

Nº 25
Primer trimestre 2021

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 25. Marzo 2021



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 24

Diciembre 2020

<http://gabilex.castillalamancha.es>

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

COMITÉ CIENTÍFICO



D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

| | |
|-------------------------------|----|
| EDITORIAL | |
| El Consejo de Redacción | 11 |

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

| | |
|---|-----|
| POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LAS MEDIDAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA | |
| D. Alfonso Sánchez García | 15 |
| ACERCA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA EN MATERIA DE TRÁFICO | |
| D. Francisco Negro Roldán | 93 |
| RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE GOBIERNO | |
| D. José Joaquín Jiménez Vacas..... | 149 |
| ACOSO LABORAL EN EL ÁMBITO FUNCIONARIAL: CUESTIONES PROCEDIMENTALES Y PROCESALES. EL DERECHO DE ADAPTACIÓN DE JORNADA PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SU REDACCIÓN EN EL RDL 6/2019 | |
| D. Cecilia Alvarez Losa y D. Juan José González López | 183 |



LOS SERVICIOS A LAS PERSONAS: LA ADJUDICACIÓN
DIRECTA COMO ALTERNATIVA AL CONCIERTO SOCIAL
D^a Arantza Martín Egaña 250

LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR
EN LOS PROCESOS DE MEDIACIÓN
D^a María Maldonado Araque.....353

CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN ESPAÑA:
IMPUNIDAD Y DERECHO INTERNACIONAL
D^a María del Mar Imaz Montes.....418

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ESPACIO EUROPEO
DE INVESTIGACIÓN
D. Antonio Maniatis.....477

MECANISMOS DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE
OBRAS PÚBLICAS
D. Jans Erik Cavero Cárdenas..... 493

BASES DE PUBLICACIÓN 544



EDITORIAL

En el número 25 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a dos trabajos de la sección internacional, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el trabajo de D. Alfonso Sánchez García con el artículo que lleva por título "Posibilidades y límites de las medidas de cooperación y coordinación interadministrativa en materia de contratación pública electrónica". El autor aborda con maestría como la interoperabilidad constituye un elemento de carácter "básico, estructural y esencial" de la administración electrónica y, en consecuencia, de la contratación pública electrónica.

A continuación, D. Francisco Negro Roldán analiza en un interesante y profuso trabajo la actualización de las competencias de Navarra en materia de tráfico.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. José Joaquín Jiménez Vacas que aborda el Régimen de los órganos colegiados de Gobierno.

Cecilia Alvarez Losa y Juan José González López en su artículo "Acoso laboral en el ámbito funcional: cuestiones procedimentales y procesales" analizan con brillantez las cuestiones procedimentales y procesales



más relevantes, que pueden plantearse en relación con el acoso laboral en el ámbito del empleo público.

D^a. Arantza Martín Egaña analiza pormenorizadamente los servicios a las personas: la adjudicación directa como alternativa al concierto social.

D^a María Maldonado Araque profundiza en un gran trabajo sobre la protección del interés superior del menor en los procesos de mediación.

D^a María del Mar Imaz Montes cierra la sección nacional con el artículo Crímenes de lesa humanidad en España: Impunidad y Derecho Internacional.

Por último, la sección nacional se cierra con dos trabajos, uno, de D. Antonio Maniatis que hace una reflexión sobre la contratación pública en el Espacio Europeo de Investigación y otro, de D. Jans Erik Cavero Cárdenas con el trabajo titulado "Mecanismos de control en la ejecución de obras públicas", un interesante artículo en el que aborda la contratación pública de obra, centrándose el autor específicamente en la fase de ejecución contractual

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN INTERNACIONAL
COORDINADA POR JAIME
PINTOS SANTIAGO**

ARTÍCULOS DOCTRINALES



MECANISMOS DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

CONTROL MECHANISMS IN THE PERFORMANCE OF PUBLIC INFRASTRUCTURE

D. Jans Erik Cavero Cárdenas

Especialista en Contrataciones del Estado - Perú

Resumen: En la gestión del abastecimiento se pueden presentar problemas que impiden contar con un contrato adecuado para el cumplimiento de la finalidad pública que busca toda contratación pública. Estos problemas pueden identificarse en la fase de actos preparatorios, en la de selección y adjudicación, así como en la ejecución contractual, afectando de manera distinta al proceso de contratación en su conjunto, según el nivel de incidencia e intensidad que presenten.

Bajo esta perspectiva, el presente estudio aborda la contratación pública de obra, centrándose específicamente en la fase de ejecución contractual. La atención a este objeto contractual se justifica por: el volumen de recursos públicos que compromete, la complejidad que supone debido al involucramiento de aspectos técnicos y parámetros constructivos, y una especial inquietud por un objeto contractual que, al parecer, ha merecido poca atención del Derecho Administrativo y de la propia literatura académica ajena a la ingeniería.



Es así que a lo largo del estudio identificamos algunos aspectos de la ejecución de obra cuya funcionalidad será relevante para contar con infraestructura bien ejecutada, dentro de los plazos previstos, reduciendo los riesgos previsibles y garantizando el buen uso de los recursos del Estado. Asimismo, describimos las contingencias que aquejan la ejecución contractual y planteamos algunos mecanismos de control enfocados principalmente en la supervisión de obra o dirección facultativa como agente responsable del contrato.

De esta manera, no sólo aportamos diagnóstico en el sentido de identificar y describir la problemática detectada en la ejecución de obra, sino que también alcanzamos propuestas sobre cómo minimizar riesgos, a efectos de que el operador económico cumpla sus prestaciones contractuales, ciñéndose al expediente técnico, los pliegos y las especificaciones técnicas.

Palabras claves: Control, ejecución de obra, infraestructura pública, contratación pública, supervisión de obra, gestión pública, compras estatales.

Abstract: In the management of supply, problems may arise that prevent having an adequate contract for the fulfillment of the public purpose that all public procurement seeks. These problems can be identified in the preparatory phase, in the selection and award phase, as well as in the contractual execution, differently affecting the contracting process as a whole, depending on the level of incidence and intensity that they present.

From this perspective, the present study deals with public contracting of works, specifically focusing on the contractual execution phase. Attention to this contractual object is justified by: the volume of public



resources that it involves, the complexity that it supposes due to the involvement of technical aspects and construction parameters, and a special concern for a contractual object that, apparently, has received little attention from the Administrative Law and academic literature from outside engineering.

Thus, throughout the study, we identified some aspects of the execution of the work, the functionality of which will be relevant in order to have a well-executed infrastructure, within the foreseen terms, reducing the foreseeable risks and guaranteeing the proper use of State resources. Likewise, we describe the contingencies that affect the contractual execution and we propose some control mechanisms focused mainly on the supervision of work or optional management as the agent responsible for the contract.

In this way, we not only provide a diagnosis in the sense of identifying and describing the problems detected in the execution of the work, but we also reach proposals on how to minimize risks, so that the economic operator complies with its contractual services, adhering to the technical file, the specifications and the technical specifications.

Key words: Control, work execution, public infrastructure, public procurement, work supervision, public management, public purchases.

Sumario: Introducción.-. I. Hacia una delimitación conceptual del control en obras públicas.-. II. El papel de la supervisión de obra o dirección facultativa.-.III. El riesgo de las puertas giratorias en la contratación de obra.-. IV. El control previo del expediente técnico de obra.-. V. El control de las modificaciones contractuales en la ejecución de obra.-. VI. El diseño y construcción como alternativa de control.-. Conclusiones.



Introducción

El análisis o estudio de la contratación pública, desde diferentes ópticas y enfoques, se constituye en un reto para la comunidad académica, preocupada por generar conocimiento científico válido y útil no sólo desde una perspectiva teórica, sino también desde su aplicación práctica. Precisamente, a partir de esta última, se pueden plantear diagnósticos serios para formular procesos de mejora continua que garanticen la operatividad y funcionalidad de la contratación en cada una de sus fases o etapas.

Un sistema de contratación pública, en la gestión del abastecimiento, puede presentar problemas y dificultades que impiden contar con un contrato adecuado para el cumplimiento de la finalidad pública que busca toda adquisición de bienes, prestación de un servicio, o ejecución de obras. Estos problemas pueden identificarse en la fase de actuaciones preparatorias, en la de selección o adjudicación, así como en la fase de ejecución contractual, afectando de manera distinta al proceso de contratación en su conjunto, según el nivel de incidencia e intensidad que presenten.

Bajo esta perspectiva, el presente estudio tiene como objeto la contratación pública de obra, centrándose específicamente en la fase de ejecución contractual. Si bien hay inquietudes respecto a los criterios adecuados para seleccionar a un buen ejecutor de obra, en este trabajo nos interesa el cumplimiento del contrato de obra, es decir que el operador económico cumpla eficiente y eficazmente sus prestaciones contractuales, en el marco del expediente técnico, los pliegos, las especificaciones técnicas y demás documentación propia del procedimiento de adjudicación.



