

decisión ejecutoria razones de «bonne administration» aconsejan que la Administración reflexione antes de actuar.

El propio Conseil d'Etat se preguntó: ¿En base a qué norma se declara falsa o ilícita la causa del acto? Respondiendo en base a la «bonne administration», ¿y qué es la buena administración? Responder es una norma objetiva que el juez administrativo aprecia sobradamente según las circunstancias, medios o momentos, y equivale a la noción de buena fe en el derecho privado.

La Administración tiene una función que cumplir, pero en cuanto los motivos que la han impulsado no son conforme a los fines generales de esa función, el Conseil d'Etat los declara ilícitos. Hay que constatar los hechos, y de ellos resulta.

Enrique Rivero Ysern
Universidad de Salamanca

MANUELA MORA RUIZ: *El control de la contratación pública local: construcción sistemática. Análisis del marco teórico y práctica del sistema de recursos posibles ante la contratación de las entidades locales*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, 191 págs.

Abarcar el control de la contratación local desde una perspectiva integral no pretende, sino que es la nota definidora de la obra. Haberse detenido en el recurso especial en materia de contratos e incluso en un análisis de la jurisprudencia habría sido ya un hito importante, pero el análisis de la tutela precontractual que contiene la obra, destacando el examen minucioso de las garantías que amparan a los licitadores, junto con el mecanismo que supone acudir al sistema tradicional de recursos, pese a, como apunta la autora, la posición de agravio que ostentan los interesados en estos, en contraposición con la que se les inviste en el recurso especial, convierten al trabajo recensionado en una obra de referencia al referirnos a la actividad contractual del sector público local desde la perspectiva del control.

El desarrollo del modelo de recursos que se contiene en la obra, incluyendo las reflexiones, a todas luces ciertas, a las que necesariamente se ha de llegar cuando se pone en confrontación el sistema de recursos de la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, con el mecanismo que tiene en mente el legislador supranacional, perfectamente articulado en la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos, a la que la autora presta especial aten-

ción, no hace sino incidir en lo acertado del planteamiento elegido a la hora de realizar este estudio.

El análisis de la evolución del recurso especial en materia de contratación hasta la configuración de su carácter potestativo, pasando por la sustracción de la facultad de su resolución al «poder adjudicador», sin olvidar la cuestión de la suspensión a efectos suspensivos automáticos siempre que el acto recurrido sea el de adjudicación, y salvo en el caso de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, tampoco son cuestiones ajenas a la presente obra. Al fin y al cabo, se trata de un recurso justificado desde la inoperatividad de los recursos tradicionales y la lentitud caracterizadora de la jurisdicción contencioso-administrativa, honrosas excepciones aparte.

Tampoco es desconocida al texto la cuestión, ahora algo menos controvertida, acerca de los efectos de la interposición del recurso dado su carácter, antes obligatorio, ahora potestativo. La no interposición del recurso siendo obligatorio implicaba, cuando menos, plantearse la cuestión sobre la concurrencia de la causa de inadmisibilidad del posible recurso contencioso-administrativo que pudiera ser interpuesto, *ex art.* 69.c) LJCA, en relación con el art. 25.1 del mismo texto legal, algo que tradicionalmente ha sido abordado por la doctrina, pero que la autora analiza de forma ciertamente clarificadora. Ciertamente es, así se manifiesta en el texto, que el hecho de reconocerse el carácter potestativo al recurso, alivia enormemente la cuestión, pero no la hace desaparecer, aunque reconducida en sus términos, ya que precisamente el carácter conferido dista de ser tan potestativo como pretende instaurar el legislador. No pueden ser más acertadas las reflexiones de la autora al cuestionarse si no estaremos ante un recurso obligatorio *de facto*, toda vez que su interposición mejora sustancialmente la posición del recurrente, ya no solo por la posibilidad de adopción directa de medidas cautelares, sino por la celeridad en la resolución, que además se produce por un órgano especializado, de naturaleza cuasi jurisdiccional, ausente de coste para el interesado. Si antes el carácter obligatorio del recurso podría suponer un problema en cuanto se refería a la impugnabilidad de los actos objeto de recurso cuando este no fuera interpuesto, ahora la cuestión estriba en determinar si realmente, a efectos prácticos, estamos ante un recurso potestativo u obligatorio.

