponen de forma resumida en este apartado, se analizan con más profundidad en Miranzo Díaz (2021).

gestión de la contratación pública electrónica. En Euskadi, por ejemplo, la implementación práctica de esta plataforma muestra la existencia de herramientas de gestión de licitaciones tramitadas por procedimiento abierto a través de un sistema de licitación electrónica del Gobierno vasco para la carga y remisión de ofertas. Este sistema permite también conocer y practicar el proceso de aperturas, adjudicación de contratos y formalización, y se acompaña de una importante actividad de formación y asistencia a las entidades adjudicadoras y licitadores. Madrid, por su parte, cuenta con un portal de la contratación pública regulado por su Decreto 69/2017, de 18 de julio, que actúa también como una verdadera plataforma de contratación para tramitar contratos públicos, y que incorpora los medios y procesos que permiten la tramitación íntegramente electrónica de los procedimientos de contratación y la utilización de soportes electrónicos en los actos de los órganos administrativos, de los licitadores y de los contratistas (artículo 4.3).

Otras comunidades autónomas, como Aragón³ o Castilla-La Mancha,⁴ han creado aplicaciones o plataformas que complementan a la estatal; es decir, utilizan algunos elementos de la PCSP estatal y la complementan con otras herramientas más o menos accesorias.

Por otro lado, en una segunda categoría, existen diferencias importantes también en la actitud o estrategia con respecto al sector público local. Así, algunas experiencias muestran una cierta vocación extensiva hacia la absorción de las entidades locales en el modelo corporativo regional (Navarra o Cataluña), a las que pretenden “arrastrar” hacia el modelo público autonómico; en cambio, otras se muestran más neutrales en este aspecto –Euskadi o Aragón–,⁵ y otras alientan a su sector público local al uso de la plataforma estatal, al renunciar a la integración de su entramado público local en el uso de su plataforma regional (Castilla-La Mancha o Madrid,⁶ entre otras). Navarra, por ejemplo, que tiene, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva en materia de contratos y concesiones administrativas sin más límite que el respeto a los principios esenciales de la legislación básica del Estado, prevé, en el artículo 95.1 de su Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos que la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra es el medio oficial para la presentación de ofertas y solicitudes de participación en las licitaciones de las entidades sometidas a esta ley, lo cual incluye, según su artículo 4.1.c, a todas las entidades locales de Navarra y a sus organismos autónomos (con las particularidades que resulten de la legislación foral de Administración local). Esto es, Navarra opta, en ejercicio de sus competencias exclusivas, por imponer la obligatoriedad para las entidades locales, que no podrán optar, por tanto, por alojar su perfil del contratante en la PCSP, siendo obligatorio el uso de la plataforma autonómica. Este elemento, como se ha comentado, no podrá adoptarse, al menos de esta forma, por otras comunidades autónomas, ya que la LCSP recoge expresamente la libertad de elección en el ámbito local. Este punto, no obstante, será desarrollado más adelante.

Cataluña, por su parte, ha adoptado algunas medidas en esta dirección que conviene resaltar. La Orden VEH/172/2017, de 25 de julio, de aprobación de las aplicaciones de la Plataforma de servicios de contratación pública y del Sobre digital se aplica, al menos parcialmente, a todas las entidades locales catalanas y a todo el sector público catalán de forma obligatoria, tal y como se desprende de su artículo 2.2, que prevé que las disposiciones de la Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP) serán de aplicación a la Administración local en Cataluña, así como a los entes de su sector público. Se mantiene, no obstante, la voluntariedad de la adhesión por parte de las entidades locales a la PSCP autonómica, pero estas deben informar a la PSCP los contratos formalizados y los que están en licitación o en otras fases contractuales, al tiempo que el Portal de la Transparencia ha de facilitar la consulta directa y dinámica del Registro Público de Contratos y de la Plataforma, tal y como se desprende de su Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

3 Dichas prestaciones incluyen, por ejemplo, la herramienta de gestión de licitaciones, el acceso al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, etcétera.

4 El Decreto 28/2018, de 15 de mayo, prevé un gestor electrónico de expedientes de contratación, integrado en la PCSP (artículo 7).

5 El artículo 68.1 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, prevé la creación de la Plataforma Kontratazio Publikoa Euskadin-Contratación Pública en Euskadi, cuyo uso es obligatorio para los órganos de contratación del sector público autonómico, y voluntario para las entidades locales.

6 El citado decreto madrileño no hace referencia a la posibilidad de adhesión de las entidades locales en su ámbito de aplicación (artículo 1), como sí hacen otras normativas análogas. Aunque podría entenderse que la opción de alojar sus perfiles del contratante aplicaría, ante el silencio del decreto de desarrollo madrileño, con base al artículo 347.3 de la LCSP, lo cierto es que no se ha habilitado esta opción, de forma que las entidades locales madrileñas deben de alojar sus perfiles del contratante en la PCSP.

De este modo, aunque las entidades locales catalanas no estén obligadas a alojar sus perfiles del contratante de forma directa en la PSCP catalana, sí que tienen que vincular su portal de transparencia a esta plataforma, aunque sea mediante interconexión o agregación para la publicación de las informaciones requeridas por la citada Ley 19/2014, en la PSCP catalana. Esto hace que, si una entidad local eligiera alojar su perfil del contratante en la PCSP estatal, también debería vincularlo mediante interconexión, a efectos informativos, con la PSCP catalana, algo que no ocurre en el caso de elegir la plataforma autonómica, que lo exime de interconectar su plataforma con la PCSP, ya que dicha interconexión se hace a través de la propia plataforma autonómica. Esto, en la práctica, genera un claro desincentivo para alojar la plataforma en la PCSP estatal, modulando o condicionando la libertad que proclamaba el artículo 347 de la LCSP. Se trata de medidas que, si bien de forma indirecta, evidencian una clara vocación de abarcar al sector local en la expansión de la plataforma autonómica a través de requerimientos materiales de información y transparencia.

En definitiva, encontramos una importante variedad de iniciativas relacionadas con la creación de plataformas de contratación autonómicas, con características particulares muy desiguales y unas funciones estratégicas igualmente diferenciadas. De este breve análisis de las experiencias autonómicas, podemos extraer dos conclusiones principales. Por un lado, la asimetría y diversidad en la realidad autonómica de las plataformas de contratación, y por el otro, lejos de la posible configuración de la plataforma de contratación como un mero soporte o infraestructura, la configuración legal y administrativa estrechamente ligada a elementos de estrategia institucional, que entroncan en la autonomía organizativa y competencial.

Ante esta situación surgen, sin embargo, dos grandes cuestiones con respecto al reparto competencial a la hora de crear y regular plataformas a nivel autonómico: 1) si existe algún límite a la iniciativa autonómica de creación de la plataforma o las aplicaciones de contratación que la integran (esto es, a la propia decisión de su creación), y 2) si, una vez creadas, existen barreras en cuanto a su alcance, en especial en su relación con el sector público local.

