

que el Derecho debe cumplimentar, especialmente, en el marco territorial donde se desarrollan las prestaciones más vitales y cercanas para el ciudadano. Por ello, como el propio autor señala en sede introductoria, esta obra quiere poner de manifiesto, frente a tanta precipitada “desregulación” revestida de neoliberalismo (un tanto irreflexivo a veces ¿o simplemente interesado?-), que el Derecho Administrativo dispone de un amplio abanico de fórmulas que permiten a las entidades públicas seguir conservando la autoridad en la prestación de los servicios sin mengua de su eficacia y, lo que es más importante, sin menoscabo de las garantías que el Derecho público ofrece a los usuarios.

Juan Antonio CARRILLO DONAIRE

Concepción HORGUE BAENA: “La modificación del contrato administrativo de obra. El *ius variandi*”, Ed. Marcial Pons-Instituto universitario “García Oviejo”, Madrid, 1997, 227 pp., con prólogo del prof. Pérez Moreno.

Nos encontramos ante una obra que gira acerca del apasionante y complejo tema del ejercicio del *ius variandi* y sus límites. Sólo dentro de ellos se le otorga a la Administración una potestad tan exorbitante frente al principio de inmutabilidad y de *lex contractus* característico de la figura del contrato en el Derecho civil y que, a su vez, presiden el Derecho administrativo, bien que respecto de éste y en consideración al interés público omnipresente en toda institución administrativa, se contemple la *potestas variandi*, en todo caso como figura excepcional y condicionada a la presencia de sus presupuestos habilitantes y a la contención a sus límites. Cuáles hayan de ser éstos es tarea en cuya indagación la autora centra una parte fundamental de su esfuerzo. Y ello, por cuanto su empeño confesado es el de dar un giro al ángulo desde el que tradicionalmente se contempla la figura -salv guarda del interés público y garantía del contratista- para enfatizar como, junto a ello, el propio interés público existente en la modificación de las obras para su mejor satisfacción -cuya posibilidad no es objeto de controversia alguna-, ha de estar necesariamente coherente con la protección de los terceros, a través de la necesaria garantía de los principios de concurrencia, transparencia y publicidad, exigencia siempre afirmada y hoy aún más presente si cabe por las exigencias del Derecho comunitario. Ello puede resultar en que determinadas modificaciones, cualificadas por su alcance, hayan de dar lugar, por imperativo de los principios mencionados, a una nueva licitación. Y es que, como señala la propia autora: “Es el mismo interés público el que fundamenta, de un lado, que la Administración ostente el *ius variandi* y el que exige, de otro, que no se menoscaben las reglas de selección y adjudicación de los contratos administrativos”.

Un empeño que, desde luego, no se apoya en meras propuestas de *lege ferenda*, sino que, antes al contrario, encuentra su referente y su apoyo principal en la doctrina del Consejo de Estado, que es analizada exhaustivamente, y muy en particular, en la desplegada en los últimos años, en los que la correcta utilización de la figura y la proscripción de usos abusivos de la misma, en detrimento de la necesaria publicidad y concurrencia en la contratación administrativa, se han convertido en auténticos “caballos de batalla” por parte del Alto Organismo consultivo (y de las instituciones que en paralelo se han ido creando en algunas Comunidades autónomas, entre las que la autora estudia asimismo y también exhaustivamente la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

La obra sigue un esquema que parte de la necesaria delimitación de la figura del *ius variandi*, a través de una aproximación a lo que éste sea, extraída del análisis de sus notas caracterizadoras, y de cuáles de entre las posibles modificaciones o alteraciones en la vida del contrato administrativo han de reputarse formas de ejercicio del mismo. Todo ello desde la consideración de las necesidades del interés público como fundamento último de esta potestad exorbitante (I). Tras esta labor de cincelado de los contornos de la institución y de estudio de su sustancia, así como de criba respecto a otras alteraciones en la ejecución del contrato, que le lleva a optar por un concepto estricto de lo que haya de ser la *potestas variandi*, el grueso del trabajo gira, como su propio título indica, sobre el estudio crítico y pormenorizado del régimen jurídico de la modificación objetiva del contrato de obras, que constituye el núcleo central del trabajo (II). Un tercer bloque lo constituyen una breve reflexión sobre la posible incidencia o condicionamiento del Derecho comunitario y de las exigencias de unidad de mercado que éste representa sobre la regulación nacional de la *potestas variandi*, a lo que se suma una reflexión final a modo de conclusión (III). Hay que añadir que a ello se suman una completa bibliografía, y un anexo útil y exhaustivo con la referencia de las sentencias del Tribunal Supremo, dictámenes del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía e informes de la Junta Consultiva de contratación sobre la materia de estudio.