Es por esta razón que identificamos algunos aspectos de la ejecución de obra cuya funcionalidad será relevante para que los órganos de contratación pongan a disposición de la ciudadanía infraestructura bien ejecutada, dentro de los plazos previstos, reduciendo los riesgos previsibles y garantizando el buen uso de los recursos del Estado. Una vez identificados estos aspectos relevantes, describimos las contingencias que aquejan la ejecución contractual y planteamos algunos mecanismos de control enfocados principalmente en la supervisión de obra, como agente responsable del contrato.

A nivel de estructura, el presente estudio se compone de seis (6) apartados claramente diferenciados. En el primero partimos de un concepto amplio de control sin que ello sea óbice para delimitar su alcance. Posteriormente, abordamos los siguientes cuatro (4) aspectos de la ejecución de una obra: i) el papel de la supervisión o dirección facultativa; ii) el riesgo de las puertas giratorias en la contratación de obra; iii) el control previo del expediente técnico de obra; iv) el control de los modificados en la ejecución de obra, con énfasis en la ampliación de plazo y los adicionales de obra.

En el apartado final se analiza un tema que no se define en la fase de ejecución contractual, pero que puede contribuir a minimizar los riesgos que comporta una contratación clásica de obra. Nos referimos a la figura del diseño y construcción, que es una modalidad de ejecución contractual que involucra dos prestaciones contractuales a cargo de un mismo operador económico: El diseño del proyecto (elaboración del expediente técnico de obra) y la ejecución física de la obra.

Como puede advertirse nos focalizamos en la



contratación de obra, dejando fuera de análisis la contratación de suministro de bienes y prestación de servicios. La razón obedece fundamentalmente al volumen de recursos públicos que compromete este objeto contractual, a la complejidad que supone debido al involucramiento de aspectos técnicos y parámetros constructivos, y a una especial inquietud por un objeto contractual que, desde nuestro punto de vista, ha merecido poca atención del Derecho Administrativo y de la propia literatura académica ajena a la ingeniería.

Debido a las limitaciones impuestas sobre la extensión del trabajo, el diseño de su contenido obedece al formato de un artículo académico, a partir del cual se plantean reflexiones en torno a diferentes mecanismos de control, con el propósito de optimizar la función de supervisión de obra y reducir las dificultades en la ejecución de obras que impiden el cumplimiento adecuado del contrato. Se trata, en suma, de poner a disposición de la comunidad académica y de los diferentes operadores de la contratación pública de obra un conjunto de inquietudes para que los actores intervinientes inicien una reflexión sobre aquellos puntos débiles y poco operativos de la ejecución de obras (Fuentes-Bargues, González-Gaya y González-Cruz, 2015).

Finalmente, es necesario precisar que si bien el presente trabajo no apela al método comparativo como estrategia metodológica, permanentemente se hará referencia a los sistemas nacionales de contratación pública de Perú y España, con el propósito de tener una aproximación a las similitudes y diferencias que presentan ambos modelos.

1. Hacia una delimitación conceptual del control en obras públicas

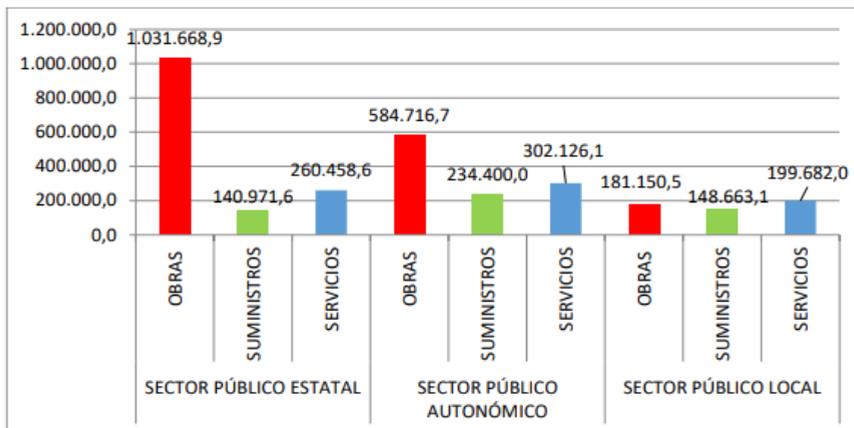


En España, la contratación pública representa el 9,6% del PIB, lo que equivale al 23,4% del gasto público, en tanto que a nivel comunitario, las autoridades y los entes de derecho público gastan cada año aproximadamente una quinta parte del PIB de la Unión Europea en la adquisición de bienes, obras y servicios (OIRESCON, 2019). Por lo tanto, resulta imperativo reflexionar en torno a ciertos mecanismos de control sobre los contratos públicos, que permita cautelar el uso adecuado de los recursos involucrados.

Es de resaltar que las adquisiciones que se realizan con los recursos públicos no se requieren *per se*, es decir los libros, computadores, medicamentos, escuelas, hospitales no son necesarios por lo que cada uno de ellos significan por la simple utilidad que prestan, sino además por el beneficio que en determinado momento significan para la sociedad y porque dichos acervos se vinculen con una función legal encomendada a la administración (Mármol, 2013).

Los contratos de ejecución de obra, a diferencia del suministro de bienes o de la prestación de servicios, son complejos tanto en la fase de los actos preparatorios como en la fase de ejecución contractual. Al mismo tiempo, los montos que involucran las obras tienen un impacto significativo en el presupuesto que gestionan los poderes adjudicadores, según evidencia la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC):

Gráfico 1: Importe medio de los contratos por nivel administrativo (2012- 2016)



Fuente: CNAM, 2019.

Precisamente, una herramienta idónea para garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, a través de obras o proyectos de infraestructura, es el control, entendido éste en su sentido más amplio¹. Este entendimiento amplio del control, sin embargo, no significa que no se pueda delimitar su alcance. Bajo esta perspectiva, para los propósitos de este trabajo, queda fuera de nuestro análisis el control externo, es decir el control gubernamental a cargo de entidades como el Tribunal de Cuentas (España) o la Contraloría General de la República (Perú).

Tampoco se abordarán los controles asociados a: i) el control de legalidad o cumplimiento de la normativa sobre contratación administrativa; ii) el control sobre la contratación a través de la nulidad del acto administrativo; iii) el control a través de la interposición del recurso especial; iv) el control interno a través de auditorías financieras, contables, o de gestión; v) el

¹ Concepto que tiene como premisa el artículo 103, numeral 1, de la Constitución de España.



control o supervisión que ejerce el órgano rector de la contratación pública; vi) el control externo a cargo de otras entidades como el Parlamento, juzgados y tribunales en lo Civil o en lo Contencioso Administrativo.

Por el contrario, nos interesa el control durante la ejecución de obra, con posterioridad a la adjudicación y formalización del negocio jurídico. Se trata más de un control inmediato, es decir, de una inspección que implica actividades insistentes y profundas (Canals, 2018), enfocado a las funciones que desarrolla la dirección facultativa cuando supervisa la ejecución de una obra, por encargo o designación de los poderes adjudicadores, cumpliendo con su papel de responsable del contrato.

En efecto, en el sistema de contratación peruana se exige, en caso de obras mayores a S/. 4'300,000 soles, la formalización de dos (2) contratos necesariamente vinculados entre sí: el contrato de ejecución de obra (contrato principal) y el contrato de supervisión de obra (contrato accesorio). Este último negocio jurídico sigue indefectiblemente la suerte del contrato principal. Así, el plazo del contrato de supervisión de obra está vinculado a la duración de la obra, cuyo inicio supone – entre otras condiciones previas – la presencia del supervisor, caso contrario no hay avance físico, salvo que la entidad acredite, excepcional y provisionalmente, a un inspector de obra, en tanto se realice el procedimiento de selección para la contratación de la supervisión. En este supuesto, solo puede mantenerse la participación del inspector hasta que el monto de la valorización acumulada no supere el tope de los S/. 4'300,000.²

² Al respecto, revísense los artículos 142 y 176 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.



Al tratarse de dos negocios jurídicos ligados se tienen las siguientes consecuencias: si se acuerda la suspensión de la ejecución de obra debe suspenderse también la supervisión. A su vez, si la entidad otorga una o más ampliaciones de plazo al contratista ejecutor, corresponde otorgar la ampliación respectiva al contratista supervisor de la obra involucrada.³ Es más, una prestación adicional de supervisión puede provenir de prestaciones adicionales de obra o de variaciones en el plazo de ejecución de la misma.

Finalmente, en caso se resuelva el contrato de ejecución de obra, las partes pueden acordar suspender el plazo de supervisión hasta que se contrate la ejecución del saldo de obra. Viceversa, cuando se resuelva el contrato de supervisión, las partes pueden acordar suspender el plazo de ejecución del contrato de ejecución de obra, hasta que se contrate un nuevo supervisor.⁴ En sentido similar, si por razones imputables al ejecutor de obra no se ha cumplido el avance de obra programado en el calendario, es decir hay un atraso en la finalización de la obra, el plazo del contrato de supervisión se extiende generándose un mayor costo de supervisión. Bajo este supuesto, el ejecutor de la obra asume el pago por los servicios indicados, el que se hace efectivo deduciendo tal monto de la liquidación del contrato de ejecución de obra.