4 La inexistencia de límites a la iniciativa autonómica en la creación de plataformas de contratación contenidos en la LPAC y la LRJSP

Como hemos visto, la LCSP se limita a prever, respecto de las posibles plataformas autonómicas, que estas deberán contar con un sistema de sellado en el tiempo que permita acreditar fehacientemente el inicio de la difusión pública de la información que se incluya (art. 347.4 LCSP) y a regular su relación de interconexión con la PCSP. Esta ausencia de criterios, indicadores o prescripciones en la LCSP sobre los límites y alcances de la potestad autonómica para el desarrollo y el tipo de plataforma electrónica de contratación que deberán o podrán utilizar los órganos de contratación que no opten por la plataforma estatal, hace que las posibilidades de desarrollo y aplicación de este precepto sean amplias, pero también inciertas (Sánchez García, 2021a). A pesar de la aparente libertad que, como hemos expuesto, parece ofrecer el artículo 347 a las comunidades autónomas para crear sus propias plataformas de contratación, existen otras posibles limitaciones en la normativa estatal que deben tenerse en cuenta. En este sentido, es de capital importancia el primer punto de la disposición final cuarta de la LCSP, que prevé la aplicación supletoria de la Ley 39/2015 (De Juan Casero, 2018). Y es que la interpretación del reparto competencial de las comunidades autónomas en materia de plataformas de contratación dependerá, en buena medida, de esta relación de supletoriedad, en su condición de leyes generales, de las leyes 39/2015 y 40/2015.

La decisión de crear o utilizar una plataforma nueva, independientemente de si es de desarrollo público o privado, deberá ajustarse en primer lugar a lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). En concreto, el artículo 157.3 exige que las Administraciones públicas, con carácter previo a la adquisición, el desarrollo o el mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación informática, tanto si se realiza con medios propios como por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización. Y en el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El artículo 64.5 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación

y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que ha venido a desarrollar esta normativa, reproduce esencialmente esta obligación, y añade que “las conclusiones con respecto al resultado de dicha consulta [...] se incorporarán en el expediente”.

Así pues, el concepto de la reutilización de herramientas digitales y la aparente obligación que impone el artículo 157.3 de la LRJSP plantean ciertos problemas de índole competencial (Gimeno Feliú, 2020a, p. 314), relacionados con la autonomía administrativa autonómica y local, que podrían afectar al sistema de competencias administrativas y a la propia conceptualización que hagamos de las plataformas de contratación y de la ponderación de principios e intereses en juego (Gamero Casado, 2017, p. 510). Sin embargo, esta aparente priorización del uso de aplicaciones preexistentes y disponibles quedó en cierto modo matizada tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) sobre la constitucionalidad de estos preceptos en la Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre –sobre el artículo 157.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)–, y la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018 –sobre la disposición adicional segunda de la LRJSP.

En estos pronunciamientos el TC entiende que estos preceptos no impiden que las comunidades autónomas y los entes locales ejerzan su potestad de autoorganización con sujeción a los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que entiende que los requisitos que impone son obligaciones ya establecidas por la Constitución (arts. 31.2 y 135) y la Ley Orgánica 2/2012, y que, por tanto, no vulneran la competencia y autonomía administrativa. Ni la Ley 40/2015 ni la 39/2015 infringen, pues, el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE) por obligar a decidir eficientemente en torno a la adquisición, el desarrollo o el mantenimiento de aplicaciones.

Este requisito, no obstante, debe ser interpretado de una determinada manera para entenderse constitucional. Así, según ha establecido el TC, la exigencia de motivar la no utilización de herramientas preexistentes no exige una justificación de oportunidad –la gratuidad de la PCSP u otras plataformas autonómicas haría que fuera virtualmente imposible justificar que una plataforma privada generase mayores ahorros–, y ni siguiera de idoneidad, sino que únicamente se exige: por un lado, 1) una explicación razonada de que los gastos a incurrir no desestabilizan las cuentas públicas ni superan los límites de déficit; y por otro, 2) la existencia formal de una ponderación, igualmente razonada, de los beneficios y costes específicos (no solo económicos) resultantes de operar con una plataforma propia en comparación con los beneficios y costes (no solo económicos) de trabajar con los recursos electrónicos comunes o centrales.⁷ Se ha entendido, pues, que la exigencia de motivación que trasladan estos preceptos, desde el punto de vista material, simplemente reitera o recuerda las obligaciones presupuestarias y de eficiencia ya previstas en el ordenamiento, sin imponer ninguna obligación adicional *ex novo*. Y además, en cualquier caso, la supervisión, control o verificación del cumplimiento de estas exigencias no corresponderá a la AGE, sino a los jueces y tribunales “de la jurisdicción contencioso-administrativa, así como de los órganos encargados de la fiscalización (externa o interna) de las cuentas públicas”⁸ (Sánchez García, 2021a, p. 60).

El TC convierte, así, estas exigencias en puramente formales, que únicamente pueden ser controladas en lo que se refiere a la justificación presupuestaria –y únicamente por los tribunales–, y que, según el TC, permitiría la adopción de la decisión autonómica o local incluso aunque el Estado considerase insuficiente la motivación dada.⁹ Existe, por tanto, una obligación de motivar la decisión de desarrollar una plataforma propia autonómica o local, que no puede, sin embargo, ser fiscalizada sino con criterio a la legislación presupuestaria vigente y por los órganos competentes para ello.

Por último, cabe apuntar que, en caso de que el desarrollo de la plataforma sea privada, esta contratación de plataformas de contratación privadas se configura con carácter general como un contrato de servicios y, en consecuencia, en estos casos deberá elaborarse un informe de insuficiencia de medios con base a los artículos 114.4.f y 63.3.a de la LCSP, aunque aquí también la jurisprudencia ha reconocido un margen de actuación considerable (Carbonero Gallardo, 2020, p. 117). En cualquier caso, también este informe de insuficiencia de

7 STC 132/2018, de 13 de diciembre de 2018.

8 STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018.

9 STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018.

medios está sujeto exclusivamente al control de los tribunales competentes, y no de otras Administraciones (Gimeno Feliú, 2017b, p. 39).

Frente a una interpretación literal de estos preceptos, que llevaría a una virtual imposibilidad no solo de acudir al sector privado en busca de soluciones tecnológicas relacionadas con las plataformas electrónicas, sino también de que las Administraciones públicas autonómicas o locales pudieran desarrollar sus propias aplicaciones, el TC y los tribunales ha interpretado estas exigencias de forma que respeten los principios de autoorganización y autonomía administrativa. Una interpretación que consideramos en consonancia con el carácter estratégico de las plataformas de contratación, que las vincula estrechamente con la autonomía administrativa (Miranzo Díaz, 2021).

Así, tanto si se aboga por la opción privada como si se apuesta por un modelo corporativo de elaboración de plataformas propias, deberán exponerse las razones por las que no se opta por las soluciones existentes en la AGE, así como por qué no son reutilizables o convenientes ninguna de las opciones públicas existentes en el Centro de Transferencia y Tecnología (CTT) (art. 157.3 LRJSP) en los términos expuestos anteriormente. Adicionalmente, si se decide acudir al sector privado en lugar de desarrollar una aplicación propia, deberá realizarse un informe de insuficiencia de medios (art. 114.4.f LCSP). Pero en cualquier caso, aunque aparentemente estos requisitos tratan de otorgar cierta prevalencia al modelo público y, dentro de este, al modelo centralizado, la normativa administrativa de aplicación, interpretada en su conjunto y a la luz de la jurisprudencia constitucional, otorga una amplia libertad a los órganos de contratación para apostar por un modelo corporativo público regional o local, o por una externalización privada del servicio, que podría ampararse, a nuestro juicio, incluso en justificaciones estratégicas o de oportunidad.

