Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 2 de abril de 2020 [1]

Asunto C-3/19

Asmel società consortile a r.l.
contra
A.N.A.C. - Autorità Nazionale Anticorruzione,
con intervención de:
A.N.A.C.A.P. - Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Centrales de compra — Pequeños municipios — Limitación a solo dos modelos organizativos públicos de central de compras — Prohibición de intervención de capital privado — Margen de apreciación de los Estados miembros — Limitación territorial de sus actividades»

1. El derecho italiano vigente en el momento de los hechos, según la interpretación que hace el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), acepta que las pequeñas entidades locales recurran a centrales de compras para la adquisición de obras, bienes y servicios, siempre que sea bajo fórmulas organizativas exclusivamente públicas, como los consorcios entre municipios o las mancomunidades de municipios.

2. El tribunal de reenvío alberga dudas sobre el acomodo de esta medida al derecho de la Unión, pues podría restringir la utilización de las centrales de compras de un modo no compatible con la Directiva 2004/18/CE, [2] aplicable *ratione temporis* en las fechas a las que se refiere su cuestión prejudicial, y con «los principios de libre circulación de servicios y máxima apertura a la competencia en materia de contratos públicos».

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión. Directiva 2004/18

3. Según su considerando decimoquinto:

«Se han desarrollado en algunos Estados miembros determinadas técnicas de centralización de adquisiciones. Varios poderes adjudicadores se encargan de efectuar adquisiciones o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco destinados a otros poderes adjudicadores. Estas técnicas contribuyen, debido a la importancia de las cantidades adquiridas, a ampliar la competencia y racionalizar el sistema público de pedidos. Por consiguiente, conviene establecer una definición

1 Lengua original: español.

2 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114).

comunitaria de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores. Deben igualmente definirse las condiciones en las que, dentro del respeto de los principios de no discriminación e igualdad de trato, puede considerarse que los poderes adjudicadores que adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de una central de compras han respetado la presente Directiva».

4. El considerando decimosexto enuncia:

«Para tener en cuenta las diversidades existentes en los Estados miembros, conviene dejar a estos últimos la opción de prever la posibilidad de que los poderes adjudicadores recurran a acuerdos marco, a centrales de compras, a sistemas dinámicos de adquisición, a subastas electrónicas y al diálogo competitivo, según quedan definidos y regulados por la presente Directiva».

5. El artículo 1 («Definiciones») indica:

«[...]

9. Son considerados "poderes adjudicadores": el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de derecho público.

Es considerado "organismo de derecho público" cualquier organismo:

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

b) dotado de personalidad jurídica y

c) cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público.

En el anexo III figuran las listas no exhaustivas de los organismos y de las categorías de organismos de derecho público que cumplen los criterios enumerados en las letras a), b) y c) del párrafo segundo. Los Estados miembros notificarán periódicamente a la Comisión las modificaciones que se hayan producido en sus listas.

10. Una "central de compras" es un poder adjudicador que:

– adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores, o

– adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores.

[...]»

6. El artículo 11 («Contratos públicos y acuerdos marco adjudicados por las centrales de compras») estipula:

«1. Los Estados miembros podrán establecer que los poderes adjudicadores adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de centrales de compras.

2. Se considerará que los poderes adjudicadores que adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de una central de compras en los supuestos contemplados en el apartado 10 del artículo 1 han respetado las disposiciones de la presente Directiva, siempre que la central de compras respete dichas disposiciones».

B. Derecho italiano

1. Testo unico degli enti locali (Texto refundido sobre las entidades locales)[3]

7. En virtud del artículo 30, apartado 1:

«Con el fin de desarrollar coordinadamente determinadas funciones y servicios, las entidades locales podrán celebrar entre ellas los convenios pertinentes».

8. El artículo 31, apartado 1, prescribe:

«Para la gestión conjunta de uno o varios servicios y el ejercicio conjunto de funciones, las entidades locales podrán constituir un consorcio con arreglo a las normas previstas para las empresas especiales mencionadas en el artículo 114, en la medida en que sean compatibles. Podrán participar en el consorcio otras entidades públicas siempre que estén autorizadas para ello de conformidad con su normativa reguladora».

9. El artículo 32, apartado 1, preceptúa:

«La mancomunidad de municipios es una entidad local constituida por dos o más municipios, por lo general limítrofes, con el fin de ejercer conjuntamente funciones y servicios».

2. Codice dei contratti pubblici (Código de los contratos públicos)[4]

10. El artículo 3, apartado 25, califica de poderes adjudicadores a:

«Las administraciones del Estado, los entes territoriales; otros entes públicos de naturaleza no económica, los organismos de derecho público; las asociaciones, mancomunidades y consorcios, cualquiera que sea su denominación, constituidos por dichos entes».

11. El artículo 3, apartado 34, entiende por central de compras:

«Un poder adjudicador que:

– adquiere suministros o servicios destinados a poderes adjudicadores u otros entes adjudicadores, o

– adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores u otros entes adjudicadores.»

12. Según la versión inicial del artículo 33, apartado 3 *bis*:[5]

3 Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000 (en lo sucesivo, «TUEL»).

4 Decreto Legislativo n.º 163, de 12 de abril de 2006 (en lo sucesivo, «CCP»).

5 Introducido por el artículo 23, apartado 4, del Decreto-ley n.º 201, de 6 de diciembre de 2011, ratificado por la Ley n.º 214, de 22 de diciembre de 2011.

«Los municipios cuya población no supere los 5 000 habitantes y que estén comprendidos en el territorio de cada provincia adjudicarán obligatoriamente a una sola central de compras la adquisición de obras, servicios y suministros en el ámbito de las mancomunidades de municipios mencionadas en el artículo 32 del Texto refundido recogido en el Decreto Legislativo n.º 267 de 18 de agosto de 2000, cuando existan, o celebrarán el correspondiente acuerdo de consorcio entre municipios, sirviéndose de las oficinas competentes».

