

DORREGO DE CARLOS, A.; MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. (Dir.), y VILLARINO MARZO, J. (Coord.): *La colaboración público-privada en la Ley de Contratos del Sector Público. Aspectos administrativos y financieros*, Ed. La Ley, Madrid, 2009, 860 págs.

1. Hace ya más de treinta años, a la vista del creciente condicionamiento de la acción administrativa por los problemas de la financiación pública, C. H. DEBBASCH («Finances publiques et Droit administratif», en *Melanges offerts a L. Trotabas*, París, LGDJ, 1970, págs. 112-136) postulaba la necesidad y oportunidad de «una reconstrucción del Derecho Administrativo a partir del elemento financiero». Efectivamente, al configurarse el Derecho administrativo en sentido clásico como un Derecho de prerrogativas exorbitantes, daba lugar a una rígida separación entre la acción pública y la privada que no propiciaba una colaboración o cooperación flexible y ágil entre ambos sectores para afrontar la construcción de nuevas infraestructuras y servicios cada vez más complejos y costosos. Las fórmulas tradicionales conocidas de colaboración privada, como las concesiones administrativas o de obra pública, así como la sociedad de economía mixta, se articulaban en unos marcos rígidos en los que, pese a descargar la gestión en los privados, la participación de éstos quedaba sometida a un estatuto organizativo tipificado que condicionaba fuertemente la iniciativa y estrategia de una iniciativa privada cada vez más potente y dispuesta a un protagonismo creciente y competitivo. Al mismo tiempo, la rigidez en las regulaciones presupuestarias y jurídicas de los fondos públicos hacía muy difícil el encuentro entre sujetos públicos y privados para la realización de tareas comunes. La evolución de los hechos económicos y los cambios de ideas en torno a la gestión administrativa han determinado que el pronóstico que formulara el autor anteriormente citado se vaya cumpliendo y en nuestros días asistamos a la aparición o, en su caso, remodelación de instituciones administrativas en las que el condicionamiento de la estrategia financiera cobra un protagonismo singular y desplaza al elemento estrictamente jurídico,

que pasa a desempeñar un papel meramente instrumental. Este proceso que vemos destacando se percibe con claridad en la serie de transformaciones que desde hace varios años se están operando en la legislación de contratos de las Administraciones públicas y que han culminado en la vigente Ley de Contratos del Sector Público de 2007, con la introducción, por primera vez, de la figura del contrato de colaboración público-privada.

En el Capítulo I de esta obra, sus directores, A. DORREGO DE CARLOS y F. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, llevan a cabo un excelente estudio sobre la trayectoria histórica y el panorama general actual de la colaboración público-privada. Los autores describen los antecedentes de la colaboración público-privada, los elementos ideológico-políticos que subyacen en sus actuales manifestaciones y toman como punto de referencia el modelo de colaboración público-privada construido en el Reino Unido en la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado. La experiencia británica la consideran, a pesar de la singularidad de su sistema jurídico-público, «un auténtico modelo universal» (pág. 41). Esta afirmación, efectivamente, es válida en la medida que se comprueba la irradiación de las fórmulas de financiación de obras y servicios alumbradas en Gran Bretaña al resto de los países europeos, extensión en la que ha contribuido, como destacan los autores, el respaldo de las instituciones europeas, que han propiciado y avalado el despliegue de estas fórmulas de colaboración y de financiación. En función de estas experiencias internacionales, los autores citados elaboran una construcción de un modelo en el que se analizan las características esenciales de las técnicas de colaboración público-privada, haciendo especial hincapié en la temática fundamental de la distribución de las tareas y el reparto de riesgos financieros en las distintas modalidades de riesgos.

Como conclusión de su análisis, los autores creen que la fórmula puede o debe fomentarse en nuestro país por cuanto «España no puede hacer oídos sordos a un instrumento valiosísimo en la gestión de los intereses públicos, que pueden aportar la flexibilidad y agilidad tantas veces deman-

dadas en la contratación administrativa española, así como remediar un problema de financiación del sector público que no por ser común, debe interpretarse como menos acuciante» (pág. 87). En función de este propósito, los autores han diseñado, con la intervención de expertos jurídicos y económicos, la presente monografía colectiva, que, sin duda, es una de las más completas por la densidad y pluralidad de enfoques con que se analiza el fenómeno de la colaboración público-privada.

2. El enfoque técnico-jurídico se articula en torno a cinco técnicas contractuales. Las cuatro primeras hacen referencia a figuras contractuales ya conocidas y de cierta implantación en nuestro país como son «El contrato de concesión de obra pública» (de J. M. OLANO), «El contrato de gestión de servicios públicos» (J. M. y G. CODES CALATRAVA), «Consorcios y sociedades de economía mixta» (J. M. MARTÍNEZ BELTRÁN) y «Concesiones y arrendamiento operativos» (J. VILLARINO MARZO). Obviamente, estas figuras institucionales clásicas enjuiciadas desde la nueva perspectiva de la colaboración público-privada y con los aportes de los nuevos mecanismos financieros adquieren nuevas potencialidades y demuestran su aptitud para afrontar los nuevos objetivos de la gestión público-privada. Los distintos autores llaman la atención en todo momento —y ello pone de relieve la unidad de propósito que inspira la monografía— sobre la trascendencia en la preparación de los contratos y demás figuras desde la perspectiva del aparato administrativo, puesto que la cuestión de los riesgos a asumir no sólo deriva de la evolución de la coyuntura económico-financiera, sino de la capacidad de programación estratégica de las Administraciones públicas.