I. La primera parte de la obra se consagra, como señalamos, a la delimitación de la figura del *ius variandi*. La autora lleva a cabo una aproximación a la misma a través de sus notas caracterizadoras que permiten al lector llegar a un entendimiento aquilatado sobre qué haya de entenderse por potestad de modificación unilateral de contrato, y a distinguir, al hilo del estudio de sus características definidoras, aquello que no puede considerarse como englobado en la misma, discernimiento no siempre exento de dificultades. Parte de la

consideración del *ius variandi* como potestad administrativa cuyo objeto es la novación *objetiva* del contrato -referida exclusivamente a las prestaciones, en ningún caso a las obligaciones asumidas por la Administración-, para anudar al concepto sus características definitorias: de la consideración del *ius variandi* como potestad, y por ello de ejercicio irrenunciable, se derivan, como notas de excepción respecto al régimen de Derecho común, la no necesidad de pacto, y, aún más, la invalidez de cualquier pacto expreso en contrario. En esta tarea de deslinde de lo que sea y lo que no sea el *ius variandi*, éste ha de diferenciarse de figuras que si bien suponen alteraciones *de facto* de las condiciones del mismo, no deben confundirse con la alteración querida y formal que supone el ejercicio de la potestad modificatoria, como pueden ser las excepciones al principio de riesgo y ventura (revisión de precios, teoría del riesgo imprevisible), el llamado *factum principis* o los incumplimientos por parte de la Administración.

La potestad de modificación se configura así como excepción al principio de inmutabilidad de los contratos, bien que teniendo en cuenta dos precisiones: su carácter excepcional condicionado a la concurrencia de los presupuestos que la legitiman, de una parte, y que su efecto en el contrato administrativo es el desplazamiento de la nota de la inmutabilidad desde el objeto al fin de interés público al que al contrato sirve.

En cuanto a la cuestión acerca de qué incidencias en la vida del contrato administrativo hayan de entenderse como manifestaciones de este poder de modificación, la pfra. HORGUE asume un concepto estricto de modificación, si bien puntualizando -y acompañando de un completo estudio de las fuentes- que tradicionalmente se ha manejado un concepto más general, que incluye no sólo las modificaciones del objeto sino también las del plazo, la suspensión provisional e incluso la definitiva, a lo que la jurisprudencia ha añadido, entre otros, el cambio en el emplazamiento y en la forma de ejecución. La autora abordará el régimen del *ius variandi* desde esta perspectiva más estricta en la segunda parte de la obra, si bien marcando en todo momento las diferencias entre estas figuras y sus consecuencias prácticas de régimen jurídico.

II. El segundo gran bloque, y que constituye el grueso del trabajo, tanto en su propia concepción como en el aspecto cuantitativo, lo constituye el análisis, tras haber delimitado los perfiles de la institución, de cuál haya de ser su juego en el más paradigmático contrato administrativo de resultado: el contrato de obras.

Un primer apartado es el dedicado al estudio de los presupuestos habilitantes de la *potestas variandi*, fundamental a todas luces pues es el que delimi-

ta la razón de ser y los límites en su ejercicio. Como es bien sabido, el artículo 149 del Reglamento de Contratos del Estado (RCE) cifraba los mismos en la emergencia de "necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas". La virtualidad de esta previsión en tanto que exclusiva condición legitimadora del ejercicio del *ius variandi* ha sido dispar, y ello por cuanto mientras que la jurisprudencia, condicionada por el *petitum* de las demandas, no se ha visto apenas cuestionada sobre el correcto empleo de la institución, en cambio el Consejo de Estado sí ha ido imponiendo un entendimiento de dicho presupuesto como potestad reglada, bien que a través de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, cuya concurrencia ha de ser justificada por la Administración, que sí tendrá en cambio una amplia facultad de apreciación en lo referente a cuándo estas circunstancias requieren la novación objetiva del contrato. Una previsión similar a la del artículo 145 RCCE, que no idéntica, luce hoy en el artículo 102.1 LCAP, que sin embargo omite la referencia a la cualificación como "técnicas" de las causas habilitantes del ejercicio de la potestad. Para la autora, la razón ha de radicarse en su ubicación en la parte general y aplicable pues a todo tipo de contratos, por lo que cree que dicha exigencia del artículo 149 RCE ha de entenderse vigente para el contrato de obras.

