

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XII

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1953

NUM. 71

Orientaciones generales del nuevo Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales

I. Publicada la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, se creyó indispensable renovar todos los Reglamentos complementarios del Estatuto municipal de 1924, y se designaron diversas Comisiones para llevar a cabo esa tarea. Fuimos nombrados miembros de la que, presidida por el señor Gascón y Marín, tomó a su cargo los ramos de bienes, obras, servicios y contratos, que en un principio se había pensado reunir en un solo texto.

De este modo nos correspondió ser ponente de contratación, y redactar el anteproyecto del Título de esta materia en un Reglamento general, comprensivo de todas las anteriormente apuntadas, que más tarde, por un conjunto de circunstancias que no precisa referir, se convirtió en Reglamento independiente. Nuestro anteproyecto pasó después por otras manos y experimentó numerosas alteraciones, pero las mismas afectaron, en su casi totalidad, al estilo y a la sistemática. El texto definitivo resultó con escasas variantes de fondo, que no alteraron sensiblemente la redacción inicial.

Teniendo en cuenta lo dicho, creemos que es interesante resumir, con visión de conjunto, las ideas básicas que presidieron la preparación del Reglamento, y que fueron desarrolladas en el mismo, sin perjuicio de considerar el tema, con más detalle, en otros trabajos posteriores que tenemos en proyecto.

II. El Reglamento de 2 de julio de 1924, inmediato precedente del que comentamos, ofrecía evidentes y fundamentales imperfecciones, requiriendo una ineludible y urgente reforma. Se inspiraba el mismo, de modo directo, en el Reglamento de 4 de enero de 1883, pasando por las sucesivas Instrucciones de contratación provincial y municipal de 26 de abril de 1900, 24 de enero de 1905 y 22 de mayo de 1923, de tal forma que cada una de ellas no era más que una repetición de la anterior, con simples rectificaciones de detalle, que habían dejado incólume las líneas generales del viejo texto de 1883.

Todo esto había determinado la escasa calidad jurídica del Reglamento de 1924, a lo cual se unía la completa falta de sistematización de sus preceptos; pero a pesar de ello, se estimó que no podía prescindirse, en absoluto, de un conjunto de normas con ochenta años de vigencia, y que valía la pena recoger de las mismas cuanto fuese utilizable, ya que siempre ofrecen graves inconvenientes las innovaciones radicales.

Por otra parte, precisaba corregir la deficiencia fundamental del Reglamento de 1924, y de todos sus precedentes. Regulaban los mismos el trámite de modo exclusivo. Lo sustantivo, lo esencial del contrato, no existía para ellos, por lo cual se estimó necesario llevar al nuevo texto todo cuanto constituye el contenido básico, la caracterización intrínseca de las convenciones en que es parte la Administración pública, que jamás se había intentado en España reunir las sistemáticamente en un texto orgánico, creándose de ese modo un clima propicio a la desorientación, en el que venían desenvolviéndose los juristas y aun los juzgadores. Los preceptos supletorios del Derecho civil resultaban insuficientes para constituir un cauce adecuado a las peculiaridades, cada vez más acentuadas, del contrato administrativo.

El Tribunal Supremo había fijado, indudablemente, en muchos aspectos, tendencias que perfilaban, con trazos bien definidos, las modalidades propias del repetido contrato, y parecía llegado el momento de conceder rango legal a las mencionadas orientaciones, coincidentes en muchos casos con las de la doctrina moderna. Por ello se procuró, en lo posible, que las novedades esenciales que

trae el Reglamento estuvieran respaldadas por una base jurisprudencial de algún volumen.

Los propósitos iniciales fueron más ambiciosos, habiendo llegado a articularse un capítulo especial, que recogía los más importantes contratos particulares, pero después, por diversas razones, se dejó sin efecto esta iniciativa, pensando que muchos de esos contratos podrían encontrar cabida, como modos de gestión, en un futuro Reglamento de Obras y Servicios.

III. Es conocido nuestro criterio sobre la artificiosidad de la distinción entre los contratos en que interviene la Administración pública, según que se trate de servicios públicos o del patrimonio. En realidad, el patrimonio como las exacciones no son más que medios para llevar a cabo las finalidades encomendadas a la Administración—el servicio público—, y tanto el uno como las otras están caracterizadas por el interés general, no debiendo admitirse una desigualdad de tratamiento entre los distintos factores que constituyen los medios materiales de la Administración. La supuesta dualidad contractual no tiene, actualmente, otra realidad jurídica que la determinada por la diferenciación jurisdiccional.