El análisis del contrato de colaboración público-privada en la nueva Ley de Contratos del Sector Público de 2007 corre a cargo de A. JIMÉNEZ DÍAZ. El autor lleva a cabo un excelente estudio de esta nueva figura contractual, desvelando sus principales claves operativas, pues la descripción puramente abstracta que la nueva Ley hace de la misma dificulta su inteligencia y capacidad de irradiación e implantación.

A través del análisis de los elementos objetivos del contrato y de la trascendencia del proceso de adjudicación del contrato mediante el sistema del diálogo competitivo se percibe el protagonismo que esta nueva figura puede adquirir. El autor (págs. 321-322) sostiene que la Ley, al no establecer un régimen jurídico concreto del nuevo contrato y remitirse a la regulación de las figuras conexas o integradas en el mismo, ha hecho un «ejercicio de realismo» (pág. 321) puesto que «esta ausencia de regulación permitirá una práctica más flexible del contrato de colaboración» (pág. 323). Esta opinión no es fácil de compartir por cuanto la contratación administrativa sigue estando regida en el texto de la Ley por el principio de la tipicidad contractual, por lo que remitir a la experiencia la posible capacidad de rellenar lagunas por remisión a distintas figuras contractuales prevalentes, más que facilitar la flexibilidad, puede generar importantes conflictos interpretativos y contenciosos que paralicen la eficacia de la nueva figura. A mayor abundamiento, cuando el legislador introduce una nueva técnica o figura contractual, no debe limitarse a presentarla, sino que debe acotar sus límites y regular su contenido normativo.

3. La perspectiva financiera de la colaboración público-privada se aborda en la obra con tres estudios de indudable interés. En el Capítulo VII, S. CUENCA MIRANDA analiza los «Conceptos básicos de proyectos de colaboración público-privada», pasando revista desde el punto de vista económico-financiero a los problemas generales que comportan la definición y estrategia de elaboración de los proyectos y sus métodos de financiación y, especialmente, los diversos productos que el mercado financiero aporta para afrontar estos retos. «La financiación de proyectos de colaboración público-privada mediante emisión de títulos» es el objeto del Capítulo VIII, a cargo de M. MINGOT-AZNAR, quien analiza el panorama general de esta modalidad de financiación, que cuenta ya en nuestro país con algunas experiencias que permiten evaluar el rendimiento positivo de esta técnica financiera. Finalmente, en

el Capítulo IX, I. GARCÍA RICO pasa revista a un tema tan capital como el tratamiento de las fórmulas de colaboración público-privada, haciendo especial hincapié en la cuestión de los riesgos, tanto tecnológicos y financieros como políticos, apelando para la prevención a la técnica del seguro y el reaseguro, como a la difícil cuestión del mantenimiento del equilibrio concesional.

La lectura de estos interesantes análisis económicos revela la extremada dificultad de la implantación y aclimatación de esta figura contractual de la colaboración público-privada en los términos expuestos en el libro que comentamos en la medida que presupone una auténtica articulación de ingeniería financiera. Por lo pronto, el trasplante de una institución nacida, o al menos desarrollada, en el mundo anglosajón precisa de unos requisitos y tiempo de adaptación, puesto que tanto el aparato administrativo como la estructura del mundo empresarial privado presentan unas connotaciones propias comparadas con las nuestras que las hacen de difícil asimilación. Por lo pronto, el personal de la Administración contratante debe disponer de una preparación y experiencia técnico-financieras adecuadas para programar con autonomía las bases y secuencias de dicha modalidad contractual con la suficiente capacidad de prevención de los riesgos financieros inherentes al propio contrato y los externos derivados de la evolución y coyuntura del mercado financiero. Esta posición directiva y de autonomía en la gestión contractual y financiera requiere de un régimen jurídico contractual y presupuestario flexible que difícilmente se corresponde con sistemas administrativos continentales, y en especial con nuestro sistema. No es suficiente pensar que el procedimiento selectivo y el diálogo competitivo facilitan esta colaboración espontáneamente; detrás del sistema selectivo debe haber una fase de preparación y estrategia sólidamente programada en el seno de las propias Administraciones públicas. En caso contrario, las Administraciones públicas pueden ser capturadas fácilmente por el sector financiero-bancario privado y colonizadas, con grave riesgo para los intereses públicos.

Las Administraciones continentales que nos han precedido en la adopción de estos sistemas apuntan a un nivel alto de éxito en la realización de las obras y servicios desde la perspectiva económico-financiera, y así se refleja en la monografía que comentamos al pasar revista al Derecho comparado. Pero, al mismo tiempo, sería conveniente disponer de un cuadro de referencias respecto a las dificultades, disfunciones y fracasos que dicha modalidad contractual pueda comportar, máxime en una etapa de severa crisis económico-financiera en que los riesgos resultan mucho más difíciles de evaluar.

4. Por último, merece destacarse que el libro concluye con un Capítulo dedicado a «Materiales para el estudio de la colaboración público-privada (CPP): una bibliografía comparada», a cargo de P. BASELGA GARCÍA-ESCUDERO. En el mismo se contiene una exhaustiva bibliografía sobre la materia con referencias a la legislación extranjera y comunitaria, lo cual permite disponer de un material excelente para profundizar en el conocimiento de esta compleja institución y sus diversas manifestaciones.

Martín BASSOLS COMA
Universidad de Alcalá

EMBED IRUJO, Antonio, y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos: *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho Español*, Ed. Iustel, Madrid, 2008, 284 págs.

La cooperación transfronteriza es un fenómeno destacado con más de tres décadas de existencia en el viejo continente. Bajo la égida del Consejo de Europa, la cooperación transfronteriza se encuentra institucionalizada en el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza entre autoridades y colectividades territoriales, de 21 de mayo de 1980, y, más en concreto, por lo que respecta a la situación de nuestro país, en el Tratado de Bayona, de 10 de marzo de 1995, para la frontera con Francia; en el