Un tema apasionante, por su enorme repercusión práctica, por la frecuencia con que se plantea en la realidad diaria de la contratación administrativa y por ser una de las cuestiones más candentes y debatidas en la de si el *ius variandi* cubre los errores o los defectos de previsión cometidos por la Administración a la hora de elaborar el proyecto. Cualquier iniciado conoce los sucesivos reformados a que dan lugar las imprevisiones en los proyectos -en los ámbitos del contrato de obras, especialmente, los datos no del todo precisos en materias como la composición del suelo, cálculo de profundidades, etc.-. ¿Pueden entenderse éstas englobadas dentro de las necesidades nuevas o causas imprevistas, habilitantes del ejercicio de la potestad de modificación?. Para guiarnos en este particular, la propia autora nos advierte de cuáles son las limitaciones que impone el marco jurídico y la realidad en que nos movemos: la modificaciones son decisiones ejecutorias para el contratista, que hasta el límite del 20 por ciento no puede optar por pedir la resolución del contrato, y que, de hecho, en la mayoría de los casos no está interesado en cualquier caso en la misma, sino que, al contrario, ante una modificación cifrará su interés en su ejecución y cobro. Es por ello que la jurisprudencia no nos ofrece grandes aportaciones sobre la cuestión. Y ello a diferencia del Consejo de Estado, que, si bien limitado por el ámbito de su competencia -modificaciones superiores al veinte por ciento del presupuesto-, sí ha ido desplegando una doctrina más elaborada. Respecto a los errores y defectos de previsión, la autora comienza diferenciando el supuesto de los *errores materiales*, cuya rectifi-

cación entiende que no se engloba en el ejercicio del *ius variandi*, y que, como sabemos, permiten al contratista y a la Administración denunciar el contrato si la rectificación da origen a una variación superior al 20 por ciento del presupuesto del contrato. En cuanto a los *errores u omisiones de hecho* propiamente, la pfra. HORGUE intenta una aproximación aquilatada. Parte de que la mayoría de la doctrina ha incluido el supuesto dentro del ejercicio del *ius variandi*, sobre la base de que las circunstancias "imprevistas" no han de ser además "imprevisibles", y ello bajo la premisa de que, en caso contrario, la comunidad no ha de soportar una obra mal planteada, y ello con el apoyo de la previsión al respecto que luce en el artículo 154 RCE. Sin embargo, la propia doctrina del Consejo de Estado, que había asumido este planteamiento, se ha vuelto sobre sí en los últimos años. Y de este modo, lleva a cabo advertencias en el sentido de que las causas habilitantes no pueden amparar los efectos por errores o por faltas de previsión que pudieran evitarse a través de una conducta diligente, que les llevan, en su doctrina más reciente, incluso a apreciar la improcedencia de la mera modificación del contrato como cauce para acomodar el proyecto de obra a la realidad sobre la que ha de operar. Igualmente para la autora, no se trata desde luego de determinar si el contrato debe seguir su ejecución con esos efectos ya que sería inadecuado al interés público, sino si debe resolverse y adjudicar un nuevo contrato. Y ello por otra proyección de interés público, resaltado por el Consejo de Estado, que, como ya señalamos y como abundaremos, está omnipresente en el trabajo de la pfra. HORGUE: los principios de publicidad y libre concurrencia en la selección del contratista. Por ello mismo, concluye en la imposibilidad de dar soluciones apriorística ni maximalistas, que impidan cualquier modificación por la mínima imprevisión ni configuren un portillo abierto a toda alteración que tenga su cauce en errores que traen su causa en una imprevisión negligente de la Administración. Para la autora, un criterio estimativo sería el de la enjundia de la alteración, para lo que propone tomar el criterio, acogido como sabemos con otros fines, de las alteraciones superiores al 20 por ciento como límite de las "imprevisiones asumibles" desde el punto de vista del interés público, en el entendimiento amplio expuesto más arriba y comprensivo de los principios de publicidad y libre concurrencia.