Por estas razones, iniciábamos el anteproyecto de Reglamento con un primer artículo declarando que todos los contratos en que interviniesen las entidades locales, *cualquiera que fuese su naturaleza*, se regularían por el mismo. Prevalcieron los criterios tradicionales, y el artículo de referencia, con un alcance más reducido, pasó a ser una disposición adicional, que aplicaba el Reglamento a los contratos de bienes únicamente en cuanto a su *celebración*, es decir, dejando sometido su contenido a los preceptos del Código civil.

En lo que afecta a la naturaleza del contrato administrativo era notoria la insuficiencia de la simple aplicación del artículo 1.261 del Código civil. A los tres requisitos esenciales—consentimiento, objeto y causa—cuya concurrencia exige el precepto citado para que pueda haber contrato, se agregó otro: la forma, el cumplimiento de las modalidades rituarías previstas por las disposiciones vigentes, marcando de ese modo la diferencia, consagrada por copiosísima jurisprudencia, entre contratos civiles inspirados en el prin-

cipio espiritualista del Ordenamiento de Alcalá, y los administrativos de estricta rigidez formal, indispensable para garantizar los intereses generales.

Era indispensable puntualizar las características particulares del objeto de los contratos en que fueran parte las entidades locales, ya que no resultaba anticuado el concepto que fija el artículo 1.271 del Código civil. Este admite que todas las cosas pueden constituir materia de los mismos, sin más excepción que aquellas que se hallen fuera del comercio de los hombres. En el artículo 8.º del nuevo Reglamento mantuvimos el criterio que habíamos sostenido en un trabajo nuestro («Los Contratos Municipales»; páginas 87 y 88), identificando el objeto contractual con la competencia de la Administración: el contenido del contrato lo constituirán todas aquellas cosas que se hallen encuadradas en la competencia de la entidad pública interesada, es decir, los servicios públicos.

La causa, como elemento esencial del contrato, requería una caracterización específica para determinar su alcance en relación con el servicio público. No ignorábamos las discusiones sostenidas por los juristas en torno de esa noción, y la coincidencia de la mayoría de los autores en que se trata de una concepción artificial, escolástica, que no constituye, propiamente hablando, un elemento distinto del objeto, y de la que sería preferible prescindir; pero no podía desconocerse que admitida la causa por nuestra legalidad vigente, si no la definíamos, de modo adecuado, habría que aplicar, como supletorio, el artículo 1.274 del Código civil, que admite los contratos de mera liberalidad. Por esto redactamos un artículo limitado a decir, escuetamente, que en cuanto a la Administración, «se consideraría el interés público como causa de los contratos». De ese modo proscribíamos de los mismos todos los estímulos meramente gratuitos, esencialmente incompatibles con el interés general y que, sin embargo, se advierten reiteradamente en la gestión de las entidades locales. El precepto proyectado fué, por fin, después de diversas incidencias, al texto definitivo del Reglamento—artículo 11—, pero desfigurado por un concepto restringido y estrictamente crematístico del interés general que le impide, a nuestro juicio, alcanzar la finalidad que nos proponíamos.

IV. La garantía básica de la contratación administrativa es la licitación. La licitación es un procedimiento contradictorio para acumular pluralidad de ofertas y seleccionar la que ofrezca mayores ventajas. Pero para que la licitación resulte eficaz, precisa sujetarla a dos fundamentales principios: publicidad y secreto, es decir, que exista un período previo a la misma en que se conceda la máxima difusión a la oferta de la Administración pública, y que ninguno de los concurrentes pueda conocer las proposiciones ajenas hasta un momento en que sea imposible modificar la propia. Sin esas garantías caería por su base todo el mecanismo discurrido para conseguir los mayores beneficios y evitar las mixtificaciones.

En torno de estos dos principios se había producido copiosa jurisprudencia. Precisaba consignarlos, no sólo de modo expreso, sino con una redacción tal que los individualizase y destacase en toda su importancia. Así figuran en el artículo 18 del Reglamento.

