



## Crítica de libro

### ***El Principio de Integridad en la Contratación Pública*** **Agustí Cerrillo i Martínez,** **(2014) Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 474 pp.**

Esteban Arribas Reyes  
Universidad de Alcalá  
[esteban.arribas@uah.es](mailto:esteban.arribas@uah.es)

## Introducción

En primer lugar, decir que es una gran oportunidad analizar la interesante obra del profesor Cerrillo, de gran trayectoria académica. Por ello, quiero dar las gracias a la Dirección y equipo de la prestigiosa *Revista Eunomia* por su confianza.

El libro del profesor Cerrillo, *El Principio de Integridad en la Contratación Pública: mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*, muestra un conjunto integral de ideas y conceptos que bien podría calificarse de completa, actualizada, y oportuna en el tiempo. El tema siempre ha sido de gran relevancia: la contratación pública y la mala administración. Además, el enfoque que introduce el autor y sus soluciones –introducción del Principio de Integridad y la creación de nuevas instituciones para su implementación– me parece esencial en la actual crisis institucional de las Administraciones Públicas españolas.

Toda idea tiene su momento histórico. Como escribió Víctor Hugo, “*Greater than the tread of mighty armies is an idea whose time has com*”. La obra del autor es pertinente en el tiempo de su publicación y abre una ventana de oportunidad para la mejora en la toma de las decisiones de un país con un alto índice de desconfianza en sus instituciones que, precisamente, entre otros, es consecuencia de la no introducción en ese proceso del Principio de Integridad. Principio, por otro lado, difícil de implementar y de gran complejidad pero de gran interés que requiere grandes dosis de voluntad política y liderazgo, además de una búsqueda de análisis profundos causales para mejorar lo que ya, posiblemente, tengamos en nuestro ordenamiento jurídico.

El comentario lo desarrollaré de forma cronológica siguiendo la estructura del libro con el ánimo de debatir, intercambiar ideas y, en algunos casos, pedir detalle de algunas dudas que me sugiere su lectura y análisis. Por supuesto, mis comentarios podrán ser acertados o no, correctos o incorrectos, pero son los que son hasta donde uno puede llegar, tienen el ánimo de mejorar el texto analizado, o no...aportar un enfoque distinto...quizás.

## Comentarios

Ya en su *Introducción* el autor comienza con una cita en su primera frase que bien podría ser una resumida explicación a lo que hemos conseguido en materia de contratación pública en nuestro país en todos los años que llevamos de democracia: “el espacio que ocupa en nuestra historia administrativa la presencia de las más variadas modalidades de picaresca en relación con la contratación pública” (L. Martín-Retortillo, 2000, 80, citado por el autor en la página 17). Volveré más adelante a ello, ahora conviene resaltarlo como elemento moral diferenciado –la picaresca– de otras culturas y sistemas político-administrativos de nuestro entorno.

En la página 19 nos dice el autor que el Derecho Administrativo puede contribuir a gestionar adecuadamente los conflictos de interés o evitar la corrupción con medidas que fomenten el buen gobierno y la buena administración previniendo la mala administración a través de la regulación de los instrumentos necesarios para facilitar una adecuada relación de los intereses privados y los públicos en la conformación del interés general y en la buena administración de la contratación pública. Me parece esencial, por fin, leer que tanto los intereses privados como los públicos conforman un interés general. Todos estamos ‘en el mismo barco’.

Sin embargo, creo necesaria la búsqueda de soluciones multidisciplinarias, más cooperación entre las distintas disciplinas científicas para la solución de los problemas públicos. Me parece que el Derecho Administrativo, como indica a lo largo del texto el autor, no ha conseguido los objetivos deseados. El mismo autor dice en la página 20 que ni las normas reguladoras de la contratación pública ni los estudios que se han realizado incorporan, generalmente, un análisis del principio de integridad. Sin embargo, desde la ciencia política, la filosofía, etc., disciplinas que el mismo autor menciona a través de sus citas, el Principio de Integridad se ha trabajado en España, Europa, y Estados Unidos de una manera muy profunda desde hace ya más de veinte años.