Por lo tanto, tal como se ha puesto de relieve en los párrafos anteriores, los hitos que van a merecer atención están relacionados directamente con la fase de ejecución

³ En efecto, el artículo 158, numeral 158.4, señala que en virtud de la ampliación otorgada, la entidad amplía el plazo de los contratos directamente vinculados al contrato principal.

⁴ Artículo 178 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.



contractual, salvo un aspecto que tiene que ver con la definición de la modalidad de contratación, el cual se determina en la fase de actos preparatorios. A su vez, es necesario acotar que la concesión de obras tampoco está dentro de los alcances del presente trabajo, ni las asociaciones público-privadas, pese a que absorben significativos recursos financieros.

Un fundamento adicional a la relevancia presupuestal de las obras es la casuística en la formalización de este objeto contractual, cuya ejecución o desarrollo desnuda un abanico de problemas, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- Incumplimiento de los calendarios de ejecución de obra por atrasos o paralizaciones, debido al incumplimiento de obligaciones contractuales.
- Presencia recurrente de ampliaciones del plazo contractual por causas no imputables al contratista ejecutor.
- Utilización permanente de prestaciones adicionales de obra como consecuencia de errores o deficiencias del expediente técnico.
- Incremento del presupuesto de obra que difiere sustancialmente del monto adjudicado o del monto previsto en el expediente técnico.
- Falta de calidad en la infraestructura ejecutada debido, entre otros aspectos, a la deficiencia técnica de la supervisión de obra o a la presencia de actos colusorios entre el contratista ejecutor de obra y el contratista supervisor de la misma.



- Paralización de obras por el surgimiento de controversias surgidas durante la ejecución del contrato (arbitrajes).
- Demora en contar con la infraestructura para su funcionamiento y puesta en marcha, toda vez que el ciclo de un proyecto atraviesa etapas que requieren, usualmente, dos procedimientos de selección: Uno para la elaboración del expediente técnico (consultoría de obra) y otro para la ejecución de la obra, según los parámetros del expediente técnico aprobado por la entidad.

A partir de las consideraciones anteriormente expuestas, nos centraremos en describir y plantear algunos mecanismos de control tendentes a minimizar determinados riesgos en la realización de la obra. Bajo esta perspectiva, se justifica el tratamiento del tema propuesto, teniendo en cuenta el impacto presupuestal de este tipo de intervención pública, las contingencias presentes durante la ejecución de la obra, así como su importancia para el desarrollo económico y social de un país.

En conclusión, nuestro enfoque va más por la línea de la doctrina del Consejo de Estado sobre la potestad de inspección y control del contrato, cuyos criterios, en palabras de Rodríguez-Arana (2008), se resumen en: i) la garantía de que se ejecuten con sujeción a las cláusulas estipuladas en el contrato y al proyecto que sirve de base a la obra; ii) la posibilidad de tramitar y resolver a la mayor brevedad cuantas incidencias surjan; iii) la formulación oportuna y por escrito de instrucciones de obligado cumplimiento para el contratista; iv) la vigilancia de que las obras se acomoden al programa de trabajos; y, v) la opción de medidas convenientes para no alterar el ritmo de las obras.



2. El papel de la supervisión de obra o dirección facultativa

La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017 (en adelante LCSP) entiende por "obra" *al resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble*. También considera como tal la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.⁵ Se trata de una definición transpuesta por el legislador español de la Directiva 2014/24/UE.⁶

Puede advertirse a groso modo que la finalidad de una obra no es otra que la vinculación a un uso público o un servicio público, subsistiendo una vinculación, quizá excesivamente convencional, entre las obras públicas y los bienes inmuebles (Valcárcel, 2001). Es por esta razón que la importancia de los contratos públicos de obra para la economía y desarrollo de un Estado no puede soslayarse. Se ejecutan obras para implementar diverso tipo de infraestructura: vial, educativa, sanitaria, hidráulica, edificaciones, saneamiento, entre otros. De ahí que su relevancia, en términos de gasto público, exige una adecuada administración contractual, a fin de cautelar la utilización eficaz, eficiente y transparente, de los recursos públicos invertidos por los poderes adjudicadores.

En este contexto, resulta gravitante la presencia del responsable del contrato o de supervisores de obra,

⁵ Conceptualización recogida en el artículo 13 de la LCSP 2017.

⁶ Artículo 2: Definiciones, numeral 7, de la norma comunitaria.



específicamente designados para tal propósito, sin que ello enerve la responsabilidad de la entidad en el control de sus compras públicas. Así, en el Perú, el artículo 10 de la Ley de Contrataciones – Ley N° 30225 precisa que la entidad debe supervisar el proceso de contratación, directamente o a través de terceros, en tanto que el artículo 28 de la LCSP dispone que las entidades del sector público velarán por la eficiencia y mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los contratos.

Precisamente, con la finalidad de garantizar el cumplimiento del contrato, el artículo 62 de la LCSP establece la figura del responsable del contrato, cuya función primordial es supervisar su ejecución y dictar las instrucciones necesarias para asegurar la correcta realización de las prestaciones pactadas. Tratándose de una obra, las facultades del responsable del contrato son ejercidas por el director facultativo, quien ejerce las funciones atribuidas en los pliegos por los órganos de contratación.

Esta particularidad induce a pensar que la delimitación de su actuación depende de cada entidad, en función a la naturaleza y complejidad de la contratación. No obstante, la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, considera a la dirección facultativa como un agente protagónico del proceso de edificación. En efecto, la dirección facultativa está integrada por el director de obra y el director de la ejecución de obra. Si bien el primero, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto; el segundo, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra



y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.⁷

En la experiencia peruana, el Reglamento de la Ley de Contrataciones⁸ señala que el supervisor es el responsable de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra, así como de la oportuna administración de riesgos durante el plazo de ejecución contractual.

Velar por la ejecución técnica de una infraestructura es garantizar que la misma se realice según el expediente técnico de obra y de acuerdo a los parámetros de ingeniería regulados por normas técnicas y metrológicas. La ejecución económica, en cambio, se circunscribe a las valorizaciones mensuales, aplicación de penalidades, actualización de precios, cálculo de gastos generales. Finalmente, la ejecución administrativa se refiere a aspectos vinculados al personal ofertado, sustitución de profesionales de obra, ampliaciones de plazo, adicionales de obra, subcontratación, entre otras funciones.

Debido a la trascendencia de las funciones que corresponden a la supervisión de obra, considero indispensable introducir mejoras en la regulación de esta figura, con el propósito de optimizar el control durante la ejecución del contrato. Si a nivel de actos preparatorios, la correcta formulación del requerimiento por el área usuaria reduce el riesgo de controversias durante el procedimiento de adjudicación, a nivel de ejecución contractual la imparcialidad y el nivel de profesionalización del supervisor de obra es garantía

⁷ Las facultades de ambos agentes se encuentra detalladas en los artículos 12 y 13 de la Ley 38/1999.

⁸ Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, artículo 187.



para el cumplimiento de las prestaciones a cargo del ejecutor del proyecto.

De esta manera, la nueva regulación de la dirección facultativa pasa por reflexionar sobre las siguientes consideraciones:

i. Su existencia ¿es obligatoria o facultativa? La pregunta no es baladí, si consideramos que si bien la LCSP dispone su obligatoriedad, según lo previsto en su artículo 62, el numeral 2 del artículo 194 y el artículo 311 parecen sugerir que su designación sería optativa o facultativa de los órganos de contratación. En todo caso, pese a esta redacción poco amigable de la ley, nos adherimos a la posición que defiende su obligatoriedad, más aún si se trata de garantizar una adecuada ejecución contractual.

ii. Su existencia ¿garantiza o no la correcta realización de las prestaciones contractuales? En mi opinión, depende del contexto en el que nos encontremos. Bajo esta premisa, sostengo la hipótesis de que en contextos con prácticas corruptas y conflicto de intereses se reduce el control sobre el ejecutor de obra cuando la dirección facultativa ha sido tercerizada. En este escenario, no debe extrañarnos que un supervisor de obra responda más a los intereses del ejecutor que a los de la entidad, y en lugar de cautelar una ejecución con mínimos estándares de calidad avale ejecuciones deficientes, irregulares, y reiterados incumplimientos del contratista de obra.

De otro lado, el mercado laboral de la construcción es muy volátil, siendo usual que profesionales de ingeniería que antes prestaron servicios en una empresa ejecutora de obras ahora presten servicios en una empresa supervisora de obras, con lo cual si esta última tuviera



que controlar a aquella, podría configurarse un escenario poco favorable para un adecuado control, fiscalización y monitoreo del proceso constructivo.

iii. ¿Cuál es el alcance del responsable del contrato? En la LCSP esta figura afecta a todos los contratos del sector público, incluido las concesiones de obras y servicios, en tanto que en el Perú, las concesiones están fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones. Para la contratación de bienes y servicios (salvo la consultoría destinada a la elaboración de un expediente técnico de obra) no hay exigencia legal para su designación. Por lo tanto, en el caso de bienes y servicios, la entidad determinará si es conveniente o no contratar a un responsable del contrato.

iv. ¿Es suficiente la presencia del responsable del contrato? Definitivamente no, razón por la que siempre será crucial el papel de la entidad para cautelar la buena marcha de sus contratos. Al fin y al cabo, más allá de la buena intención de una persona natural o jurídica (la dirección facultativa o el supervisor de obra) el actor principal capaz de garantizar la satisfacción del interés general es el órgano de contratación, máxime si cuenta con una burocracia altamente profesionalizada.