Pero el principio del secreto entrañaba una trascendental consecuencia, que precisaba asimismo puntualizar y destacar con acusado relieve. Nos referimos a la prohibición de toda cláusula de tanteo que permitiese alterar la propia proposición una vez conocidas las de los demás licitadores. Todos los que tengan una experiencia intensa y prolongada de la contratación local habrán de recordar los frecuentes abusos, las corruptelas y las confabulaciones, que han sido posibles a base de esa desdichada cláusula de tanteo, de tan evidente inmoralidad, que venía a desnaturalizar el trámite licitatorio, permitiendo todo género de adjudicaciones caprichosas que resultarán imposibles para lo sucesivo, en virtud del párrafo 5 del artículo 21 del Reglamento.

En cuanto a las modalidades de la licitación representa el Reglamento un evidente progreso sobre todos sus precedentes. A las fórmulas clásicas—subasta y concurso—hubo de agregarse una nueva—el concurso-subasta—establecido en los artículos 307 y 309 de la Ley de Régimen local. Este último precepto nos daba una visión confusa del pensamiento del legislador, que no permitía diferenciar el concurso-subasta del concurso propiamente dicho, y hubo que inspirarse, para desarrollarlo, en el artículo 61 del Reglamento

de Viviendas Protegidas de 8 de septiembre de 1939, el cual regula, con la denominación de subasta restringida, el más característico de los escasos precedentes de la nueva fórmula licitatoria.

Pero las más interesantes innovaciones en estos particulares, no están constituidas por la admisión de un nuevo procedimiento selectivo, sino por haberse determinado, con exactitud, el alcance de las dos formas clásicas, que hasta la publicación del Reglamento que comentamos no habían logrado encontrar, ni en la legislación ni en la jurisprudencia, expresiones concretas que las caracterizaran claramente. En lo sucesivo, no podrá subsistir el confusionismo producido por una jurisprudencia vacilante. Tenemos en el Reglamento dos definiciones precisas: la subasta, tipo único expresado numéricamente, y adjudicación automática a la oferta de mayor beneficio económico; el concurso, posibilidad de tipos múltiples y adjudicación a la mayor ventaja apreciada de modo discrecional, sin tenerse que sujetar, necesariamente, a la de carácter económico.

Respecto a las formalidades licitatorias, se creyó oportuno mantener el trámite del Reglamento de 1924 que, a pesar de su casuismo machacón, acumulaba sólidas garantías para el logro de la finalidad perseguida. Se simplificó, desde luego, ese trámite en la forma siguiente:

1.º Liberando el contenido del Pliego de condiciones, que establecía el artículo 6 del antiguo Reglamento de numerosas cláusulas, en realidad impertinentes, pues no ofrecían carácter contractual, siendo obvio que en el Pliego no deben ir otros particulares que los que determinen el contenido del contrato.

2.º En la constitución de la Mesa, por la supresión del delegado de la Corporación, absolutamente inoperante e innecesario. Actuará en lo sucesivo el Presidente, sin otra compañía que la del fedatario.

3.º Se suprime, para el acto de la apertura de proposiciones, el procedimiento abreviado previsto en el artículo 14 del Reglamento de 1924. Quiso el mismo significar una simplificación, pero en realidad no lo era, pues obligaba a la primera autoridad local a permanecer media hora en cada subasta, esperando la llegada de

los licitadores, y prácticamente resultaba más perturbador que el sistema de presentación de pliegos en las oficinas.

V. En cuanto a la eficacia de los contratos, se ha establecido en el artículo 48 del Reglamento una norma fundamental, que a primera vista parecerá en pugna con el principio de la esencialidad de la forma a que hemos hecho referencia anteriormente: la formalización escrita es preceptiva, pero la omisión de este requisito no invalida la obligación.

Con la solución adoptada se sigue el criterio de la jurisprudencia y por otra parte debe tenerse en cuenta que una vez perfeccionado el contrato y cumplidas en el mismo todas las garantías rituales no resultaba aconsejable desorbitar el alcance de las mismas, privando de eficacia a la obligación, por un detalle completamente adjetivo.

En la primitiva redacción del Reglamento se llevaba a sus últimas consecuencias lo dispuesto en el apartado b) del artículo 341 de la Ley de Régimen local, según el cual es el Secretario «fedatario de todos los actos y acuerdos» de la Corporación respectiva. Ello implicaba la autorización, por dicho funcionario, de todos los contratos y por de contado de todo el trámite de apertura de pliegos en las licitaciones.

