

pección de servicios, de la Intervención General, del Consejo de Estado—, ya *a posteriori* —el régimen de recursos, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y la figura de la desviación de poder—. Un aspecto novedoso de la obra es el estudio de la llamada «nueva generación de mecanismos de control» —la Oficina de conflictos de intereses, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y las agencias anticorrupción, en concreto la Oficina Antifraude de Cataluña—. Finalmente, CERRILLO I MARTÍNEZ aboga por la creación de una Agencia Española para la Integridad Pública.

III. *¿Qué aporta la obra?* Tras la lectura y estudio de esta obra, quien suscribe este breve comentario aconseja su lectura. Son varias las razones que nos conducen a esta recomendación. La más obvia es el tema elegido, que, desgraciadamente, está de rabiosa actualidad. Pero, además, la obra debe ser recomendada por suponer un riguroso estudio y aplicación al régimen español del denominado «marco de integridad» propuesto por la OCDE, esto es, del conjunto de instrumentos para estimular la integridad y prevenir los conflictos de interés y la corrupción. En definitiva, CERRILLO I MARTÍNEZ, de manera estructurada y comprensiva, constata la existencia de un principio de integridad que «no sólo es un principio general del Derecho, sino que en particular es un principio de la contratación pública». No podemos por menos que considerarlo un excelente trabajo.

Xavier CODINA GARCÍA-ANDRADE
Universidad Complutense
de Madrid

FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (Dirs.): *La contratación pública a debate: presente y futuro*; Ministerio de Economía y Competitividad, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, 555 págs.

La contratación pública a debate: presente y futuro es un libro colectivo dirigido por los Profesores Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO y Patricia VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, dos prolíficos académicos de la Universidad de Vigo con una extensa y reconocida trayectoria investigadora en el ámbito de la contratación pública. Se trata de una obra bien construida y de cuidada edición cuyo objeto es proporcionar, mediante concienzudos estudios específicos (trece en total, algunos de Derecho comparado), importantes elementos para el conocimiento y perfeccionamiento del Derecho de la contratación pública. Un esfuerzo analítico que cabe agradecer desde el inicio porque avanza en la clarificación de un sector del ordenamiento jurídico especialmente complejo, extenso y objeto de constantes modificaciones normativas: solo el año pasado (2013), la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) fue reformada casi una decena de veces. Junto a lo anterior, hace escasos meses (marzo 2014) acaban de ser publicadas nuevas normas europeas sobre la materia (el denominado coloquialmente nuevo paquete de Directivas 2014) con notables novedades respecto de la ordenación precedente. Una de ellas es la extensión del marco jurídico a materias que hasta el momento no habían sido objeto de atención por parte del legislador comunitario, señaladamente las previsiones en el

ámbito de la ejecución contractual (reglas sobre modificación y resolución de los contratos). Ello, entre otras cosas, reafirma una idea anunciada en las primeras líneas de la Presentación del libro —«el Derecho de la contratación se ha ido consagrando como un sector dotado cada vez de mayor autonomía en el marco del ordenamiento jurídico-administrativo» (pág. 21)— por su vocación de autosuficiencia y agotamiento de la regulación. Pero el trabajo no solo ofrece una razonable sistematización y síntesis del estado de la cuestión, sino que avanza también algunas soluciones concretas a problemas específicos y aporta, cuando ello es posible, interesantes proposiciones *de lege ferenda*.

Las líneas siguientes son un resumen apretado, apenas unas pinceladas de las aportaciones realizadas por los especialistas que han participado en la obra. Se inicia con un extenso trabajo (págs. 25 a 138) del Profesor José María GIMENO FELIÚ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza y Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón —Capítulo I: «Los Tribunales Administrativos Especiales de Contratación Pública y su principal doctrina (en especial la de Aragón). ¿Hacia un control efectivo de los contratos públicos»?—, en el que se repasan las vicisitudes de la legislación española para establecer un sistema de recursos respetuoso con las prescripciones europeas (Directiva 2007/66/CE) y la decisión (no exenta de cierta polémica) de atribuir su conocimiento a tribunales administrativos (modelo español) dotados de independencia y alto grado de especialización en la materia. Un modelo que ya ha comenzado su andadu-

