

GIMENO FELIÚ, José María: *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia (El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, 237 págs.

La contratación pública supone un importantísimo instrumento de gasto público, ya que no solo sirve para suministrar a los poderes públicos aquellos bienes y servicios necesarios para el desempeño de las funciones que les han sido asignadas. También a través de la gestión de dichos fondos se deben articular las políticas públicas propias de un Estado del bienestar, incidiendo en aquellas materias que socialmente son más sensibles. En los últimos meses, la contratación pública «está de moda» y raro es el día en que los medios de comunicación no hacen alguna referencia a la misma, en muchos casos y tristemente por escándalos de corrupción que salpican a políticos y cargos de gestión públicos.

En los últimos años, el Derecho de la contratación pública está viviendo un proceso constante de modificación en buena parte gracias a la situación de crisis económica y financiera que hemos vivido y vivimos todavía, así como por la implantación de la contratación pública electrónica, materializada esta última con la aprobación de la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública. En este contexto, han sido aprobadas tres nuevas Directivas: la 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero

de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública; y la 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Los Estados miembros deben transponer las tres nuevas Directivas con anterioridad al próximo mes de abril de 2016, y en España se ha constituido una Comisión de expertos para estudiar su transposición. Forma parte de ella José María GIMENO FELIÚ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza y uno de los mayores especialistas en contratación pública de España, como lo demuestra su prolífica creación bibliográfica (que constituye fuente indispensable de la doctrina más especializada), el desempeñar el cargo de Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, referencia a nivel nacional por su buen funcionamiento, y el de vocal en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.

En un momento de cambios como los que se avecinan, es necesario encontrar referencias doctrinales sobre qué modificaciones va a sufrir y hacia dónde se dirige la futura normativa fruto de la transposición de las nuevas Directivas a nuestro Derecho, y precisamente la obra que es objeto de recensión en las próximas líneas abarca esta temática.

El libro reseñado se encuentra estructurado en cinco capítulos, precedidos de una introducción donde se explican los motivos que han lle-

vado a la reforma normativa y la aprobación de la cuarta generación de Directivas en materia de contratación pública, y culmina con un epílogo en el que se recopilan los puntos e ideas más interesantes, así como alguna reflexión de especial calado.

Desde la introducción, el autor deja claro cuál es el principal motivo de la reforma: el cambio de la cultura burocrática por la gestión estratégica. Efectivamente, la contratación pública no puede escapar al marco simplificador que está experimentando el Derecho comunitario y es necesario que, en la medida de lo posible, se produzca una modificación en el derecho europeo de contratos para facilitar los trámites a los licitadores, al tiempo que se ahorran costes tanto para estos últimos como para los poderes adjudicadores. La contratación pública estratégica conlleva actuar conforme al principio de eficiencia y buena administración, si bien la eficiencia no debe ser entendida como la adquisición de mayor cantidad al menor coste posible, sino que como política pública deben valorarse otros objetivos tales como los sociales, medioambientales o de investigación.

Con la reforma se pretende, en último término, modificar la arquitectura institucional, la cual debe sostenerse sobre los principios de transparencia, eficiencia e integridad. El autor, acertadamente, manifiesta su opinión de que en la transposición se debe evitar la existencia de dos marcos normativos distintos, como se produce en la actualidad en función del importe del contrato o del hecho de no ser Administración pública, lo que supone en muchos casos la proliferación sin límite de instrucciones distintas para cada poder adjudicador.

El autor expone que el nuevo paquete legislativo tiene la finalidad primordial de modernizar en profundidad el sistema de contratación pública de la Unión Europea, con el fin último de ser más eficiente y diseñar políticas que permitan un mayor crecimiento en un contexto de globalización económica.

En el primer capítulo, el autor deja patente la necesidad de que la contratación pública no sea utilizada como un simple mecanismo de provisión de materias primas por parte de los poderes adjudicadores, sino que a través de la misma, y como dispone el nuevo paquete legislativo, se proporcione a dichos poderes los instrumentos necesarios para contribuir a los objetivos estratégicos de Europa 2020. Para ello se prevé la utilización de criterios ambientales en las diferentes fases de licitación, el desarrollo de la investigación y de la innovación, donde destaca el nuevo procedimiento de asociación para la innovación, el facilitar y fomentar el acceso de las PYMEs al mercado europeo de compras públicas, destacando la medida de subdividir las compras públicas en lotes y mejorar el acceso a la información por parte de las mismas, así como facilitar la implementación de la administración electrónica en la tramitación de los contratos.

A lo largo del segundo capítulo se estudia la siempre problemática limitación del concepto de poder adjudicador y los intentos por aclarar las distintas fórmulas de cooperación, tanto vertical como horizontal, por la nueva Directiva sobre contratos públicos. Se realiza de esta forma un análisis de la doctrina *in house providing*, la clarificación de los supuestos de cooperación público-

privada y de las técnicas de compra conjunta. En los siguientes epígrafes tiene especial importancia la simplificación de la solvencia de los licitadores y los comentarios del procedimiento de licitación con negociación, una novedad introducida por la Directiva 2014/24/UE.