Una distinción notoria entre la regulación española y la peruana es la siguiente: Sólo para el caso de obras, el sistema peruano de contratación obliga la presencia de un supervisor de obra, siempre que el valor de la misma supere en costo los S/ 4'300,000 soles (1'075,000 euros aproximadamente). En este supuesto, la norma obliga la externalización de esta responsabilidad, a través de un procedimiento de adjudicación, no habiendo forma de que la entidad controle con personal propio la ejecución



del contrato.⁹

Finalmente, no deben soslayarse los límites en el ejercicio de funciones del director facultativo. Si bien la ley o los pliegos imponen parámetros de actuación, la realidad de la administración de contratos podría suponer actividades que van más allá de lo estipulado. Es más, ¿hasta qué punto las directrices del director facultativo tienen carácter vinculante? Al respecto, planteo la hipótesis de que el carácter vinculante de los pronunciamientos del director facultativo depende del nivel de profesionalización de los servidores y funcionarios vinculados al área orgánica que administra el contrato.

De este modo, si la entidad cuenta con administradores de contrato altamente profesionalizados es factible que ante una ampliación de plazo, una prestación adicional, o la imposición de penalidades, planteados por el director facultativo, la entidad se aparte de tal determinación, adoptando una decisión en otro sentido o matizando la recomendación otorgada por aquél. En el Perú, por ejemplo, el pronunciamiento del supervisor de obra sobre un modificado contractual no es necesariamente vinculante en todos los extremos, al margen del sustento técnico que apareje sus informes.

En resumen, diría que potenciar el control de la entidad sobre sus contratos de obra, bajo el imperativo de

⁹ El supervisor de obra, al igual que el director facultativo, puede ser persona natural o jurídica. Si el monto es menor a S/ 4'300,000 soles la entidad controla la obra con personal de planta denominados "inspectores de obra". Tanto los inspectores como los supervisores de obra deben ser ingenieros o arquitectos con no menos de dos (2) de experiencia en la especialidad.



salvaguardar los intereses de la sociedad y cautelar los fondos públicos, así como lograr una alta profesionalización de los servidores y funcionarios que estén involucrados con la gestión del abastecimiento, constituyen dos elementos fundamentales para optimizar el sistema de contrataciones públicas, específicamente en lo que respecta a la ejecución contractual y al cumplimiento de las prestaciones involucradas.

Razón no le falta a Gimeno Feliú (2019) cuando subraya que debe tenerse en cuenta la prevención de los conflictos de intereses, así como el diseño de una política de profesionalización y capacitación en las decisiones públicas. No en vano, al gestor público se le debe exigir una mayor y cualificada diligencia que al gestor privado puesto que *"el gestor de fondos públicos está obligado a una diligencia cualificada en la administración de los mismos, que es superior a la exigible al gestor de un patrimonio privado"*.

3. El riesgo de las puertas giratorias en la contratación de obra

Otro mecanismo de control sobre los contrato de obra consiste en romper, o al menos neutralizar, la vinculación entre el contratista ejecutor de obra y el supervisor o inspector de obra. Naturalmente, no es que el sistema de compras públicas permita tal vinculación para defraudar al Estado, sino que se trata de una suerte de *revolving door* que evidencia, sin duda alguna, conflicto de intereses y corruptelas que traen como consecuencia grandes perjuicios económicos en contra de las finanzas públicas.

Tal como se ha expuesto en el acápite anterior, el



mercado laboral de la construcción e infraestructura es tan dinámico y volátil que desnuda una realidad innegable: tanto inspectores como supervisores de obra alguna vez fueron, o serán, ejecutores de obra. Si a ello se suma la inestabilidad laboral en las administraciones públicas, aunado a la alta rotación de funcionarios, se tiene un escenario donde el sector privado y público “comparten” profesionales de ingeniería, poniendo en riesgo la neutralidad profesional e imparcialidad deontológica que requiere una supervisión de obra.

En el Perú, la vinculación entre el supervisor y ejecutor de obra ha sido una de las grandes causas de ejecuciones deficientes y reiterados incumplimientos de prestaciones contractuales a cargo del ejecutor, razón por la cual la Contraloría General de la República ha puesto la puntería en los supervisores de obra, cuya responsabilidad sólo se limitaba, en principio, a su relación contractual con la entidad. Así, la Décimo Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley de Contrataciones impone al supervisor la obligación de remitir al órgano de control los informes u opiniones emitidos respecto a los adicionales de obra, solicitudes de mayores gastos generales, variación del calendario de obra, ampliaciones de plazo, aplicación de penalidades, entre otros actos emitidos por él.

Es más, toda vez que un supervisor de obra ejerce sus funciones en virtud de un contrato de supervisión celebrado con la entidad, como consecuencia de un concurso público de consultoría de obra, está sujeto a la potestad sancionadora de la administración. De este modo, la Ley de Contrataciones tipifica como infracción pasible de sanción el supervisar faltando al deber de velar por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la prestación, ocasionando perjuicio



económico a los poderes adjudicadores.¹⁰ De otro lado, en caso la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación tenga conocimiento de hechos delictivos o infracción dará traslado inmediato, en función de su naturaleza, a la fiscalía u órganos judiciales competentes.¹¹

Ahora bien, España no está blindada de los conflictos de interés y corrupción, razón por la que acertadamente Canals (2018:417) expresa sus dudas sobre la efectividad de la actuación de los órganos que integran el sistema administrativo de control interno y de supervisión, para reducir o eliminar los conflictos de intereses y los favoritismos en la contratación pública española, principalmente por la superposición de tareas similares que poseen y la falta de independencia real de la unidad de supervisión .

En este orden de ideas, es factible plantear el dilema de si es mejor contar con un operador económico que controle el cumplimiento adecuado del contrato de obra, o es mejor que profesionales vinculados laboralmente con la entidad controlen al ejecutor de obra. En cualquier caso, cabe señalar que así como el responsable del contrato puede ser una persona natural o jurídica, externa a la entidad o vinculada a ella, tal como dispone el artículo 62 de la LCSP, en el modelo peruano es el valor referencial de la obra el que determina la tercerización de la supervisión del contrato.

Precisamente, un límite para evitar vinculación alguna entre el ejecutor y supervisor de obra la encontramos en el artículo 70 de la LCSP, cuyo numeral 2 estipula que

¹⁰ Literal m) del artículo 50 (infracciones y sanciones administrativas) de la ley peruana.

¹¹ Artículo 332 de la LCSP 2017.



los contratos que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de cualesquiera contratos, así como la coordinación en materia de seguridad y salud, no podrán adjudicarse a las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos, ni a las empresas a estas vinculadas.

Sin embargo, si bien el citado dispositivo legal impone un límite a nivel de operadores económicos (empresas adjudicatarias y empresas vinculadas), indicando que una misma empresa no puede ser ejecutora de un contrato y a la vez supervisora del mismo contrato, no regula expresamente el supuesto por el que las empresas comparten, aunque en tiempos diferentes, profesionales en sus respectivos equipos técnicos que presentan en el momento de formular sus ofertas. Este aspecto debe revisarse por cuanto se evidencia una prohibición a nivel de empresas más no así a nivel del plantel de profesionales que los postores presentan para adjudicarse un contrato.

Es cierto que la responsabilidad de un contrato se imputa, en principio, a la empresa que actúa como parte contratante, pero no es menos cierto que son los profesionales y técnicos que integran el plantel o equipo del contratista quienes ejecutan en campo las prestaciones contractuales que son objeto de la relación jurídica. En este escenario, planteamos la propuesta de que si en una contratación para la supervisión de una obra un postor presenta dentro de su plantel técnico a uno o más profesionales que durante los últimos cinco (5) años formaron parte del equipo de profesionales de la empresa que va a ejecutar la obra, la oferta debería ser excluida por el órgano de contratación.



Estaríamos frente a un supuesto de prohibición imperativa y no facultativa (Aymerich, 2019), en el sentido de que el poder adjudicador no goza de discrecionalidad para evaluar este supuesto de exclusión, lo cual se condice con la vigencia del principio de transparencia en el ámbito de la contratación pública.

Otra propuesta interesante, aunque menos gravosa que la anterior, podría ser que el órgano de contratación – ante un supuesto como el planteado – otorgue al postor la posibilidad de subsanación de oferta, a efectos de sustituir al profesional que tuvo vinculación con la empresa ejecutora de la obra. Al fin y al cabo, por la presentación del plantel profesional, sí puede responsabilizarse al operador económico, o por lo menos hacer recaer en él la posibilidad de subsanarlo, ya que de él depende poner fin a esta anomalía (Miranzo, 2017).

