

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

CARBONERO GALLARDO, José Miguel: *La adjudicación de los contratos públicos. Procedimientos para la adjudicación de los contratos administrativos y otros contratos del sector público*, La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2010, 644 págs.

La obra que tenemos ante nosotros, prologada por el profesor PAREJO ALFONSO y presentada por el profesor MORENO MOLINA, está llamada a ser, sin lugar a dudas, una obra de referencia dentro de la disciplina científica española dedicada al estudio de los encargos públicos. Dicha obra se centra en una fase tan relevante, dentro de los procedimientos de contratación pública, como la de adjudicación, y su publicación tiene lugar en un momento en el que el análisis y estudio de la legislación relativa a la contratación pública —con motivo de la aparición 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, y de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que transpone su contenido al ordenamiento nacional— han cobrado un especial interés.

El interés de la obra se acrecienta aún más teniendo en cuenta que el autor, Doctor en Derecho por la Universidad de Granada, además de la perspectiva del investigador, nos aporta la del funcionario altamente cualificado y con una larga experiencia en la primera línea de actividad de la Administración pública.

La necesidad de hacer una recapitulación sobre los procedimientos de adjudicación de contratos públicos que han estado presentes en nuestro Derecho durante los siglos XIX y XX a partir de la promulgación de las normas anteriormente señaladas es plenamente asumida por el autor, que dedica a este particular el primero de los capítulos de su obra. Es este análisis histórico de los procedimientos de adjudicación de encargos públicos que faltaba en nuestra doctrina, como apunta el profesor MORENO MOLINA, una de las principales aportaciones de esta obra, que, junto con el esfuerzo por sistematizar la legislación relativa a los mismos en la compleja norma actual sobre contratos públicos, constituye un argumento incuestionable a favor de la consideración del estudio que tenemos ante nosotros como de singular relevancia.

En dicho capítulo, tras el análisis del concepto y la naturaleza que de la figura del contrato administrativo se ha señalado en las doctrinas nacional y europea, se hace un repaso histórico a los procedimientos de adjudicación que, desde el Real Decreto de 10 de octubre de 1845 (Instrucción de Obras Públicas) y la Real Orden de 16 de abril de 1846 hasta la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 y el Reglamento General de Contratación del Estado de 25 de noviembre de 1975, han estado presentes en la normativa española sobre encargos públicos. El estudio del concurso y la subasta como principales procedimientos de adjudicación contractual a lo largo de nuestra historia se divide en dos periodos: sus antecedentes remotos junto con la normativa del siglo XIX, en primer término, y los antecedentes históricos presentes en la legislación del siglo XX, en segundo lugar.

En dicho capítulo, tras el análisis del concepto y la naturaleza que de la figura del contrato administrativo se ha señalado en las doctrinas nacional y europea, se hace un repaso histórico a los procedimientos de adjudicación que, desde el Real Decreto de 10 de octubre de 1845 (Instrucción de Obras Públicas) y la Real Orden de 16 de abril de 1846 hasta la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 y el Reglamento General de Contratación del Estado de 25 de noviembre de 1975, han estado presentes en la normativa española sobre encargos públicos. El estudio del concurso y la subasta como principales procedimientos de adjudicación contractual a lo largo de nuestra historia se divide en dos periodos: sus antecedentes remotos junto con la normativa del siglo XIX, en primer término, y los antecedentes históricos presentes en la legislación del siglo XX, en segundo lugar.

El capítulo segundo lo consagra CARBONERO GALLARDO al análisis de la influencia del Derecho comunitario en los sistemas de adjudicación de los contratos públicos. Para realizar dicho análisis, el autor lleva a cabo el estudio de los principios que terminarán por afectar al Derecho de adjudicación de contratos de los países miembros de la Unión, tanto en el Derecho originario como antes de la instauración de los Tratados constitutivos. Realiza esta labor el autor, además, sin dejar de indicar la enorme trascendencia que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativa a los principios que mayor relevancia pueden tener en el ámbito de la contratación pública ha tenido en la configuración de este Derecho de contratos comunitario. De dicha evolución han emanado principios tales como los de transparencia, objetividad, publicidad o no discriminación.

