1978. A la vista del conflicto político que enfrenta a Cataluña y al Estado puede afirmarse más bien todo lo contrario, y ello con independencia de la opinión que sobre el mismo se sostenga (12).

9. Fiel a su premisa de separación neta entre los juicios y decisiones políticas y el análisis y las propuestas jurídicas (13), MEILÁN acaba realizando diversas sugerencias que, a su juicio, podrían ser útiles para acomodar el Estado autonómico al modelo original de la Constitución, responder a los anhelos ciudadanos y solventar las deficiencias del sistema. Todas ellas, supongan o no una reforma constitucional, respetan los trazos esenciales del texto de 1978: reconocimiento de las singularidades del País Vasco, Cataluña y Galicia, recalificando como Disposición Adicional la actual Disposición Transitoria segunda; convalidar el acceso de Andalucía a la vía del artículo 151; suprimir, mediante un pacto político de sentido contrario a aquel que las generalizó las asambleas legislativas en las restantes comunidades autónomas y articular vías que permitan, modificando el artículo 92 de la

Constitución, consultar al pueblo de Cataluña. El autor se cuida muy bien de que todas las reformas propuestas puedan realizarse a través del procedimiento ordinario del artículo 167 CE.

10. Sólo el tiempo dirá si el Estado autonómico puede ser mejorado. El tiempo, no mucho, y la existencia de una ciudadanía activa, conocedora de su historia y que, comprometida con la verdad y la democracia, piensa realmente en «autonómico». El profesor MEILÁN es uno de ellos. El libro que se comenta, escrito contra corriente, contiene elementos valiosos para una reconstrucción, difícil, de una convivencia en común igualitaria y mutuamente provechosa.

Carlos AYMERICH CANO

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.110.2018.1.13>

VÁZQUEZ MATILLA Francisco Javier y RAZQUIN LIZARRAGA Martín María, *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de contratos del sector público*. Editorial Aranzadi, 2017, 370 páginas.

En la monografía objeto de la presente recensión, los autores, expertos en el Derecho de la contratación pública, acometen el estudio de la compleja cuestión relativa a la adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley 9/2017, de contratos del Sector público (LCSP), analizando las normas generales aplicables a todas las adjudicaciones y las especificidades de cada procedimiento de adjudicación.

(12) La mía, favorable al reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos que, mal que bien, convivimos en el Estado español la expresé hace ya quince años en AYMERICH CANO, C., «Hacia un estado plurinacional: una propuesta abierta desde Galicia», en el libro colectivo coordinado por FERNÁNDEZ, T. y LABORDA, J.A., *España ¿Cabemos todos?*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

(13) «Los juristas no deben suplantar a los políticos. A aquellos corresponde suministrar, si es el caso, las posibilidades que ofrece el Derecho para que quienes tienen la responsabilidad adopten las decisiones que los intereses generales demanden».

La nueva legislación pretende acabar con las prácticas abusivas tales como el uso indebido del contrato menor, el fraccionamiento del contrato, la inclusión de especificaciones para favorecer a determinados operadores, la participación de licitadores en el diseño de pliegos o el uso abusivo de los procedimientos negociados. Es preciso señalar, además, que la Comisión Europea advirtió hace cuatro años que las ineficiencias en los procesos de contratación públicas podrían estar generando un sobrecoste a España de unos 13.000 millones al año.

Desde el Observatorio de la Contratación Pública se ha señalado que en España hay más de 20.000 entes públicos contratantes, pero sólo 4.000 de ellos publican los contratos adjudicados en una plataforma. En este marco, el libro que se recensiona ofrece pautas para un buen funcionamiento del sistema de adjudicación, y se acompaña de exhaustivas referencias jurisprudenciales del TJUE, de los Tribunales españoles y de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública.

El valor añadido de la obra se encuentra en el análisis de los problemas prácticos que se plantean en la adjudicación de contratos del sector público y en las novedades que se plantean en la nueva LCSP, que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento y del Consejo, 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, 2014/23/UE, relativa a la adjudicación del contrato de concesión, y la relativa a los recursos (89/665/UE y 92/13/UE).

En cuanto a su estructura, la obra se divide en nueve capítulos, cada uno de los cuales es tratado por uno de los autores.

