

JURISTO, R.: *La ejecución del contrato de obra pública*, un vol. 24 × 17, 431 pp. Edición del autor. Madrid, 1983.

En el campo de las actividades socioeconómicas el contrato tiene tal trascendencia que puede afirmarse que contratación y desarrollo mantienen un claro paralelismo ascendente. Tal afirmación cobra singular valor para la obra pública en la que la ingeniería y la tecnología *lato sensu* tiene su mayor aplicación en la denodada lucha del hombre por modificar, muy beneficiosamente, la naturaleza y aprovechar sus recursos para satisfacer las necesidades de una población que crece demográficamente, a gran ritmo, y aspira a mejorar la calidad de vida hacia los niveles

a que es acreedor el hombre de nuestro tiempo.

La gran función de la obra pública, que engloba aspectos técnicos, sociales y políticos ha estado siempre regulada por el Derecho, que ha servido a modo de contrapunto dando unidad y sentido último a las realizaciones de la técnica. Estas realizaciones, en el tema que nos ocupa, son las correspondientes a la ejecución de obras, concepto en el que se incluye: 1) la construcción de un bien que tenga naturaleza de inmueble (vías de comunicación, obras hidráulicas, edificación, etc.); 2) los trabajos

que modifiquen la forma o composición del suelo o subsuelo (dragados, sondeos, inyecciones, etc.); 3) la reforma, reparación y construcción de obras que es preciso mantener con unos determinados estándares adaptados a la función que deben cumplir, y 4) la demolición de las que han concluido su período de servicio o deban dejar paso a otros usos del suelo en que se asientan.

\* \* \*

Una definición amplia del contrato de obra pública que sirva de base de partida para su estudio puede ser la siguiente: un tipo de contrato administrativo por virtud del cual una de las partes llamada Contratista se obliga a realizar con organización y medios propios, y de acuerdo con el principio tradicional de *riesgo y ventura* cualquiera de los trabajos u operaciones antes reseñados, destinados a satisfacer un interés público, a cambio de un precio cierto en dinero que se compromete a pagarle una Administración pública.

Con esta definición no se limita el objeto del contrato a lo que se ha llamado tradicionalmente *obra pública* sino que es aplicable a toda obra inmobiliaria realizada por el Estado.

La afirmación de que el contrato de obra pública es un contrato administrativo supone ya una importante concreción, toda vez que, además de adscribirle a una categoría de contrato perfectamente conocida, señala un modo específico de utilización de la técnica contractual en la ejecución de obras públicas. En Derecho español, como ha dicho el profesor Garrido Falla, el tipo de contrato que nos ocupa no es solamente un contrato administrativo sino que es el contrato administrativo por *autonomasia*.

El autor analiza los criterios sustentados por diversos tratadistas en

cuanto a críticas a la sustantividad y caracterización del contrato administrativo, principalmente en lo que tiene de desigualdad posicional en las partes intervinientes, lo que no se da en el contrato civil, donde éstas se hallan en pie de igualdad para regular sus derechos y obligaciones. Según el profesor García Enterría el contrato administrativo es una *modulación* del contrato civil, o sea una inflexibilidad de éste —deformación la llama el autor—, fenómeno paralelo al que se ha producido en otros campos del Derecho como es el caso de los contratos mercantiles. La distinción entre contratos administrativos y contratos privados reside en que en los primeros la Administración ostenta y pone en práctica la prerrogativa de decidir unilateralmente y con fuerza ejecutiva sobre cualquier cuestión relativa a su perfección, modificación, extinción e interpretación y, con carácter general, sobre el cumplimiento del contrato. Se enfrenta una parte que es a la vez juez con un contratista que es parte; tal desigualdad es constitutiva y no tiene parangón en la contratación privada.

Los riesgos que incidan sobre la ejecución material de la prestación del Contratista adjudicatario, *periculum rei*, son a cargo de éste, si bien podrá resarcirse de los correspondientes perjuicios solicitando de la Administración la indemnización pertinente en los casos singulares que la ley tipifica como fuerza mayor.