Esto no fué aceptado en las discusiones de la Comisión. La intervención del Secretario quedó reducida a las actas de las licitaciones, por determinar así expresamente el artículo 318 de la Ley y se extendió a la autorización de los contratos que no excediesen de 250.000 pesetas (art. 49), siguiendo el precedente de la Ley de Contabilidad en su última reforma.

En diversas publicaciones periódicas se ha combatido la intervención del Secretariado de Administración local en la autorización de los actos licitatorios y contratos derivados de los mismos, con el argumento simplista de que ante los intereses encontrados de dos partes debe ser una tercera neutral—el Notario—quien intervenga, y no un asalariado de una de ellas, razonamiento este desprovisto de valor, como justifican los siguientes argumentos:

1.º Que el Secretario es el funcionario público a quien la ley atribuye la fe pública administrativa.

2.º Que no estamos ante intereses encontrados de dos partes en igualdad de circunstancias, sino frente al interés general personificado por la Administración pública y el particular del contratista, ocupando aquélla con relación a este último, la postura privilegiada que es característica peculiar del contrato administrativo.

3.º Que el Secretario da fe, de modo exclusivo, por razón de su cargo, de un sinnúmero de cuestiones en que se halla afectado el interés particular y autoriza, como hemos visto, los contratos cuya cuantía no resulte superior a 250.000 pesetas (50.000 en el Reglamento de 1924), por lo cual es evidente que no existe ningún fundamento de principio que impida la plena actuación secretarial en la contratación, sino meras razones de oportunidad.

4.º Que la actuación del Notario en la contratación administrativa es meramente formal y episódica, puesto que no afecta a la perfección del contrato, sino que se produce con referencia a un contrato ya firme y de redacción inalterable, quedando reducida, de modo exclusivo, a operar sobre las certificaciones que libre el Secretario—del Pliego, de la adjudicación definitiva, de la constitución de la fianza, de la personalidad del Presidente—, limitándose a aceptar como bueno y a reproducir literalmente lo que en esos documentos se exprese.

Manteniendo la intervención notarial para los contratos de mayor importancia, el Reglamento ha simplificado las modalidades de formalización establecidas por el de 1924, aclarándose la confusa redacción del artículo 19 del antiguo Reglamento. Se ha eliminado la extraña fórmula del párrafo primero del mismo, que reducía, en determinados casos, la formalización del contrato, a una simple certificación expedida por el Secretario. Se han mantenido tres sencillos procedimientos de expresión del contrato, según la importancia del mismo: la escritura notarial, el instrumento escrito autorizado por el Secretario y el simple oficio de comunicación del acuerdo, con el conforme del contratista en el duplicado.

VI. Respecto a la garantía, contiene el nuevo Reglamento importantes novedades en relación con todos sus precedentes. En

primer lugar, se han puntualizado debidamente los principios básicos en esta forma :

1.º Obligtoriedad. Como es sabido, las garantías civiles tienen carácter convencional y voluntario ; las administrativas son de carácter preceptivo. Así lo declaran los artículos 72 y 73 del Reglamento.

2.º Sustancialidad. Los derechos civiles de garantía, tanto los reales como los personales, mantienen, en todo momento, su carácter de accesorios y su existencia no influye sobre la validez del contrato principal, que se desenvuelve con independencia de los mismos. En las garantías contractuales administrativas, la situación es totalmente distinta. Entre la obligación principal y la accesoría no existe un simple paralelismo, sino que esa accesoriedad desaparece y la subsistencia del contrato principal depende, esencialmente, de la existencia del secundario. Esta circunstancia ha sido perfectamente determinada, llevándola a sus últimas consecuencias por el artículo 73-2 del nuevo Reglamento, según el cual «carecerán de eficacia los contratos en que dicha garantía no apareciese constituida reglamentariamente»; y completada por el 74-2, al declarar que «en caso de garantía prestada por tercero éste no podrá utilizar el beneficio de excusión a que se refieren los artículos 1.830 y concordantes del Código civil».

3.º Inembargabilidad. Según el artículo 91 «ningún Tribunal ni Autoridad podrá decretar la intervención o el embargo de las garantías provisionales o definitivas ... sino para el supuesto de que ... queden cubiertas y liquidadas todas las responsabilidades ... que nazcan de los contratos».

