

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO III

Contratación administrativa

JOSE LUIS VILLAR PALASI
JOSE LUIS VILLAR EZCURRA



UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
SECCION DE PUBLICACIONES
MADRID, 1983

INDICE

LECCION XXIII

	<i>Páginas</i>
	<hr/>
LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN ...	2
1. Planteamiento dogmático	2
2. Proceso evolutivo de la contratación administrativa	7
2.1. Consideraciones generales	7
2.2. Génesis y evolución del contrato administrativo	8
2.2.1. Fundamento de la figura: distinción entre actos de autoridad y actos de gestión	9
2.2.2. Participación de jurisdicciones en España	12
2.2.3. Singularidad de régimen jurídico y carácter excepcional del contrato administrativo en el comienzo de la doctrina	14
3. El falso problema de la sustantividad del contrato administrativo	16

3.1.	La distinción acto-contrato	20
3.2.	Deslinde con los contratos privados ...	22
3.2.1.	Doctrinas negatorias	22
3.2.2.	Criterios de distinción entre el contrato administrativo y el contrato privado de la Administración	23
3.2.2.1.	La doctrina de las cláusulas exorbitantes: la «petitio principii» que suponen	24
3.2.2.2.	La doctrina del interés público	27
3.2.2.3.	La tesis del giro o tráfico	29
3.2.3.	La inoperancia de la distinción.	31

LECCION XXIV

I.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	36
1.	La dispersión de figuras contractuales	36
2.	La presencia obligada de la Administración pública	38
3.	Sometimiento al principio de legalidad y régimen jurídico de los contratos	41
4.	Jurisdicción competente	45

II. LA LEY DE CONTRATOS DEL ESTADO	46
1. Consideraciones generales	46
2. Clasificación legal de los Contratos del Estado; criterios generales	48
3. Contratos excluidos de la L. C. E.	50
3.1. Ambito de la figura	50
3.2. Régimen jurídico	52
4. Contratos administrativos	54
4.1. Contratos nominados o típicos	54
4.1.1. Ambito de la figura	54
4.1.2. Régimen jurídico	55
4.2. Contratos especiales	59
4.2.1. Ambito de la figura	59
4.2.2. Régimen jurídico	62
5. Contratos privados de la Administración	62
5.1. Ambito de la figura	62
5.2. Regla de fondo y jurisdicción competente.	64
5.3. La doctrina de los actos separables	67

LECCION XXV

CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS NOMINADOS	71
1. Preliminar	71
2. Transformaciones del sistema normativo	73
2.1. El límite entre el 'ius cogens' y el derecho dispositivo: los Pliegos de Condiciones Generales	75
2.2. La 'lex contractus'	78

2.2.1.	Los Pliegos Particulares	78
2.2.2.	Las órdenes concretas	80
2.3.	Posible prevalencia de la 'lex contractus' sobre la norma	81
3.	Modulación especial en el equilibrio financiero del contrato	83
3.1.	Sentido general del equilibrio en las pres- taciones recíprocas	83
3.2.	El principio general de riesgo y ventura.	85
3.2.1.	Planteamiento del tema desde la perspectiva del derecho privado.	85
3.2.2.	Origen del riesgo y ventura en la contratación administrativa	87
3.3.	Quiebras del principio de riesgo y ven- tura	91
3.3.1.	El derecho a indemnización por fuerza mayor	91
3.3.2.	Las mayores dificultades sobreve- nidas: «sujetions imprévues» ...	94
3.3.3.	El riesgo imprevisible	97
3.3.4.	Cobertura del riesgo frente a las modificaciones unilaterales de la Administración	99

LECCION XXVI

I.	PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN	102
1.	Preliminar	102
2.	Potestad sancionadora y responsabilidad del con- tratista	105

2.1.	Potestad sancionadora en general	105
2.2.	Manifestaciones de la potestad sancionadora y responsabilidad del contratista ...	107
3.	La «potestad variandi»	108
3.1.	Concepto y fundamento	108
3.2.	Manifestaciones típicas	112
3.3.	Límites	113
4.	Privilegio de interpretación unilateral	116
5.	Inaplicación de la «exceptio inadimplendi» ...	118
6.	La mora «ex re»	119
7:	Privilegio general de ejecutoriedad de sus acuerdos	121
II. LAS PARTES EN EL CONTRATO: COMPETENCIA Y CAPACIDAD		
1.	La competencia de la Administración para contratar	124
2.	Capacidad del contratista	127
3.	Prohibiciones administrativas	128
4.	Capacidad jurídica especial administrativa: la clasificación previa	130
4.1.	Concepto general	130
4.2.	Criterio para la clasificación de los contratistas	132
5.	Situación especial del extranjero	136
6.	Agrupaciones de Empresarios	138
7.	Transmisión de la condición de contratista ...	139
7.1.	Transferencia «mortis causa»	140
7.2.	Transferencia inter vivos	141
8.	Subcontratación	142