13. A tenor de la redacción modificada [6] (en 2014) de ese mismo artículo 33, apartado 3 *bis*:

«Los municipios que no sean capital de provincia realizarán la adquisición de obras, bienes y servicios en el ámbito de las mancomunidades de municipios previstas en el artículo 32 del Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000, cuando existan, o celebrarán el correspondiente consorcio entre municipios sirviéndose de las oficinas competentes, o recurriendo a una entidad agregadora o a la provincia, con arreglo a la Ley n.º 56, de 7 de abril de 2014. Con carácter alternativo, los propios municipios podrán efectuar sus compras a través de instrumentos electrónicos de adquisición gestionados por Consip S.p.A. o por otro agregador de referencia».

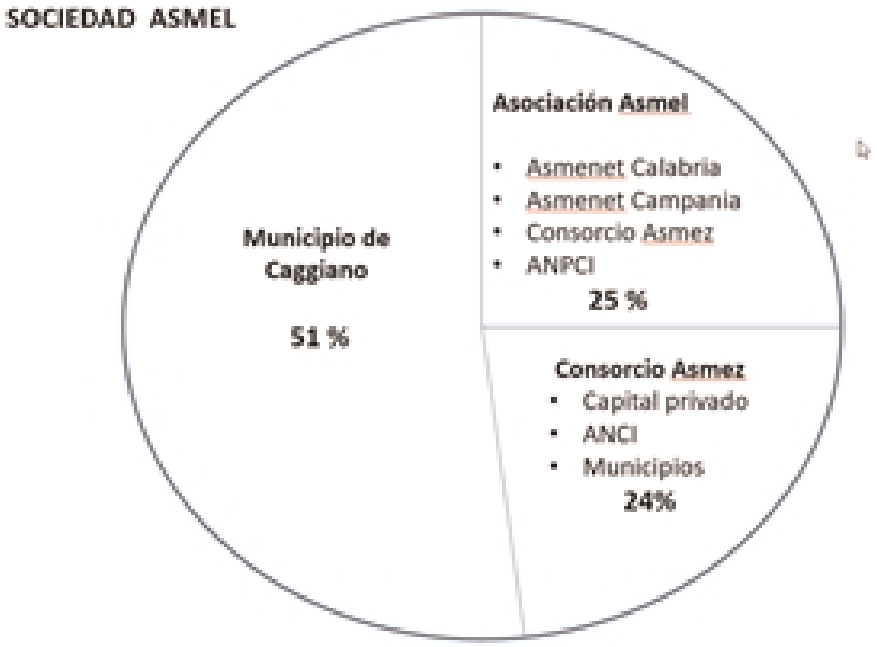
II. Hechos y cuestión prejudicial

14. Asmel società consortile a.r.l. (en lo sucesivo, «Asmel s.c.a.r.l.») es una sociedad consorciada de responsabilidad limitada, fundada el 23 de enero de 2013, en cuyo capital participan el Consorcio Asmez (24 %) [7], la asociación privada Asmel (25 %) [8] y el municipio de Caggiano (51 %).

6 Artículo 9, apartado 4, del Decreto-ley n.º 66, de 24 de abril de 2014, ratificado por la Ley n.º 89, de 23 de junio de 2014. El artículo 33, apartado 3 *bis*, del CCP sería después derogado, en virtud del artículo 217 del Decreto Legislativo n.º 50, de 18 de abril de 2016.

7 El Consorcio Asmez fue constituido en Nápoles, el 25 de marzo de 1994, por empresas privadas. Devino operativo con la incorporación a sus miembros de Selene services.r.l., sociedad concertada con la Associazione Nazionale Comuni Italiani (Asociación Nacional de Municipios Italianos). Ulteriormente, se han adherido a él municipios de Basilicata y de Calabria.

8 La asociación Asmel fue creada el 26 de mayo de 2010, por Asmenet Campania y Asmenet Calabria, ambas sociedades consorciadas de responsabilidad limitada, así como por el Consorzio Asmez y la Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani (Asociación Nacional de Pequeños Municipios Italianos).



15. Con el curso de los años, Asmel s.c.a.r.l. ha realizado la actividad de central de compras en favor de las entidades locales. [9]

16. La relación entre Asmel s.c.a.r.l. y los municipios no socios consistía en que los gobiernos de estos adoptaban las decisiones de contratar, en las que:

– por un lado, se remitían a una decisión anterior con la que habían aprobado adherirse a la asociación Asmel y formar un consorcio en el sentido del artículo 33, apartado 3 *bis*, del CCP;

– por otro lado, encargaban a Asmel s.c.a.r.l. la función de desarrollar los procesos de contratación pública sobre una plataforma informática. [10]

17. A raíz de varias denuncias, la Autorità Nazionale Anticorruzione (Autoridad nacional de lucha contra la corrupción; en lo sucesivo, «ANAC») inició una investigación en la que constató que Asmel s.c.a.r.l. y el Consorcio Asmez no respetaban los modelos organizativos previstos para las centrales de compras en el CCP.

18. Según la ANAC, Asmel s.c.a.r.l. era una entidad de naturaleza privada, exactamente, una sociedad de derecho privado compuesta a su vez de otras asociaciones. Por tanto, no podía ser una central de compras porque el ordenamiento italiano exige formas públicas de actuación a través de entidades públicas o asociaciones entre entidades locales, como las mancomunidades y los consorcios de municipios creados en virtud de acuerdos celebrados al amparo del artículo 30 del TUEL. Señaló

9 En concreto, según el auto de reenvío, organizó una licitación para la conclusión de acuerdos-marco a fin de atribuir el servicio de liquidación y control de la imposición municipal sobre bienes inmuebles y el cobro ejecutivo de deudas fiscales, así como ciento cincuenta y dos procedimientos de licitación telemática de diferente naturaleza para municipios vinculados con Asmel s.c.a.r.l.

10 La retribución por estos servicios se elevaba al 1,5 % del importe del contrato y debía abonarla el adjudicatario de cada uno de los contratos concluidos a través de dicha plataforma.

asimismo que, si bien es posible recurrir a entidades privadas, deben ser organismos internos cuya actividad se circunscriba al territorio de los municipios fundadores, mientras que en el caso de autos no concurría el requisito relativo al control análogo ni la delimitación territorial de la actividad ejercida.