ra con la creación del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, adscrito al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas y con el que varias Comunidades Autónomas han suscrito convenios de atribución competencial (Galicia, Asturias, Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha, etc.), mientras que otras han optado por crear sus propios Tribunales (Aragón, Navarra, Madrid, País Vasco, Cataluña, Andalucía, etc.), pudiendo evaluarse estos primeros años como más que satisfactorios: «el cumplimiento estricto de los plazos —señala GIMENO FELIÚ—, la publicidad de los acuerdos y resoluciones —y su fundamentación— han dotado de credibilidad al sistema al cumplirse con las notas de rapidez, eficacia e independencia» (pág. 52). Aunque ello no le impide reconocer ciertas «sombras» en el sistema diseñado por el legislador, como es el caso de la poco «justificable» limitación de su ámbito objetivo (contratos armonizados), lo que le lleva a subrayar la conveniencia de «diseñar un régimen de recursos único y al margen del importe del contrato» (pág. 55). GIMENO FELIÚ extiende también sus consideraciones críticas al carácter potestativo del recurso, a determinados aspectos relacionados con su objeto, así como a la posibilidad de crear tribunales administrativos de ámbito local (págs. 57 a 59). El resto del Capítulo I, como su propio título anuncia, tiene por objeto poner de manifiesto la doctrina más relevante de los Tribunales administrativos, con especial referencia al de Aragón (págs. 60 a 128), y finaliza con un muy útil Anexo que, a modo de índice analítico, proporciona una sistematización de la citada doctrina (págs. 128-138).

El Capítulo II: «El nuevo derecho de la Unión Europea sobre contratación pública» (págs. 139 a 164), es un trabajo coral elaborado por los Profesores de la Universidad de Castilla-La Mancha Alma DOMÍNGUEZ ALONSO y José Antonio MORENO MOLINA, en el que se exponen de un modo claro y sintético las principales novedades de la nueva Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública. De este modo, en primer término, se da cuenta de las importantes novedades en el ámbito de la «Integridad de los procedimientos de contratación pública», como son, entre otras, las relativas a los conflictos de intereses, las conductas ilícitas o a las ofertas anormalmente bajas. En segundo lugar, se analizan las novedades en el ámbito de los procedimientos de adjudicación; entre muchas otras, la «asociación para la innovación», así como la posibilidad de realizar consultas al mercado con el objeto de evaluar su estructura y capacidad e informar a los operadores económicos acerca de los planes de contratación del sector público y de los requisitos exigibles. En tercer término, se exponen las exigencias derivadas de la obligación de utilización de medios electrónicos, cuya exigibilidad se ha plasmado en esta ocasión de forma expresa (treinta meses desde la entrada en vigor de la Directiva), así como de la nueva configuración de la contratación agregada; ambos temas, como subrayan los autores, tratados ahora conjuntamente por el legislador comunitario (Título II, Capítulo II: «Técnicas e instrumentos para la contratación electrónica y agregada»). El trabajo concluye con un análisis de las disposiciones de la Directiva 2014/24 orientadas a impulsar y favorecer la participación de las pequeñas y me-

dianas empresas en la contratación del sector público.

Luis MIGUEZ MACHO, Profesor Titular de la Universidad de Santiago de Compostela, aborda el tema «Fórmulas de colaboración público-privada contractual y crisis financiera del sector público» (Capítulo III, págs. 165 a 198), siguiendo la estela de otros interesantes trabajos que el citado autor ha elaborado en los últimos años. En esta oportunidad, la reflexión del Profesor MIGUEZ discurre al hilo de tres importantes y controvertidos aspectos, enunciados sintéticamente en las primeras páginas del trabajo (págs. 166 y 167). En primer término, la necesaria clarificación o, si se prefiere, revisión conceptual de lo que deba entenderse bajo la expresión «colaboración público-privada», puesto que su uso generalizado —«vulgarización», en los expresivos términos del autor— puede acabar englobando cualquier tipo de externalización de funciones públicas. En el parecer de MIGUEZ, el elemento diferenciador reside en que el colaborador privado es algo más que un mero ejecutor de una tarea previamente delimitada por la Administración: participa en la definición del proyecto y, más importante aún, en su financiación, asumiendo, además, una parte relevante del riesgo de la operación (págs. 168 y 169). A partir de dicha idea fuerza, el autor da repaso a algunos ejemplos de Derecho comparado (con abundante referencia al Derecho italiano), analiza el Libro Verde sobre colaboración público-privada y concesiones (2004), así como la conocida Decisión Eurostat 18/2004. Ambas realidades, la normativa y la presupuestaria, están estrechamente conectadas, y buena prueba de ello, tal y como recuerda el autor, es que el