En cuanto a las modalidades de la garantía, se han mantenido —con una técnica jurídica más adecuada—todas las contenidas en el Reglamento de 1924—metálico, valores públicos y créditos liquidados por la Corporación interesada a favor del contratista—pero ampliándose los mismos con tres nuevas formas del mayor interés, que consideraremos brevemente :

1.º La hipoteca. Al introducir en el Reglamento este género de garantía no se ha hecho más que dar eficacia a un precepto legal, que durante mucho tiempo había quedado incumplido. Tanto

el artículo 168 del Reglamento de la Ley Hipotecaria de 1909, como el mismo número del vigente, reconocen una hipoteca legal en favor del Estado, de las provincias y de los pueblos «sobre los bienes de los que contraten con ellos», disponiendo el artículo 193 del texto de 1946, al igual que su precedente, que esa hipoteca se constituiría «en la forma que prescriban los Reglamentos», sin que éstos hubieran llegado nunca a ocuparse del problema. En trance de resolverlo, no se creyó aconsejable considerar a los bienes inmuebles como un elemento más de garantía junto con los clásicos, pues ello hubiera privado a la misma de la agilidad que es indispensable en la contratación administrativa. Por esto, se estimó preferible otorgarle una categoría subsidiaria, para responder de aquellas responsabilidades que no quedaran cubiertas por la garantía principal. Así lo ha determinado el artículo 83, estableciendo el que le sigue el procedimiento para constituir la mencionada hipoteca.

2.º Fianza personal. La admite el artículo 79 en las pequeñas localidades, para los contratos de escaso volumen. Esta forma fué regulada por el Reglamento de 1883, habiendo sido suprimida por la Instrucción de 1900, y se estimó aconsejable su restablecimiento para solventar las evidentes dificultades que ocasionaba en el ambiente rural la utilización de los valores públicos.

3.º La retención del importe de las certificaciones de abono al destajista, reconociéndose así una práctica bastante corriente.

Respecto a la cuantía de la fianza, se ha llevado al Reglamento la fórmula establecida por la Ley de 17 de octubre de 1940, con una variante sustancial: los tipos rígidos de la misma han sido sustituidos por otros flexibles, que permitirán a las Corporaciones locales acomodar la garantía a las circunstancias de cada caso.

Los efectos de la fianza quedaban muy desdibujados en la ley anterior al vigente Reglamento, y la jurisprudencia tampoco había logrado mayores precisiones. Las nuevas normas aclaran la situación, a base de dos principios bien determinados:

1.º La garantía constituye cláusula penal del contrato; se pierde aquélla, íntegramente, en los casos de resolución por incumplimiento, sin que precise liquidación de perjuicios (art. 97-1.º).

2.º La garantía no determina el límite máximo de las responsabilidades económicas del contratista, las cuales pueden hacerse efectivas sobre la totalidad de los bienes del deudor (art. 91-1.º).

VII. Los problemas del cumplimiento de los contratos han sido ampliamente regulados en el nuevo texto reglamentario. Con anterioridad al mismo, la legislación local carecía de normas concretas sobre la materia, y las referentes a obras públicas del Estado son escasas, presentan muchas lagunas, y no ofrecen la precisión científica deseable.

El artículo 51 del Reglamento de 1953 ha establecido, como básico en la materia, el principio de inalterabilidad de los contratos, que coincide, en cierto modo, con el criterio civilista expresado por el artículo 1.091 del Código civil. Pero esa coincidencia inicial está desvirtuada por diversas normas complementarias, que puntualizan debidamente las características especiales del contrato administrativo.

A) *La novación.*—En la órbita civil la voluntad de las partes puede, en cualquier momento, alterar la convención establecida, tal como lo determina el artículo 1.203 del Código. El citado artículo 51 del Reglamento consigna el criterio opuesto, mantenido por copiosa jurisprudencia. En el contrato local la novación no existe—salvo las excepciones de carácter personal que autoriza el artículo 52—teniendo en cuenta que los mismos «sólo podrán modificarse mediante nueva licitación», y ello era lógico, puesto que, de no ser así, podrían burlarse todas las garantías establecidas y hacer posible todas las confabulaciones, simplemente con establecer de modo inicial bases inasequibles y novadarlas más tarde.