19. La ANAC apreció que Asmel s.c.a.r.l. llevaba a cabo su actividad de adquisición de bienes para las entidades adheridas, pero que estas solo participaban de manera indirecta en la central de compras. Explicaba que las entidades locales se adherían en un primer momento a la asociación Asmel y, con posterioridad, en virtud de una resolución de la Junta, encomendaban las funciones de adquisición a Asmel s.c.a.r.l.

20. La ANAC, mediante la resolución n.º 32, de 30 de abril de 2015, descartó que la sociedad Asmel s.c.a.r.l. pudiera ser catalogada como un organismo de derecho público, le impuso una prohibición de ejercer actividades de intermediación en las adquisiciones públicas y declaró la ilegalidad de las licitaciones por ella realizadas.

21. Asmel s.c.a.r.l. impugnó la resolución de la ANAC ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal administrativo regional del Lacio, Italia). A su juicio, aunque fuese una entidad de derecho común, tenía personalidad jurídica, satisfacía exigencias de interés general, no poseía carácter industrial o comercial, estaba financiada por las entidades locales adherentes y operaba bajo su influencia dominante. Por consiguiente, afirmaba ser un poder adjudicador que reunía los requisitos para ser considerada «central de compras».

22. El tribunal de instancia desestimó el recurso de Asmel s.c.a.r.l. en la sentencia n.º 2339, de 22 de febrero de 2016. Teniendo en cuenta el modo de financiación y el control sobre su gestión, excluyó que esa sociedad fuera un organismo de derecho público. Constató su no acomodo a los modelos organizativos de las centrales de compras impuestos por el CCP y aseveró que su ámbito de actuación debía circunscribirse al territorio de los municipios fundadores.

23. Asmel s.c.a.r.l. recurrió la sentencia de instancia ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) invocando varios motivos de los que ese órgano judicial estima relevantes, en lo que aquí importa, dos:

– que es erróneo declarar que el modelo organizativo consistente en un consorcio con forma societaria resulta incompatible con las disposiciones del CCP sobre las centrales de compras; y

– que el CCP no impone ningún límite territorial operativo a esas centrales de compras.

24. Indica el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) que las entidades públicas territoriales se encuentran entre los poderes adjudicadores mencionados en el artículo 3, apartado 25, del CCP. Cualquiera de esas entidades puede asumir, en principio, la función de central de compras (artículo 3, apartado 34, del CCP). Sin embargo, los pequeños municipios han de hacerlo a través de un «preciso modelo organizativo» (artículo 33, apartado 3 *bis*, del CCP) que difiere del previsto con carácter general para otras administraciones.

25. Con arreglo a ese «preciso modelo», los pequeños municipios [11] solo pueden recurrir a centrales de compras bajo alguna de estas dos fórmulas: a) las mancomunidades contempladas en el artículo 32 del TUEL; y b) los consorcios entre entidades locales recogidos en el artículo 31 del TUEL. [12]

26. En opinión del Consiglio di Stato (Consejo de Estado), dicha obligación impuesta a los pequeños municipios parece contravenir la posibilidad de recurrir a centrales de compras sin restricciones en cuanto a las formas de cooperación.

27. También detecta en la normativa nacional una cortapisa adicional en lo que respecta a los consorcios de municipios, que excluye la participación de entidades privadas. [13] Esa exclusión podría ser contraria a los principios del derecho de la Unión de libre circulación de servicios y de máxima apertura a la competencia, al reservar solo a las entidades públicas italianas, determinadas de manera taxativa, prestaciones de servicios que cabe calificar de actividades empresariales y que, desde este punto de vista, podrían ejercerse mejor en régimen de libre competencia en el mercado interior.

28. Además, interpreta que, si bien la normativa interna no define un espacio operativo para las centrales de compras, establece una correspondencia entre el territorio de los municipios que las utilizan y el ámbito de actuación de aquellas. Dicho ámbito se circunscribe, pues, al territorio de los municipios incluidos en la mancomunidad o integrantes del consorcio. A su juicio, esta delimitación también resulta contraria al principio de libre circulación de servicios y al principio de máxima apertura a la competencia, puesto que implanta zonas de exclusividad para la actividad de las centrales de compras.

29. En esta tesitura, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), eleva al Tribunal de Justicia estas preguntas prejudiciales:

«¿Es contraria al derecho de la Unión una norma nacional, como el artículo 33, apartado 3 *bis*, del Decreto Legislativo n.º 163 de 12 de abril de 2006, que limita la autonomía de los municipios, en el marco de la adjudicación a una central de compras, a solo dos modelos organizativos, tales como la mancomunidad de municipios, si ya existiera, o el consorcio de municipios que se constituya?

Y, en cualquier caso, ¿es contraria al derecho de la Unión y, en particular, a los principios de libre circulación de servicios y máxima apertura a la competencia en materia de contratos públicos de servicios, una norma nacional como el artículo 33, apartado 3 *bis*, del Decreto Legislativo n.º 163 de 12 de abril de 2006, que, si se interpreta a la luz de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 25, del Decreto Legislativo n.º 163 de 12 de abril de 2006, sobre el modelo organizativo de los consorcios de municipios, excluye la posibilidad de constituir entidades de derecho privado como, por ejemplo, un consorcio de derecho común con participación también de entidades privadas?

Por último, ¿es contraria al derecho de la Unión y, en particular, a los principios de libre circulación de servicios y máxima apertura a la competencia en materia de contratos públicos de servicios, una norma nacional, como el artículo 33, apartado 3 *bis*, que, si se interpreta en el sentido de que permite a los consorcios de municipios que sean centrales de compras operar en un territorio integrado por los términos municipales de los ayuntamientos adheridos, considerado en su conjunto, y por tanto como máximo dentro del territorio provincial, limita el ámbito operativo de tales centrales de compras?»

11 Inicialmente, según la primera versión del precepto, los municipios con una población inferior a los 5 000 habitantes y, después, conforme a la formulación de 2014, todos los municipios que no sean capital de provincia.