En el primero de ellos se destacan las principales novedades de la Directiva 2014/24/UE; entre otras, la simplificación de la contratación, la creación de un nuevo procedimiento de adjudicación (la asociación para la innovación), o la incentivación de la negociación.

En cuanto a la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación del contrato de concesión, agrupa tanto las concesiones de obras como las de servicios. En consecuencia, a partir de ahora, se podrá distinguir entre contrato de obra y contrato de concesión de obra, y entre contrato de servicios y contrato de concesión de servicios.

Se ahonda en la configuración de la contratación como instrumento para la consecución de otras políticas (empleo, medio ambiente y protección de pymes), y se indican entre otros objetivos, el fomento de un mercado interior más simplificado, el impulso de la tramitación electrónica, el fomento de la innovación y la lucha contra la corrupción.

El capítulo aborda, asimismo, las principales novedades de la LCSP: la supresión del contrato de gestión de servicios públicos y la regulación, en su lugar, de la nueva figura de la concesión de servicios; la supresión del contrato de colaboración público-privada por su escasa utilidad; la supresión de la cuestión de nulidad;

y la ampliación del recurso especial a contratos NO SARA (no sujetos a regulación armonizada) que superen determinada cuantía.

El capítulo segundo dedica un amplio espacio al estudio pormenorizado de los presupuestos de la adjudicación de los contratos públicos, concretamente, al objeto y a la duración.

Desde la vertiente estratégica de la contratación pública se destaca el objetivo de conseguir la mejor relación calidad-precio. Se obliga por primera vez a que el método de cálculo aplicado para calcular el valor estimado figure en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Será necesario desglosar los costes directos, indirectos y los costes laborales.

Se analizan las herramientas para favorecer a las PYMES. En este sentido, salvo en algunos contratos (concesión de obras o concesión de servicios), la regla general es la división del contrato en lotes. En el supuesto de que el órgano de contratación decida no dividir el contrato en lotes deberá motivarlo. Ahora bien, ante la sistemática de fraccionar el contrato en contratos más pequeños con la finalidad de restar publicidad, se alude al concepto de unidad funcional del objeto. Para determinar si concurre dicha unidad, lo relevante es valorar cuándo hay elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de la obra, servicio o suministro.

En el capítulo tercero, dedicado a las normas generales de adjudicación de los contratos de las administraciones públicas, se destaca la supresión del procedimiento negociado por razón de la cuantía. El procedimiento ordinario sigue siendo el procedimiento abierto o el procedimiento restringido.

La LCSP excepciona de la aplicación de las previsiones generales los contratos menores, los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, y los concursos de proyectos. Asimismo, incluye como novedad que la presentación de oferta lleva aparejada la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea.

El Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016, por el que se establece el formulario normalizado del documento europeo único de contratación (DEUC) determinó que transcurrido el plazo concedido a los estados para la transposición de las directivas (18 de abril de 2016) era obligado admitir la presentación del DEUC para los contratos sometidos a las directivas; el DEUC deberá suscribirse electrónicamente. Se obliga a que los órganos de contratación incluyan en el pliego el modelo de DEUC conforme al formulario.

El capítulo cuarto trata los criterios de adjudicación del contrato. Se incide en que la LCSP obliga a definir adecuadamente los criterios para conseguir seleccionar la oferta con mejor relación calidad-precio. Exige que los criterios se formulen de forma objetiva y que tengan una relación directa con el objeto del contrato. En el nuevo modelo de contratación desaparece la consideración de que la mejor opción es la elección de la oferta económicamente más ventajosa. Ahora se trata de la oferta con la «mejor relación calidad-precio», que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos; estos últimos deberán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato. La introducción de criterios sociales y ambientales en el objeto es obligatoria.

La LCSP prohíbe utilizar un solo criterio para la mayor parte de contratos; en los contratos de servicios del Anexo IV y en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas. Se obliga a que en el expediente se justifique el por qué de la utilización de una fórmula económica.