Al mismo tiempo, en la misma página 20, el propio Cerrillo nos dice que para hacer frente a los conflictos de intereses y la corrupción como consecuencias de una mala administración en la contratación pública no basta con articular medidas jurídicas sino que es necesario establecer un equilibrio con medidas extrajurídicas que puedan impulsar los poderes públicos. Es decir, reconoce que el Derecho Administrativo tiene limitaciones, y decir esto en un país donde la solución de los problemas públicos se aborda generalmente desde una perspectiva jurídica desde los poderes públicos le da gran valor a su obra.



En Capítulo 1 *Aproximación a la integridad en la Contratación Pública*, se echa de menos comenzar con una revisión del concepto de contratación pública, que realiza más adelante, pero que es necesario desde el principio de la obra para delimitar el objeto de estudio y así poder seguir su análisis. Sino, parece una aproximación demasiado general al Principio de Integridad. Como lector, me he quedado con la impresión de haber comprendido bien y en profundidad, con muy buenas citas y redacción el Principio de Integridad, no así de este aplicado a la Contratación Pública.

Destaco y comparto (página 24) la idea de que la buena administración se refiere a todo el conjunto de valores desde los que la ciudadanía juzga hoy la legitimidad de las administraciones públicas. Y comparto esta idea porque, precisamente, la falta de legitimidad es esencial en un sistema político democrático. Y para ello, el Derecho o el ordenamiento jurídico no son más que uno de los instrumentos para combatirla.

Comparto con el autor también que a pesar de que en los últimos años se está prestando atención a la noción de buena administración – principalmente, en mi opinión, por la existencia de la Unión Europea y de los impulsos de organizaciones como la OCDE o el trabajo de Organizaciones no Gubernamentales como Transparencia Internacional– no hay un efecto definitivo en la prevención de los conflictos de interés y la lucha contra la corrupción por lo que la mala administración prevalece.

De nuevo, incide en que la mala administración (página 28) también tiene un perfil que supera el derecho y que incorpora elementos de la ética pública relativos a la conducta de los empleados públicos frente a los ciudadanos.

Es interesante la mención en la cita 23 de la página 28 la referencia al impacto que para la integridad puede tener la actividad realizada por los grupos de presión o *lobbies*. Desde luego este tema afecta a la contratación pública también y entiendo que el autor ha decidido no abordarlo en profundidad, aunque creo que, como mencioné anteriormente, si hubiera centrado todo el análisis en la contratación pública debiera haberlo realizado. Como, por ejemplo, estudio de caso en el que la influencia indebida afecta a la contratación pública. Que menciona más adelante, aborda y analiza, pero no como un proceso de *lobby*. Teniendo en cuenta, además, el debate de los últimos dos años y los avances ya realizados en la UE y en España.

En relación a los conflictos de intereses, menciona Cerrillo (página 30) que la principal preocupación es que los intereses privados puedan influir inadecuadamente en las decisiones que toman los cargos o empleados públicos de manera que para obtener su interés abusen de su posición o cargo. En este punto, creo necesario resaltar que el problema no reside en los intereses privados principalmente, sino en la respuesta íntegra que se realiza desde las instituciones públicas. Es decir, la corrupción, si existe, o los conflictos de interés, si existen, se debe a una mala administración de las instituciones y personas que conforman las instituciones públicas principalmente, y no de los intereses privados. No debemos dejar la

responsabilidad, que también la tienen, a los intereses privados, es el poder público quien debe regularlos buscando el interés general.

El profesor Cerrillo realiza una exhaustiva e interesante revisión de la literatura en relación al conflicto de intereses y de la corrupción, citas actualizadas, autores relevantes, datos y estudios que nos ayudan a comprender la dimensión de las consecuencias de una mala administración. Sin embargo, se echa en falta aún a estas alturas del libro lo 'prometido' en los títulos de los epígrafes: relación entre existencia de una mala administración pública y la contratación pública que derive en problemas relacionados con los conflictos de interés o con la corrupción.