12 Debe añadirse, sin embargo, como apunta el Gobierno italiano, que el precepto controvertido admite, desde su modificación en 2014, que, «con carácter alternativo, los propios municipios podrán efectuar sus compras a través de instrumentos electrónicos de adquisición gestionados por Consip S.p.A. o por otro agregador de referencia». A estas dos posibilidades aludía la decisión de la ANAC de 30 de abril de 2015, subrayando que los pequeños municipios también podían acudir a la central de compras creada a nivel nacional para las adquisiciones de las administraciones públicas (Consip) o a otros «sujetos agregadores de referencia», entre ellos, las centrales de compras de nivel regional.

13 Según la definición de «poder adjudicador» recogida en el artículo 3, apartado 25, del CCP, los consorcios que ostentan ese carácter se constituyen solo entre entidades públicas,

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

30. El auto de remisión prejudicial tuvo entrada en el Tribunal de Justicia el 3 de enero de 2019.

31. Han depositado observaciones escritas Asmel s.c.a.r.l., el Gobierno de Italia y la Comisión Europea, quienes comparecieron en la vista celebrada el 29 de enero de 2020.

IV. Apreciación

A. Admisibilidad de las preguntas prejudiciales

32. Tanto la Comisión como el Gobierno de Italia suscitan algunas objeciones sobre la admisibilidad de las preguntas prejudiciales.

33. Para el Gobierno italiano, esas preguntas, en su conjunto, son inadmisibles, por hipotéticas. Afirma que, cualquiera que fuese la respuesta del Tribunal de Justicia, no permitiría acoger el recurso interpuesto ante el órgano de reenvío, pues a Asmel s.c.a.r.l. no se le ha confiado ningún servicio de compras a resultas de un procedimiento competitivo.

34. La objeción no puede estimarse, ya que, correspondiendo al tribunal remitente apreciar la necesidad de la cuestión prejudicial para resolver el litigio que ha de fallar, solo si se demostrara de manera patente lo contrario (lo que aquí no ocurre) podría el Tribunal de Justicia negarse a contestarla.

35. Esa objeción del Gobierno italiano atiende más al fondo de la controversia que a la admisibilidad del propio reenvío. Dilucidar a qué tipo de centrales de compras, públicas o con participación privada, pueden acudir los pequeños municipios no es un problema hipotético, sino real, cuya solución requiere contrastar las limitaciones impuestas por la norma italiana con el derecho de la Unión.

36. La Comisión asegura, en primer lugar, que la disposición aplicada por la ANAC, sobre cuyo acomodo al derecho de la Unión duda el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), *parece* haber sido derogada, con lo que habrían desaparecido los eventuales perjuicios para Asmel s.c.a.r.l., sobre los que versa el reenvío. Esa circunstancia podría determinar la pérdida sobrevenida del objeto del litigio.

37. La derogación a la que se refiere la Comisión es la que, en 2016, afectó al texto del artículo 33, apartado 3 *bis*, del CCP, tras su modificación en 2014. Corresponde al juez nacional verificar la incidencia de esa derogación en el proceso *a quo*, pero, desde la perspectiva que aquí interesa, no puede hablarse de pérdida de objeto del reenvío prejudicial, especialmente si el litigio ha de fallarse de acuerdo con la norma vigente en el momento en el que tuvieron lugar los hechos. [14]

38. En cuanto a la excepción de inadmisibilidad que la Comisión formula respecto de la tercera pregunta prejudicial, la trataré al abordar el análisis de esta última.

14 En la vista, el Gobierno italiano afirmó que la nueva regulación de las centrales de compras (artículo 37.4 del Decreto Legislativo n.º 50, de 18 de abril de 2016), que debería sustituir a la del derogado artículo 33, apartado 3 *bis*, del CCP, no entraría en vigor hasta el 31 de diciembre de 2020, por imposición del artículo 1 de la Ley n.º 55 de 2019. Con este dato, la Comisión reconoció la utilidad de la respuesta prejudicial para la resolución del litigio, a pesar de la reforma legislativa de 2016.

B. Precisiones preliminares

39. El Consiglio di Stato (Consejo de Estado) quiere saber, en síntesis, si es conforme con el derecho de la Unión un *modelo organizativo* que, para las pequeñas entidades locales, solo admite [15] acudir a las centrales de compras bajo dos fórmulas (las mancomunidades y los consorcios de municipios).

40. El auto de reenvío menciona la libre prestación de servicios (artículo 56 TFUE), como principio que la legislación italiana pondría en entredicho, a la vez que cita explícitamente las disposiciones de la Directiva 2004/18 atinentes a las centrales de compras.

41. En materia de contratación administrativa, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia acude a las libertades fundamentales del TFUE cuando la Directiva reguladora de la correspondiente materia no es aplicable. En este asunto, la Directiva que regía *ratione temporis* la contratación pública (y, por lo tanto, el régimen jurídico de las centrales de compras en el derecho de la Unión) era la Directiva 2004/18.

42. Es más, el propio CCP reproduce, en su artículo 3, apartado 34, la definición de central de compras del artículo 1, apartado 10, de la Directiva 2004/18, lo que deja translucir que aquella norma nacional incorpora esta Directiva al derecho interno.

43. Comparto, por tanto, la opinión de la Comisión en el sentido de que la respuesta a las preguntas prejudiciales debe hacerse en el marco de la Directiva 2004/18.

44. Es irrelevante, en fin, que el auto de reenvío no especifique la cuantía de ningún contrato público impugnado en el litigio de origen, para conocer si alcanza el umbral de aplicación de la Directiva 2004/18. La descripción de la entidad de las actividades de Asmel s.c.a.r.l. brinda una base para presumir que se encuentra por encima del mínimo marcado en el artículo 7 de la Directiva 2004/18, [16] y es a esa actividad, en general, a la que alude la remisión prejudicial.

45. Aun cuando la respuesta final que daré a las tres preguntas prejudiciales es única, me parece más oportuno analizarlas por separado, siguiendo el orden que ha propuesto el Consiglio di Stato (Consejo de Estado).

