

contencioso-administrativa (de la LJCA de 1956 a la LJCA 1998) a la luz de la Constitución española y la jurisprudencia constitucional. El autor no deja un cabo suelto y agota el estudio. Una vez realizado el estudio general lo aplica al ámbito urbanístico.

Merece enfatizar el impresionante análisis jurisprudencial que le permite tener una toma de tierra y evitar conclusiones generalistas, muchas veces alejadas de la realidad práctica y jurisprudencial. Por ejemplo, el autor afirma, después de un estudio casuístico completo, que en el ámbito urbanístico y bajo la aplicación de la LJCA 1956 se otorgaba la suspensión cautelar en un 20% de supuestos, pasa pasar, bajo la vigencia de la LJCA 1998, a un 47,97% (pág. 246). El profesor Chinchilla Peinado reformula la afirmación jurisprudencial sobre el carácter excepcional de la suspensión derivado de la primacía del interés general incorporado en el plan urbanístico, habida cuenta la consideración del interés del planeamiento para la comunidad frente al interés particular del recurrente (pág. 269), y concluye que a pesar de que en el ámbito de la tutela cautelar frente a instrumentos urbanísticos se puedan mantener externa y formalmente los axiomas hermenéuticos tradicionales en materia de justicia tutelar (carácter excepcional, prevalencia del interés público en la ejecución del plan), lo cierto es que en el fondo (y en la práctica judicial real), sí se ha producido un significativo cambio que ha incorporado los postulados constitucionales de la tutela cautelar, al menos cuando lo que se encuentra en juego son otros intereses públicos (pág. 272).

En fin, una magnífica monografía de lectura y cita obligatoria.

Felipe Iglesias González  
Universidad Autónoma de Madrid

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES: *La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos*, Madrid, Iustel, 2025, 246 págs.

Entoné hace años una elegía al principio de riesgo y ventura. Se extendía en España un panorama amplio de resolución de contratos público, tales como el proyecto «Castor», la quiebra de concesionarios de autopistas paralizaron las obras de infraestructuras convenidas... y todo ello, además, ahondó de manera sustancial el agujero ya profundo de deuda pública. Ese fue mi lamento en «las desventuras del dinero público», al advertir cómo un principio jurídico clásico encontraba tantas singularidades en la contratación administrativa.

De ahí que, al conocer la reciente aparición de la monografía del profesor Fernández Farreres sobre la distribución de los riesgos durante la ejecución de los contratos públicos, leyera con interés su análisis jurídico.

El autor nos presenta desde el primer momento qué esquema seguirá su discurso, a saber: determinar cuáles son las reglas de reparto de los riesgos y si son disponibles por la Administración con el fin de señalar si son necesarios algunos retoques y cuáles podrían ser los términos de las reformas. La lectura íntegra de este libro no defrauda.

Inicia su exposición recordando cómo se ha delimitado esta clásica locución del «riesgo y ventura» por la doctrina jurídica; cómo han pulido los tribunales de justicia su significado y alcance ante los numerosos conflictos que han conocido. Sabemos que este principio se ha mantenido prácticamente inmutable a pesar de las numerosas reformas de la legislación de contratos y del mismo depende la naturaleza jurídica de los contratos, el transparente desenvolvimiento de la competencia entre los empresarios, así como la estabilidad financiera.

A partir del segundo capítulo el profesor Fernández Farreres utiliza su fino bisturí para penetrar en el análisis minucioso de las excepciones a ese principio básico: cuál es la justificación de que una situación de fuerza mayor, así como una actuación considerada como *factum principis*, desplacen la invocación de tal principio, qué distinto alcance tienen tales circunstancias en cada una de las modalidades de contratos administrativos, qué consecuencias peculiares se desenvuelven. Tras la lectura de esas páginas conocemos una argumentación minuciosa e ilustrativas consideraciones personales del autor, como también el enorme esfuerzo que ha realizado a la hora de sintetizar y comentar numerosos pronunciamientos jurisprudenciales.

Resultan enriquecedoras para la reflexión y el debate las propuestas específicas de reforma que concreta. Entre otras, destaco en este momento que, con relación a la fuerza mayor, insiste en la conveniencia de extenderla a todos los contratos administrativos. Las situaciones catastróficas pueden afectar al contenido de las prestaciones de otros contratistas. Igualmente sería oportuno precisar con agudeza aquellos otros hechos que trastocan, de manera similar a las graves catástrofes naturales, el adecuado cumplimiento de los contratos.

Las situaciones de *factum principis* también deberían extenderse al régimen jurídico de todos los contratos públicos. El marco jurídico ha de ser similar, ha de basarse en los mismos criterios generales, con independencia de las modalidades de contratación administrativa. Por ello propone —con lo que coincido— que tal excepción habría que admitirse ante el ejercicio de potestades públicas de otras Administraciones, distintas a la contratante, y que incidan de manera determinante en las prestaciones del contratista, en el cumplimiento de sus obligaciones. Una consideración que ha de ponderarse en el contexto de las circunstancias que concurren y que tiene relación, como expone el autor con posterioridad al final de este capítulo, con otra pauta clásica de la contratación administrativa, la denominada «cláusula de progreso».

Porque esa tradicional obligación de incorporar los avances técnicos ha de ser objeto de un escudriño cabal en cada caso. Los avances técnicos son continuos, en algunos sectores adelantan con notable celeridad, y, sobre todo, incrementan

de manera significativa los costes del adecuado desenvolvimiento del contrato. Lo estamos viendo con el constante incremento de nuevas obligaciones a los empresarios en el ámbito de la ciberseguridad.