El trabajo prosigue con el análisis de la tipología de modificaciones y especialidades de régimen jurídico, distinguiendo aquéllas que afecten a unidades de obras previstas en el contrato, de las referidas a unidades no previstas o que alteren sus características sustanciales, donde como es sabido, la nueva Ley de Administración, previa audiencia, con la obligación en caso de disconformidad de continuar la obra, correspondiendo entonces la fijación del precio a una Comisión de arbitraje, y pudiendo alternativamente la Administra-

ción contratar con otro empresario o proceder a la ejecución directa. La autora apunta certeramente cómo la doctrina había denunciado que el régimen anterior, que permitía al contratista disconforme con los precios negarse a ejecutarla, tenía en la práctica como consecuencia, por temor de la Administración a los perjuicios de una paralización y una posterior licitación, el dejar en manos del contratista en gran medida la fijación de los precios, con el consiguiente peligro para el interés público. Igualmente, entiende que, ante el silencio de la Ley, ha de entenderse, por coherencia normativa, que la cifra del 20 por ciento como límite de la obligatoriedad de la modificación para el contratista, aplicable a las modificaciones de unidades previstas, ha de entenderse igualmente aplicable respecto a este otro tipo de modificaciones. Junto a estos tipos, y a las mayores dificultades materiales en la ejecución, la autora presta especial consideración a las obras accesorias o complementarias para concluir como su configuración en tanto que supuestos distintos a la modificación, cuyos criterios distintivos habían sido perfilados por el Consejo de Estado, se ha enturbiado en la nueva Ley, que no recoge dichos criterios y sí una definición cuyas notas parecen difuminar la peculiaridad de esta figura y la de la modificación. Cuestión en modo alguna baladí o de importancia sólo teórica, por cuanto el entendimiento de una obra como nueva o no conllevará la aplicación de regímenes jurídicos diversos. La causa hemos de encontrarla, como apunta la pfra. HORGUE en la acogida en la nueva Ley del concepto de la Directiva 93/37/CEE, cuyo artículo 7.3 recoge lo que nuestro Derecho sería tanto una verdadera modificación como propiamente una obra nueva o complementaria que da lugar a un contrato nuevo y diferencial.

Quizá la parte en que la elaboración doctrinal crítica de la autora aparece con una pulsión más viva y candente, en la que se refleja su posición y entendimiento de la institución con una aportación y una visión más personal, marcada por el entendimiento de la importancia de la observancia de los principios de libre concurrencia y publicidad, en tanto que exigencias y a la vez garantías del interés público, es en la consagrada a los límites a la modificación del contrato de obras. Y ello en conexión con la preocupación que late a lo largo de toda la obra por combatir jurídicamente, al calor de la más reciente doctrina del Consejo de Estado, los usos desviados de la excepción al principio de inmutabilidad que es el *ius variandi*. Como es notorio, a veces, al rescaldo de pretendidos usos legítimos del mismo, se encubren modificaciones de un enorme calado capaces de desvirtuar los principios de libre concurrencia y publicidad (como ya en 1963 previniera el prof. BOQUERA OLIVER), por cuanto el contrato de obras, con los sucesivos reformados, aparece al final de su ejecución como de una entidad muy diversa a la que configuraba el proyecto inicial y en base a la cual los demás licitadores presentaron su ofertas.

Ello es posible porque la normativa de contratos se ha ocupado tradicionalmente, y aún hoy, *en sede de ejecución*, por garantizar la potestad de modificación de la Administración y el principio de equivalencia económica como su complemento necesario, mientras que la preocupación por el respeto de los principios de concurrencia y publicidad se ha desplegado *en fase de adjudicación*, sin prestar atención a la circunstancia de que su vigencia puede verse desvirtuada si se concede *de facto* a la Administración una habilitación sin límites materiales para llevar a cabo *cualquiera modificaciones, con independencia de su cuantía* en el objeto del contrato, que, incluso por encima del límite del 20 por ciento del presupuesto -que, por otra parte, ha de referirse con el cambio introducido por la nueva modificación-, pueden ser voluntariamente aceptadas por el contratista -al que se adjudicó la obra *en las condiciones originarias*- burlándose así los intereses de los terceros licitadores. Para estudiar la existencia o no de estos límites de la obligatoriedad para el contratista de los modificaciones, y no, pues, al ejercicio del *ius variandi* por la propia Administración-, la mejor fuente es sin duda la doctrina del Consejo de Estado, si bien condicionada, como vimos, por los límites de su propia competencia. Y así, junto a un primer condicionamiento impuesto por el Consejo de Estado, que radicaría en la obligatoriedad, cuando la modificación sobrepasa el 20 por ciento -no lo olvidemos, se trata precisamente de los casos en que se prevé el informe preceptivo y no vinculante del propio Alto Organismo Consultivo- de justificar en estos casos la conveniencia al interés público de mantener el contrato y su ejecución por el mismo contratista, cuya efectividad es muy endeble por cuanto hace después coincidir los motivos de rapidez de ejecución y facilidad presupuestaria, frente a un probable aumento de precio y un seguro retraso con el propio interés público, será la noción de obra nueva o variación de la voluntad administrativa el concepto que se ha ido consolidando en los últimos tiempos para configurarse como un límite material connatural y esencial a la modificación en el contrato de obra. En efecto, la doctrina del Consejo de Estado no opone objeción alguna a la modificación para un mejor servicio al interés público, pero especialmente en la década de los noventa ha recalado, como hizo en su Memoria de 1990 que: "... no cabe frustrar los principios de publicidad y concurrencia ... por una desmesurada amplitud en la calificación de las obras como de modificación o de mero complemento de las inicialmente proyectadas, llegando a comprender, entre ellas, las que deberían ser consideradas como obras nuevas y, por tanto, objeto de proyectos independientes y contratación separada". Haciéndose eco de esta línea, también acogida, en nuestra Comunidad Autónoma, por el Consejo Consultivo, la pfra. HORGUE propugna decididamente, de *lege ferenda*, la consagración positiva de la existencia de este límite sustantivo, ya que, como afirma: "... con este límite no se pretende subordinar el interés público que fundamente dicha po-