C. Primera pregunta prejudicial

46. Según el tribunal de reenvío, el artículo 33, apartado 3 *bis*, del CCP «limita la autonomía de los municipios, en el marco de la adjudicación a una central de compras, a solo dos modelos organizativos, tales como la mancomunidad de municipios, si ya existiera, o el consorcio de municipios que se constituya». Su pregunta es si esa disposición resulta contraria al derecho de la Unión (sin más detalles). [17]

47. La mayor o menor extensión de la autonomía de las entidades locales en cada Estado miembro, de la que habla el tribunal *a quo*, es algo que corresponde definir al legislador constituyente, o al legislador ordinario, de esos Estados, sin que el derecho de la Unión imponga normas precisas al respecto.

15 El auto de reenvío parte de esa aseveración. Véase, sin embargo, la matización del Gobierno italiano sobre la posibilidad de que los pequeños municipios hagan uso también de las centrales de compras de nivel estatal o regional (*cfr*. la nota 12).

16 El apartado 1.4 del auto de remisión, al que se refiere la Comisión en el apartado 34 de sus observaciones, señala que los procedimientos de contratación de los que se ha ocupado Asmel s.c.a.r.l. en nombre de diferentes entidades locales son, al menos, ciento cincuenta y dos (ver nota 9 de esas conclusiones).

17 Véase la nota 12, sobre otras posibilidades al alcance de los municipios.

48. Me centraré, por lo tanto, en la Directiva 2004/18, que introdujo las «centrales de compras» en el derecho de la Unión, como reflejo de una práctica corriente en algunos Estados miembros, encaminada a que las administraciones públicas adquieran bienes o servicios a través de este sistema centralizado. [18]

49. Aunque no sea aplicable *ratione temporis*, la Directiva 2014/24/UE [19] ha optado por mantener esta técnica de centralización de adquisiciones, incluso en términos más categóricos que la Directiva precedente. [20]

50. Con arreglo a la definición del artículo 1, apartado 10, de la Directiva 2004/18, «una "central de compras" es un poder adjudicador que […] adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores o […] adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores».

51. Conforme al artículo 11 de la Directiva 2004/18, los Estados miembros *podrán* establecer que los poderes adjudicadores «adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de centrales de compras». [21]

52. El artículo 1, apartado 9, de la Directiva 2004/18 define qué sujetos son poderes adjudicadores: «El Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de derecho público entre sí».

53. Nada impide, en la economía de la Directiva 2004/18, que en un organismo de derecho público se integren, bajo rigurosas condiciones, entidades privadas. A tenor del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18, la cualidad de organismo de derecho público se ostenta en función de ciertos factores que atañen a su origen y a su personalidad jurídica, [22] por un lado, y a su dependencia y control a cargo del Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público, por otro lado. [23]

54. Un sujeto privado podría, pues, en principio, formar parte de un organismo público al que se califique de poder adjudicador, siempre que dicho organismo reúna los requisitos que acabo de mencionar. [24]

18 Considerando décimo quinto de la Directiva 2004/18.

19 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18 (DO 2014, L 94, p. 65).

20 Considerando quincuagésimo noveno de la Directiva 2014/24: «En los mercados de contratación pública de la Unión se comienza a observar una marcada tendencia a la agregación de la demanda por los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, incluida la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación».

21 Según la versión inglesa del artículo, «contracting authorities may purchase works, suplies and/or services *from* or *through* a central purchasing body» (sin cursiva en el original). El empleo de esa doble expresión (*from or through*) parece adelantar la dualidad de categorías y de funciones de las centrales de compras, que especifica con más claridad la ulterior Directiva 2014/24: pueden actuar bien como *mayoristas*, que compran, almacenan y revenden, bien como *intermediarios* de los poderes adjudicadores, para los que adjudican contratos, gestionan sistemas dinámicos de adquisición o celebran acuerdos marcos que dichos poderes adjudicadores vayan a utilizar (véase el considerando sexagésimo noveno de la Directiva 2014/24).

22 Han de ser organismos creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, y dotados de personalidad jurídica.

23 Han de ser organismos «cuya actividad esté financiada mayoritariamente por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público».

24 En lo que respecta a Asmel s.c.a.r.l, la negativa a reconocerle el *status* de organismo de derecho público se ha basado en su modalidad de financiación y en la presencia en su seno de empresas y otros entes privados, respecto de cuya gestión o dirección el Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público no pueden ejercer el control que exige la norma. Corresponderá al tribunal de reenvío corroborar, o no, esta apreciación del de instancia.

55. Según el auto de reenvío, cuando se trata de pequeñas entidades locales, estas han de constituirse en formas de personificación exclusivamente públicas, como las mancomunidades de municipios o los consorcios de municipios, para crear centrales de contratación de carácter local. Esas centrales de compras a las que pueden acudir las pequeñas entidades locales para adquirir obras, bienes y servicios no permiten, pues, la participación de sujetos privados.

56. La Directiva 2004/18, si bien impone que las centrales de compras sean un poder adjudicador, no obliga a los Estados miembros a que cualquier organismo de derecho público (con o sin participación privada) que tenga la condición de poder adjudicador se sirva de ellas.

57. La Directiva 2004/18 confiere a los Estados miembros, en este terreno, un amplio margen de apreciación. Su considerando décimo sexto, «para tener en cuenta las diversidades existentes en los Estados miembros», resalta la conveniencia de «dejar a estos últimos la opción de prever la posibilidad de que los poderes adjudicadores recurran [...] a centrales de compras, [...], según quedan [definidas y reguladas] por la presente Directiva».

58. El reflejo normativo de este considerando se concreta en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2004/18, al que antes he aludido. Conforme a él, los Estados miembros pueden *optar* por permitir que sus poderes adjudicadores (aquí, las entidades locales) se valgan de centrales de compras.