En el punto 1.3.3. *Manifestaciones de la corrupción en las diferentes fases de la contratación pública*, bien dice el autor que es un ámbito propenso a la aparición de la corrupción, así como a la percepción ciudadana de que existe corrupción. Y menciona seguidamente que expondrá (página 46) las principales manifestaciones de la corrupción en sus distintas fases. Sin embargo, y a pesar de los numerosos ejemplos que menciona (contratos públicos celebrados en interés del funcionario, de terceros fruto de la demanda inducida por los empresarios) no alcanza a explicar las causas de tales hechos más allá de mencionarlos. En mi opinión, relacionar cada noción con la contratación pública y mostrarlo en forma de estudios de caso sería más ejemplificador.

En su exposición como empleados públicos sigue los estudios de Villoria y Jiménez para explicar que son los políticos los empleados públicos relacionados con casos de conflictos de interés o corrupción. Sin embargo, en la cita 106 del Capítulo 1 (página 46) menciona que los empleados públicos funcionarios, asesores privados de la AP, y otros también incurrir en este tipo de acciones. Quiero decir que el autor debe definir bien a qué se refiere con políticos o funcionarios, o empleados públicos. Creo necesaria esta distinción porque no existen diferencias en mi opinión dada la cultura de nuestro país de reclutar cargos para trabajar en la AP a través de concursos 'amañados' y diseñados para emplear a políticos en 'cuerpos' de funcionario. Este es un grave problema que más adelante resuelve (página 48). Dice, pero no detalla, que no podemos desconocer el valor que pueden tener al respecto otras normas o principios, de distinta naturaleza, que pauten los estándares de la conducta de los cargos y empleados públicos.

En definitiva, de nuevo el punto 1.3.3., no llega a explicar esa relación entre contratación pública y efectos de una mala administración de la misma ya que no muestra en detalle estudios de caso o explicaciones detalladas de las razones, causas y efectos.

Ya en el punto 1.3.4. *Una aproximación al reflejo de la corrupción en la contratación pública en el Derecho Penal*, refleja con detalle y acierto la importancia del Derecho Penal en la materia. Aborda el significado de los delitos y los pobres resultados obtenidos: magnanimidad jurisprudencial en el delito y la levedad de las penas previstas (prevaricación y malversación), poca jurisprudencia (cohecho y tráfico de influencias); fraudes ilegales, negociaciones y actividades prohibidas a un funcionario público (mero



incumplimiento de los deberes de abstención del funcionario). En definitiva, no hay mucho que explicar o queda detalle de cada uno de los delitos. En mi opinión, de nuevo, mención y referencia a casos añadiría algo más a una mera descripción.

El punto 2 (página 54) es el más interesante de este primer capítulo. Por fin, el lector llega a la noción de integridad (que recordemos es la centralidad del libro) y, además, se expone la misma como solución a la prevención de los conflictos de intereses y la corrupción en la contratación pública. Teóricamente es de gran valor la introducción del apartado, al igual que el punto 2.1. *Ética Pública y Derecho Administrativo como ejes de la Integridad en la Contratación Pública*. Como bien dice 'Hoy en día, la ética pública es un prerrequisito y apuntala la confianza pública siendo asimismo la piedra angular de la buena gobernanza y la buena administración. Creo necesario en este punto no dar por sabidas las nociones que menciona el autor. La noción de buena gobernanza, por ejemplo, y no tanto la de ética pública, es necesario revisarla para que el lector sepa dónde contextualiza el autor los problemas en la contratación pública. Los términos de moda requieren aún más de una revisión conceptual y teórica y más aún dada la solución final que plantea el autor al final de su obra.

La revisión de la ética pública como elemento novedoso y diferenciador a la solución de los problemas que plantea el autor es esencial y es detallada. Me parece esencial la idea (página 55) de que la 'ética pública también tiene una manifestación institucional, de modo que la ética pública exige normas de organización que favorezcan no solo los valores positivos, sino que impidan o dificulten determinados comportamientos'. Esto es muy acertado y refuerza de nuevo las tesis de P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, eds., en su libro *Bringing the State Back In* de 1985. Vuelta a darle importancia a las instituciones, y no únicamente al comportamiento de los individuos. Creo que Cerrillo expresa la importancia y complementariedad de ambas, así como de la ética pública y el Derecho Administrativo que merece un gran reconocimiento.