testad al interés presente en la selección de los contratistas, sino aunarlos no contradictoriamente", ya que: "... De no ser así se estaría eludiendo el interés público, salvo que se pretenda sostener una concepción tan flexible del interés público como fundamento de cualquier actuación administrativa que choque frontalmente con otros principios que el Derecho también consagra, precisamente, en defensa de ese mismo interés público".

Tras un análisis del procedimiento, del que destacaremos sólo la defensa de la autora de la interpretación de la competencia del Consejo de Estado y Organismo equivalente de la Comunidad Autónoma ante *cualquier* modificación ulterior si previamente se han llevado a cabo modificaciones superiores al 20 por ciento (frente a otros autores, así GARCIA TREVIJANO), la pfra. HORGUE analiza los efectos de la modificación, haciendo especial incapié en la distinción -no siempre establecida con claridad, dado el amplio alcance otorgado a la institución-, que radica en el ajuste de precios y del programa de trabajos, y la posible pertinencia de una indemnización, no basada ya por tanto en el principio de equivalencia económica sino el de indemnización de daños. Tradicionalmente, la precisión contemplada en la normativa de contratos sobre no indemnizabilidad por razón de modificaciones, hoy recogida en el 146.1 LCAP -dejando aparte, como decimos, el ajuste de precios- ha sido interpretado como referida al *lucrum cesans* o beneficio dejado de percibir e inicialmente previsto, y no al *damnum emergens*, que se entiende unánimemente ha de ser objeto de indemnización -por ejemplo, materiales adquiridos y no utilizables. Contra ello ha pugnado una doctrina (ARIÑO), al no encontrarlo justificado, disintiendo por lo demás de otras opiniones favorables a este entendimiento (VILLAR PALASI). La pfra. HORGUE huye de nuevo de posiciones maximalistas, defendiendo que la reparación haya de ser integral en los casos en que traiga su causa en una negligencia clara de la Administración, pero también cuando únicamente implique reducción o supresión y la decisión administrativa de modificación sea obligatoria de acatar, por hallarse comprendida entre los límites a los que aludimos, y sólo referida al *damnum emergens* en los demás casos. Postura que desde luego puede ser controvertible, pero por la cual la autora aboga sin vacilación.

Dentro de lo que es el grueso o "núcleo duro" del trabajo, la autora analiza las consecuencias de las modificaciones irregulares, haciendo especial incapié, y siguiendo en ello una vez más al Consejo del Estado, en que debiera disponerse la obligación, y no ya sólo la facultad, de iniciar en estos casos el expediente para depurar responsabilidades, lo que enlaza por la preocupación que impregna toda la obra por tutelar la objetividad y transparencia de un sector que tan sensible ha sido, es -y será, con toda probabilidad- a que la

presencia de estas notas se ponga a menudo en cuestión, a veces injustificadamente, pero otras como constatación de una realidad no siempre "cristalina". Por ello, afirma la autora que la nueva Ley ha perdido una ocasión inmejorable para establecer el *deber* de exigir responsabilidades en los casos de modificaciones irregulares.