A continuación se hace un recorrido por aquellas Directivas que durante las últimas décadas se han encargado, a partir de esfuerzos cada vez más decididos, de crear un mercado común de contratos públicos hasta llegar a las actuales Directivas 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, y 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales.

El autor no deja de recoger las críticas más certeras que la doctrina ha formulado a lo largo de las últimas décadas sobre la inoperatividad demostrada por la normativa comunitaria para crear dicho mercado. La consecución del objetivo marcado por Bruselas en relación con la eliminación de barreras proteccionistas y la instauración de mecanismos que garanticen una total transparencia en la adjudicación parece mucho más cercana a partir de las últimas Directivas.

De la incorporación de éstas a la normativa estatal, así como de la de otros ins-

trumentos de *soft law* comunitario, ha surgido el establecimiento de procedimientos de adjudicación enormemente innovadores que están llamados a alcanzar gran trascendencia futura, precisamente por suponer la incorporación de los principios anteriormente mencionados a la práctica contractual pública comunitaria a partir, sobre todo, de la incorporación de medios informáticos y telemáticos en los procesos de contratación en virtud de los cuales se incrementen transparencia y eficacia administrativas.

Se trata de figuras como el diálogo competitivo, el concurso de proyectos, el acuerdo marco, los sistemas dinámicos de adquisición, las centrales de compra o las subastas electrónicas, perfiladas desde el entorno comunitario y presentes todas ellas en la actual Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, que además se complementan con normas como las relativas a las ofertas anormalmente bajas y las vinculadas a las normas aplicables a las comunicaciones y las invitaciones e información para candidatos y licitadores.

La necesidad de analizar el Derecho comunitario a la hora de entender la realidad legislativa española en materia de adjudicación de contratos públicos queda evidenciada de esta manera en el tercero de los capítulos de la obra, así como el considerable reto en relación a la modernización de los procedimientos de contratación administrativa al que las instituciones españolas se ven abocadas tras la promulgación de la normativa más reciente en la materia.

Para completar el análisis de la evolución de la legislación en materia de contratación pública previa a la actualmente vigente, consagra CARBONERO GALLARDO el tercero de los cinco capítulos que conforman su obra al estudio de los procedimientos de adjudicación de contratos que se encontraban presentes en la normativa de encargos públicos que precedió a la actual, esto es, en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. Se trata de un texto que, por encontrarse altamente consolidado en el momento de la promulgación de la norma actual, supondrá —como podrá comprobarse

en la parte final de esta obra— un obstáculo añadido para la asunción pacífica por la doctrina y la práctica administrativas de un nuevo texto en materia de encargos públicos.

El análisis de dicha Ley, de la que trae causa directa la actual legislación sobre contratos administrativos, se revela indispensable para tomar conciencia del verdadero alcance y de la dimensión que la evolución de la contratación pública ha sufrido en la última década en el entorno nacional y comunitario. Es precisamente en esta etapa —como apunta el autor en las reflexiones finales de este capítulo— en la que se afianzan en nuestro Derecho los principios comunitarios en materia de contratación pública.

Dicho capítulo está también centrado, como no podía ser de otra manera, en los procedimientos —restringido y negociado— y en las formas de adjudicación —subasta o concurso— presentes en la norma de mediados de los noventa. Tales formas de adjudicación, como apunta el autor, no dejarán de estar presentes en la siguiente norma sobre contratación pública, si bien no conservarán ya dicha denominación.

Destacan de esta etapa de la evolución legislativa de la contratación pública en nuestro país el incremento en la extensión de la regulación del concurso y el procedimiento negociado, o la desaparición de gran parte de la autonomía de los entes locales en materia de contratación.