Por lo expuesto, urge a este nivel no sólo optimizar las legislaciones sobre contratación pública, sino redefinir el propio concepto de conflicto de intereses e incentivar que los poderes adjudicadores, como acertadamente apunta Miranzo (2017), deben aprovechar todas las ventajas que la norma ofrezca para prevenir y detectar conflictos de intereses, es decir, deben tomar una posición activa en la regulación de los mismos.

4. El control previo del expediente técnico de obra

Otro aspecto gravitante para garantizar el adecuado cumplimiento de un contrato de ejecución de obra, evitando sobrecostos innecesarios y controversias en ejecución contractual, es el control del expediente técnico previo al inicio físico de la obra, de tal forma que se puedan minimizar los riesgos técnicos y económicos



durante la ejecución, reduciendo la posibilidad de modificados.

De manera acertada el artículo 231 de la LCSP dispone expresamente que la adjudicación de un contrato de obras requerirá la *previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato*. En concordancia con lo anterior, el artículo 236 precisa que el replanteo del proyecto consiste en comprobar la realidad geométrica de la misma, la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución, así como la comprobación de cuantos supuestos figuren en el proyecto elaborado y sean básicos para el contrato a celebrar.

Como puede observarse, el sistema español exige un replanteo previo a la aprobación del expediente de contratación. Pero además, exige la comprobación de este replanteo antes del inicio de la obra, el cual se concreta con el "Acta de Comprobación del Replanteo". Para tal efecto, dentro del plazo que se consigne en el contrato – que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización salvo casos excepcionales justificados – el servicio de la administración encargada de las obras procederá a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación, extendiéndose un acta suscrito por ambas partes, remitiéndose un ejemplar al órgano que celebró el contrato.¹²

De forma similar, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Perú regula esta figura, disponiendo en su artículo 177 que *dentro de los (15) días calendario del inicio del plazo de ejecución de obra, para el caso de*

¹² Al respecto, revítese el artículo 237 de la LCSP 2017.



obras cuyo plazo sea menor o igual a (120) días y dentro de los treinta (30) días calendario para obras cuyo plazo sea mayor a ciento (120) días calendario, el contratista presenta al supervisor o inspector de obra un informe técnico de revisión del expediente técnico de obra, que incluya entre otros, las posibles prestaciones adicionales, riesgos del proyecto y otros aspectos que sean materia de consulta. El supervisor o inspector dentro del plazo de siete (7) días calendario, para obras con plazo menor o igual a ciento veinte (120) días, y diez (10) días calendario para obras con plazo mayor a ciento veinte (120) días, eleva el informe técnico de revisión del expediente de obra a la entidad, con copia al contratista, adjuntando su evaluación, pronunciamiento y verificaciones propias realizadas.

Naturalmente, algunas diferencias saltan a la vista: En el sistema español hay un replanteo previo a la aprobación del expediente de contratación, en tanto que en el sistema peruano la revisión se realiza con posterioridad a la aprobación del expediente de contratación y a la propia suscripción del contrato; en Perú, la revisión del expediente técnico se realiza iniciado el plazo de ejecución, mientras que en España el replanteo es una condición para el inicio de la obra; finalmente, en el modelo español se exige el replanteo y su posterior comprobación, en tanto que en el modelo peruano, sólo se habla de una revisión del expediente técnico de obra después de suscrito el contrato, pues previo a ello, la entidad puede revisar y corregir un expediente técnico ya aprobado.

Otra diferencia entre ambos modelos está relacionada a las causas de resolución de contrato. En efecto, la demora injustificada en la comprobación del replanteo se erige como una causal de resolución del contrato de obra en el sistema de contratación español. Es más, el artículo



246 de la LCSP dispone que por la demora injustificada en la comprobación del replanteo – dando lugar a la resolución del contrato – el contratista tiene derecho a una indemnización equivalente al dos por cien del precio de adjudicación.

Por el contrario, en el Perú, la resolución del contrato se produce por caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite de manera definitiva la continuación del contrato, por incumplimiento de obligaciones contractuales, o por hecho sobreviniente al perfeccionamiento del contrato que no sea imputable a alguna de las partes. Como puede advertirse, la demora en el replanteo de obra o revisión del expediente técnico no encaja en ninguno de los tres supuestos anteriormente descritos.

Un proyecto o un expediente técnico mal elaborado por la entidad, o por un consultor privado contratado para tal propósito, afecta directamente tanto a la calidad técnica de la obra como al costo o valor económico de la misma. Es más, después de la adjudicación del contrato la implementación de correctivos a nivel de parámetros técnicos puede significar una paralización temporal de la obra, trayendo como consecuencia la postergación o puesta en funcionamiento de la infraestructura contratada.

Al haber partidas o metrados por reformular, o al incorporar nuevas partidas y/o mayores metrados, el contratista va a proponer prestaciones adicionales de obra, lo que puede implicar ampliaciones de plazo para ejecutar los adicionales otorgados. Tanto adicionales como los mayores gastos generales originados por una ampliación de plazo contractual tienen que ser financiados por la entidad, lo que a la postre supone un incremento en el costo real de la obra respecto al monto inicialmente adjudicado.



Por lo tanto, el control a este nivel implica también una burocracia profesionalizada en el órgano de contratación y/o área competente en ingeniería, con el propósito de garantizar una revisión celosa del proyecto o expediente técnico. Este control debe darse en tres momentos diferenciados: previo a la aprobación del proyecto por la entidad; después de su aprobación pero antes de la aprobación del expediente de contratación; previo al inicio de obra. Con estos controles realizados adecuadamente se reduce la posibilidad de modificaciones que impliquen variación del monto adjudicado y ampliaciones del plazo.

No debe perderse de vista que la buena gobernanza demanda que los empleados encargados de la contratación pública se conviertan en verdaderos profesionales, que no solo cumplan las normas, sino que además sean directores de la contratación. Esta profesionalización resulta decisiva para promover la integridad y luchar contra una de las grandes preocupaciones actuales del derecho de la Unión Europea y español en materia de contratación pública, como es la lucha contra la corrupción (Moreno, 2017).

5. El control de las modificaciones contractuales en la ejecución de obra

Durante la ejecución de un contrato de obra pueden darse situaciones que impliquen modificaciones contractuales, dentro de los límites previstos por ley. Estas modificaciones pueden ser a iniciativa del operador económico – piénsese por ejemplo en una solicitud de ampliación de plazo – o puede tener su origen en el ejercicio del *ius variandi*, prerrogativa que es propia de



las administraciones públicas para modificar unilateralmente sus contratos administrativos.

En cualquier caso, las modificaciones contractuales pueden afectar el valor de la obra, el plazo de ejecución, u otras cláusulas contractuales como sería un eventual cambio del domicilio procesal de una de las partes contratantes para efectos de la notificación, el reemplazo de un profesional miembro del equipo técnico de obra, o la cesión de posición contractual de la empresa adjudicataria en favor de otra persona jurídica.

A mi juicio, la variación del monto de la obra a partir de adicionales y la modificación del plazo de ejecución, a diferencia de otras enmiendas al negocio jurídico, tienen un serio impacto en las finanzas públicas de la entidad contratante, toda vez que inciden en el presupuesto de obra. Por tal razón, advertimos que un control idóneo sobre la gestión del contrato, respecto al monto y plazo, favorece al órgano de contratación.

En cuanto a la variación del valor de la obra, la Directiva 2014/24/UE señala que los contratos podrán modificarse, sin necesidad de un nuevo procedimiento de contratación, en caso de obras adicionales que resulten necesarias y que no estuviesen incluidas en la contratación original. En este supuesto no es factible el cambio de contratista por razones económicas o técnicas, por una eventual generación de inconvenientes significativos o debido a un aumento sustancial de costes para el poder adjudicador.¹³

La norma comunitaria en mención precisa que el incremento del precio resultante de la modificación del contrato no excederá del 50% del valor del contrato

¹³ Artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE.



inicial, aclarando que si se introducen varias modificaciones sucesivas, dicha limitación porcentual se aplicará al valor de cada una de las modificaciones. Asimismo, si el valor de la modificación es inferior a 5 186 000 euros o menor al 15% del valor del contrato inicial, también podrá modificarse un contrato de obra sin necesidad de convocar un nuevo procedimiento de contratación, en el entendido de que la modificación planteada no puede alterar la naturaleza global del contrato de obra.

Resulta claro que el costo de la obra puede variar por la ejecución de prestaciones adicionales o por el reajuste del precio en base a fórmulas de actualización.¹⁴ Naturalmente nos interesa el primero, toda vez que su ocurrencia, a diferencia del segundo que obedece más a un tema de mercado, se puede controlar. En algunos sistemas de contratación pública como el peruano, un adicional se origina por orden de la entidad o a solicitud del contratista, teniendo como causal deficiencias del expediente técnico o situaciones imprevisibles posteriores a la firma del contrato.

En cualquier caso, lo relevante es que el adicional de obra se justifique para cumplir la finalidad del contrato y que no altere la naturaleza global del contrato en el sentido de no sustituir el objeto contractual¹⁵. De esta

¹⁴ En el Perú, según el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, las valorizaciones pagadas al contratista son ajustadas multiplicándolas por el coeficiente de reajuste "K" que se obtenga de aplicar en la fórmula o fórmulas polinómicas los Índices Unificados de Precios de la Construcción que publica el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

¹⁵ Según el artículo 204 de la LCSP 2017 no se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual.



forma, el artículo 204 de la LCSP 2017 regula de forma detallada los que se conocen tradicionalmente en el derecho español como «modificados convencionales», mientras que en el artículo 205 se contiene la disciplina de los «modificados legales» (Gallego, 2018).