Junto a ello, se plantea una cuestión que tampoco es baladí y que por tanto será objeto de estudio, cual es el análisis de actuaciones susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso especial, sobre las que no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios conforme al art. 44.5 LCSP, pese al carácter potestativo del mismo, lo que lo aboca a una obligatoriedad encubierta bajo la forma del art. 44.7 LCSP.

Otra de las cuestiones que merece un análisis en la obra es la ampliación material del recurso, tanto en lo que hace referencia a los umbrales exigidos para la interposición del recurso como en la ampliación objetiva ahora extendida a acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos de obra, suministro o servicios, siempre dentro de los límites económicos estipulados. Ampliación que es vital para el devenir de la contratación en el ámbito local, sobre todo desde la perspectiva del control a esta.

Pero no se detiene ahí el análisis de esta herramienta de control, habida cuenta que además se plantea la naturaleza excluyente del recurso respecto de otras vías administrativas de revisión, como pudiera ser la revisión de oficio, si bien se reconoce que, dada la redacción del art. 42.1 o del art. 41.1 y 2, ambos de la LCPS, se produce una reversión competencial hacia el derecho administrativo, toda vez que al conferir el carácter de acto administrativo a determinadas actuaciones de los poderes licitadores, incluso cuando estos no sean Administración pública, se extiende el régimen de estos por lo menos en cuanto se refiere a los actos de preparación y adjudicación de los contratos.

La autora dedica, tras el análisis de los aspectos generales del recurso especial en materia de contratación, un capítulo a las especialidades que pueda plantear dicho recurso en el ámbito local. En este sentido, como no podía ser de otra manera, tratándose de Administración local, en relación con los contratos celebrados por la misma, dentro del ámbito objetivo del recurso especial, será competente para conocer de este el órgano que designe la comunidad autónoma, cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación. Se reconoce así una verdadera potestad para reestructurar el organigrama de órganos competentes para resolver recursos especiales, incluyendo la creación de entes nuevos. En todo caso, el titular del órgano, o en el caso de que fuera colegiado al menos su presidente, deberá ser independiente, además de ostentar cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que sean de su competencia. Ahora bien, en aquellos casos en los que las comunidades autónomas no gocen de tal atribución competencial, corresponderá tal función al mismo órgano al que la propia comunidad autónoma, en cuyo territorio se integran las corporaciones locales, haya atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito. Mención aparte merecen los municipios de gran población (los del Título X de la LRBRL) y las diputaciones provinciales, verdaderos motores de la contratación local, a los que se les reconoce la potestad, al margen de la comunidad autónoma, para crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Ciertamente es que la constitución, fun-

cionamiento y los requisitos que deben reunir los miembros de este órgano, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato, se regirán por lo que establezca la legislación autonómica, en tanto exista, si no resultara de aplicación lo estipulado en el art. 45 LCSP.

Más allá de cuestiones competenciales de menor enjundia, la obra centra el foco de atención en este punto sobre la facultad que asiste, con carácter general a los ayuntamientos, de forma que podrán atribuir la competencia para resolver el recurso especial al órgano creado por la diputación de la provincia a la que pertenezcan. De esta manera se abre el debate, acerca no solo de la enervación de la competencia autonómica en este campo, que parece claramente debilitada, dado el carácter facultativo del ente municipal bien de crear su propio órgano, bien de cobijarse en el amparo del que cree la diputación provincial, sino de la posible independencia del órgano, en unos niveles, ámbito local, que, como se pone de manifiesto, en ocasiones muestra un nivel de cercanía, que como mínimo lleva a cuestionarse la autonomía funcional e independencia que precisan estos órganos. En una clara concepción constructiva del trabajo, a riesgo de resultar objeto de controversia, se apuesta por la creación en los tribunales de recursos especiales autonómicos, incluso del propio TACRC, de secciones especializadas para resolver recursos contra las actuaciones de órganos de contratación locales.