interés de la Comisión Europea en esta materia tiene su origen en la búsqueda por parte de los Estados miembros de fórmulas asociativas que les permitiesen no infringir los condicionantes de límite de gasto público establecidos por las instituciones comunitarias (pág. 170). El segundo aspecto que se aborda en este Capítulo es la posibilidad de subsumir dentro de la categoría de colaboración público-privada la construcción de infraestructuras que no son susceptibles de explotación económica (págs. 183 a 190), debiendo solventarse en estos supuestos las interrogantes relacionadas con la retribución y la asunción de riesgos por parte del colaborador privado. Por último, se someten a análisis algunas de las principales críticas que se han formulado frente a la utilización creciente de estas fórmulas de colaboración por parte del sector público (págs. 190 a 197).

El Capítulo IV: «Análisis de los criterios de adjudicación de los contratos públicos en el marco de la cuarta generación de Directivas del sector», corre a cargo de los Directores de la obra, quienes realizan un exhaustivo y completo análisis de una de las «piedras angulares» de la contratación pública. Y es que, como acertadamente advierten, «de nada sirven las cautelas en materia de publicidad y de procedimiento, si el poder adjudicador... puede diseñar y/o aplicar los criterios de valoración de las ofertas como un “traje a medida” de un licitador en concreto» (págs. 200 y 201). Son objeto de análisis las nuevas prescripciones relativas a la determinación de la «oferta económicamente más ventajosa» (ahora dotada de un nuevo significado), las cuales siguen admitiendo que la adjudicación se realice en base a una

pluralidad de criterios o bien por referencia a uno solo. Aunque en este último caso, cabe añadir, con la complejidad añadida de que la Directiva ofrece alternativamente «el precio o el coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida» (art. 67.1). A pesar de ello, los Profesores ACEVEDO y VALCÁRCEL consideran que este segundo supuesto (criterio único, con dos alternativas), al referirse a factores cuantitativos, permite siempre una aplicación automática. Y esta constatación les permite proponer *de lege ferenda* la recuperación de la denominación tradicional (subasta y concurso, vigente en España hasta el año 2007), aunque, eso sí, adecuándola a las nuevas prescripciones de la Directiva 2014/24 (pág. 203). Especialmente clarificador resulta el análisis de lo que deba entenderse por «coste» —el cual, ya se ha dicho, debe determinarse por su relación con la eficacia—, y particularmente de la noción «coste del ciclo de vida» de las respectivas obras, productos o servicios (págs. 212 y 216). Valiosas precisiones se aportan también al hilo del estudio de la denominada «mejor relación calidad-precio», equivalente actual de la «oferta económicamente más ventajosa», a la que se refería la hoy derogada Directiva 2004/18 (pág. 217). Merece ser destacado también el análisis de la «experiencia» en el marco de los criterios de adjudicación de los contratos públicos (antecedentes del Derecho español y europeo y doctrina del TJUE) debido a la novedosa posibilidad que abre la Directiva 2014/24 de considerar (bien limitadamente) «la experiencia» como un criterio de adjudicación de los contratos del sector pú-

blico. El Capítulo IV se cierra con un extenso estudio relativo al tratamiento que la nueva regulación europea realiza de las denominadas «ofertas anormalmente bajas o desproporcionadas».

El Capítulo V: «Reflexiones críticas en torno a la disciplina del comportamiento de mercado del comprador público» (págs. 275 a 298), y cuyo autor es Albert SÁNCHEZ, Profesor de la *University of Leicester*, aborda el análisis de los efectos de la contratación pública en la dinámica competitiva de los mercados. Entre otros aspectos, se estudian los límites en defensa de la competencia establecidos por la normativa europea y que son aplicables al comprador público. Así, las normas relativas al control de ayudas de Estado, al control de empresas especialmente relacionadas con el Estado y a las prohibiciones *antitrust*.

Teresa MEDINA ARNÁIZ, Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos, ha elaborado un riguroso estudio titulado «Instrumentos jurídicos frente a la corrupción en la contratación pública: perspectiva europea y su incidencia en la legislación española», al que se añade un completo anexo bibliográfico (Capítulo VI, págs. 299 a 344). Un tema de la mayor importancia debido a su carácter sistémico y generalizado y, lamentablemente, de innegable actualidad, dados los reiterados casos de prácticas corruptas en la contratación pública. De ahí la necesidad y pertinencia de estudios como el realizado por la Profesora MEDINA, en el cual se analizan detalladamente los instrumentos («medidas generales y específicas», págs. 324 a 335) que reducen o dificultan la aparición de la corrupción.