No es hasta la página 58 donde comienza el autor a revisar la definición de integridad 'más allá del uso generalizado del término'. Delimita bien el autor la diferencia entre el término y la ética pública, y lo relaciona todo con lo 'previsto en el ordenamiento por parte de los altos cargos y los empleados públicos...'. Creo, sin embargo, que la noción de integridad debe ir más allá como más adelante parece que expone.

Relaciona la integridad con la corrupción, y toda su exposición gira alrededor de una de las nociones más complejas de delimitar: el interés general. Quizás por ello, se hace necesario que, como he mencionado anteriormente, este término necesita de una revisión de la literatura al respecto y de un posicionamiento por parte del autor dado que integridad e interés general deberían ir, en mi opinión, de la mano.

En la línea que he expuesto en el párrafo anterior, el autor avanza en la noción de integridad incluyendo la transparencia en la actividad de los cargos y empleados públicos y la rendición de cuentas y control de su

situación. Más allá de la revisión de la literatura, comienza la relación de la integridad con las 'numerosas manifestaciones en la contratación pública', que es el motivo de su texto. Por fin muestra ejemplos de ello en la página 61 (fase de preparación del contrato, por ejemplo, fase de licitación y adjudicación, fase de ejecución y liquidación del contrato). Muestra ejemplos, sí, poco detallados, también, pero quiero destacar que, aunque no explique las causas de su falta de integridad, advierte que 'En algunos casos, la falta de recursos o la mala organización pueden ser la causa de situaciones irregulares anómalas o ilegales'. En este sentido, aunque no es el objetivo de su obra, el profesor Cerrillo reconoce que la integridad va más allá del ordenamiento jurídico, la gestión de la AP es de suma importancia.

Así llegamos al punto 2.3. *Los principios de integridad en la Contratación Pública* donde el autor expone los principios de la OCDE de su documento *Principios para la integridad en la contratación pública* elaborado en el año 2009. Estos principios parten de postulados éticos, y, en determinados casos, han tenido su traducción jurídica, política u organizativa (página 63).

Desde luego la OCDE es una organización de un prestigio internacional y precisamente en estos temas de gran relevancia, y como expone el autor en su cita 176, la OCDE no es la única visión existente sobre integridad (Villoria Mendieta, 2013; por ejemplo). Sin embargo, hace un repaso descriptivo de los mismos y los utiliza como centralidad de su visión dejando de lado, en esta centralidad, el papel de la UE. Creo que, la mera pertenencia a la UE de España, país que analiza fundamentalmente es su obra, hace que se la tenga en cuenta, precisamente, como central. Y digo esto porque creo que España está inmersa en un proceso de integración europeo. Además, el autor no explica por qué elige los Principios de la OCDE como piedra angular de su texto, creo que se basa demasiado en ellos lo que a un lector como es mi caso, le confunde por dos razones: da por sentado que son los más relevantes sin explicación alguna lo que le impide aportar su originalidad; y dos, excluye como elemento central a la UE, que en mi opinión es esencial, también en estos temas de gobernanza, administración y gobierno del proceso de integración en el que España está inmerso.

Nos habla de Transparencia, de Buena Gestión, de Prevención de la mala conducta, cumplimiento y seguimiento, Rendición de cuentas y control, como los Principios que expone la OCDE hasta llegar al punto 2.4. *El Marco de Integridad en la Contratación Pública*. De nuevo se refiere al marco de integridad (*integrity framework*) propuesto por la OCDE. Habla de instrumentos de integridad, de procedimientos, de estructura organizativa, en fin, va más allá del mero ordenamiento jurídico. Pero, creo, es una mera descripción de lo aportado por la OCDE. Creo que el autor podría haber realizado una revisión de la literatura al respecto, de la OCDE, de la UE, y de otras organizaciones como el Consejo de Europa y aportar su propia visión y explicación de por qué.