B) *El riesgo.*—El principio de la inalterabilidad de los contratos obliga a las partes a asumir el riesgo derivado de los mismos. Pero este criterio no puede ser absoluto sin resultar arbitrario. Ahora bien, las soluciones civiles y las administrativas difieren de modo esencial, tal como indicamos:

a) En el Código civil, según el artículo 1.105, «fuera de los casos expresamente mencionados en la Ley y de los en que así lo determine la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, prevenidos, fueran inevi-

tables». Es decir, que la fuerza mayor sólo se presta si ello se ha determinado previamente de modo concreto.

b) En la contratación administrativa, predomina una orientación radicalmente opuesta: el contratista responde de todos los riesgos, cualquiera que sea su naturaleza, salvo aquellos que la Ley exceptúe de modo expreso. Este es el principio denominado del «riesgo y ventura», básico en el contrato administrativo español. Lo determina el artículo 42 del Pliego de Obras Públicas de 1903, en el cual se han inspirado los Pliegos y Reglamentos generales de los diversos Departamentos, y el número 6 del artículo 6.º del Reglamento de 1924, este último de modo impreciso y sin enumerar las excepciones. El Reglamento de 1953, en su artículo 57, enmienda esas deficiencias y regula la materia de acuerdo con la fórmula clásica del Pliego de 1903.

C) *Las modificaciones unilaterales obligatorias.*—El principio de la inalterabilidad del contrato administrativo ofrece otras excepciones más características. Se trataba de aquellos casos en que quiebra el criterio civil de la igualdad de las partes, establecido por el artículo 1.256 del Código, según el cual «la validez y el cumplimiento de contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes». Esto no prevalece en el contrato administrativo, porque al situarse uno frente a otro el interés general y el privado, domina el primero. En dicho contrato las partes son desiguales, la Administración se impone al particular, y puede decretar modificaciones unilaterales del contrato, de cumplimiento forzoso para el contratista. Se han recogido en el Reglamento de 1953 los siguientes casos:

a) Variaciones de detalle que no alteren sustancialmente las condiciones ni los precios (art. 53). Se inspira este precepto en los artículos 11, 12 y 31 del Pliego de 1903.

b) Variaciones que, sin introducir nuevos elementos en el proyecto inicial, modifiquen la cantidad de los mismos, siempre que ello no represente una alteración, por exceso o defecto, en una de la quinta parte del Presupuesto (art. 54-a). Procede esta cláusula de los artículos 46 y 52 del citado Pliego.

c) Llevamos a la redacción primitiva del Reglamento una cláusula

sula que admitía la modificación unilateral del contrato «en casos de peligro para el orden o seguridad públicos, con carácter preceptivo para el contratista, que deberá ser indemnizado de los perjuicios que se le ocasionen». Deducíamos así las últimas consecuencias del principio de la desigualdad contractual y del absoluto predominio del interés público, que la doctrina ha reconocido y que la legalidad y la jurisprudencia española puntualizan reiteradamente. Podemos citar, en este sentido, los artículos 53 del Pliego de condiciones generales para la contratación del Ejército, de 1919, el 7 del de Telecomunicación, de 1943, y, especialmente, el 201 del Reglamento para la contratación de la Marina, de 1904; junto con las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1908, 25 de noviembre de 1911, 17 de diciembre de 1927 y 4 de julio de 1936. El artículo 55 del Reglamento de 1953 altera la indicada redacción primitiva del mismo con un inciso que la desvirtúa totalmente al exigir que la modificación «habrá de ser aceptada por el contratista».

D) *Las prórrogas.*—En los artículos 58 y 59 se han determinado los casos en que son posibles las prórrogas:

a) Por causa justificada, no imputable al contratista; y

b) Cuando se trate de evitar la interrupción de servicios permanentes al finalizar un contrato, siendo este último caso reproducción de lo dispuesto en el número 12 del artículo correspondiente del Reglamento de 1924.

VIII. Al regular las responsabilidades de los contratos, el Reglamento de 1924 y la mayor parte de la legislación de Obras Públicas parecía orientarse, de modo exclusivo, a puntualizar las que quedaban a cargo del contratista, sin aludir para nada a aquellas que correspondían a la Administración, dando la impresión de que esta última aparecía relevada de las mismas. No faltaban, sin embargo, normas determinantes de la reciprocidad de estas obligaciones, entre las que pueden citarse los artículos 185 y 204 del Reglamento de contratación de la Marina, el 18 de la Ley de Contabilidad y diversas sentencias del Tribunal Supremo.