5 La ilegalidad de la imposición de una plataforma a otras Administraciones: especial referencia a la autonomía organizativa de las entidades locales

Tras lo expuesto hasta ahora, podemos hacer una serie de afirmaciones. En primer lugar, parece innegable el componente estratégico que pueden engendrar las plataformas de contratación. Existe un cierto riesgo de considerar las plataformas de contratación como meros instrumentos neutrales, puramente utilitarios, con el único fin y efecto de gestionar diversos aspectos de un contrato público, sin condicionar ni afectar, por tanto, a la autonomía organizativa del ente en cuestión o a la hora de diseñar las políticas públicas. Sin embargo, de lo expuesto en el presente trabajo en relación con los diferentes modelos de desarrollo autonómico, se antoja evidente que el uso de una u otra plataforma tiene componentes estratégicos importantes en lo que se refiere a cuestiones de liderazgo de las Administraciones, imagen corporativa e influencia sobre el sector público local. En segundo lugar, cabe entender que la creación o utilización de unos u otros instrumentos digitales forma parte de la autonomía organizativa de cada Administración, únicamente restringida por determinados requisitos y obligaciones de carácter constitucional. En tercer lugar, esta libertad en materia del diseño de plataformas de contratación puede verse limitada a través de preceptos normativos, siempre que se actúe bajo el principio de proporcionalidad en los requisitos impuestos, que no se vacíe la autonomía administrativa y que se tengan unos objetivos legítimos. Este ha sido, por lo demás, el argumento último del TC para concluir la constitucionalidad del artículo 157.3 de la LPAC y la disposición adicional segunda de la LRJSP: se trata de restricciones a la capacidad de autoorganización de las comunidades autónomas y los entes locales, pero son constitucionales y coherentes con el ordenamiento jurídico en tanto en cuanto derivadas de la propia Constitución o de previsiones legales perfectamente legítimas y siempre que las medidas no vayan más allá de lo necesario para conseguir estos objetivos constitucionales.¹⁰

Este argumento, entendemos, es trasladable también a la relación entre las comunidades autónomas con su sector público local (Ortega Álvarez, 1988). Es decir, la normativa autonómica que, en atribución de sus competencias de desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18.a de la Constitución (Bernal Blay, 2018, p. 114), desarrolle cuestiones relacionadas con el uso de plataformas de contratación y otras aplicaciones, puede también imponer ciertas restricciones o condiciones a dicho ejercicio (Moreno, 1992, p. 111). En caso de que se restrinja la autonomía local, cabría aplicar el mismo test de proporcionalidad que el TC utiliza para evaluar las disposiciones de la LPAC y la LRJSP. Esto es, dicha restricción será legítima

¹⁰ STC 132/2018, de 13 de diciembre.

en tanto en cuanto sus imposiciones deriven de la propia Constitución o de previsiones legales legítimas y en tanto en cuanto las medidas no vayan más allá de lo necesario para conseguir estos objetivos constitucionales.

Cabría cuestionarse, por tanto, si normativas como la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos que regula la plataforma de licitación electrónica de Navarra, que como se ha expuesto, impone el uso de una plataforma al sector público local y, por tanto, anula virtualmente la autonomía organizativa en este ámbito, serían capaces de pasar este filtro de proporcionalidad para la consecución de los objetivos legítimos constitucionales.

Pues bien, el reciente pronunciamiento del TC¹¹ con respecto a la constitucionalidad del artículo 347 podría darnos algunas señales sobre la posible interpretación. Conviene recordar, en este sentido, que los párrafos 3 y 5 del apartado 3 de este artículo fueron objeto de recurso ante el TC por parte del Gobierno de Aragón (recurso de inconstitucionalidad 4261/2018). En el recurso se argumentaba, en primer lugar, que el art 347.3 de la LCSP, al imponer a las comunidades autónomas el modo de organizar “servicios de información similares a la Plataforma de Contratación del Sector Público”, vulneraba la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas.

Pues bien, el TC entiende que “el objetivo de garantizar los principios de transparencia y publicidad de los anuncios de licitación (estos principios, de acuerdo con la STC 237/2015, FJ 8, han de inspirar la contratación pública y la actuación administrativa) dotan a esta norma de un carácter materialmente básico que en nada limita la actuación autonómica, más allá de facilitar esa información para su inserción en la plataforma estatal”. Esto es, de manera similar a lo expuesto anteriormente con respecto a la LPAC y la LRJSP, que la autonomía de las comunidades autónomas encuentra ciertos límites que habilitan, como es el caso, la imposición de ciertos requerimientos que se entienden básicos, siempre y cuando dichos preceptos tengan como objetivo principal garantizar la efectividad práctica de los principios generales que rigen la contratación en el sector público (Pérez Fernández, 2021).

Sin embargo, el TC, en la misma STC 68/2021, sí que aprecia inconstitucional la expresión “exclusiva y excluyente”, contenida en el párrafo quinto del citado artículo que contiene la obligación para el sector público local de publicar –a su elección– la información de sus perfiles del contratante en la plataforma autonómica o estatal. De esta forma, el artículo 347.3 quedaría redactado de manera que “las Administraciones locales, así como los de sus entidades vinculadas o dependientes podrán optar bien por alojar la publicación de sus perfiles de contratante en el servicio de información que a tal efecto estableciera la Comunidad Autónoma de su ámbito territorial, o bien por alojarlos en la Plataforma de Contratación del Sector Público”. Como hemos expuesto anteriormente, esta interpretación impide a las comunidades autónomas imponer la publicación en la plataforma autonómica, frente a lo que entendía el Gobierno de Aragón que esta elección debía corresponder a la comunidad autónoma, y no a la entidad local.

El TC, como decimos, sostiene que “lo básico en este caso es la exigencia de la publicación por parte de los entes locales de sus perfiles en una plataforma de contratación” y que “esta exigencia se satisface con la publicación en cualquiera de ellas, la estatal o la autonómica, o en ambas” (STC 68/2021). Por tanto, abre una nueva posibilidad, que es la publicación de los anuncios de licitación y demás información requerida simultáneamente en ambas plataformas (estatal y autonómica), independientemente de la relación entre estas últimas. Sin embargo, frente a lo que alegaba el Gobierno de Aragón, que entendía que esta elección sobre dónde debía publicar el sector público local correspondía a la comunidad autónoma, el TC concluye en la misma sentencia que “los destinatarios del precepto no son otros que los órganos de contratación de las Administraciones locales y a ellos corresponde realizar la opción de forma no condicionada”. Es decir, el TC parece dejar claro que la elección de la plataforma en la que alojar estas informaciones corresponde a las entidades locales, dado que en ambos casos se cumple con los objetivos finales de transparencia y eficiencia. De esta forma, el TC parece cerrar la puerta a una legislación autonómica que imponga la obligatoriedad al sector público local de utilizar una plataforma u otra. Es cierto que, como mencionábamos, Navarra goza de un régimen especial que hace que no sea aplicable tampoco la normativa básica de contratos y, por tanto, tampoco es extrapolable, directamente, la sentencia del TC. Ahora bien, con todo, Navarra también está sujeta, en el

11 STC 68/2021, de 18 de marzo.

ejercicio de competencias, a la CE, que en su artículo 137 consagra la autonomía local. Cabría cuestionarse, a nuestro juicio, la constitucionalidad de la normativa navarra en este punto.