Otro rasgo civil del contrato de obra pública es la autonomía que por principio tiene el contratista adjudicatario para organizar sus propios medios para el desarrollo de los trabajos y el logro de los fines estipulados. Y tal autonomía no desaparece por muy intensa que sea la presencia de la Administración en la dirección, inspección y control de la obra. Por último, el contrato que nos

ocupa reúne asimismo los requisitos propios del contrato civil de arrendamiento de obra en lo que al precio se refiere, de modo que es también un contrato bilateral, oneroso y conmutativo, si bien con determinadas desviaciones respecto al esquema civil, desfavorables unas y favorables otras para el contratista.

Entre las primeras puede citarse la no aplicación de la *exceptio non adimpleti contractus*, pues la falta de pago del precio no justifica la paralización de la obra ni faculta para resolver el contrato. Son, en cambio, favorables la actualización de precios y la compensación económica por variaciones en la obra, decididas durante el período de ejecución por circunstancias de diversa índole que no pudieron preverse en el proyecto, o modificaciones razonables para mejorar las características de la obra contratada en sus aspectos estructural o funcional. Desde el momento en que el Estado se ha constituido en director o interventor, directo o indirecto, de toda la economía de la nación, sería injusto que el Contratista sufriera la consecuencia de las alzas de jornales y materiales en el tiempo transcurrido desde la fecha de iniciación del expediente de contratación lo que se subsana con el derecho a revisión de los precios unitarios.

Las variaciones respecto al proyecto primitivo que se traducen en aumento, reducción o supresión de las unidades de obra que figuraron en el cuadro de precios del proyecto, o introducción de otras nuevas que exigen los cambios de obra, propuestos y aceptados, se recogerán en los correspondientes proyectos reformados que incrementarán el presupuesto de adjudicación en los correspondientes adicionales.

\* \* \*

El libro de ocho capítulos, dedican-

dose el primero a las operaciones preparatorias: replanteo previo a la iniciación de los trabajos para confrontar sobre el terreno la solución propuesta en el proyecto, comprobando su realidad geométrica y geotécnica, la viabilidad de la solución adoptada, la disponibilidad de los terrenos que va a ocupar la obra y la necesidad de cambio o reposición de las servidumbres y servicios que van a ser afectados por éstas; el programa de trabajo de preceptiva presentación que quedará incorporado al contrato y definirá las distintas partes y fases de obra, calendario de sus plazos de ejecución, medios que se precisan en cuanto a mano de obra, instalaciones y equipos; así como la valoración parcial y acumulativa de las obras que se programan.

Se estudian en los capítulos siguientes los problemas que plantea la realización de los trabajos (intervención de la Administración, organización de la dirección de obra considerando la complejidad técnica y financiera que hoy presenta la ejecución material propiamente dicha de acuerdo con el proyecto, documento transitivo y descriptivo que se define en sus diferentes partes adaptadas al formulario tradicional con especial atención a la normativa de materiales —naturales e industriales— a emplear, cada vez más estricta por la magnitud de las cargas, tensiones y otras solicitaciones a que van a estar sometidos durante su período de servicio.

Se trata asimismo del riesgo en la ejecución de la obra, los casos de fuerza mayor reconocidos por la ley (incendios causados por la electricidad atmosférica, terremotos, destrozos ocasionados violentamente a mano armada en tiempo de guerra o sedición, inundaciones calificadas como catastróficas, etcétera) y los derechos a indemniza-

ción por perjuicios ocasionados que en tales casos tiene el Contratista. Respecto a las variaciones o modificaciones que se pueden introducir en la obra señala el autor las que suelen distinguirse, si bien su clasificación no es fácil en la práctica pues normalmente no se dan con carácter único sino que se combinan o yuxtaponen, las de diversos tipos, siendo lo más interesante ver cómo juegan sus respectivos límites: concenacionales y jurisprudenciales, formales y materiales, cualitativos y cuantitativos.