El capítulo quinto analiza los procedimientos de adjudicación de los contratos de las administraciones públicas

Como novedad se señala que la LCSP, además de los procedimientos existentes hasta la actualidad (abier-

to, el negociado, dialogo competitivo y restringido), contempla dos nuevas tipologías de procedimientos de adjudicación —el procedimiento de licitación con negociación y la asociación para la innovación—. Asimismo, se destaca la reducción de los plazos de tramitación para la presentación de ofertas. Los procedimientos de adjudicación se regulan en función de quién es el órgano de contratación y su condición o no de Administración Pública y/o poder adjudicador. Se ha suprimido el procedimiento negociado con publicidad y el procedimiento negociado por razón de la cuantía.

En cualquier caso Se exige una justificación expresa y formal del procedimiento elegido, salvo en la tramitación de emergencia.

El libro distingue entre procedimientos ordinarios (procedimiento abierto y restringido); procedimientos especiales, que sólo se pueden aplicar en los supuestos expresamente previstos en la Ley (el diálogo competitivo, la licitación con negociación y la asociación para la innovación, así como el concurso de proyectos); y procedimientos excepcionales (negociado sin publicidad y los contratos menores, los contratos de asistencia sanitaria por razón de urgencia y valor estimado inferior a 30.000 euros). Estos últimos son excepcionales en la medida en que no cumplen en su totalidad con los principios de la contratación pública, en especial, con el principio de publicidad.

Dentro del procedimiento abierto, se crea un procedimiento abierto sim-

plificado y otro súper simplificado; se indica que esta subdivisión pretende acoger la *anterior utilización del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, ahora suprimido, así como los supuestos que exceden de la reducción operada en las cuantías del contrato menor*.

El autor señala que lo más conveniente es acudir a los procedimientos abierto y restringido porque son los únicos que garantizan en su integridad la efectividad de la publicidad, la concurrencia, la transparencia y la libre competencia. Los procedimientos con negociación aparecen como alternativas a los procedimientos ordinarios cuando éstos no permitan efectuar una licitación o concluir la misma de forma exitosa.

Tanto en el procedimiento de licitación con negociación como en el procedimiento de asociación para la innovación, la publicidad está asegurada, por lo que, según el autor, puede ser calificado como procedimiento especial.

En relación con el procedimiento negociado sin publicidad, se sostiene que se trata de un procedimiento excepcional y que su operatividad se extiende exclusivamente a aquellos casos en que la publicación no sea posible.

En el diálogo competitivo, la regulación de la nueva LCSP se separa de la precedente del TRLCSP no sólo en lo relativo a los supuestos en que puede utilizarse este procedimiento sino también en la regulación de su tramitación. Ahora requiere de licita-

ción; la Mesa del diálogo competitivo tendrá una composición técnica preponderante y, además aparece una nueva regulación de las primas y compensaciones que se pueden entregar a los licitadores.

La asociación para la innovación constituye un nuevo procedimiento de adjudicación que se ha previsto expresamente para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores, para su posterior adquisición por la Administración. En este procedimiento se destacan cuatro momentos diferenciados: selección de candidatos, negociación con los licitadores, la asociación con los socios, y la adquisición del producto resultante. Según el autor, los contratos que se someten a este procedimiento son contratos mixtos porque encierran dos tipos de prestaciones: a) contrato de servicios en lo que hace a la fase de investigación y desarrollo; y b) contratos de obras, servicios y suministros, en lo que se refiere a su ejecución. Su elemento característico principal se encuentra en que el poder adjudicador puede adquirir los resultados de la innovación, sin necesidad de abrir un nuevo procedimiento de adjudicación.

En relación al contrato menor, La LCSP ha mantenido la figura, aunque con reducción de cuantías. Los contratos menores deberán ser publicados, pero de forma agrupada trimestral.

Los contratos de asistencia sanitaria urgente pueden ser adjudicados directamente, pero requiere de la con-

currencia de dos circunstancias: que se trate de supuestos de urgencia; y que el valor estimado del contrato sea inferior a 30.000 euros. El órgano de contratación deberá justificar la urgencia y fijar el precio.

Finalmente, en este capítulo se tratan la adjudicación de contratos y concesiones de servicios especiales (contratos de concesión de los servicios que figuran en el Anexo IV y de contratos de carácter social, sanitario o educativo también del Anexo IV). Se destaca que en estos contratos, los órganos de contratación deben velar por la necesidad de garantizar determinados aspectos tales como la calidad, la continuidad o la accesibilidad. Una de las especificidades de estos contratos radica en que al establecer los criterios de adjudicación, el órgano de contratación podrá referirlos a aspectos como la experiencia del personal adscrito al contrato en la prestación de servicios dirigidos a sectores especialmente desfavorecidos o el establecimiento de mecanismos de participación de los usuarios y de información y orientación de los mismos.