A sensu contrario, siguiendo este mismo razonamiento, nada impide a la normativa autonómica, en su desarrollo de la LCSP o de la normativa relativa a la Administración electrónica, incentivar una adhesión al sistema autonómico por medios indirectos –véase el ejemplo de Cataluña–, regulando una serie de criterios específicos que deberán cumplir en cuanto a la publicación o características del sistema, a efectos de coordinación y de garantía del respeto de los principios básicos de eficiencia y transparencia, siempre que se entienda que no se están imponiendo restricciones innecesarias o desproporcionadas a la autonomía local. Y ello, aunque indirectamente estos requerimientos resulten en una estimulación de la adhesión al sistema público regional por parte de los órganos de contratación, en aparente detrimento del uso de los instrumentos tecnológicos estatales.

6 La cesión gratuita del uso de plataformas públicas entre Administraciones

De lo expuesto hasta ahora, se desprende una amplia libertad de creación de plataformas que deriva en un carácter descentralizado, a imagen de la realidad administrativa general, de la regulación de las plataformas de contratación en nuestro país. Frente a ello, se contienen también unos instrumentos básicos que pretenden garantizar una mínima interoperabilidad –obligaciones de publicación– y tratar de fomentar la reutilización eficiente de las herramientas digitales existentes –obligación de consulta del registro de aplicaciones– (Moro Cordero, 2017). En caso de darse esta reutilización, para materializarse, debe apoyarse en determinadas herramientas jurídico-administrativas dirigidas a regular las relaciones de las Administraciones, fundamentalmente técnicas de cooperación (Sánchez Morón, 1992). Requiere, por tanto, de una interacción de dos entes consistente en dos prestaciones diferenciadas: 1) de un lado, una cesión –en este caso gratuita– del uso de un *software* o *hardware* de titularidad pública; y 2) del otro, una asistencia técnica de instalación, soporte y mantenimiento.

En cuanto la primera de las cuestiones, debemos recordar, en este sentido, que las aplicaciones desarrolladas por la Administración pública, como la PCSP o las plataformas autonómicas, tienen titularidad pública y, por tanto, están sujetas a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAC), que en su artículo 145 prevé que los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado (AGE) podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia, a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública, y que esta cesión podrá tener por objeto la propiedad del bien o derecho o solo su uso (Fernández Acevedo, 2006, p. 110). Lo que hace el artículo 157.3 de la LRJSP, pues, es convertir esta opción de cesión de uso en una opción preferente cuando se trata de aplicaciones informáticas de titularidad pública, incluidas, por supuesto, la PCSP estatal o las plataformas autonómicas.

En lo que se refiere a la segunda de las prestaciones, esto es, la asistencia técnica complementaria a la propia cesión del *software*, debemos mencionar que, además de las interpretaciones que directamente pueden derivarse del artículo 157.3 de la LPAC, la disposición adicional segunda de la LRJSP y el resto de preceptos mencionados, esta relación jurídica deriva de los propios principios del derecho administrativo recogidos en el artículo 103.2 de la CE y en el artículo 3.1.k de la LRJSP; en concreto, los de colaboración y cooperación, que se derivan, a su vez, de los principios constitucionales de cooperación administrativa contenidos, entre otros, en el artículo 145.2 de la Constitución. En ellos se prevé que las Administraciones deban prestarse asistencia en el cumplimiento del interés general y cooperar entre ellas a tal efecto. En concreto, conviene recordar que la puesta a disposición de las aplicaciones (*software* y *hardware*) y la asistencia técnica necesaria para la instalación y el funcionamiento de una plataforma de contratación están contenidas dentro de las técnicas de cooperación del artículo 144.1.d de la LRJSP, que prevé como tales la prestación de medios materiales, económicos o *personales* a otras Administraciones públicas (Cerrillo i Martínez, 2010, p. 761). Además, el mismo precepto, en su apartado g, reconoce también la posibilidad de llevar a cabo actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, que se prevén en la legislación patrimonial.¹²

12 En menor medida, también puede vincularse al artículo 142.c de la LRJSP, que prevé, dentro de las técnicas de colaboración, un

Existen, pues, preceptos en nuestro ordenamiento que permiten canalizar la cesión del uso este tipo de plataformas entre Administraciones como técnicas de cooperación administrativa. Sin embargo, la utilización de estas técnicas está sujeta también a ciertos límites, en tanto su manejo irregular o abusivo puede poner suponer una vulneración del derecho de la competencia europeo o del propio derecho de contratación pública (Gimeno Feliú, 2020a, p. 314).

7 La adecuación al derecho europeo del sistema español de plataformas de contratación

La adecuación al derecho europeo, pues, plantea ciertas dudas por el hecho de que esta actividad pública –la gestión y cesión de la PCSP a otras Administraciones–, al efectuarse de forma gratuita y al prestar servicios que también se ofrecen en el mercado, podría derivar en la práctica en un monopolio público del servicio, sin habilitación legal que desvirtuara el contenido de la disposición adicional segunda de la LPAC, y, por tanto, podría no respetar los principios regulatorios y el carácter excepcional que a estas situaciones monopolísticas atribuye la CE en sus artículos 128.2 y 38 de la CE, suponiendo una distorsión del mercado (Gimeno Feliú, 2020a, p. 314).

Sin embargo, el concepto de monopolio público y la aplicación de la normativa de competencia sobre la Administración se han fundamentado tradicionalmente sobre dos aspectos que, a nuestro juicio, tienen dudosa concurrencia en el caso de las plataformas de contratación. Históricamente se ha hecho referencia a los monopolios empresariales públicos como aquellos en los que el Estado, o una agencia estatal, centraliza de forma coercitiva la prestación de un determinado servicio a la ciudadanía o al público en general (Cabrillo Rodríguez, 2018, p. 45); es decir, opera en el mercado y presta servicios a la ciudadanía. Sin embargo, en el caso de las plataformas de contratación, lo que se lleva a cabo es una prestación de un servicio de alcance únicamente interadministrativo. Esto, unido al carácter no comercial o lucrativo de las cesiones o servicios prestados, determina que estemos ante un supuesto de cooperación horizontal administrativa *a priori* habilitado por la normativa anteriormente citada y que permite la cesión de uso y la prestación de servicios entre Administraciones públicas. No obstante, este tipo de cooperación interadministrativa, como expondremos, puede también vulnerar el derecho de la competencia de la Unión Europea (UE) si produce directa o indirectamente desequilibrios o falseamiento de la competencia en el mercado. Corresponde evaluar, por tanto, si, como técnica de cooperación, esta práctica cumple con las exigencias de la LCSP y el derecho europeo en relación con los supuestos de cooperación horizontal, o si, por el contrario, podríamos entender que este tipo de negocios y relaciones interadministrativas se encuentran sometidas a las reglas del mercado y, por tanto, la actuación de la AGE, al ceder el uso y prestar servicios con respecto a la PCSP –o de las plataformas autonómicas con respecto de sus plataformas autonómicas–, quebraría el principio de libre competencia del derecho comunitario (Amoedo Souto, 2018). La cuestión fundamental se encuentra, por tanto, en la viabilidad jurídica de la delimitación de estos negocios jurídicos como negocios excluidos de la LCSP (Gimeno Feliú, 2020b).