59. A mi juicio, esa misma opción se extiende a elegir la regulación que más convenga a los intereses públicos, puesto que la Directiva 2004/18 no instaura reglas específicas sobre la admisión de sujetos privados en las centrales de compras. Bastará, pues, que la norma nacional no desfigure los contornos esenciales de esta institución y que exija a dichas centrales atenerse, en su funcionamiento, a las disposiciones de la Directiva 2004/18 (artículo 11, apartado 2 *in fine*).

60. La reciente sentencia Irgita [25] ofrece algunas pautas de interpretación válidas también para esta remisión prejudicial. Aunque dictada en un contexto diferente, [26] si bien dentro del ámbito de la contratación pública, y sobre una norma (el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2014/24) ajena a las centrales de compras, en ella se subraya que dicha norma no priva a los Estados miembros «de la libertad de privilegiar una forma de prestación de servicios, ejecución de obras o suministro de materiales en detrimento de otras». [27]

61. En la sentencia Irgita, el Tribunal de Justicia:

– Afirma que «la libertad de los Estados miembros en cuanto a la elección de la forma de prestación de servicios mediante la que los poderes adjudicadores subvendrán a sus propias necesidades se deriva también del considerando quinto de la Directiva 2014/24». [28]

25 Sentencia de 3 de octubre de 2019 (C-285/18, EU:C:2019:829; en lo sucesivo, «sentencia Irgita»).

26 En aquel asunto se debatía sobre si las restricciones nacionales iban más allá de «[...] las condiciones que un poder adjudicador debe respetar cuando desea celebrar una operación interna».

27 Sentencia Irgita, apartado 44.

28 *Ibidem*, apartado 45. Si bien las referencias se hacen a la Directiva 2014/24, que no es *ratione temporis* aplicable a este asunto, ese mismo apartado 45 destaca que el considerando quinto «confirma [...] la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior a la citada Directiva». Según el reiterado considerando, «ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva».

– Acude, como argumento adicional, a la Directiva 2014/23/UE [29] en cuanto resalta la libertad de los Estados miembros para escoger la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios. [30] Menciona, para corroborar esa postura, el artículo 2, apartado 1, de aquella Directiva. [31]

62. Tomando como apoyo, pues, esta libertad de elección de los Estados miembros, entiendo que la Directiva 2004/18 no obsta a que uno de ellos se incline por que sus pequeñas entidades locales, si quieren valerse de una central de compras propia, deban acudir a estructuras colaborativas, como las mancomunidades y los consorcios de municipios, exclusivamente públicas.

63. Los Estados miembros son libres, repito, de implantar fórmulas o técnicas de centralización de adquisiciones públicas (que tanto pueden ser de nivel nacional, regional, provincial o local) en función de sus propios intereses y de las circunstancias particulares de cada momento. [32] Pueden, asimismo, como ulteriormente confirmaría el artículo 37, apartado 1 *in fine*, de la Directiva 2014/24, «disponer que determinadas contrataciones se hagan recurriendo a centrales de compras o a una o varias centrales de compras específicas».

64. Las mancomunidades y los consorcios de municipios son *modelos organizativos* de las entidades locales que comparten la naturaleza pública de estas. Nada hay de extraño, pues, en que la ley nacional que regula esos *modelos*, instaurados para la gestión conjunta de servicios o el ejercicio conjunto de funciones públicas, no contemple la participación en ellos de personas o empresas privadas.

65. El legislador nacional puede elegir bien un sistema de adquisiciones públicas locales descentralizado (en el que cada municipio contrata por separado sus adquisiciones de bienes, obras o servicios), bien un sistema centralizado o agregado (esto es, una fórmula de compras conjuntas a cargo de varios municipios o de centrales de compras, a las que estos acuden). [33]

66. Respecto de este segundo sistema, la Directiva 2004/18 da, insisto, libertad al legislador nacional para configurarlo. Dentro de esa libertad se incluye, aun cuando no lo recogiera expresamente aquella Directiva (y sí la Directiva 2014/24), la facultad de imponerlo de modo obligatorio a algunos poderes adjudicadores.

67. Nada obstaría a que se contemple la participación de personas privadas en las centrales de compras. Pero no entiendo por qué se opondría a la Directiva 2004/18, ni a ninguna otra norma del derecho de la Unión, que el modelo organizativo público, propio de las mancomunidades y de los consorcios de municipios, se traslade a las centrales de compras nacidas en el seno de esas mancomunidades o esos consorcios, como medio para que los respectivos municipios adquieran obras, servicios y suministros.

29 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO 2014, L 94, p. 1).

30 Sentencia Irgita, apartado 47.

31 «La presente Directiva reconoce el principio de libertad de administración de las autoridades nacionales, regionales y locales, de conformidad con el derecho nacional y de la Unión. Dichas autoridades tienen libertad para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios, en particular garantizando un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos. Dichas autoridades podrán optar por realizar sus funciones de interés público con recursos propios o en colaboración con otras autoridades o confiarlas a operadores económicos».

32 El Gobierno de Italia, al transcribir parte de la decisión de la ANAC de 30 de abril de 2015, destaca que la norma cuestionada se introdujo para prevenir el riesgo de infiltraciones mafiosas (artículo 13 de la Ley 136/2010, «plan extraordinario contra las mafias»). El ulterior Decreto « *Salva-Italia*» (artículo 23, apartado 4, del Decreto Ley n.º 201, de 6 de diciembre de 2011, ratificado por la Ley n.º 214, de 22 de diciembre de 2011) hizo que la centralización de las adquisiciones de los municipios más pequeños se convirtiera en una obligación y en instrumento de control del gasto, al redactar la nueva versión del artículo 33, apartado 3 *bis*, del CCP.

33 Los límites que la Constitución de cada Estado puede marcar al poder legislativo en lo que atañe a la autonomía local de las entidades territoriales (esto es, a su capacidad de auto organización) son ajenos a las cuestiones aquí suscitadas.

68. Es cierto, sin embargo, que la libertad del legislador nacional no es ilimitada, como también puso de manifiesto, en otro contexto próximo, la sentencia Irgita, y que la opción que elija no ha de contradecir las normas y los principios del TFUE ni las libertades que en él se proclaman. [34]

69. En este punto, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) se conforma con afirmar que, como «las centrales de compras son empresas que ofrecen el servicio de adquisición de bienes y suministros a favor de las administraciones adjudicadoras», [35] la restricción instituida por el legislador italiano podría vulnerar la libre prestación de servicios, reconocida por el artículo 57 TFUE.