El capítulo tercero reviste especial importancia porque en él se analizan las principales novedades de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, una importante novación ya que hasta el momento ninguna Directiva había regulado las concesiones públicas, destacando que la misma tiene como principal objetivo aclarar el marco jurídico aplicable a la adjudicación de las concesiones, así como delimitar claramente el ámbito de aplicación de dicho marco e incrementar la seguridad jurídica. A lo largo de dicho capítulo se procede a la delimitación conceptual entre contrato y concesión y al tratamiento de las novedades en las reglas procedimentales de las concesiones, deduciendo el autor que la nueva Directiva sobre concesiones puede tener un importante impacto sobre la práctica concesional española, que no podrá albergar contratos típicos de obras o servicios al no depender la calificación del objeto, sino del régimen jurídico.

El cuarto capítulo queda reservado a un tema que ha suscitado un gran interés entre la doctrina en los últimos años, por constituir un importante foco de corrupción, tal como la modificación de los contratos públicos. A lo largo del mismo se procede al estudio de las principales novedades de la nueva Directiva sobre contratos públicos, que regula los supuestos en que podrá darse por válida una modificación

sin que sea necesaria una nueva licitación, llevándose a cabo también un interesante análisis de la principal jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la materia. GIMENO FELIÚ llega a la conclusión de que la nueva normativa intenta fijar unos límites y reglas que puedan amparar un modificado en un contrato público, si bien considera que ello supone cierta innovación sobre la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia, lo que puede ocasionar ciertos problemas.

El quinto y último capítulo es el dedicado a un principio que ha ido adquiriendo una especial significación en los últimos años: el principio de integridad. Tanto es así que el autor considera que uno de los objetivos principales de la contratación pública pivota en el respeto efectivo del principio de integridad. A lo largo del capítulo se abordan los principales avances que la Directiva sobre contratos proporciona para reforzar su efectividad, tales como la regulación específica de los conflictos de intereses; preservar la confidencialidad de las ofertas; una nueva gobernanza que obliga a designar a una única autoridad nacional independiente con funciones de supervisión y control de la contratación pública; o un código ético estricto que evite el conflicto de intereses y profesionalizar a los gestores encargados de las licitaciones públicas.

Para consumir el quinto capítulo, el autor reflexiona sobre el sistema de recursos en contratación pública, abogando por el sistema de control efectivo de la contratación pública ya que ha demostrado ser el más efectivo, haciendo balance del funcionamiento del recurso especial

y de los tribunales administrativos de recursos contractuales, que si bien, según el autor, manifiestan ciertas lagunas que hay que reparar, tales como la no extensión de dicho recurso a todos los contratos o ciertas disfunciones debidas a la planta autonómica de dichos tribunales, lo cierto es que su articulación ha hecho posible un mecanismo rápido y útil de control de la actividad contractual.

Para finalizar, el autor cierra su obra con un epílogo cuyo título es de lo más sugerente: «Hacia la transposición efectiva de los principios de la contratación pública», y es que, efectivamente, es necesaria una transposición adecuada de las Directivas al Derecho estatal que permita el cumplimiento efectivo de los principios generales que rigen el Derecho europeo de contratos.

Las principales ideas que se extraen de dicho epílogo son: la necesidad de un modelo armonizado y uniforme de contratación pública en Europa; la simplificación y uniformidad de regímenes con independencia de su carácter o no de Administración pública; la profesionalización en aras a promover una nueva cultura de la contratación pública; y la lucha contra la corrupción reformando las potestades del Tribunal de Cuentas, permitiendo la investigación de oficio en cualquier momento por parte de dicho Tribunal y la posibilidad de que suspenda cualquier procedimiento que considere contrario al Derecho de contratos.

Por último, hay que resaltar la opinión del autor sobre la necesidad de transponer las nuevas Directivas a un Código de contratos públicos, alcanzando así una mayor seguridad jurídica y predictibilidad de la normativa sobre contratación pública.

En conclusión, se trata de una obra indispensable para la doctrina y de gran ayuda para entender e interpretar algunos de los próximos cambios que vivirá el Derecho europeo de la contratación pública, interpretados y analizados por un gran conocedor de la materia, tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico, por los diversos cargos que desempeña el autor, todo ello con un estilo fluido y gran brillantez.

Antonio GARCÍA JIMÉNEZ
Universidad de Salamanca

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura: *La autorización judicial de entrada en el marco de la actividad administrativa* (Prólogo de Juan M.^a PEMÁN GAVÍN), Marcial Pons, Madrid, 2014, 464 págs.

En el momento presente, en la Universidad española se observan simultáneamente dos situaciones poco reconfortantes y, a la vez, no exentas de un cierto grado de contradicción. Por una parte, la sujeción servil a los dioses de barro que deciden sobre el bien y el mal a efectos de acreditaciones, sexenios o proyectos financiados conduce inexorablemente a una proliferación de publicaciones de toda clase y condición con un propósito finalista muy claro, por encima, en muchos casos, de la inquietud científica. Se trata de acoplar publicaciones *indexadas* conforme al librito de estilo —que incluso pregonan en cursillos oficiales los organismos evaluadores— en editoriales o revistas con determinado