Se consideró indispensable aclarar esta situación confusa, con

preceptos concretos que puntualicen las dos bases fundamentales del problema :

a) El principio general de la reciprocidad de la obligación de indemnizar daños y perjuicios, por reproducción casi literal del artículo 1.101 del Código civil.

b) Las diferencias de aplicación del mismo, derivadas de la situación privilegiada de la Administración, siguiendo la tendencia marcada por los artículos 31 y 32 del Reglamento de 1924. En su virtud, y según dispone el artículo 93 del de 1953, se producirán dos situaciones distintas, según que la responsabilidad haya de recaer sobre el contratista o sobre la Corporación local : en el primer caso fijará la entidad municipal, por sí misma, la indemnización que le corresponda ; en el segundo, el interesado se limitará a solicitarlo de la Corporación, siempre, claro está, sin perjuicio del correspondiente recurso en vía jurisdiccional.

IX. Las diferencias más acusadas entre la primitiva redacción del Reglamento y su texto definitivo, las contiene el Capítulo VI de este último, al regular los problemas de extinción contractual. Digamos, para empezar, que en ambas redacciones se creyó conveniente omitir las cuestiones referentes a la nulidad, por estar las mismas suficientemente desarrolladas en las normas generales que afectan al régimen jurídico de las Corporaciones locales. Se ha limitado el Reglamento de 1953 a hacer algunas alusiones de pasada—artículos 6, 10, 21 y 25—a ciertos casos en que la nulidad es procedente.

Las más acentuadas discrepancias se produjeron al enfocar las cuestiones terminológicas relacionadas con otras formas de extinción contractual : con la denominada rescisión, principalmente. Era lógico que así ocurriese, puesto que la contratación administrativa carece, en muchos casos, de una nomenclatura propia, limitándose a tomar de prestado, del Derecho civil, términos peculiares a otras instituciones, por lo cual había de producirse una zona de evidente confusiónismo.

Conocíamos, naturalmente, el estado actual de la cuestión, incluso el interesante trabajo de Gascón Hernández publicado en la «Revista de Estudios Políticos». Es evidente que la modalidad ex-

tintiva denominada «rescisión» por casi todos los Reglamentos que regulan el contrato administrativo, discrepa a fondo, por sus orígenes y por sus efectos, de la institución civil de igual nombre a que se refieren los artículos 1.290 a 1.299 del Código.

Meditamos sobre la conveniencia de intentar rectificaciones terminológicas, pero después de madura reflexión nos pronunciamos por mantener la situación existente, puesto que considerábamos arriesgado alterar una vieja situación consagrada de modo unánime por los Reglamentos y por la jurisprudencia tanto más cuanto que no estábamos seguros de que el nuevo término que pudiéramos introducir aportase mayor precisión y claridad que el que venía utilizándose. Por otra parte, aliviaba nuestra preocupación el pensar que las deficiencias de la legislación vigente en España eran generales, y que ni la *resiliation* francesa, ni la *Auflösung* germánica alcanzaban la exactitud terminológica que postulábamos.

Pero al dársele los últimos retoques al Reglamento de 1953, se sostuvo un criterio distinto. El aludido Capítulo VI del mismo siguió regulando casos casi idénticos a los que inicialmente consignamos en él, pero en su nomenclatura se utilizaron tres distintos términos :

a) Resolución, aplicado a la rescisión clásica por infracciones contractuales (arts. 65, 66, 85, 94 y 97).

b) Denuncia, en diversas situaciones que pueden recogerse bajo el común denominador de no existir la mencionada infracción por ninguna de las partes (arts. 6, 54, 68 y 70). Es característica la que determina este último artículo. Nosotros autorizábamos, en la redacción primitiva, el desistimiento por conformidad de ambas partes, basándonos en una constante jurisprudencia, entre la que podemos citar las sentencias de 7 de marzo de 1901, 19 de febrero de 1903 y 12 de febrero de 1910. El texto definitivo no acepta ese criterio, pero admite en el artículo 70 el desistimiento unilateral de la Administración, al que denomina denuncia, después de haber rechazado en el 55 las modificaciones unilaterales en caso de peligro para el orden o para la seguridad públicos.

c) Rescisión. Mantiene el Reglamento este término en el epí-

grafe del Capítulo VI, y en los artículos 2-e y 71, pero omite el asignarle contenido, no pudiendo deducirse qué casos habrán de comprenderse, en lo sucesivo, bajo esa denominación, y qué alcance se atribuye a la misma.

FERNANDO ALBI,
Secretario de la Diputación
Provincial de Alicante