Los últimos capítulos se refieren a los plazos de ejecución y sus prórrogas como reajuste por aumento del volumen de obra u otra circunstancia justificativa; suspensión temporal o definitiva de la obra; constitución de fianzas y aplicación de penalidades para garantía de buena ejecución y estímulo al ritmo de trabajo; terminación y recepción, determinación del precio con sus modalidades; de certificaciones de obra que son títulos de abono a cuenta (obra en curso, anticipos, etc.) o definitivo (saldo de liquidación), considerando también intereses de demora por los pagos retrasados de la Administración. Todos estos temas se tratan con la extensión que exige la pormenorización y el rigor de la normativa vigente, transcribiéndose textos que ilustran y afirman los criterios expuestos.

\* \* \*

Como el lector habrá visto en lo que antecede si bien se ha pretendido no pasar de un esquema o síntesis, breve para no alargar excesivamente nuestra recensión, el libro que nos ofrece Rafael Juristo constituye un tratado que pudiéramos reputar de exhaustivo sobre la ejecución de los contratos de obra pública. El profesor González Pérez, conocedor de la trayectoria profesional del autor, nos informa en el prólogo de las circunstancias que en él

concurrían para haber llevado a cabo con éxito esta importante monografía: su sólida formación jurídica general, el perfecto conocimiento de la normativa y jurisprudencia sobre el contrato administrativo y una práctica cotidiana en el seguimiento del desarrollo, incidencias y resolución de expedientes de contratación de obras públicas, de variada casuística. Por ello ha podido culminar un estudio que, según tan calificado prologuista, «constituye toda una revisión de la doctrina del contrato administrativo, sentando los principios de una nueva construcción que, sin duda alguna, permitirá resolver satisfactoriamente muchos de los problemas que tenemos que resolver acudiendo a instrumentos inadecuados.

Las mutaciones de la sociedad en los albores de la *era posindustrial*, a lo que se suma la circunstancia de un agudo período de crisis, aconseja modificaciones de la fórmula del contrato administrativo. Por otra parte, la profunda estructuración de la Administración pública a todos los niveles —estatal, autónomo y local— postula un cambio de mentalidad hacia el pleno reconocimiento de los cambios que se están produciendo en el campo de la contratación de la obra pública.

Señalamos, para terminar, los méritos de este libro, oportuno e importante, que aparte de su valoración, muy positiva, en el conjunto de la bibliografía jurídica, tiene una destacada significación en el ámbito de la Administración del Estado, singularmente en los Ministerios inversores con gran volumen de contratación. Se echaba de menos hasta ahora una explicación doctrinal que se centrara en la realidad cotidiana de la ejecución del contrato de obra pública, que afecta tanto a los empresarios contratistas como a funcionarios que tienen la misión de dirigir y

responsabilizarse de dicha ejecución. El libro que comentamos llena este vacío y lo hace con una sistematización, claridad y precisión notables. De tal modo que no dudamos será —si ya no lo es— un libro-herramienta, que se tendrá siempre a mano para contar con una opinión autorizada sobre la diversidad de incidencia que se presentan desde que la obra se inicia hasta que se termina y es recibida definitivamente por la Administración.

El autor ha avanzado sustancialmente en la línea crítica de otros estadistas anteriores aportando no sólo una cuidada documentación doctrinal y jurisprudencial (Consejo de Estado y Tribunal Supremo), sino además un conocimiento experimentado en la solución de problemas que, aunque sean técnicos en su raíz, son también jurídicos por estar contemplados en la normativa vigente para la contratación de las obras públicas. Esto se advierte fácilmente en el tratamiento que se da a las fases de re-

planteo y preparación de la ejecución en general, o en los temas básicos y siempre presentes, como son los proyectos reformados, la supresión de las obras, los plazos de ejecución, las certificaciones, prórrogas, liquidaciones, etc.

No nos cabe duda de que se ha cumplido un doble propósito: informar ampliamente a quienes se ocupan de la gestión administrativa de las obras públicas —para ellos el libro es de lectura obligada— y estimular a aquellos que, por conciencia y experiencia jurídica, puedan colaborar en la actualización del Derecho del contrato de obra pública adaptándolo a la realidad de las exigencias de una Administración ágil y descentralizada y de los Contratistas que con ella colaboran en la ejecución de las obras que requiere nuestro desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida de todos los españoles.

OLEGARIO LLAMAZARES