En el cuarto de los capítulos de esta obra se ocupa el autor, finalmente, de aquellos procedimientos de adjudicación presentes en la Ley de Contratos del Sector Público y que ya dibujó al referirse a la normativa comunitaria vinculada a la materia. Para ello no evade el tratar temas tan complejos como la delimitación de los ámbitos subjetivo y objetivo o la configuración del concepto de contrato en la nueva norma.

Tras estos análisis introductorios, fijará su atención CARBONERO GALLARDO definitivamente en aquellas cuestiones más relevantes en materia de adjudicación de contratos públicos ya desde la perspectiva de la actual norma: publicidad, licitación, selección del adjudicatario, valoración de ofertas u obligaciones de información sobre el

resultado del procedimiento son algunos de los apartados en los que se estructura dicha labor. Como apunta en la introducción el profesor PAREJO ALFONSO, será la formación de la voluntad para contratar del denominado poder adjudicador el elemento principal a partir del cual desarrollará su estudio durante toda la obra su autor.

En última instancia, se analizan las diferentes fases del procedimiento desde el momento de la elección del mismo hasta el de la adjudicación del contrato, sin descuidar el estudio particularizado de los procedimientos restringido y negociado, de aquellos que tienen un carácter completamente innovador en la actual norma, como el diálogo competitivo o el concurso de proyectos o de la mesa de contratación.

Con la ventaja que otorga el reposo con el que pueden analizarse tanto los preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público dos años después de su promulgación como los efectos a que ha dado lugar en la práctica administrativa, el autor concluye que no había tantas razones para temblar cuando la actual norma sustituyó a la anterior. La incorporación de la normativa comunitaria hizo pertinente la promulgación de una nueva legislación en materia de encargos públicos, y el cambio de rumbo que iba a transformar por completo la cara de nuestro Derecho de contratos administrativos resultó ser más tímido de lo esperado. El autor concluye que las razones están en que ni existen tantas innovaciones en la nueva Ley como en principio parecía, ni las figuras introducidas en nuestro ordenamiento son de obligada utilización por parte de los órganos de contratación.

Se trata, como apunta CARBONERO GALLARDO ya desde el título de su obra, de una Ley sobre procedimientos de contratación pública consecuencia lógica tanto de la evolución de la normativa estatal en materia de encargos públicos como de la incorporación del contenido de las Directivas al ordenamiento español.

De todo ello se puede extraer, como se apunta en las conclusiones finales de la obra, que se ha perdido una valiosa oportunidad para flexibilizar y simplificar el régimen jurídico de la contratación pública en nuestro país.

Entre las novedades más destacadas de la Ley de Contratos del Sector Público apunta el autor la incorporación de la figura del perfil de contratante, punto de encuentro electrónico entre adjudicatarios y adjudicador, así como el incremento de los mecanismos de publicidad por vía electrónica, la recuperación del sistema de doble adjudicación o la implantación de criterios sociales y medioambientales en la selección del contratista, que dan una nueva dimensión a la utilización de la contratación como instrumento de política económica.

Resta avanzar en las futuras legislaciones sobre encargos públicos, como apunta CARBONERO GALLARDO, en el equilibrio entre la eficacia que ha de perseguir la Administración pública y las garantías ofrecidas por los procedimientos de contratación, así como en el establecimiento de principios legislativos sólidos en materia de contratación pública que permitan, a partir del análisis jurisprudencial, favorecer la evolución de una de las parcelas más relevantes del Derecho administrativo.

Para facilitar el manejo de la obra encontramos dentro del último de los capítulos de la misma algunos instrumentos de especial interés para su consulta, tales como la relación de la jurisprudencia de mayor relevancia citada en la misma —de ámbito comunitario, estatal y autonómico— o la relación, asimismo, de los informes de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa estatales y autonómicas por materias y epígrafes.

Juan José RASTROLLO SUÁREZ  
Universidad de Salamanca