En el capítulo sexto, dedicado a la adjudicación de contratos por entidades del sector público que no son administraciones públicas y de contratos subvencionados, se señala que la nueva regulación supone un cambio muy relevante para todos los contratos no SARA, porque ya no se podrá actuar conforme a las instrucciones internas. Además para estos contratos se cierra la vía del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, que ha desaparecido.

En cuanto a los entes del sector público que no son poder adjudicador, se mantiene la existencia de instrucciones internas de contratación que son las que van a regular la contratación de estas entidades. Asimismo, cabe señalar que produce una «administrativización» de todos los contratos que celebren estas entidades del sector público, en lo referido a sus fases de preparación y adjudicación.

El capítulo séptimo, dedicado a la racionalización técnica de la contratación pública, analiza los sistemas complementarios de los procedimientos de adjudicación dirigidos a aprovechar economías de escala en la contratación pública. Estos son los acuerdos marcos, los sistemas dinámicos de adquisición y las centrales de contratación.

Cabe destacar que en los sistemas dinámicos de adquisición, la LCSP ha sustituido el anterior procedimiento de adjudicación abierto por el restringido, pero con la peculiaridad de que el sistema dinámico está siempre abierto, de modo que en cualquier momento cualquier empresa puede solicitar incorporarse al sistema, y que tras la primera fase de selección de las empresas, en el sistema dinámico hay una pluralidad de adjudicaciones y, en consecuencia, de licitaciones de diversos contratos.

En el capítulo octavo, relativo a la contratación electrónica, el autor critica la ausencia de regulación de las obligaciones referidas a qué se entiende por expediente de contrata-

ción electrónica y qué consecuencias tiene que la contratación sea electrónica.

Finalmente, en el capítulo noveno, que trata los recursos contra la adjudicación, se incide en que la LCSP al transponer en un único texto legal tanto la Directiva 2014/24/UE como la Directiva 2014/23/UE, incorpora también las previsiones de esta última en materia de recursos. Además, ha roto con el tan criticado sistema dualista de recursos frente a la adjudicación, que diferenciaba drásticamente entre contratos SARA y no SARA. Asimismo, se ha suprimido con la distinción entre recurso especial y cuestión de nulidad.

Concluye el capítulo destacando una última novedad, la «administrativización» de los actos de adjudicación de todos los entes del sector público. La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las adjudicaciones de los contratos que celebren todas las entidades del sector público, sean o no Administraciones Públicas y sean o no poderes adjudicadores.

Para concluir es preciso señalar que estamos ante una obra, que sin escatimar la dialéctica, profundiza desde una visión práctica en las novedades que introduce la LCSP. Las dificultades que plantea la legislación contractual y su aplicación práctica ponen de relieve, tal y como señala la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, la necesidad de mejorar y respaldar la profesionalidad entre el personal dedicado a la contratación pública.

El libro que se recensiona es una obra de referencia y una herramienta de primer orden tanto para los empleados de las entidades del sector público como para las empresas que operan en el ámbito del Derecho de la contratación del sector público.

Carmen AGOUÉS MENDIZABAL

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.110.2018.1.14>

MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Ed. Santillana. Madrid, 2017. 2 vols. (1060 y 2135 págs., respectivamente).

Producto de la fecundidad creativa del Catedrático de Derecho Administrativo y también Secretario de la Real Academia Española, Santiago Muñoz Machado, ha visto la luz muy a finales de 2017 esta monumental obra, de la que ahora haremos una brevísima reseña. Son más de dos mil páginas, con casi cuarenta mil entradas y vocabulario procedente de todos los países hispanoamericanos. Una labor de más de cuatrocientas personas, casi todas juristas, que han trabajado bajo la clara y firme orientación del director.

Su inmediato precedente es el *Diccionario del Español Jurídico*, que se había publicado un año antes. De hecho, incorpora la misma Presentación que éste: una muy docta exposición que da pormenorizada cuenta de los orígenes, remotos y recientes, de estos dos diccionarios jurídicos.