El autor aporta ideas muy útiles como el incluir en el marco de integridad los códigos éticos y de conducta y resalta la importancia de los condicionantes institucionales existentes (página 71).



En el Capítulo 2 el autor expone el Caso Español en poco más de veinte páginas, donde aquí sí, destaca el papel de la UE y sus directivas. Sin embargo, es en los capítulos siguientes 3, 4 y 5, donde detalla cada uno de los principios de integridad de la OCDE. En este punto creo que no queda clara la estructura del libro ya que podría haber aprovechado para hacer un único capítulo, más detallado, como estudio del caso español, que es lo que parece al fin y al cabo. Creo que desconcierta al lector esta estructura, sin quitarle, en absoluto, gran valor al conjunto de las ideas que contienen todos los capítulos.

Así, el Capítulo 3 lo dedica en detalle a los Principios de Transparencia y la Buena Gestión en la Contratación Pública. Es muy explicativa la cita que hace del juez Brandeis ‘la luz es el mejor desinfectante’ (página 97). Justifica en detalle la relevancia de la transparencia como Principio para una mejor administración (*better administration*) y hace referencia a diversos niveles de gobierno en España, desde el Gobierno Central hasta el de las Comunidades Autónomas o Gobiernos locales. Creo que el enfoque es adecuado pero no lo indica en su introducción ni al comienzo de cada capítulo. Sería más adecuado para poder seguir sus explicaciones mencionar desde un principio qué niveles de gobierno va a analizar en relación a la integridad. Además, en mi opinión, el nivel UE no lo incluye como central y sería necesario hacerlo.

Es interesante, no obstante, la advertencia que realiza Cerrillo: ‘las administraciones públicas tienen que cambiar su cultura organizativa y es necesario un liderazgo efectivo en esa dirección. Asimismo, los cargos y empleados públicos han de asumir valores no solo jurídicos sino también éticos vinculados con la transparencia.’

En relación a la Transparencia como principio de la Contratación Pública (punto 1.1.; página 103), repite lo mencionado en el Capítulo 1 y además incluye desde el principio el ordenamiento comunitario y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE como principio comunitario. Este apartado, por tanto, aporta un enfoque europeo del cual no podemos ‘escapar’ como miembro de la UE. Interesante que el autor destaque el principio de transparencia como concreción del principio de igualdad y su relación con el principio de competencia (sentencias Teleaustria; Comisión/Cas Succhi di Fritta; Europaiki Dynamiki). Esto es ya más esclarecedor de la relación entre integridad y contratación pública.

En cuanto a los mecanismos de transparencia y su concreción en la contratación pública (punto 1.2), menciona todos los que teóricamente existen desde el enfoque de la OCDE y desde la propia literatura en relación al concepto de transparencia pero no alcanza a explicar las bondades de los mismos. El apartado A del mismo punto ofrece datos de la difusión de la información del sector público pero únicamente para Cataluña y no se entiende muy bien por qué se mencionan en este momento (página 108). Son reveladores y de gran utilidad para comprender la importancia de la transparencia. Por ello, anteriormente he mencionado que debiera explicarse al comienzo qué niveles de gobierno se analizan en el texto y la necesidad de mayor profundidad en los ejemplos.

En definitiva, en la página 110 concluye que hasta la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno –LTAIBG (Ley 19/2013, 9 de diciembre)– la legislación básica no había regulado la difusión de información del sector público mostrando las grandes limitaciones que expone anteriormente a esta norma con gran profundidad. Me interesa destacar la habilidad del autor para hablar de existencia de leyes y su falta de concreción utilizando el término de limitaciones, que se intuyen que no son únicamente técnicas sino de otra índole más cultural, posiblemente relacionadas con falta de interés por la transparencia por parte de los poderes públicos. Finalmente, destacar el recordatorio del autor de que la LTAIBG no reconoció como un derecho de los ciudadanos a conocer información pública de calidad, ni tampoco se define un servicio público de difusión de la información pública como sí se ha hecho en otras normas.

Finaliza el autor el apartado A con multitud de ejemplos de legislaciones autonómicas y concluye que a pesar de la significativa novedad que ha supuesto la LTAIBG, la legislación autonómica relativa a la difusión de información del sector público ha llevado a cabo una regulación más detallada y concreta del alcance de la obligación de difundir información relativa a la contratación pública.