Siguiendo la estructura de la obra, nunca por pretender restar importancia a la cuestión, la legitimación de los licitadores —dada la ausencia de reconocimiento expreso de esta— para interponer el recurso contractual, tal y como se recoge, análisis jurisprudencial incluido, termina por suponer la ampliación de la legitimación activa para la interposición del mismo, en base a la ausencia de causa basada en el perjuicio efectivo, por lo que la teoría del interés legítimo basado en intereses fungibles definitivamente cede en favor de un interés para el que es suficiente ser titular potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica no necesariamente de contenido patrimonial (en esos términos se manifiesta la STC 119/2008, de 13 de octubre).

Finalmente, se analiza en la obra el régimen de las medidas provisionales del art. 49 LCSP, apuntado el problema que supone su falta de continuidad en el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo, así como la ausencia *ad hoc* de este tipo de medidas cuando el legitimado «haga uso» del carácter potestativo del recurso especial y decida acudir a los juzgados y tribunales, conforma, junto con determinadas cuestiones acerca de la tramitación del recurso (como la exigua duración de sus plazos, deseable por una parte, pero que plantea serias dudas en el caso del plazo de alegaciones o de la práctica de la prueba, que dado que pueden articularse de forma conjunta, acortan, quizá excesivamente, la duración del plazo para resolver), el último eje de la obra, a expensas de lo que la resolución del recurso y sus efectos nos depare.

La ausencia de la posibilidad para proceder por el órgano de contratación a una nueva adjudicación, en lo que sería un auténtico ejercicio de la tutela restitutoria, se subsanaría limitando la discrecionalidad del órgano de contratación y reconociendo la efectividad de proponer una nueva adjudicación vía recurso. Aun existiendo más efectos, lo cierto es que, precisamente, son estas las cuestiones más controvertidas y de las que se hace eco, previo análisis en profundidad, la obra.

Hemos de recordar, llegados al final de la recensión, que todo lo expuesto en cuanto a lo destacable de la misma goza de, no solo un carácter teórico, sino de un acentuado perfil práctico, patente a lo largo de la toda la obra, pero especialmente acentuado en sus dos últimos capítulos (capítulos III y IV, dedicados, respectivamente, al análisis de la doctrina de los órganos competentes para resolver el recurso especial, incluida la de los órganos locales existentes, y al sistema de recursos administrativos ordinarios como alternativa al recurso especial), que, sin desmerecer en absoluto a los anteriores, son el *leitmotiv* de la obra.

Daniel Terrón Santos
Universidad de Salamanca

JOSÉ ANTONIO MORENO MOLINA: *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, 226 págs.

La contratación pública parece una materia de eterna actualidad, y no es para menos por el interés que supone para el buen funcionamiento del sector público de cualquier Estado y su incidencia en el desarrollo de la sociedad. Nos encontramos, además, en un momento clave fruto de la reciente revisión de la normativa que regula esta disciplina, con un nuevo paquete de directivas aprobadas en 2014 y la recientemente aprobada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En este contexto, acaba de ver la luz el libro del profesor Moreno Molina: un prolífico investigador del Derecho de la contratación pública que cuenta en su haber con una dilatada y exitosa carrera. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha, director de la revista *Contratación Administrativa Práctica* y del Máster en Derecho de la Contratación Pública de la antecitada Universidad, codirector del Observatorio de Contratación Pública y organizador del Congreso Internacional de Contratación Pública que se celebra anualmente en la ciudad de Cuenca, salvo las dos primeras ediciones que tuvieron lugar en Albacete.