Es necesario mencionar que el artículo 262 del citado cuerpo legal dispone que el órgano de contratación podrá acordar, cuando el interés público lo exija y si concurren las circunstancias previstas en la misma ley (artículos 191, 205 y 207), la modificación de las obras, así como su ampliación, procediéndose a la revisión del plan económico financiero con el fin de acomodarlo a las nuevas circunstancias.

De esta manera, los contratos pueden modificarse cuando se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares; caso contrario, procede la modificación si es necesario añadir obras adicionales, cuando la necesidad de modificar provenga de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles durante la licitación del contrato y tratándose de enmiendas no sustanciales. Es necesario precisar que el adicional exige la imposibilidad del cambio de contratista por razones económicas o técnicas, y que la modificación del contrato – cuando no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares – implique una alteración que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones, del 50% de su precio inicial, IVA excluido.¹⁶

En el modelo peruano, las prestaciones adicionales de obra pueden ser hasta por el quince por ciento (15%) del

¹⁶ En el supuesto de una modificación contractual prevista en el pliego, el tope de la variación es de hasta un máximo del veinte por ciento (20%) del precio inicial.



monto contratado originalmente, restándole los presupuestos deductivos vinculados. Porcentajes mayores a 15 y hasta 50 requieren autorización de la Contraloría General de la República, previo a su ejecución, en tanto que un adicional mayor al 50% del monto originalmente contratado supone la resolución del contrato, quedando el camino expedito para una nueva adjudicación por el saldo de obra.

Si bien la aprobación del adicional de obra requiere un acto resolutorio del titular de la entidad, los fundamentos técnicos que la sustentan están a cargo del supervisor de obra, quien en un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a su anotación en el cuaderno de obra evacúa su informe técnico, pronunciándose respecto a la necesidad de ejecutar la prestación adicional. Si la opinión del supervisor es favorable, se elabora el expediente técnico del adicional de obra, el cual requiere su conformidad para su aprobación por la entidad. En todo caso, en un plazo de doce (12) días hábiles la entidad debe notificar al contratista el acto resolutorio sobre la prestación adicional de obra.

Tal cual sostuvimos con anterioridad, no queda duda de que la aprobación de un adicional de obra, debido a deficiencias en el expediente técnico o por circunstancias sobrevenidas a la formalización del contrato, genera indefectiblemente el incremento del valor primigenio de la obra.¹⁷ Así, el pago de los presupuestos adicionales

¹⁷ Es necesario indicar que la incorporación de nuevas partidas da origen a un adicional de obra. Sin embargo, la realización de mayores metrados no está considerado en el Perú como adicional de obra, razón por la que su ejecución en contratos de obra a precios unitarios requiere la autorización de la supervisión de obra, en tanto que para efectos del pago, se prevé la autorización de la entidad.



aprobados se realiza mediante valorizaciones adicionales, estando obligado el contratista a ampliar el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato.

Ahora bien, la ejecución de un adicional de obra puede requerir, en la mayoría de casos, la ampliación del plazo contractual, con la finalidad de que el contratista realice satisfactoriamente la entrega de la obra. Aquí entramos al análisis de la ampliación de plazo, cuya procedencia también va a tener repercusiones en el presupuesto de obra, aun cuando este modificado no se derive de una prestación adicional de obra.

En efecto, la demora en la ejecución de la prestación se configura como una causal para que el órgano de contratación pueda conceder una ampliación de plazo, sin perjuicio de las penalidades que proceda aplicar.¹⁸ Como puede observarse, la redacción del artículo 29 de la LCSP induce a pensar que cabe aplicar penalidades aun cuando la entidad otorgue una ampliación de plazo, situación que se aparta del tratamiento que otorga el sistema peruano a la ampliación de plazo, cuya aprobación anula la aplicación de penalidad porque entiende que la causa de ampliación no es imputable al contratista.

A contrario sensu, si el contratista paraliza o retrasa la obra por causas imputables a él se extiende de facto el plazo de ejecución, pero se penalizan los días de retraso en función a fórmulas previstas en los documentos del procedimiento. Es por esta razón que el artículo 34 de la Ley de Contrataciones del Estado prevé que *el contratista puede solicitar la ampliación del plazo pactado por atrasos y paralizaciones ajenas a su*

¹⁸ Al respecto, revítese el artículo 29 de la LCSP 2017.



voluntad debidamente comprobados y que modifiquen el plazo contractual.

Por lo tanto, queda claro que si el retraso es producto de acontecimientos no imputables al contratista y este ofrece cumplir sus compromisos si se le amplía el plazo inicial de ejecución, el órgano de contratación se lo concederá dándole un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que se solicite un plazo menor. El responsable del contrato, según lo que informa el artículo 195 de la LCSP, emitirá un informe donde se determine si el retraso es o no imputables al contratista.

La existencia de un informe a cargo del supervisor de obra o responsable del contrato supone que el otorgamiento de ampliación de plazo no es automática. Esto quiere decir que existe un procedimiento formal para su aprobación o rechazo. Así, en un contrato de obra, además de generarse una causal ajena a la voluntad del contratista, se exige que el retraso o paralización afecte la ruta crítica del programa de ejecución vigente al momento de solicitar la ampliación.

Son causales válidamente admitidas, por ejemplo, la ocurrencia de un fenómeno natural que paraliza la obra, o la presencia de un conflicto social que impide la continuidad de la ejecución de alguna partida o componente del proyecto. Ambos supuestos no son imputables a ninguna de las partes contratantes. No obstante, hay supuestos habilitadores que si bien no son atribuibles al contratista sí lo son respecto a la entidad. Piénsese en un plazo adicional para la ejecución de una prestación adicional de obra aprobada o para la ejecución de mayores metrados en contratos sujetos a precios unitarios.



Naturalmente, se exige al ejecutor del contrato que precise en el cuaderno de obra el inicio y el final de las circunstancias que a su criterio determinan una ampliación de plazo, así como el detalle del riesgo no previsto, señalando su efecto y los hitos afectados o no cumplidos.¹⁹ Ahora bien, ¿por qué una ampliación de plazo puede tener incidencia en el presupuesto o costo de la obra? Porque al ampliarse el plazo de ejecución la entidad paga al contratista mayores costos directos y mayores gastos generales variables, directamente vinculados con la ampliación en que hubiera incurrido.²⁰

¹⁹ Dentro de los (15) días siguientes de concluida la circunstancia invocada, el contratista solicita, cuantifica y sustenta su solicitud de ampliación de plazo ante el inspector o supervisor, siempre que la demora afecte la ruta crítica del programa de ejecución de obra vigente. El inspector o supervisor emite un informe que sustenta técnicamente su opinión sobre la solicitud de ampliación de plazo y lo remite a la Entidad y al contratista en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados desde el día siguiente de presentada la solicitud. La Entidad resuelve sobre dicha ampliación y notifica su decisión al contratista en un plazo máximo de (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la recepción del indicado informe o del vencimiento del plazo, bajo responsabilidad. De no emitirse pronunciamiento dentro del plazo señalado, se tiene por aprobado lo indicado por el inspector o supervisor en su informe. Si dentro del plazo de (20) días hábiles de presentada la solicitud, la entidad no se pronuncia y no existe opinión del supervisor o inspector, se considera ampliado el plazo solicitado por el contratista.

²⁰ Los costos directos forman parte de aquellos conceptos que integren la estructura de costos de la oferta económica del contratista, mientras que los mayores gastos generales variables se determinan en función al número de días correspondientes a la ampliación multiplicado por el gasto general variable diario.



Lógicamente el contratista debe acreditar los gastos alegados, en tanto que el pago de los mismos está condicionado a la presentación de una nueva programación y su respectivo calendario de avance de obra valorizado actualizado, indicando la lista de hitos no cumplidos, el detalle del riesgo acaecido, considerando para ello solo las partidas que se han visto afectadas. Toda vez que lo accesorio sigue la suerte del principal, el aprobar una ampliación de plazo al contrato de ejecución de obra (contrato principal) conlleva la aprobación de ampliación en favor de la supervisión (contrato accesorio), teniendo ésta facultad para solicitar el pago de mayores gastos generales.

6. El diseño y construcción como alternativa de control

En los contratos de obra los problemas más resaltantes que tienen impacto en el aspecto presupuestal de las administraciones públicas son las deficiencias y omisiones del expediente técnico de obra, lo que origina el incremento de su costo debido a la necesidad de ejecutar prestaciones adicionales solicitadas por el contratista ejecutor para cumplir con lo pactado. Un buen expediente técnico debería suponer una ejecución sin mayores contratiempos en los aspectos arquitectónicos y de ingeniería, pero además es una cuestión clave a la hora de decidir a quién habrán de imputarse los riesgos imprevistos que puedan aparecer durante la ejecución de las obras (Fernández, 2016).