Por último, la obra se cierra con un breve apunte sobre la posible proyección del Derecho comunitario de la contratación pública en el régimen de la modificación del contrato de obras. Como sabemos, el Derecho comunitario, desde su lógica de unidad de mercado, se ocupa de la garantía de la transparencia, igualdad y no discriminación en la contratación pública, siendo así que se ha afirmado con razón que la normativa sobre las actuaciones previas a la adjudicación está prácticamente extraída por entero de las Directivas comunitarias, son prácticamente Derecho comunitario (PIÑAR MAÑAS). La autora se interroga si el Derecho comunitario condiciona de algún modo el régimen de la modificación del contrato para concluir que, como apuntamos, la propia Directiva 93/37/CEE permite para lo que llama "obras complementarias" la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, y por tanto, concluye la pfra. HORGUE, la modificación del contrato de obra y la ejecución por el mismo contratista no va en contra del Derecho comunitario, por cuanto su resultado final -que es a cuya consecución obligan las Directivas- está permitido. La autora cierra su brillante trabajo con una reflexión final en la que condensa la concepción latente en el mismo, y lo que hemos calificado de "cambio de óptica", o mejor dicho, de posición conciliadora de *todos* los intereses en juego. Cerraremos pues esta breve exposición del contenido de la obra de la mejor manera posible, que no es otra, obviamente, que con palabras de la misma autora, que reflejan claramente lo dicho: "Por ello, la prerrogativa de modificación no puede analizarse aisladamente como manifestación de esta posición en más de la Administración, esto es, sin conexión con la fase de preparación y adjudicación del contrato, pues al adoptar tal perspectiva dejaría en un huero legalismo las perseguidas en aquéllas".

Como puede colegirse de estos breves apuntes, no hallamos ante una obra que reúne tres grandes aciertos, principalmente. El primero de ello radica en la propia elección del tema, por su importancia y actualidad. En este sentido, el trabajo de la pfra. HORGUE no es un esfuerzo aislado, sino que se encuadra dentro de todo una línea de investigación desarrollada desde hace años en el seno del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, y marcada por el afán de integrar el rigor doctrinal propio de la investigación académica y una permanente conexión con la realidad del "Derecho vivo", y muy en especial con las novedades normativas y los fenóme-

nos jurídico-públicos más actuales. Esfuerzo que ha ido materializándose, entre otras muchas manifestaciones, en el acercamiento, plasmado en las respectivas monografías, a los sectores más "vanguardistas" de la producción normativa iuspublicistas (protección del medio ambiente y de las costas, desarrollo del fenómeno de las áreas metropolitanas, usos crecientes de formas privadas en la actividad empresarial de la Administración, introducción del recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa, etc.) así como en jornadas sobre las últimas reformas de leyes administrativas generales (procedimiento, jurisdicción, contratación, etc), cuyos resultados han sido igualmente objeto de publicación. A nuestro juicio, un segundo gran acierto lo constituye la propia sistemática seguida por la autora, que, como hemos visto, va introduciendo al lector en una institución compleja partiendo de su consideración general para llegar a la particularidad del régimen de la modificación objetiva del contrato de obras. Por último, evidentemente, la propia sustancia de la obra, que combina un análisis exhaustivo de las fuentes -sentencias del Tribunal Supremo, dictámenes del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, informes de la Junta Consultiva de Contratación, así como una indagación a fondo en la doctrina científica- con una detenida reflexión y, lo que es especialmente destacable, una valiente toma de posiciones que no se detiene en la simple crítica sino que aporta soluciones interpretativas e incluso *de lege ferenda*, sin descuidar sin embargo en ningún momento la conexión directa con la realidad normativa. Tarea para la que la autora sigue atentamente la doctrina del Consejo de Estado y muy en especial sus evoluciones más recientes. En definitiva, un testimonio de madurez jurídica y un libro imprescindible para cualquier jurista -teórico o práctico, si es que acaso pudiera tener validez alguna esa distinción- que pretenda acercarse rigurosamente a la institución del *ius variandi* y a su juego diario en la vida de la contratación administrativa.

Emilio GUICHOT

Andrés BETANCOR RODRIGUEZ: Las Administraciones Independientes, un reto para el Estado social y democrático de Derecho, Madrid, Tecnos, 1994, 276 páginas.

Estamos en presencia de una obra de perfecta y acabada estructura y a la vez documentada, que se convertirá en referencia principal para el estudio, clasificación y clarificación del régimen de las denominadas impropiedades Administraciones Independientes y que, como su propio título indica, suponen un reto para el Estado social y democrático de Derecho.