70. Que una central de compras pudiera calificarse de operador económico, en sus relaciones con terceros, [36] no es suficiente para determinar la aplicación, sin más, de los artículos 56 TFUE y 57 TFUE cuando aquella noción no puede desvincularse de la de poder adjudicador y esta última solo admite, según la Directiva 2004/18, como tales «el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de derecho público».

71. Coincido, pues, con el Gobierno italiano, cuando alega que el estatuto de las centrales de compras encargadas, con carácter permanente, de la función propia de los poderes adjudicadores por cuenta de las administraciones públicas puede reservarse, por el legislador nacional, a personas de derecho público. [37]

72. Esas centrales de compras no competían, bajo la Directiva 2004/18, en un inexistente *mercado de servicios de centrales de compras* con sujetos de naturaleza privada que brindasen esos mismos servicios a los entes públicos. Distinto es que, en cuanto a las actividades puramente auxiliares, de prestación de apoyo a las actividades de compra de los poderes adjudicadores, empresas o entes privados puedan ofrecerles, a cambio de remuneración, su colaboración (en forma de asesoramiento, por ejemplo).

73. La situación puede haberse modificado tras la Directiva 2014/24, cuyo artículo 37, apartado 4, permite la adjudicación de un «contrato público de servicios para la realización de actividades de compra centralizada a una central de compras».

74. Que esa adjudicación pueda llevarse a cabo «sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva», como expresamente declara ese mismo precepto, podría explicarse porque ha de recaer en favor de centrales de compras de naturaleza pública (en su caso, con participación privada restringida y bajo control público). De otro modo, es decir, si la adjudicación pudiera hacerse en favor de una persona privada, resulta difícilmente comprensible que a esa persona se le adjudique el contrato sin haberse sometido, previamente, a los procedimientos recogidos en la Directiva 2014/24.

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

35 Apartado 10.3 del auto de reenvío.

36 Así ocurre con Asmel s.c.a.r.l., cuyas prestaciones son remuneradas por sus clientes.

37 Observaciones del Gobierno italiano, puntos 70 y ss.

75. Partiendo de estas premisas, entiendo que no ha lugar a la aplicación directa de los artículos 56 TFUE y 57 TFUE al asunto de autos. Con independencia de que todos los elementos del litigio se circunscriben al interior de Italia, sin que se adviertan conexiones transfronterizas,[38] lo decisivo es que la interpretación del derecho de la Unión que ha de reputarse prevalente (la Directiva 2004/18) no exige que las centrales de compras erigidas por las pequeñas entidades locales incorporen, indefectiblemente, sujetos privados.

76. No aprecio que la norma italiana, valorada desde la perspectiva del derecho de la competencia[39] en el ámbito de los contratos públicos, lo infrinja en cuanto tal. La competencia que trata de proteger el derecho de la Unión en ese ámbito es, primordialmente, la que tiene lugar entre los agentes económicos que ofrecen obras, bienes o servicios a los poderes adjudicadores. Siempre que estos últimos (aquí, las centrales de compras formadas en el seno de las mancomunidades y los consorcios de municipios) se atengan a los procedimientos de la Directiva 2004/18 para proveerse de esos suministros, se preserva la concurrencia entre dichos agentes económicos.

77. En otras palabras, el acceso obligado de las pequeñas entidades locales a sus propias centrales de compras (a través de las mancomunidades y consorcios de municipios) no significa que se cierre el mercado competitivo para que los agentes económicos interesados proporcionen a esas administraciones públicas los bienes, obras o servicios que precisan.

D. Segunda pregunta prejudicial

78. El Consiglio di Stato (Consejo de Estado) quiere saber si es contraria al derecho de la Unión («en particular, a los principios de libre circulación de servicios y máxima apertura a la competencia en materia de contratos públicos de servicios») una norma nacional que «excluye la posibilidad de constituir entidades de derecho privado como, por ejemplo, un consorcio de derecho común con participación también de entidades privadas».

79. Debo indicar, de entrada, que, pese a su dicción literal, la segunda pregunta prejudicial no interroga sobre la obligatoriedad de que los consorcios de municipios permitan, en general, la participación de entidades privadas. La duda del tribunal de reenvío, comprendida en su contexto, versa, más bien, sobre si es conforme con el derecho de la Unión la prohibición de esa participación del sector privado en las centrales de compras surgidas en aquellos consorcios.

80. Así interpretada, la respuesta a esa duda se infiere, a mi juicio, de la contestación dada a la primera pregunta prejudicial, por lo que nada más habría que añadir.

81. La Comisión, sin embargo, sostiene[40] que la decisión de la ANAC que se halla en el origen del litigio va más allá de lo adecuado al impedir, en términos absolutos, que Asmel s.c.a.r.l. ejerza la actividad de «sujeto agregador» en cualquier circunstancia, negándole la condición de poder adjudicador.[41]

38 Sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 47, con cita de jurisprudencia precedente: «las disposiciones del Tratado FUE en materia de […] libre prestación de servicios […] no son aplicables a una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro».

39 Desde esa perspectiva, el riesgo de distorsión de la competencia puede provenir más bien de la agregación y la centralización de las compras que, como advierte el considerando quincuagésimo noveno de la Directiva 2014/24, podrían ocasionar una «excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión».

40 Apartados 60 a 63 de sus observaciones escritas.

41 La Comisión reconoce que incumbe en exclusiva al tribunal nacional pronunciarse sobre la cualidad de organismo de derecho público de Asmel s.c.a.r.l., para lo que habrá de evaluar, entre otros factores, si los poderes públicos ejercen en esa sociedad una influencia dominante. Asmel s.c.a.r.l coincide en ese punto de partida.

