

MEILÁN GIL, José Luis: *La Estructura de los Contratos Públicos*, Iustel, Madrid, 2008, 248 págs.

La lectura del último libro sobre los contratos públicos de José Luis MEILÁN me ha llevado, como en un túnel del tiempo, muchos años atrás, a finales de los sesenta, cuando él y yo —yo con él— trabajábamos en Alcalá de Henares (Escuela Nacional de Administración Pública) bajo la dirección, siempre fecunda, de José Luis VILLAR PALASÍ. Yo terminaba mi tesis doctoral, sobre la *Teoría del Equivalente Económico*, y él preparaba la que fue, según creo recordar, su primera lección magistral para unas oposiciones a Cátedra. Era el año 1968.

Pero el libro es bastante más que aquella lección magistral, que se titulaba *La actuación de la Administración Pública por vía de acto y de contrato*. Es un intento logrado de comprensión integral de la figura de los contratos públicos desde las diferentes tra-

yectorias históricas de los ordenamientos jurídicos europeos y americano. Siempre he admirado en MEILÁN su agudeza —y su talento— para entender las instituciones administrativas, vinculadas siempre —casi como un subproducto— al contexto político, económico y social del tiempo y lugar en el que se forjan. Ello explica las diferencias, que el autor explica convincentemente, entre el paradigma alemán —un Estado fuerte, que manda unilateralmente y no necesita pactar demasiado con los particulares—, el mundo anglo-norteamericano —una mezcla de *common law* y privilegios de la Corona, transformados en América en *police power*— y un modelo franco-español presidido por la Revolución y la separación de poderes, de las que surge una Administración poderosa e inmune a los tribunales ordinarios (los viejos Parlamentos judiciales).

En el caso de España, los contratos serán también la vía obligada de actuación de un Estado débil, política y económicamente, ante una burguesía nacional consolidada por las medidas desamortizadoras, dispuesta a hacer negocios a la sombra del Estado, y, ocasionalmente, inversores extranjeros que acuden ante las oportunidades que ofrecen el progreso y los emergentes servicios públicos. En España —escribe— «el protagonismo de los particulares en la ejecución de las obras y los servicios públicos no obedece solo a una razón ideológica, sobre todo a la reconocida impotencia de la Administración para llevar a cabo esas actividades, reclamadas por la sociedad».

En materia de contratos públicos, ese contexto histórico se materializará en España en la venta de bienes nacionales, en los contratos de suministros al Ejército y en la realización de obras públicas (militares con frecuencia) que exigen un régimen jurídico especial y una jurisdicción distinta. El autor explica, con fuentes originales y variadas, cómo se perfila la figura del contrato administrativo y cómo los pliegos de condiciones, que eran inicialmente cláusulas contractuales, se convierten en normas sustantivas y van dibujando criterios y reglas que excepcionan una y otra vez el Derecho común (págs. 82 y ss.).

El autor cierra este capítulo de trayectorias históricas del contrato en los principales ordenamientos jurídicos del mundo occidental con una larga consideración del Derecho comunitario europeo como *meeting point* de todos ellos. Las directivas sobre contratos públicos han venido a unificar no pocas disparidades de los Derechos nacionales, especialmente en el caso de Alemania y el Reino Unido. Sin embargo, no conviene exagerar. La realidad es que a la Unión Europea lo único que le interesa es garantizar la unidad de mercado y la libre y leal competencia en él. Por ello, las directivas no afectan a las reglas de fondo de los contratos, sino solo a su preparación y adjudicación, que pasan a ser procedimientos vinculantes de naturaleza pública y no pueden estar regulados por meras circulares internas o instrucciones de servicios. Ello, naturalmente, tiene un impacto notable, tanto en el ámbito subjetivo de aplicación de la ley («poderes adjudicatadores», cualquiera que sea la forma jurídica que revistan) como en el ámbito objetivo (actos y negocios a los que se aplica la Ley de contratos, cualquiera que sea el nombre que reciban). Igualmente, tiene consecuencias en materia de recursos y garantías de efectivo cumplimiento del procedimiento de adjudicación. De todo ello da cuenta el autor (págs. 93 a 121).

Pero donde, a mi juicio, el libro ofrece mayor interés es en el viejo tema acto-contrato, que se aborda no solo desde la teoría de los actos separables (normas comunes que regulan la actuación de la Administración en cuanto sujeto), sino, sobre todo, desde la propia significación del acto en la estructura y nacimiento del contrato. MEILÁN aborda la distinción entre el «acto contractual», es decir, que da lugar a un contrato, y el acto necesitado de aceptación; señala las profundas diferencias entre ambas situaciones jurídicas, contractual una y estatutaria (reglamentaria) la otra. La doctrina formulada por MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ y sus discípulos, según la cual el contrato sería un acto unilateral en su emisión y contractual en sus efectos, es sometida a crítica por el autor, que ofrece una explicación diferente. En las situaciones reglamentarias (estatutarias) como son la rela-

ción de servicios, la acción concertada, subvenciones modales y otras, las obligaciones no son, en rigor, recíprocamente exigibles, «como causa una de la otra» (art. 1274 del Código Civil), y no hay necesidad de acudir al acuerdo de voluntades recíprocas. En los contratos, la Administración y el contratista, de conformidad con sus propios cauces de manifestación, se autovinculan en un acuerdo, que sobrepasa la mera yuxtaposición de declaraciones. De esa autovinculación surgen derechos y obligaciones recíprocos. La esencia del acuerdo de voluntades, como se define tradicionalmente el contrato, consiste en esa vinculación mutua que genera. La Administración con el acto de adjudicación no queda solo vinculada a la norma, sino también a los términos que marcan el contenido del acto, doble vinculación en que consiste esencialmente el contrato de una Administración pública. En los actos necesitados de aceptación, en cambio, la voluntad del particular se yuxtapone al contenido del acto, pero no contribuye a la formación del contenido del contrato.

El libro termina con dos capítulos, V y VI, en los que se analiza el bloque normativo, integrado hoy por la nueva —y en mi opinión poco acertada— Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre), que ha ido bastante más allá de lo que exigían las Directivas 2004/17 y 2004/18, de 31 de marzo. Dicha Ley ha venido a alterar la estructura tradicional de nuestra Ley de Contratos del Estado, dejando alguna confusión en su regulación y haciendo difícil su consulta. Los Pliegos de Cláusulas, en sus diversas modalidades (cláusulas administrativas generales, cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas), son objeto de un penetrante análisis en los importantes problemas que plantean cada uno de ellos (funcionalidad, naturaleza jurídica, impugnaciones posibles, etc.).

Finalmente, se contiene en esta obra una detallada exposición del *iter* del contrato, que termina en el acto de adjudicación y su régimen de modificación.

Gaspar ARIÑO ORTIZ
Universidad Autónoma de Madrid