El autor nos habla en detalle de transparencia activa, pasiva e introduce la transparencia colaborativa que me parece original y de interés. Este punto tiene que ver con la evolución de los medios electrónicos y, en particular, de las tecnologías recogidas bajo la etiqueta Web 2.0, que según el autor está facilitando que los ciudadanos más allá de ser meros observadores y receptores de la información pública, se conviertan en generadores y difusores de la misma. Creo que se sobrestima la influencia de los medios electrónicos. Cita a los autores Fung, Graham y Weil (2007, quizás desactualizada) y es de gran interés su planteamiento pero, como todo instrumento, las culturas en las que se utilizan pueden producir unos resultados u otros. Por mi parte el escepticismo me parece la mejor posición por el momento. En cualquier caso, es un tema de gran complejidad que bien merecería una obra completa como tantas hay ya y no parece la intención del autor más que señalar su existencia, bondades y debilidades.

De aquí que nos hable de los límites a la transparencia en la contratación pública de forma muy acertada en el punto 1.3. Si bien es cierto que los límites a la transparencia aseguran la protección de otros principios, derechos o intereses que en un momento dado el ordenamiento jurídico considera prioritarios, algunos de ellos deberán mejorarse.

En el punto 1.3.2 nos habla de los límites previstos en la LTAIBG. En este punto es necesario resaltar que, dice el autor (página 140), 'la legislación sobre contratos prevé que tanto los licitadores como los órganos de contratación pueden determinar la confidencialidad de determinada información y, por tanto, establecer un límite a la transparencia a la contratación en la contratación pública'. Así, no queda claro y me planteo las siguientes preguntas: ¿Qué criterios se siguen? ¿Quién los decide? Preocupa el amplio margen existente de discrecionalidad tanto en la LTAIBG como en la TRLCSP.



El punto 1.4. *La Transparencia en la contratación pública como principio ético* me parece el límite mayor en el caso español y el autor lo resalta con gran éxito al elevar la transparencia como uno de los valores esenciales de la ética pública contemporánea. Aunque, como menciona el propio autor, este principio se ve limitado por el principio de confidencialidad, es decir, por ese difícil equilibrio entre transparencia y secreto.

Además, hay otros límites: en este punto analiza el EBEP, la LTAIBG, y así los códigos éticos y de conducta de distintas Comunidades Autónomas. Totalmente de acuerdo con el autor en sus conclusiones a este punto: 'sería más útil que los códigos éticos llevaran a cabo una concreción detallada del alcance del principio de transparencia y su traducción en diferentes conductas propias de los cargos y empleados públicos'.

En el punto 2 aborda el segundo de los Principios que incluye la OCDE (2009): la buena gestión como garantía de integridad. Habla de Organización –lo que llamaríamos implementación en nuestra jerga de análisis de políticas públicas– y menciona algo esencial: no se ha prestado interés generalmente a aquellos órganos facultados para celebrar contratos y los órganos de apoyo de los mismos (ministros y secretarios de estado; agencias estatales, entidades públicas empresariales y demás entidades públicas estatales y sus Presidentes y Directores Generales, Seguridad Social y sus Directores Generales; entidades locales Alcaldes y Presidentes). Este es un tema esencial, la delegación del poder de contratación.

Expone con acierto (página 149) que se debe evitar concentrar en manos de un único cargo o empleado público la decisión en los procedimientos de contratación. Respecto del perfil político o técnico de los órganos de contratación, dice el autor que 'no puede desconocerse el impacto positivo que en esta materia puede tener una mayor atribución decisoria a los perfiles técnicos de cada Administración pública especialmente si tenemos en presente el perfil político de la corrupción en España'. Sin embargo, ¿Cómo se accede a ese perfil técnico? Es decir, selección de los miembros. Hoy, en España, se confunden los técnicos con los políticos y eso es algo que deberíamos tener presente en primer lugar. La formación técnica es necesaria, como lo es también la formación en valores como los que propone el autor dentro del Principio de Integridad.