82. Según la Comisión, una norma nacional que, como la de este asunto, excluye las entidades creadas según una forma jurídica determinada y con la participación de sujetos privados resulta compatible con el derecho de la Unión siempre que, para las atribuciones *distintas*[42] de las que son objeto de dicha norma, aquellas entidades puedan calificarse de organismos de derecho público, en el sentido del artículo 1, apartado 9, de la Directiva 2004/18.

83. En la vista, la Comisión matizó su postura: tras corroborar que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2004/18 es compatible con una norma nacional como la controvertida, que limita a dos los modelos organizativos de centrales de compras a los que pueden acudir las entidades locales de menor tamaño, aclaró que su objeción se circunscribía únicamente a otros métodos de adjudicación de contratos públicos diferentes de los que implican utilizar esas centrales.

84. No creo, por mi parte, que el Tribunal de Justicia haya de pronunciarse sobre esta observación de la Comisión, cuando la pregunta del tribunal remitente se limita a las atribuciones *específicas* de las mancomunidades y los consorcios de municipios para instaurar centrales de compras permanentes, y no a atribuciones *distintas*. Si las entidades locales están facultadas para contratar por sí mismas, en un régimen no centralizado de adquisiciones, es algo que va más allá del reenvío prejudicial.

E. Tercera pregunta prejudicial

85. El Consiglio di Stato (Consejo de Estado) toma como premisa la interpretación de la norma nacional controvertida «en el sentido de que permite a los consorcios de municipios que sean centrales de compras operar en el territorio correspondiente a los términos municipales de los ayuntamientos adheridos, considerado en su conjunto, y, por tanto, como máximo, dentro del territorio provincial».

86. A partir de tal interpretación, el tribunal *a quo* desea conocer si esa norma nacional es contraria a los principios de libre circulación de servicios y máxima apertura a la competencia en materia de contratos públicos de servicios.

87. Tanto el Gobierno italiano como la Comisión ponen ciertos reparos al modo en el que se presenta esta duda:

– El Gobierno italiano afirma que no se entienden con claridad las razones que invoca el tribunal de reenvío, lo que le impide adoptar una posición al respecto. En su opinión, dicho tribunal sostiene tesis contradictorias cuando, por un lado,[43] asegura que la norma instauraría «zonas de exclusividad para la actuación de las centrales de compras que operan en favor de los pequeños municipios» (lo que, según el Gobierno italiano, parecería suponer que conlleva una ventaja para los consorcios de municipios); y por otro lado, asevera que la limitación territorial implica una desventaja para las centrales de compras.

– La Comisión estima que la pregunta es hipotética, pues la limitación geográfica beneficiaría, en vez de perjudicar, a una central de compras como Asmel s.c.a.r.l., en cuanto extendería (y no reduciría) su campo de actuación, diferente del de las mancomunidades y los consorcios de municipios.

88. A mi juicio, la pregunta no es hipotética. El problema que suscita, más allá de la expresión literal del auto de reenvío, es si se opone al derecho de la Unión (esto es, a los principios ya referidos) la limitación del ámbito territorial de actuación de ciertas centrales de compras, a saber, las creadas por las mancomunidades y los consorcios de municipios.

42 Cursiva en el original.

43 Apartado 11.3 del auto de reenvío.

89. Es cierto que esa duda tendría pleno sentido para resolver un potencial pleito futuro en relación con la constitución de un consorcio (público) de municipios como central de compras, lo que no es el objeto directo del litigio principal. Ceñido este a la resolución de la ANAC sobre la actuación de Asmel s.c.a.r.l. como central de compras al servicio de cualquier municipio, sin limitaciones geográficas en cuanto tal, las objeciones suscitadas por la Comisión tienen un cierto peso.

90. Sin embargo, una vez más, debe prevalecer la presunción de pertinencia de la cuestión prejudicial, tal como la plantea el juez *a quo*. Si este cree imprescindible una repuesta del Tribunal de Justicia sobre un punto de derecho, que, a su entender, requiere la interpretación de una norma de la Unión, el Tribunal de Justicia debe brindársela, salvo que con toda evidencia sea innecesaria para el litigio de origen, lo que aquí no sucede.

91. En cuanto al fondo, no encuentro en la Directiva 2004/18 ningún precepto que imponga a los Estados miembros reglas de obligado cumplimiento a la hora de señalar los ámbitos de influencia territorial de las centrales de compras constituidas por las mancomunidades y los consorcios de municipios.

92. Es más, me parece coherente con el diseño de estas fórmulas de cooperación entre entidades locales que las centrales de compras por ellas creadas se limiten a sus respectivos territorios, tomados en su conjunto. Desde la perspectiva de los municipios que reciben los servicios de la central de compras, los efectos de la relación que liga a esta con aquellos solo puede tener reflejo en sus propios territorios.

93. Nuevamente, las posibles dificultades para validar esas fórmulas podrían derivar de la obligación de respetar las libertades fundamentales de los Tratados. Sin embargo, por las razones que expuse en relación con la primera pregunta, estimo que ni el artículo 56 TFUE ni las normas del derecho de la competencia se vulneran. En todo caso, del texto de la resolución de reenvío no se deduce con claridad por qué alguna de estas libertades podría verse cercenada.

94. Añadiré que, respecto de quienes proporcionan obras, bienes o servicios a los municipios a través de las centrales de compras por ellos creadas, nada indica que estas obras, servicios o suministros deban provenir de empresas asentadas en el territorio correspondiente a los municipios adheridos. En otras palabras, no hay motivo para pensar que el mercado esté cerrado a las empresas de fuera de ese territorio, ya sean italianas, ya de cualquier otro Estado miembro.

V. Conclusión

95. En virtud de lo anterior, sugiero al Tribunal de Justicia responder al Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) en los términos siguientes:

«El derecho de la Unión y, en particular, el artículo 11 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, no se opone a una norma nacional en cuya virtud, según la interpretación del tribunal remitente, las entidades locales de pequeña dimensión han de adquirir obras, bienes y servicios a través de centrales de compras constituidas según dos precisos modelos organizativos, tales como la mancomunidad de municipios o el consorcio de municipios, cuyo ámbito de actuación se limita al territorio de dichos municipios, considerado en su conjunto».