LECCION XXVII

I.	EL CONTRATO DE OBRAS EN GENERAL	145
1.	Concepto y naturaleza	145
2.	Los principios informadores de nuestra contratación tradicional	146
2.1.	El principio de dureza contractual	147
2.2.	El principio de subasta necesaria	148
2.3.	El principio de tiempo cierto	149
2.4.	El principio de riesgo y ventura	150
3.	La evolución del contrato administrativo	151
3.1.	Revisión del concepto en la dogmática general del Derecho	151
3.2.	Quiebra del principio de dureza contractual	152
3.3.	Quiebra del principio de subasta necesaria	153
3.4.	Quiebra del principio de tiempo cierto ...	154
3.5.	Quiebra del principio de riesgo y ventura	154
II.	PREPARACIÓN DEL CONTRATO DE OBRAS	156
1.	Consideraciones generales	156
2.	El proyecto de obras	156
2.1.	Contenido	156
2.2.	Clasificación	157
2.3.	Elementos	158
2.3.1.	Proyecto de obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación	158

2.3.2.	Proyectos de obras de reparaciones menores y de conservación y mantenimiento	161
2.4.	Tramitación del proyecto y replanteo ...	162
3.	El presupuesto de obras	164
4.	Los anteproyectos	171
5.	El expediente de contratación	172
5.1.	Contenidos generales	172
5.2.	Pliego de cláusulas administrativas particulares	174
5.3.	Habilitación y fiscalización del gasto ...	176
5.4.	Tramitación y aprobación del expediente.	177
5.4.1.	Tramitación ordinaria	177
5.4.2.	Tramitación urgente	178
5.4.3.	Tramitación excepcional	179

LECCION XXVIII

I.	SELECCIÓN DE LOS CONTRATISTAS	183
1.	Principios de concurrencia y publicidad	183
2.	Formas de adjudicación y elección del sistema ...	187
II.	SUBASTA	189
1.	Convocatoria	189
2.	Presentación de proposiciones	190
3.	Calificación previa	191
4.	Celebración de la subasta y adjudicación provisional	193

5.	Adjudicación definitiva: especial referencia a las bajas temerarias	194
III.	CONCURSO-SUBASTA	200
1.	Características generales	200
2.	Procedimiento	201
IV.	CONCURSO	202
1.	Características generales	202
1.1.	Concepto	202
1.2.	Supuestos en que procede	203
2.	Procedimiento	205
V.	CONTRATACIÓN DIRECTA	206
1.	Características generales	206
1.1.	Concepto	206
1.2.	Supuestos en que procede	207
2.	Procedimiento	209
VI.	PUBLICIDAD Y FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO ...	210
1.	Publicidad de la adjudicación	210
2.	Formalización del contrato	210
VII.	FIANZAS	214
1.	Concepto y características	214
2.	Naturaleza	216
2.1.	Fianza provisional	216
2.2.	Fianza definitiva	217
3.	Cuantía	218

3.1.	Fianza provisional	218
3.2.	Fianza definitiva	218
4.	Forma	220
4.1.	Fianza provisional	220
4.2.	Fianza definitiva	220
5.	Cobertura	221
5.1.	Fianza provisional	221
5.2.	Fianza definitiva	221
6.	Devolución	223
6.1.	Fianza provisional	223
6.2.	Fianza definitiva	224
VIII.	COMIENZO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO	224
1.	Comprobación del replanteo	224
2.	Programa de trabajo	227

LECCION XXIX

EL CONTRATO DE OBRAS PÚBLICAS (continuación)

I.	CONTENIDO Y EFECTOS DEL CONTRATO	231
1.	Preliminar	231
2.	Obligaciones del contratista	232
2.1.	Ejecución de las obras	232
2.1.1.	Asunción del riesgo y ventura ...	235
2.1.2.	Cumplimiento de los plazos ...	237

2.2.	Indemnización de daños a terceros	240
3.	Obligaciones de la Administración	241
3.1.	Sistemas de fijación de precios	241
3.2.	Sistemas de pago	243
3.2.1.	Consideraciones generales	243
3.2.2.	Teoría de los pagos a cuenta	245
3.3.	Medios de pago	247
3.3.1.	Las certificaciones de obra	248
3.3.1.1.	Concepto y características	248
3.3.1.2.	Tramitación	249
3.3.1.3.	Certificaciones en descubierto	252
3.3.1.3.1.	Certificaciones en descubierto presupuestario	253
3.3.1.3.2.	Certificaciones en descubierto de obra... ..	254
3.3.2.	Los anticipos a cuenta	255
3.4.	La revisión de los precios	256
3.4.1.	Consideraciones generales	256
3.4.2.	Legislación vigente y ámbito de aplicación	258
3.4.3.	Contenido de la revisión	259
3.4.3.1.	Redacción de las fórmulas polinómicas de revisión	259

3.4.3.2.	Aplicación de las fórmulas polinómicas de revisión	261
3.4.3.3.	Abono de la revisión.	263
II.	MODIFICACIONES DEL CONTRATO	265
1.	Requisitos generales para el ejercicio de la «potestas variandi»	265
2.	Modificaciones consistentes en la paralización de las obras	268
3.	Modificaciones relativas al objeto del contrato de obras	269
3.1.	Modificaciones que afecten a unidades de obras contenidas en el contrato	270
3.2.	Modificaciones que afecten a unidades de obras no contenidas en el contrato	271
3.3.	Modificaciones consistentes en obras accesorias o complementarias	272