294

Finaliza el Capítulo 3 dándole importancia al procedimiento de contratación y el uso de los medios electrónicos. Sin embargo, llama la atención el dato de la Comisión Europea que dice que es menos del 5%. Creo que, una vez más, aunque necesario mencionarlo en una obra de estas características, la administración electrónica, la llamada *e-democracy*, ofrece oportunidades y retos importantes, pero no es la panacea, y no lo será nunca en países de culturas administrativas donde impere la picaresca. Y así lo explica el autor en su párrafo final, citando a Wescott (2001, 14, 15 - páginas 155-6): 'Más allá, se considera que la contratación electrónica puede hacer poco o nada para alterar las circunstancias culturales, políticas o económicas en las que arraiga la corrupción por lo que únicamente se pueden considerar los medios electrónicos como una pequeña parte de un gran escenario'.

Así, llegamos el Capítulo 5: *El control de la integridad en la Contratación Pública*. Me parece, desde mi experiencia y enfoque disciplinar, el Capítulo más interesante porque en la cultura Administrativa española la capacidad de tomar decisiones a favor del interés general de forma independiente y rendir cuentas por ello es prácticamente inexistente y, posiblemente, el mayor lastre que tenemos como sociedad.

El control y la rendición de cuentas en la AP también necesita un marco de integridad como bien nos describe el profesor Cerrillo: instrumentos que permitan supervisar y controlar la adecuación al ordenamiento jurídico y al resto de estándares establecidos en la contratación y garantizar que efectivamente se ajusta a los parámetros de integridad previstos. Sin embargo, de nuevo se basa en los principios de la OCDE y no explica por qué son necesarios estos instrumentos y no otros.

En cualquier caso, es interesante la revisión del concepto de control que realiza el autor, recordando que generalmente se ha definido siguiendo la tradición francesa. Tomando como referencia la definición de Fernández Ajenjo (2011, 140-141), desarrolla los elementos principales que debe incluir el control yendo más allá de la legalidad, observando casos de órganos de control que consideran otros aspectos como la eficacia o la eficiencia económica en las decisiones tomadas, su calidad o la adecuación a los estándares éticos establecidos.

Destaca el autor (página 253) algo que es de gran relevancia en el tema del control: 'en relación a la integridad, los conflictos de intereses o la corrupción, los controles sociales o políticos también tienen una importante función a desarrollar'. Sin embargo, no los desarrolla por no entrar dentro de los objetivos del texto.

Menciona a los medios de comunicación y redes sociales como mecanismos de control social, pero tampoco desarrolla la idea. Quizás, si la desarrollara, sería otro libro porque, precisamente, habría mucho de lo que escribir en la inacción de los medios en este tema. Y cuando son activos existe una parcialidad manifiesta que roza la falta de rigor y profesionalidad.

En cuanto a los controles políticos, destaca el principio de rendición de cuentas. Sería interesante que en este punto revise la literatura al respecto que ofrece la politología que estoy seguro le sería de gran ayuda (por ejemplo, Guillermo O'Donnell (2013)). Es un tema de tanta relevancia que merecería más espacio en su texto.

Ya en relación a la contratación pública, el autor expone en el punto 2 (página 256) que no existen en la actualidad en España mecanismos suficientemente eficaces en el ordenamiento jurídico para su garantía que respondan a los retos que para las AAPP constituye asegurar la integridad en la contratación pública.

Así, dice el autor que en las últimas décadas (no parece exacto el período) se han ido creando nuevos mecanismos de control: creación de nuevos organismos o atribución de nuevas funciones a organismos



existentes, creación de nuevos mecanismos de control e, incluso, una mayor participación de la sociedad civil en estas funciones gracias a una mayor transparencia. Así, aborda todos ellos en a lo largo del capítulo: el control previo en la contratación pública y la garantía de la integridad (inspecciones generales de servicio; Intervención General del Estado; El Consejo de estado); el control posterior de la contratación pública y su lucha contra la corrupción (los recursos administrativos, el recurso especial en materia de contratación; la cuestión de nulidad; el Tribunal de Cuentas; el Defensor del Pueblo y la promoción de la Buena Administración; la jurisdicción contencioso-administrativa y el alcance de la desviación de poder como garantía de integridad).