El capítulo tercero aborda el análisis de los «riesgos imprevisibles» y comienza recordando cómo fueron estudios doctrinales y criterios jurisprudenciales los que consolidaron esta excepción al principio de riesgo y ventura, pues la legislación de contratos únicamente los mencionaba dentro del régimen jurídico de la modificación de los contratos. El autor utiliza con maestría el escalpelo al comentar la jurisprudencia más representativa, así como al señalar las circunstancias que han de ponderarse para interpretar correctamente los imprevistos. De ahí que proponga una mejor concreción de los presupuestos que permitan delimitar aquellos riesgos realmente imprevisibles, así como el establecimiento de previsiones que mitiguen esa inexistencia del derecho a una indemnización.

Y es que el régimen vigente de la revisión de precios, al que también se dedican varias páginas, no responde a situaciones ante perjuicios imprevistos y, sobre todo, genera desigualdades entre las diversas modalidades de contratistas.

Desigualdades que también aparecen al atender a las consecuencias del ejercicio del *ius variandi* por parte de la Administración contratante. Una cuestión a la que está dedicado el contenido del capítulo cuarto y donde, tras el riguroso examen del régimen jurídico, así como el comentario de las sentencias más destacadas, insiste el autor en la falta de una previsión legal que reconozca con carácter general el derecho a indemnización ante esas modificaciones ciertamente significativas, acordadas de manera unilateral por la Administración, y que generan perjuicios económicos reales al contratista. Ha de reformarse la ley en este punto. Resulta inexcusable reconocer una indemnización al contratista cuando la modificación unilateral del contrato le ha generado un perjuicio económico trascendente.

Junto a ese añadido legal, también propone una supresión: eliminar las menciones relativas al «mantenimiento del equilibrio económico financiero» en las concesiones de obras y servicios porque, a su juicio, resultan innecesarias al ser la agregación de todas las excepciones al principio de riesgo y ventura. Personalmente reflexionaré sobre tal propuesta porque, en mi modesto entender, tiene sus ventajas conservar esta tradicional expresión sobre la que gira la relación económica de muchos contratos.

No concluye aquí el análisis de las distintas excepciones al principio de riesgo y ventura porque, como sabemos, diversas circunstancias han movido al legislador a introducir algunas especialidades y peculiaridades. Tal es el caso de cómo se han otorgado garantías a favor de algunos contratistas, en principio con la finalidad de facilitar la cuantiosa financiación necesaria para afrontar las primeras inversiones, lo que genera el riesgo de desincentivar una adecuada gestión financiera, un control de los gastos y que puede llevar a que sean ejecutados generando un enorme perjuicio a las arcas públicas. Aspectos sobre los que el autor nos ofrece su análisis y opinión en el capítulo quinto, dedicando el sexto a comentar las

medidas específicas y desiguales que se adoptaron durante la pandemia, así como la jurisprudencia más relevante, con lo que concluye el primer objetivo que se había marcado: determinar cuáles son las reglas de reparto de los riesgos.

Porque el profesor Fernández Farreres nos había anunciado en las primeras páginas otro propósito de estudio, lo recuerdo: si tales reglas son disponibles por la Administración amparándose en el postulado de la libertad de pactos. Tales consideraciones se contienen en el último capítulo, donde, con idéntico rigor, describe el marco en el que se encorseta tal libertad de pactos, cómo ha sido examinada por la doctrina y ajustada por los tribunales. La realidad nos ofrece situaciones espinosas, pues la posición de la Administración, así como la dura competencia en los mercados, hace que algunos contratistas asuman más riesgos sin una adecuada compensación, que renuncien, por ejemplo, a la percepción de intereses, a las mejores y a los excesos en las inversiones realizadas en las obras, en la prestación de sus servicios. Ha de analizarse hasta dónde puede reducirse la posición de un empresario, qué derechos ha de permitirse su renuncia. Pues de su estabilidad financiera depende no solo el correcto desenvolvimiento del contrato, también la salud económica de su empresa, el mantenimiento de puestos de trabajo, la consolidación de unos mercados...

En consecuencia, la libertad de pactos puede modular algunos riesgos, ha de admitirse cierta flexibilidad para que, teniendo en cuenta las especiales particularidades de cada contrato, se puedan redistribuir ciertos riesgos. Pero sin que ello suponga una degradación, que mengüen y se encojan las garantías de los contratistas ante la posición «privilegiada» de la Administración.

Aunque las consideraciones del autor concluyan, sin duda, este libro será objeto de sucesivas consultas porque es abundante la información y son sugerentes las consideraciones que contiene. Confiamos que también lo lean quienes han de reformar la legislación de contratos.

*Mercedes Fuertes*

Catedrática de Derecho Administrativo

**JOSÉ MARÍA GIMENO FELIÚ:** *Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de estrategia y el valor de los resultados*, Madrid, Marcial Pons, 2024, 230 págs.

Es un hecho ampliamente reconocido que la contratación pública se erige como un instrumento de primer orden para el desarrollo económico y la implementación de políticas públicas. Según el informe publicado por la OIRESCON en 2024, *Las cifras de la contratación pública en 2023*, el gasto en contratación pública en España representó en dicho ejercicio el 11,55% del Producto Interior Bruto y el 24,87% del gasto público total. Estas cifras, de especial relevancia,