En el Capítulo VII: «La dimensión ambiental en la normativa de contratos del sector público» (págs. 345 a 379), se expone sistemáticamente la integración de las consideraciones ambientales en las diferentes etapas del procedimiento de contratación (prohibiciones, solvencia técnica, valoración de las ofertas, ejecución del contrato, etc.). Su autor, el Profesor JOSÉ PERNAS GARCÍA, Titular de la Universidad de La Coruña, realiza un primer análisis sobre las principales novedades de la Directiva 2014/24 en materia de compra pública verde (págs. 358 a 362). En las conclusiones a su trabajo, el autor realiza un balance crítico de la utilización de cláusulas ambientales en la contratación pública española, identifica algunos aspectos problemáticos y realiza propuestas concretas (v.gr., fomentar la compra pública verde en prestaciones que proporcionan «doble ganancia») para favorecer la cpv.

Francisco GARCÍA MARTÍNEZ, abogado de Garrigues, expone y estudia las opciones que proporciona el ordenamiento jurídico para solventar un problema muy concreto de la contratación pública pero no por ello menos importante, especialmente a la luz de la actual crisis económica, el de la «Insolvencia sobrevenida del adjudicatario en los contratos administrativos: ¿conservación o resolución del contrato?» (Capítulo VIII, págs. 381 a 406).

Como señala Jesús BELLO CONDI-DE —Jefe del Servicio de Gestión Económica y Contratación de la Universidad de Vigo—, la demora en el pago del precio por parte del sector público a sus contratistas no es un hecho novedoso, sino un «mal endémico». A partir de esta constatación, el autor inicia el estudio de «La

morosidad de las Administraciones en el pago de contratos públicos» (Capítulo IX, págs. 407 a 454), abordando detalladamente la obligación de la Administración de pagar el precio (formas, plazo, devengo de intereses), la situación de las deudas de la Administración derivadas de contratos privados, la obligación de pago de otros entes del sector público. También, entre otros aspectos, se estudian las particularidades de los contratos de obras con abono total de precio y los efectos de las transmisiones de cobro.

Los cuatro capítulos finales de la obra abordan, desde la perspectiva del Derecho comparado, otras importantes temáticas de la contratación del sector público. Así, en los dos últimos se aborda, respectivamente, el estudio de la «Contratación pública e innovación: un diálogo posible entre Portugal y la Unión Europea» (Pedro CERQUEIRA, abogado y asistente del Instituto Superior de Contabilidad y Administración do Porto) y de los «Contratos públicos de largo plazo, mutaciones y seguridad jurídica» (Egon BOCKMANN, Profesor de la Universidad Federal el Paraná, Brasil). Por su parte, en el Capítulo X: «Nuove prospettive per l'aggiogazione dei contratti pubblici nel contesto europeo», elaborado por una reconocida experta en materia de compra pública agregada, la Profesora Gabriella RACCA (Università degli Studi di Torino), (págs. 455 a 492), se ponen de manifiesto las ventajas que reportan los nuevos mecanismos de demanda agregada (racionalización administrativa, ahorro de recursos, etc.), se analizan los distintos modelos organizativos de *joint procurement* (contractual, corporativo) y se estudian las novedades aportadas por la Di-

rectiva 2014/24 (compra conjunta ocasional, compra conjunta transfronteriza, etc.). Por último, el Capítulo 11: «L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici in Italia», elaborado por el Profesor Simone TORRICELLI (Universidad de Florencia), ilustra acerca de las importantes funciones que esta Administración especializada (con antecedentes en Italia desde 1994 y reforzada tras la Comunicación de 2008) cumple en el ámbito de la contratación pública (interpretativas, sancionadoras, de supervisión y control de determinados procedimientos de adjudicación, etc.). Manifiesta TORRICELLI una valoración muy positiva del funcionamiento práctico de la AVCP y también de su configuración normativa: un elemento importante —«engranaje», señala el autor— que cumple un rol «propulsivo y correctivo» y que se erige en «guardián (central y técnico)» del funcionamiento de todo el sistema.

Ximena LAZO VITORIA
Universidad de Alcalá

GARCÍA MACHO, Ricardo (Ed.): *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*; Marcial Pons, 2014, 318 págs.

Como una de las más perniciosas consecuencias de la obsesión institucionalmente generada por la acreditación documental de indicios de capacidades, más que por su adquisición material, han proliferado en los últimos tiempos inverosímiles cursillos, congresos, foros, encuentros, coloquios, *conferences & work-*