7.1 El convenio interadministrativo como negocio excluido de la LCSP

Como venimos apuntando, las cesiones de la AGE hacia otras Administraciones en sus posibles variantes –cesión patrimonial del uso de la PCSP y prestación de servicios técnicos– se canalizan mediante relaciones de cooperación administrativa horizontal, las cuales están, en principio, excluidas de la aplicación de la LCSP con base en los artículos 6 –en lo que se refiere a los convenios administrativos– y 9 –negocios jurídicos relacionados con cesiones de uso de patrimonio público– de la LCSP. Esta última es la más extendida, como muestra que el Portal de la Administración electrónica (PAe) tenga a disposición del público los convenios de colaboración en materia de Administración electrónica, que pueden utilizarse para formalizar este tipo de negocios jurídicos. Por su parte, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, en su artículo 65, recoge la forma de adhesión a las plataformas de la AGE, que se llevará a cabo mediante de un sencillo procedimiento a través de modelos de adhesión, que incluirán los términos de prestación del servicio y la contribución a su sostenimiento. Añade el citado precepto que la adhesión “no supondrá un cambio de la

deber de asistencia y auxilio por parte de las Administraciones para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias.

titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración competente para su tramitación”. Se trata, en definitiva, de un modelo de convenio simplificado, a través de un formulario de adhesión, en el que no existe, por tanto, cesión de titularidad, pero sí un derecho de uso y una prestación de servicio. No obstante, su sujeción o no a las normas de contratos no depende de su calificación jurídica, sino de las características materiales del negocio jurídico, por lo que se requiere de una explicación más profunda.

En su conceptualización teórica, la celebración de un convenio comporta la asunción de que únicamente esa organización es capaz de llevar a cabo la tarea (Toscano Gil, 2017), mientras el contrato se fundamenta en la libre concurrencia y, por tanto, en la premisa de que existen una multiplicidad de actores que pueden, de manera similar, prestar el servicio en cuestión (De Guerrero Manso, 2018). Del mismo modo, mientras que el contrato gravita en torno a un intercambio de prestaciones, la celebración de un convenio supone entender que ambas entidades firmantes, pública y privada (o pública y pública), persiguen y actúan en pro de un fin que les es común y que, por tanto, colaboran y cooperan durante la vigencia del convenio, entendiéndose que existe una ausencia de beneficio industrial o empresarial en la ejecución del acuerdo (De Guerrero Manso, 2018). Por último, de la normativa española puede desprenderse que los convenios deben tener un objeto distinto del que podría tener un contrato, como se deriva de la exigencia de un “carácter no contractual de la actividad en cuestión” (art. 50.1 LRJSP), o cuando se afirma que los convenios “no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos” (art. 47.1.3 LRJSP) (Huergo Lora, 2020).

Así pues, según lo expuesto, la razón de ser de los convenios es que tienen un objeto distinto a los contratos, carecen de un beneficio industrial o comercial y cuentan con un único prestador o (escasos posibles) prestadores del servicio.

Sin embargo, estos criterios son de dudosa validez a la hora de calificar estos negocios jurídicos si tenemos en cuenta la práctica diaria, ya que es conocido que los convenios de cooperación horizontal sirven (directa o indirectamente), en la mayoría de ocasiones, para obtener prestaciones que podrían ser objeto de un contrato y que cuentan con varios posibles proveedores, con la consecuencia de que hacen innecesario convocar una licitación y perjudican, *de facto*, a los prestadores de servicios privados (Gallego Córcoles, 2015). Por ello, la jurisprudencia europea ha venido admitiendo la procedencia de negocios jurídicos de cooperación horizontal sin atender a cuestiones como la ausencia de competencia o la diferenciación del objeto (Amoedo Souto, 2018, p. 107). Como veremos, la delimitación se ha basado, al contrario, en otros criterios funcionales (Gimeno Feliú, 2020b), que son lo que debemos analizar en el caso de las plataformas de contratación, como el carácter de servicio público y la ausencia de interés comercial o beneficios a proveedores terceros (Hausmann y Queisner, 2013).

7.2 El concepto de cooperación horizontal europeo y su aplicación a la PCSP

Conviene recordar aquí, como punto de partida, que para que pueda entenderse que se incurre en prácticas anticompetitivas de acuerdo con la legislación de defensa de la competencia, los sujetos deben desarrollar una actividad económica en el mercado (Marcos Fernández, 2018). Es decir, los poderes públicos están sometidos a la prohibición de conductas anticompetitivas cuando intervienen como operadores en el mercado (Laguna de Paz, 2019). En este sentido, conviene mencionar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 7 de noviembre de 2019, C-687/17, en la que se trataba de dilucidar, en un caso que afectaba a la plataforma de contratación holandesa, si alguna de sus aplicaciones, y en concreto en lo relativo al módulo de presentación de ofertas, constituiría una actividad económica y, por tanto, si la financiación estatal para su desarrollo podía constituir una ayuda o subvención estatal contraria a derecho. En este caso, el TJUE, afirmó que las actividades desarrolladas en este tipo de plataformas, incluida la presentación de ofertas, no representa una actividad económica, sino un servicio relacionado con el ejercicio de poder público.¹³ Los argumentos del TJUE para llegar a estas conclusiones se basaban, por un lado, en las obligaciones legales que existían, bajo la legislación holandesa, de publicar electrónicamente diferentes informaciones del contrato (párrafo 41) y, por

¹³ Con anterioridad, según se expresa en la propia sentencia, se habían pronunciado en el mismo sentido la Comisión Europea (14 de enero de 2013) y el Tribunal General de la UE, en su Sentencia de 28 de septiembre de 2017, *Aanbestedingskalender BV* y otros contra la Comisión Europea, T-138/15. Véase también la Sentencia del TJUE, de 4 de junio de 2020, *Remondis GmbH / Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel*, C-429/19.

el otro, en la estrecha vinculación entre esta obligación y el módulo de presentación electrónica de ofertas, que hace su división ineficaz (párrafo 44).

Es decir, el TJUE vincula la consideración de servicio público con el hecho de que sea una obligación legal para la Administración, y la necesidad de dicha plataforma o aplicación para observar su cumplimiento. En el caso español, parece clara la posibilidad de analogía con el supuesto holandés por la necesidad de publicar en el perfil del contratante alojado en una de las plataformas autonómicas o estatales la información del contrato, más aún si tenemos en cuenta la necesidad de tramitación íntegramente electrónica de los expedientes y de la presentación de ofertas que prevé la LCSP y la LRJSP (Martínez Gutiérrez, 2017). Podemos afirmar, a nuestro juicio, que estamos ante el desarrollo de actividades en ejercicio de poder público que, siendo financiadas o desarrolladas por el Estado, no suponen una vulneración del derecho de la competencia, ya que ninguna disposición de la Directiva 2014/24/UE obliga a los Estados miembros a subcontratar o externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos, u organizar por medios distintos de los contratos públicos en el sentido de la Directiva, tal y como recoge el considerando 5 de la Directiva, y tal y como lo ha reiterado el TJUE.¹⁴

Sin embargo, aún quedaría alguna cuestión por puntualizar. Para profundizar sobre el argumento, debemos acudir a la Sentencia del TJUE de 28 de mayo de 2020, C-796/18, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung contra Stadt Köln. En este caso, se planteaba la conformidad con el derecho europeo de una cesión gratuita, en beneficio de un ayuntamiento, de un *software* para la gestión de las intervenciones del cuerpo de bomberos. En concreto, se planteaba si esta cesión debía ser considerada como constitutiva de un contrato público y, por tanto, de estar sometida al derecho de contratación pública europeo, incluidos los requisitos de publicidad, concurrencia, etc.