Sigue el Capítulo 5 con el punto 3 en el que describe la nueva generación de mecanismos de control para la garantía de la integridad en la contratación pública. Así, describe la Oficina de Conflictos de Intereses española (concluye con acierto que su poca actividad impide una valoración de sus objetivos –los conflictos de interés– pero no va más allá; El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (concluye, de nuevo con acierto, que ni su configuración ni su composición no permiten garantizar adecuadamente su autonomía e independencia); y finalmente las Agencias Anticorrupción, que es básicamente una descripción del caso de la Oficina Antifraude de Cataluña. No ofrece, y creo que es una pena, análisis comparados de países europeos o, como menciona en alguna cita a lo largo del texto, la agencia de Canadá, o la recientemente creada mejicana. Y, sobre todo, no aborda el problema que en mi opinión es de mayor calado: la independencia tanto de las instituciones como de las personas que las componen tanto del poder político como del económico. Menciona algunas ideas, algunos ejemplos, pero no entra en profundidad de si, por ejemplo, la Oficina Antifraude de Cataluña es activa e independiente en sus actividades.

La noción de independencia de las agencias y la delegación de poderes son temas muy tratados por la politología comparada. Solamente recomendar Magetti (2009) e incidir en la necesidad de estudios comparados sobre el tema.

Le pido al autor una aclaración en relación a la OAC. En la página 313 menciona que la Ley 14/2008 de 5 de noviembre, crea la OAC como una entidad adscrita al Parlament de Cataluña. Sin embargo, en la página 315, dice que la misma Ley prevé que la OAC ‘se relaciona con el Parlament de Catalunya, no se adscribe al mismo, no siendo tampoco un órgano parlamentario’.

En cualquier caso, la OAC es joven en su constitución (tres años) y ya es un buen ejemplo en sus funciones y trabajo diario de sus empleados. Confiamos que el liderazgo y la voluntad política resuelvan su futuro a favor del interés general.

Finaliza el autor el capítulo preguntándose si es necesario un nuevo organismo de control de la integridad en materia de contratación pública. Recuerda que no existe en España tal organismo y concluye que, aunque se echa de menos más detalle, que ‘el efectivo control de la integridad de las

AAPP exige la creación de un organismo que tenga atribuidas las funciones y potestades necesarias para garantizar la integridad en su actuación tanto en relación a la contratación pública como respecto del conjunto de la actividad pública'. La llamaría la Agencia Española de la Integridad Pública y menciona que la independencia deberá ser necesaria y adscrita al Parlamento y no al ejecutivo. Concluye que se deberá tener en cuenta la auto-organización de las Comunidades Autónomas y la creación de las suyas propias. A mi modo de entender, una propuesta poco detallada pero novedosa y necesaria.

Concluye el libro el profesor Cerrillo en su Epílogo, *La Integridad como principio de la contratación pública*, justificando con gran claridad argumental que 'el principio de integridad es un auténtico principio jurídico que debe inspirar la interpretación de todo el ordenamiento jurídico, integrando las lagunas existentes en defecto de otra norma al respecto (página 339). Sigue el autor, que el principio está en fase evolutiva aunque ya cuenta con diversas manifestaciones en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, las citas a las que hace referencia son, quizás desactualizadas (García de Enterría, 1999 y López Menudo, 1992).

## Bibliografía

- EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (eds.) (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. (2011). *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*, Cizur Menor, Navarra: Civitas.
- MAGETTI, M. (2009) "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis", en *Journal of European Public Policy*, 16(3): 445-465, April.
- O'DONNELL, G. (2013) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política, Norteamérica*, 0, mar.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2011) "Empleo público e integridad instrumentos, procesos y estructuras", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Pública*, Núm. 1, pp. 53-70.
- WESCOTT, C. G. (2001). "E-Government in the Asia-pacific region", en *Asian Journal of Political Science*, Núm. 9(2), pp.1-24.