De este modo, para evitar que el costo de la obra se incremente por la presencia de adicionales, resulta imprescindible generar un mecanismo de control que tenga como propósito convertir en excepción algo que en el Perú se ha vuelto la regla (presencia recurrente de



adicionales), o que al menos se reduzca significativamente este riesgo, tomando en cuenta que el consultor de obra es un operador económico distinto al contratista ejecutor de la misma, quedando este último exento de responsabilidad alguna por el mal diseño del expediente técnico elaborado por el primero.

Precisamente, una de las formas para que el ejecutor de obra sea responsable por el diseño del proyecto es fomentar la utilización de la figura denominada "*design and build contract*" (diseño y construcción), ahí donde técnica y económicamente sea posible. La ejecución diseño-construcción involucra al contratista desde el inicio del diseño y éste provee opiniones de constructibilidad inherentes al proceso de diseño. El diseñador-constructor es la entidad legal que posee el detalle del diseño durante la construcción y, como resultado, es responsable frente al propietario por los costos, errores u omisiones que se produzcan durante la construcción (Bastias y Molenaar, 2010).

Al respecto, el "diseño y construcción" a cargo de un solo contratista está previsto en el considerando 8 de la Directiva 24/2014/UE, cuando señala que dada la diversidad que presentan los contratos públicos de obras, es conveniente que los poderes adjudicadores puedan prever tanto la adjudicación por separado como la adjudicación conjunta de los contratos para el proyecto y la ejecución de las obras. Naturalmente, la norma comunitaria no impone una adjudicación separada o conjunta, sino que deja en manos de los poderes adjudicadores tal decisión, al entender que se trata de un acto de gestión interna que obedece a criterios técnicos, económicos y temporales.

A su turno, el artículo 13 de la LCSP 2017 precisa que son contratos de obras aquellos que tienen por objeto la



ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I. Si bien la ejecución de la obra requiere la previa elaboración, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto, el artículo 231 de este cuerpo legal establece que *en el supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra, la ejecución de esta quedará condicionada a la supervisión, aprobación y replanteo del proyecto.*

Razón no le falta al legislador español cuando señala que el proyecto de obra, aprobado por el órgano de contratación, define con precisión el objeto del contrato. En efecto, la ejecución de cualquier obra se realiza respetando escrupulosamente el contenido del expediente técnico y de los documentos que sirvieron de base para la adjudicación. El expediente técnico, en resumen, se estructura en una serie de estudios (geología, geotecnia, hidrología, medio ambiente, estructuras, seguridad y salud en obra), memoria descriptiva, presupuesto de obra, planos de conjunto y de detalle, programación y calendarización de la obra, entre otras prescripciones técnicas necesarias.²¹

El diseño y construcción a partir de la formalización de un solo contrato comporta importantes ventajas: En primer lugar, la subsunción de dos procedimientos de

²¹ Una referencia al contenido del proyecto se encuentra en el artículo 233 de la LCSP 2017. Esta disposición agrega que cuando la elaboración del proyecto ha sido contratada íntegramente por la Administración, el autor o autores del mismo incurrirán en responsabilidad; asimismo, cuando el proyecto incluya un estudio geotécnico y el mismo no hubiera previsto determinadas circunstancias que supongan un incremento en más del 10% del precio inicial del contrato en ejecución, al autor o autores del mismo les será exigible la indemnización correspondiente.



contratación en uno solo, reduce notablemente los plazos de la contratación en un 50%. De este modo, la conjunción del contrato en el área del diseño con el contrato en el área de la construcción (Espinoza, Cortez y Moza, 2009) redundaría en la puesta en funcionamiento de la obra con antelación, beneficiándose la ciudadanía en general.

En segundo lugar, la posibilidad de retraso en la conclusión de la obra es menor, tomando en cuenta que en un escenario de contratación separada la existencia de controversias en el contrato de consultoría para la elaboración del expediente técnico paralizaría la convocatoria del subsiguiente procedimiento de adjudicación para la ejecución de obra. Bajo esta lógica, el tiempo también se dilata ante una eventual declaratoria de nulidad o declaratoria de desierto del procedimiento de adjudicación de la consultoría en mención.

En tercer lugar, la responsabilidad se concentra en un solo operador económico ante un escenario de elaboración de expediente técnico deficiente, con omisión de partidas y metrados, errores en los estudios de ingeniería, entre otras especificaciones técnicas que impactan desfavorablemente en la calidad de la obra. De esta manera, en este tipo de contrato el énfasis ha de ponerse en la responsabilidad global que asume el contratista ejecutor frente al cliente o mandante (Prado, 2014).

En cuarto lugar, el "diseño y construcción" evita que las administraciones públicas desembolsen mayores recursos para pagar prestaciones adicionales de obra por deficiencias del expediente técnico. En efecto, al tratarse de un mismo contratista que elabora el expediente y ejecuta la obra, no hay razón para que éste solicite un



adicional de obra por deficiencias de un expediente elaborado por él mismo. En cualquier caso, siendo el adicional necesario para cumplir la finalidad del contrato se ejecuta a riesgo y ventura del operador económico.

En quinto lugar, esta modalidad de ejecución permite, al menos en el modelo peruano, el *fast track*, entendido como la posibilidad de ejecutar la obra por tramos o partes, a partir de aprobaciones parciales del expediente técnico. En este supuesto, en el que la elaboración del expediente técnico y la ejecución física de la obra se superponen, el pago de las valorizaciones se efectúa con los precios unitarios contenidos en el presupuesto detallado de la oferta, en tanto se apruebe el presupuesto definitivo de obra.

En sexto lugar, se simplifica la tramitología de los órganos de contratación al estar frente a un solo procedimiento de adjudicación. La elaboración de pliegos de prescripciones técnicas particulares y demás documentos conexos suponen un solo esfuerzo, tan igual como el hecho de que para un solo contrato se requerirá una sola dirección facultativa.

Por cierto, la existencia de las ventajas descritas no supone que el diseño y construcción sea la panacea. Sin embargo, no compartimos el criterio del legislador español cuando en el artículo 234 de la LCSP le otorga a la contratación conjunta de ambas prestaciones un carácter excepcional, realizable en los supuestos siguientes: *i) Cuando motivos de orden técnico, ligados al destino o a las técnicas de ejecución de la obra, obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras; ii) Cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas.*



En el sistema de contratación pública del Perú, por ejemplo, ha habido un ligero avance en la utilización del diseño y construcción, a partir de la última modificación legal. La definición oficial del *design and build contract* es "concurso – oferta", concebido como una modalidad de ejecución contractual al igual que la "llave en mano" (*turnkey contract*). La diferencia entre ambas estriba en que mientras el primero involucra dos prestaciones (elaboración del expediente técnico y la ejecución de obra), en la segunda, el postor oferta la construcción, equipamiento y montaje hasta la puesta en servicio y, de ser el caso, la elaboración del expediente técnico y/o la operación asistida de la obra.²²

Ahora bien, ¿si no hay expediente técnico de obra, en base a qué se licita el contrato? En el Perú se licita en base a un estudio básico de ingeniería o a un estudio de pre inversión, documentos equivalentes a lo que en España el artículo 234 de la LCSP denomina anteproyecto o documento similar. La certificación presupuestal se emite por el costo estimado de la obra contemplada en el anteproyecto, el cual puede variar tomando en cuenta que durante la elaboración del expediente técnico el contratista puede incorporar

²² Si bien el artículo 212 del Reglamento de la Ley de Contrataciones sólo habilita a las entidades del gobierno nacional, y siempre que el valor de la contratación corresponda a una licitación (monto mayor o igual a S/. 1'800,000) y que por su naturaleza utilice el sistema de suma alzada, el artículo 220 introduce por primera vez en el régimen general el "concurso oferta" a precios unitarios, si bien no la denomina así, recogido del Reglamento de la Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios, norma *ad hoc* diseñada por el Consejo de Ministros para las obras de reconstrucción afectadas por el fenómeno natural "El Niño Costero", ocurrido el año 2017.



mayores metrados o nuevas partidas no contempladas en el anteproyecto.

Por lo tanto es usual que el expediente técnico consigne un presupuesto de obra mayor a lo licitado. En este escenario, para evitar que el contratista eleve los precios irracionalmente la norma le fija un techo porcentual (hasta el 15% del presupuesto licitado), por encima del cual requerirá autorización del órgano de control. Si tal incremento es igual o mayor al 50% del precio adjudicado, se resuelve el contrato. Lo importante, en todo caso, es entender que el expediente técnico puede contener nuevas partidas o mayores metrados no comprendidos en el anteproyecto, y que una vez aprobado por la entidad determina finalmente el costo de la obra y el plazo de ejecución.²³

Aprobado el expediente técnico de obra, se encuentra prohibida la autorización de prestaciones adicionales por errores o deficiencias del mismo; asimismo, no procede el reconocimiento de mayores metrados. En ambos supuestos, el contratista asume la responsabilidad y costo por la ejecución de los adicionales y/o los mayores metrados.