Como punto de partida, el TJUE afirma que, dado que los contratos públicos deben ser entendidos como negocios onerosos (párrafo 39), como *regla general*, las normas del derecho de la UE en materia de contratos públicos no son aplicables a los negocios jurídicos gratuitos que establezcan una cooperación entre entidades públicas cuyo objeto sea garantizar la realización de una misión de servicio público, siempre que tales contratos fueran celebrados exclusivamente por entidades públicas (párrafo 64). Hasta aquí, en cierto modo, viene a reiterar lo expuesto en el citado asunto C-687/17, donde ya se había concluido que las plataformas de contratación pueden ser entendidas como herramientas vinculadas a un servicio público no comercial. Es decir, el hecho de que esto tenga el efecto, en la práctica, de terminar reduciendo, e incluso eliminando, el mercado privado que pueda existir de estos servicios, es irrelevante a efectos del derecho europeo.

Sin embargo, en esta ocasión el TJUE añade, además, que esta cooperación, para entenderse excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE, no puede favorecer en modo alguno a ningún prestador privado respecto a sus competidores.¹⁵ En el caso de autos, el *software* no había sido desarrollado de forma pública, sino que había sido previamente comprado a una empresa privada (Sopra Steria Consulting), con la particularidad de que la adaptación de ese *software* a las características concretas de la entidad constituye un proceso muy complejo cuyo valor económico es considerablemente mayor que el correspondiente a la propia adquisición inicial del *software* básico (párrafo 72). Como consecuencia, el ayuntamiento cesionario de esta aplicación tendría que adquirir estos servicios de adaptación del *software* y, aunque estos servicios fueran posteriormente objeto de licitación, el demandante y el TJUE entienden que estos contratos públicos con fines de adaptación y desarrollo estarían reservados, en la práctica, exclusivamente al autor de *software*, pues es el único que puede hacerlo de forma efectiva. En consecuencia, se entiende que la cesión gratuita de *software*, en tanto en cuanto acarrea la necesidad de contratar estos servicios que con toda probabilidad recaerán sobre la empresa fabricante, suponen, en definitiva, un beneficio directo para esta empresa con respecto al resto de sus competidores.

Retornando de nuevo al caso de las plataformas públicas españolas (estatal y autonómicas), y en concreto a la PCSP, debemos aclarar que, frente al caso Informatikgesellschaft, la plataforma estatal y las plataformas

14 Sentencia del TJUE, de 3 de octubre de 2019, Irgita y Kauno švara, C-285/18.

15 El TJUE matiza, además, que el hecho de que en la Directiva 2014/24 no se haga referencia a la prohibición de que los poderes adjudicadores participantes en una cooperación favorezcan a una empresa privada en relación con sus competidores no implica que el legislador de la Unión no pretendiera en modo alguno apartarse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior.

regionales son de origen público, incluido su propiedad intelectual y código fuente, y ni su existencia, por un lado, ni su cesión gratuita, por otro, implican *a priori* beneficio alguno para un operador económico; por tanto, tampoco encierran una vulneración de los principios de competencia de la UE. Sin embargo, debemos ser conscientes de que muchas de las plataformas públicas existentes tienen también contratados ciertos servicios o funcionalidades con proveedores privados que tienen, por tanto, participación en el desarrollo de la plataforma. Cabría plantearse, así, si de acuerdo con la argumentación del TJUE, en la medida en que un sistema de contratación electrónica público dependa o precise de aplicaciones o prestaciones privadas, y en la medida en que no observe el principio de neutralidad tecnológica, esto es, que sea compatible o plenamente operativo con las posibles soluciones de otros proveedores,¹⁶ la cesión gratuita del *software* podría estar generando un beneficio indebido para uno de los operadores en el mercado con respecto a sus competidores, infringiendo los principios de competencia y la normativa de contratación pública de la Directiva 2014/24/UE. Aquí entramos, en definitiva, en un contexto que exige que las soluciones públicas que se compartan o se faciliten a otras Administraciones respeten el principio de neutralidad tecnológica, de forma que cada órgano pueda a su vez completar, en su caso, las carencias de la aplicación pública con el operador que considere del sector privado, sin quedar vinculado por cuestiones de interoperabilidad. De lo contrario, como se ha expuesto, sí se estaría vulnerando el derecho de contratación pública y de competencia de la UE, al beneficiar indirectamente a terceros privados.

En definitiva, a nuestro juicio, y tras lo expuesto, podemos concluir que ni la creación de la PCSP ni su posterior puesta a disposición o cesión gratuita a otras Administraciones vulnera el derecho de contratación pública o el derecho de la competencia de la UE, sin perjuicio de que la existencia de un desarrollo privado parcial pueda, en determinados casos puntuales, derivar en una vulneración de la normativa europea, por generar un beneficio indirecto a un determinado operador económico.

8 Reflexión conclusiva: el reto de la interoperabilidad y neutralidad tecnológica

Por todo lo expuesto en las páginas anteriores, nuestro sistema administrativo y político descentralizado dará lugar –ya lo ha hecho, en cierto modo– a un sistema de plataformas de contratación descentralizado. Ni las normas administrativas generales ni la LCSP imponen un modelo determinado y, aunque se aprecia en el legislador una intención de incentivar el uso preferente de plataformas públicas, las interpretaciones del TC han derivado en un amplio margen de actuación reconocido a las Administraciones locales y autonómicas. Existen, no obstante, ciertos límites que hemos expuesto que harían contrario a derecho el imponer el uso de una plataforma en concreto a Administraciones de otro ámbito territorial con las que no existe una relación de jerarquía.

Del mismo modo, desde la perspectiva del derecho nacional y europeo, nada parece oponerse al sistema de cesión gratuita de plataformas públicas entre entidades públicas, independientemente de su efecto negativo sobre los prestadores de servicios privados, siempre que no generen beneficios indebidos para un determinado operador económico frente al resto de operadores del mercado. En cualquier caso, al no apostar decididamente por un modelo público o privado, se ha configurado un sistema en el que entendemos que, si bien la implantación de medios públicos goza de ciertas prerrogativas que tenderán a hacerlo predominante, el sector privado tendrá una presencia más o menos notable en el escenario de las plataformas de contratación.

En los últimos años, se aprecia cómo la obligatoriedad de implantar una contratación electrónica completa, unido a las mejoras en los servicios que ofrece la PCSP y su gratuidad, hacen que el porcentaje de uso de la misma haya aumentado considerablemente en los últimos años. Así, según la memoria de actividad de la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda 2019, entre las licitaciones electrónicas tramitadas por la PCSP estatal en 2017, el 95,84 % utilizaban sistemas externos, mientras que en el año 2019 ese porcentaje cayó a un 44,49 %, siendo el uso de la PCSP un 55,51 %.¹⁷

¹⁶ Recordemos que el principio de neutralidad tecnológica no obliga a asegurar la total compatibilidad con todos y cada uno de los *softwares* que la mente humana puede diseñar, sino solo con a) aquellas soluciones que son ampliamente utilizadas y b) aquellas que utilizan estándares abiertos. Sobre ello, véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, de 18 de septiembre de 2019, asunto 590/2019.

¹⁷ Memoria anual de 2019 de la Dirección General del Patrimonio del Estado, p. 135.

Este crecimiento de la PCSP, sin embargo, no ha supuesto, como regla general, un detrimento de las plataformas autonómicas. Al contrario, los datos de uso de plataformas como la PSCP de Cataluña muestran un crecimiento exponencial, especialmente por una parte importante del sector público local, lo cual evidencia esa clara vocación de integración de este ámbito territorial bajo el liderazgo regional. Así, en Cataluña, en 2020, usaron esta plataforma 1.885 entidades, incluyendo 1.552 entidades locales (Endefique Montes, 2020), lo que supone una amplia mayoría de ellas, ya que Cataluña cuenta con alrededor de 1.900 poderes adjudicadores según los datos de la Secretaría de Estado de Financiación Autonómica y Local.¹⁸

El marco jurídico expuesto, al que, insistimos, entendemos que ni el ámbito nacional ni el europeo se oponen, permite la creación de nuevas plataformas públicas, su cesión a otras Administraciones o la adquisición de herramientas en el mercado. Pero de este “modelo”, o más bien de la ausencia de él, deriva un elemento fundamental: la interoperabilidad y la neutralidad tecnológica. El TC lo ha puesto de manifiesto en su 55/2018, de 24 de mayo de 2018, cuando señala que “la plena interoperabilidad no se impone solo como objetivo; una amplia regulación estatal, adoptada con participación del conjunto de las administraciones públicas y aplicable a todas ellas (art. 42.3 de la derogada Ley 11/2007), concreta instrumentos para alcanzarla bajo la consideración de que es **indispensable en un estado políticamente descentralizado**” (STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018) [el destacado es del autor].

En este sentido, debemos también recordar que el diseño de plataformas digitales como parte de la autoorganización y autonomía administrativa puede verse limitada por otros medios, como aspectos técnicos, indirectos o de interoperabilidad (Sánchez García, 2021a). Así, debe tenerse en consideración que la implantación de herramientas de contratación electrónica debe realizarse en observancia del principio de interoperabilidad que prevé el artículo 156.1 de la LRJSP. Esto exige garantizar la interoperabilidad con carácter interadministrativo –y una mínima interconexión entre Administraciones para garantizar la adecuada transparencia en la gestión de datos (Gimeno Feliú, 2020a, p. 315)–, pero también a nivel intraadministrativo, esto es, de forma que se garantice la integración de las aplicaciones desarrolladas para el procedimiento de compra pública con todos aquellos sistemas de gestión del procedimiento ordinario que son empleadas por una misma Administración (gestión de expedientes, firma electrónica, etcétera). No olvidemos que el procedimiento de contratación es, al fin y al cabo, un procedimiento administrativo y, más allá de las particularidades que exige la LCSP y las directivas europeas, la LPAC y la LRJSP exigen unan tramitación completa del procedimiento de forma electrónica, lo cual exigirá el uso combinado de aplicaciones de contratación con otras de uso general. La necesidad de interoperabilidad –interadministrativa e intraadministrativa– exige que las plataformas estén interconectadas y sean compatibles técnicamente.

Adicionalmente, tanto la PCSP como el resto de plataformas deben cumplir una función de transparencia para las empresas y la ciudadanía y, en este sentido, algunos mecanismos de redirección entre plataformas dificultan este fin principal (González Ríos, 2019). En esta misma dirección, la OCDE ha ido un paso más allá al manifestar la conveniencia de que las herramientas de contratación electrónica, además de ser sencillas de utilizar y adecuadas a sus finalidades, sean, “en la medida de lo posible [...] homogéneas entre todas las entidades que participan en la contratación pública” (OCDE, 2021), ya que esta homogeneidad revierte en beneficios para la competencia –facilidad de uso por parte de los licitadores, independientemente del órgano licitador– y la transparencia, pues una mayor interoperabilidad y homogeneidad derivará en un más fácil acceso a la información (Sánchez García, 2021b, p. 153).

Estos objetivos legítimos –que pueden derivarse tanto del derecho de la UE como de la propia CE y la legislación administrativa nacional– habilitarían, a nuestro juicio, posibles ampliaciones de las exigencias de interoperabilidad e imposiciones técnicas para el desarrollo de plataformas de contratación que afectarían tanto a las aplicaciones públicas como privadas, corrigiendo algunas de las carencias que se han puesto de manifiesto por la doctrina (Martínez Gutiérrez, 2019, p. 12). Es cierto que estas medidas podrían restringir materialmente la autonomía de las Administraciones autonómicas y locales, pero siempre que respetaran el principio de proporcionalidad y no fueran más allá de lo necesario para conseguir estos objetivos constitucionales, deberían entenderse legítimas.

¹⁸ Los datos actualizados pueden consultarse en el [Inventario de entes públicos](#).

9 Referencias

- Amoedo-Souto, Carlos Alberto. (2018). En torno al concepto jurídico de autoprovisión administrativa: dimensión europea y desajustes internos. *Revista de Administración Pública*, 205, 81-129.
- Bernal Blay, Miguel Ángel. (2018). El desarrollo autonómico de la normativa sobre contratos públicos. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVIII, 91-138.
- Cabrillo Rodríguez, Francisco. (2018). La economía, el Estado y el derecho. *Regulación de Mercados y Competencia*, 905, 45-46.
- Carbonero Gallardo, José Miguel. (2020). Motivación y justificación en los expedientes y procedimientos tras la Ley de Contratos del Sector Público 2017. [*Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*](#), extra 2, 117.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. (2010). Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica. En Julián Valero Torrijos y Eduardo Gamero Casado (coords.), *La Ley de administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* (pp. 757-810). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. (2016). Las compras abiertas y la prevención de la corrupción. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15, 7-22.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (dir.), Alguacil Sanz, Mario, González Aguilera, Sandra, y Moro Cordero, María Ascensión. (2016). *A las puertas de la administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- De Guerrero Manso, Carmen. (2018). La suscripción de pactos de integridad como mecanismo de lucha contra la corrupción en la contratación pública. En José María Gimeno Feliú (dir.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2017* (pp. 225-265). Aranzadi.
- De Juan Casero, José Luis. (2018) La utilización de los medios electrónicos en el procedimiento de contratación: el expediente electrónico de contratación. En Concepción Campos Acuña (coord.), *La nueva contratación pública en el ámbito local. Claves para una contratación electrónica y transparente*. Wolters Kluwer.
- Enfedeque Montes, Gemma. (2020, 30 de septiembre). [*Jornada sobre la nova plataforma de serveis de contractació pública*](#) [Presentación]. [Direcció General de Contractació Pública, Generalitat de Catalunya, Barcelona, sesión en línea].
- Fernández Acevedo, Rafael. (2006). La problemática cuestión de la rentabilidad en la explotación de los bienes y derechos patrimoniales. Su regulación jurídica en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. *Revista de Administración Pública*, 171, 79-137.
- Fondevila Antolín, Jorge. (2017). Estado de Derecho o imperium de la deslealtad institucional: breves consideraciones sobre la imposición por el Estado central a las Comunidades Autónomas de su adhesión a sistemas y plataformas electrónicas estatales. En Isaac Martín Delgado (coord.), *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho* (pp. 527-528). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gallego Córcoles, Isabel. (2015). Los encargos a medios propios y servicios técnicos en la jurisprudencia del TJUE. *Contratación Administrativa Práctica*, 140, 70-78.
- Gallego Córcoles, Isabel. (2017). Contratación pública e innovación tecnológica. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, 193-219.
- Gallego Córcoles, Isabel. (2020). Aspectos conexos relativos a la contratación pública. En Isaac Martín Delgado (coord.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica* (pp. 319-38). Iustel.