Es importante destacar que todo "diseño y construcción" supone contar con la supervisión necesaria, a fin de garantizar la elaboración de un adecuado expediente técnico y una correcta ejecución de obra, tratando de minimizar los riesgos que de por sí supone la implementación de infraestructuras de mediana y gran complejidad. Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que frente al desarrollo de este tipo de contratos las entidades públicas deberán estructurar su supervisión

²³ Artículos 219 y 222 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.



contando con un interventor capaz de ejercer el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de las actividades que desarrolla el contratista ejecutor de obra (Pinzón, 2016).

Conclusiones

La contratación pública representa en España el 9,6% del PIB, lo que equivale al 23,4% del gasto público, según las últimas estimaciones de la OIRESCON. Si en un escenario de normalidad económica se exige cautelar el buen uso de los recursos comprometidos por el Estado, en un contexto de emergencia como el que estamos atravesando se justifica también la misma obligación de cautela, siendo indispensable fortalecer la supervisión de las contrataciones públicas, con el propósito de garantizar el cumplimiento adecuado del contrato, reduciendo al máximo los riesgos asociados a la ejecución contractual.

En el caso de una obra pública – dada su complejidad en la etapa de ejecución contractual y tomando en cuenta que involucra elementos constructivos, estudios de ingeniería, entre otros parámetros técnicos – reforzar la dirección facultativa se constituyen en un imperativo necesario para evitar ejecuciones deficientes o procesos constructivos que no respondan al diseño del proyecto. La supervisión adecuada de la obra también supondrá una administración responsable de los modificados, sobretodo de las prestaciones adicionales de obra y las ampliaciones de plazo, de forma tal que el presupuesto de obra inicial y el plazo de ejecución no varíen desmesuradamente.

Uno de los aspectos que merece especial atención es el papel que desempeña la supervisión de obra o la dirección facultativa de la misma. Debido a la



trascendencia de las funciones que realiza el supervisor (vigilar la ejecución técnica, administrativa y económica de la obra), considero indispensable promover la alta profesionalización de los servidores y funcionarios que estén involucrados con la gestión del abastecimiento, así como potenciar el control de la entidad sobre sus contratos de obra.

Precisamente, una de las formas de potenciar la supervisión de obra es cortar toda vinculación entre el contratista ejecutor de la obra y el contratista supervisor de la misma, tomando en cuenta que los conflictos de intereses y las corruptelas en la gestión del abastecimiento traen como consecuencia perjuicios económicos al Estado. Por lo tanto, se propone que si en una contratación para la supervisión de una obra un postor presenta dentro de su plantel técnico a uno o más profesionales que – durante los últimos cinco (5) años – formaron parte del equipo de profesionales de la empresa que va a ejecutar la obra, la oferta debería ser excluida por el órgano de contratación. Otra propuesta menos gravosa consistiría en que el órgano de contratación, ante un supuesto como el planteado, otorgue al postor la posibilidad de subsanación de oferta, a efectos de sustituir al profesional que tuvo vinculación con la ejecutora de la obra.

De otro lado, la formulación deficiente e irresponsable del expediente técnico de obra conduce necesariamente a una serie de problemas e inconvenientes durante la ejecución física del proyecto. Para reducir este riesgo que puede comprometer mayores presupuestos en perjuicio del erario público, se plantea una revisión exhaustiva del expediente hasta en tres momentos diferentes: una primera revisión minuciosa, acaso la más importante, previo a su aprobación por la entidad; un segundo replanteo antes de la aprobación del expediente de contratación para la licitación de la obra; y un tercer



replanteo como condición necesaria para el inicio de la ejecución física de obra.

Las modificaciones del contrato después de su formalización pueden acarrear la variación del monto del contrato original, sobretodo tratándose de ampliaciones del plazo contractual y de la ejecución de prestaciones adicionales de obra. Al respecto, la ampliación de plazo debe ser excepcional y sólo debe ser otorgado por caso fortuito o fuerza mayor. Asimismo, para su aprobación por la entidad, se requiere que el hecho generador de la ampliación afecte la ruta crítica del programa de ejecución.

Finalmente, respecto a las prestaciones adicionales de obra no cabe duda que un expediente técnico mal formulado va a aumentar las posibilidades de adicionales durante la ejecución contractual. Sin embargo, un mecanismo eficaz para contrarrestar este riesgo sería la utilización de figuras como el "diseño y construcción", de tal forma que el contratista ejecutor de obra se haga también responsable por el diseño del proyecto. En este contexto, le está vedado al ejecutor plantear adicionales de obra por deficiencias de un expediente técnico por él elaborado. Si estos adicionales son indispensables, la ejecución y costo que ello implica son a riesgo y ventura del contratista.

Bibliografía

1. AYMERICH, Carlos (2019) "Las prohibiciones para contratar en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 53, págs. 306-343, Zaragoza.



2. BASTIAS, Alfonso y MOLENAAR, Keith (2010) "Modelo de aprendizaje para la selección de un proyecto diseño construcción (llave en mano) en el sector público". *Revista Ingeniería de Construcción*, Vol. 25, Nº1, abril de 2010, págs. 5-20.
3. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2019) *E/CNMC/004/18 Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España*. Departamento de Promoción de la Competencia. Madrid.
4. CANALS, Dolors (2018) "El sistema administrativo de control interno y de supervisión de la contratación pública". *Revista Galega de Administración Pública*, Nº 55, enero – junio 2018, págs. 409 – 444.
5. CAVERO, Jans (2019) "La Contratación Pública para la Reconstrucción con Cambios". *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha*, Nº 18, Segundo Trimestre 2019, págs. 235-274. Castilla La Mancha (España).
6. ESPINOZA, Karla, CORTÉS, Brenda y MOZÁ, María (2009) *Clases de Contratos y Garantías sus Influencias, Beneficios y Perjuicios para el desarrollo de la Gestión de Proyectos Arquitectónicos*. San Salvador.
7. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2016) "Los riesgos imprevistos en el contrato de obras". *Revista de Administración Pública*, Nº 201, Madrid, septiembre-diciembre (2016), págs. 203-217.



8. FUENTES-BARGUES, J. L., GONZÁLEZ-GAYA, C., GONZÁLEZ-CRUZ, M^a C. (2015) "La contratación pública de obras: situación actual y puntos de mejora". *Informes de la Construcción*, Vol. 67(537), enero – marzo 2015, págs. 1-9.
9. Gallego, Isabel (2018) "La disciplina de la modificación del objeto del contrato de la Ley 9/2017 de contratos del sector público". *Revista Galega de Administración Pública*, Nº 55, enero – junio 2018, págs. 351 – 378.
10. GIMENO FELIÚ, José (2019) "Corrupción y seguridad jurídica. La necesidad de un marco normativo de las decisiones públicas anclado en los principios de Integridad y de Transparencia". *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, Nº 9, enero-abril 2019, págs. 1 – 17.
11. GIMENO FELIÚ, José (2020) "La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP. Hacia una contratación socialmente responsable y de calidad". *Revista Economía Industrial*, Nº 415: Contratación Pública, 1er trimestre, año 2020, págs. 89 – 97.
12. HERNÁNDEZ, Aurora (2014) "Los contratos internacionales de construcción «Llave en Mano»". *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 6, Nº 1 (Marzo 2014), págs. 161-235.



13. MÁRMOL, Gabriel (2013) "Análisis de la supervisión del contrato estatal: función de vigilancia y mecanismo anticorrupción". *Revista Academia & Derecho*, Nº 4 (7), julio-diciembre 2013, págs. 145-169.
14. MIRANZO, Javier (2018) *Los conflictos de interés tras las directivas de contratación de 2014*. Universidad Castilla La Mancha, págs. 1-14.
15. MORENO, J. A. (2017) "Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública". *Revista de Administración Pública*, Nº 204, págs. 343-373. Consultado en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.204.12> [Fecha última consulta: 10.06.2020].
16. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (2019) *Informe anual de supervisión de la contratación pública de España*. (Diciembre de 2019). Madrid.
17. PINTOS, Jaime (2016) "En el camino de la consolidación de un derecho global de la contratación pública a través de los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental". *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, Nº 10, junio 2016, págs. 1-18.
18. PINZÓN, Oscar (2016) "Usos y prácticas en los contratos de ingeniería, procura y construcción". *Revista de Derecho Privado*, Nº 56, julio -



diciembre de 2016, págs. 1-35. Universidad de Los Andes, Colombia.

19. PRADO, Arturo (2014) "El contrato general de construcción, y en especial la modalidad EPC y sus principales características". *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 41, Nº 2, págs. 765 – 783.
20. RAZQUIN, Martín (2014) "Las nuevas directivas sobre contratación pública de 2014: Aspectos clave y propuestas para su transformación en España". *Revista de Administración Pública*, Nº 196, Madrid, enero – abril (2015), págs. 97-135.
21. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2008) "Las prerrogativas de la administración en los contratos de las administraciones públicas". *AFDUDC*, Nº 12, 2008, págs. 795-812.
22. VALCÁRCEL, Patricia (2001) "Acerca de las obras públicas: su ejecución y financiación. Perspectivas actuales". *Cuadernos de Derecho Público*, Nº 14, septiembre-diciembre, págs. 227 – 251.