- Gamero Casado, Eduardo. (2017). Administración electrónica e interoperabilidad. En Isaac Martín Delgado (coord.), *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho* (pp. 499-518). Instituto Nacional de Administración Pública.
- García Jiménez, Antonio. (2014). [La articulación de la factura electrónica en la contratación pública local](http://doi.org/10.2436/20.8030.01.35). *Revista Catalana de Dret Públic*, 49, 114-129. <http://doi.org/10.2436/20.8030.01.35>
- Gimeno Feliú, José María. (2017a). La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 4, 7-30.
- Gimeno Feliú, José María. (2017b). La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo. *Cuadernos de Derecho Local*, 43, 31-78.
- Gimeno Feliú, José María. (2020a). Administración electrónica, transparencia y contratación pública: algunas propuestas de reforma. En Isaac Martín Delgado y José Antonio Moreno Molina (coords.), *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública* (pp. 299-317). Iustel.
- Gimeno Feliú, José María. (2020b). Las fronteras del contrato público: Depuración conceptual de los negocios Jurídicos excluidos desde la perspectiva funcional del derecho europeo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 205, 19-60.
- González Ríos, Isabel. (2019). La transparencia como principio vertebrador de la contratación pública: significado y problemas de articulación normativa. *REALA*, 12, 6-25.
- Hausmann, Friedrich Ludwig, y Queisner, Georg. (2013). In-House Contracts and Inter-Municipal Cooperation – Exceptions from the European Union Procurement Law Should be Applied with Caution. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 8(3), 231-237.
- Huergo Lora, Alejandro. (2020, 6 de junio). [La cooperación horizontal mediante convenios después de las sentencias ISE y Remondis 2](#). Observatorio de Contratación Pública.
- Jiménez Campo, Javier. (1989). ¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico. *Revista de Estudios Constitucionales*, 9(27).
- Laguna de Paz, José Carlos. (2019). Ámbito de aplicación del Derecho de la Competencia. *Revista de Administración Pública*, 208, 17-49.
- Martín Delgado, Isaac. (2009a). La Administración electrónica como problema actual para la investigación y la docencia en el derecho administrativo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra 11, 355-375.
- Martín Delgado, Isaac. (2009b). Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada. *Revista de Administración Pública*, 180, 353-386.
- Martín Delgado, Isaac. (2011). Contratación pública vs. Administración electrónica. Hacia la plena aplicabilidad de la LAE en materia de contratación pública. En José María Gimeno Feliú (dir.), *Observatorio de contratos públicos 2010*. Civitas.
- Martín Delgado, Isaac. (2018). Contratación pública electrónica e innovación administrativa. En Manuel Fernández Salmerón y Rubén Martínez Gutiérrez, *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública* (pp. 75-100). Tirant lo Blanch.
- Marcos Fernández, Francisco. (2018). ¿Puede sancionarse a las Administraciones Públicas cuando no actúan como operador económico si restringen la competencia o promueven conductas anticompetitivas? *InDret*.
- Martínez Gutiérrez, Rubén. (2015). *La contratación pública electrónica. Análisis y propuestas de transposición de las Directivas Comunitarias de 2014*. Tirant lo Blanch.

- Martínez Gutiérrez, Rubén. (2017). El uso de medios electrónicos en la contratación pública: La relación entre las Leyes 39 y 40 de 2015 y las Directivas 24 y 55 de 2014 de Contratación Pública y facturación electrónica. Propuestas para su transposición. En Isaac Martínez Delgado (coord.), *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho* (pp. 285-322). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Gutiérrez, Rubén. (2019). La interoperabilidad como factor clave y estructural en la internacionalización de la contratación pública. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 159, 12.
- Miranzo Díaz, Javier. (2020). *Hacia la configuración de una estrategia eficiente de integridad en la contratación pública*. Aranzadi.
- Miranzo Díaz, Javier. (2021). El desarrollo y regulación de las plataformas de contratación pública autonómicas. En Isaac Martín Delgado y José Antonio Moreno Molina, *Administración electrónica, transparencia y contratación pública a nivel autonómico*. Iustel.
- Morell, Luis. (1992). La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local. *Documentación Administrativa*, 230-231, 75-129.
- Moreno Molina, José Antonio. (2011). Administración electrónica y contratación pública. En José Luis Piñar Mañas, *Administración electrónica y ciudadanos* (pp. 743-772). Civitas.
- Moreno Molina, José Antonio. (2014). La nueva Directiva sobre contratación pública y su incorporación al Derecho español. *Revista de Contratación Administrativa Práctica*, 129.
- Moro Cordero, María Ascensión. (2017). La interoperabilidad como necesidad. En Isaac Martín Delgado (coord.), *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho* (pp. 519-527). Instituto Nacional de Administración Pública.
- OCDE. (2021). [Recomendación del Consejo de la OCDE sobre contratación pública](#). OECD Publishing.
- Ortega Álvarez, Luis. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pérez Fernández, José Manuel. (2021). La cuestión competencial en el ámbito de la contratación del sector público: la delimitación de lo básico en la doctrina constitucional (STC 68/2021, de 18 de marzo). *Revista de Administración Pública*, 216, 189-221.
- Sánchez García, Alfonso. (2021a). Posibilidades y límites de las medidas de cooperación y coordinación interadministrativa en materia de contratación pública electrónica. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 25, 15-112.
- Sánchez García, Alfonso. (2021b). *El uso de medios electrónicos como garantía y oportunidad de una contratación pública eficiente, planificada, transparente e íntegra* [Tesis doctoral]. Universidad de Murcia. [Director: Julián Valero Torrijos].
- Sánchez Morón, Miguel. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230-231, 11-30.
- Toscano Gil, Francisco. (2017). La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público. *Revista de General de Derecho Administrativo*, 45.
- Valero Torrijos, Julián. (2015). La transformación en España de la normativa europea sobre contratación pública electrónica: una oportunidad para la innovación tecnológica. En Isaac Martín Delgado, *La nueva contratación pública: actas del I Congreso de la Red Internacional de Derecho Europeo* (pp. 29-46). Red Internacional de Derecho Europeo.