LECCION XXX

I.	LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE OBRAS Y SUS CAUSAS	276
II.	CUMPLIMIENTO DE LAS PRESTACIONES	279
1.	Consideraciones generales	279
2.	Recepción provisional de las obras	280
2.1.	Concepto	280
2.2.	Efectos	281
3.	Plazo de garantía	282
4.	Medición general y liquidación provisional ...	283

4.1.	Concepto	283
4.2.	Efectos	285
5.	Recepción definitiva	285
5.1.	Concepto	285
5.2.	Efectos	286
6.	Liquidación final	288
6.1.	Concepto	288
6.2.	Efectos	288
7.	Esquema general de los plazos en la extinción por cumplimiento del contrato	289
III.	INVALIDEZ DEL CONTRATO	291
1.	Precisiones terminológicas	291
2.	Nulidad	292
2.1.	Causas	292
2.2.	Declaración y efectos	294
3.	Anulabilidad	295
3.1.	Referida a los actos separables	295
3.1.1.	Causas	295
3.1.2.	Declaración y efectos	296
3.2.	Referida al contenido del contrato	296
IV.	RESOLUCIÓN DEL CONTRATO	299
1.	Las causas de resolución en general	299
2.	El incumplimiento de las partes	299
2.1.	Incumplimiento del contrato en general.	299
2.2.	Incumplimiento de la Administración ...	301
2.3.	Incumplimiento del contratista	302
3.	Modificaciones unilaterales de la Administración.	303

3.1.	Modificación en el objeto del contrato ...	304
3.2.	Modificaciones en la duración del contrato	305
4.	Mutuo acuerdo de las partes	308
5.	Incapacidad sobrevenida y extinción de la personalidad del contratista	309
5.1.	Muerte del contratista individual	309
5.2.	Extinción de la personalidad jurídica ...	310
5.3.	Quiebra o suspensión de pagos	311

LECCION XXXI

EL CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	313
1. Concepto y requisitos	313
1.1. La pretendida unidad de la figura	313
1.2. Requisitos esenciales	316
2. Modalidades del contrato	320
3. Actuaciones previas a la adjudicación	325
3.1. Anteproyecto de explotación del servicio.	326
3.2. Resolución del expediente y aprobación del Pliego de cláusulas de explotación ...	328
4. Adjudicación y formalización del contrato	329
4.1. Formas de adjudicación	329
4.2. Formalización del contrato	331
5. Efectos del contrato	333
5.1. Consideraciones generales	333
5.2. Obligaciones del contratista	334
5.2.1. Continuidad en la prestación ...	335

5.2.2.	Mantenimiento del orden en el servicio	335
5.2.3.	Indemnización de los daños causados a terceros	337
5.3.	Derechos del contratista	338
5.3.1.	La contraprestación económica.	338
5.3.2.	Beneficios especiales	339
6.	Modificaciones del contrato	341
6.1.	Modificaciones en la remuneración del contratista	341
6.2.	Modificaciones en la calidad de los préstamos	345
6.3.	Modificaciones en la cantidad de la prestación	347
6.4.	Modificaciones en la duración del contrato	347
7.	Extinción del contrato	348
7.1.	Las causas de la extinción	348
7.2.	Cumplimiento del contrato	349
7.3.	Resolución del contrato	350
7.3.1.	Resolución por incumplimiento.	350
7.3.1.1.	Incumplimiento por el contratista	350
7.3.1.2.	Incumplimiento por la Administración	353
7.3.2.	Resolución por modificaciones unilaterales de la Administración.	354
7.3.3.	Resolución por mutuo acuerdo.	356
7.3.4.	Incapacidad sobrevenida por el contrato y extinción de su personalidad	356

LECCION XXXII

EL CONTRATO DE SUMINISTRO	360
1. Concepto	360
2. Características generales y ámbito de la figura ...	365
3. Actuaciones previas a la celebración del contrato	368
3.1. Consideraciones generales	368
3.2. Iniciación del expediente	368
3.3. Redacción y aprobación del pliego de bases	369
4. Adjudicación y formalización del contrato	373
4.1. Formas de adjudicación	373
4.2. Organos competentes	375
4.2.1. Consideraciones generales	375
4.2.2. Las Juntas de Compras	376
4.2.2.1. Composición	376
4.2.2.2. Clases de Juntas	377
4.2.2.3. Competencia	377
4.2.3. El Servicio Central de Suministros	378
4.3. Formalización del contrato	379
4.3.1. Clases de documentos	379
4.3.2. Contenido del documento	381
4.3.2.1. Suministros propios... ..	381
4.3.2.2. Adquisición de bienes y muebles consumibles o de fácil deterioro	382

4.3.2.3.	Contratos de fabricación de bienes muebles	383
4.3.2.4.	Suministros formalizados mediante factura.	385
5.	Efectos del contrato	385
5.1.	Consideraciones generales	385
5.2.	Obligaciones del contratista	386
5.2.1.	Entrega de bienes	386
5.2.2.	Soportar el «periculum rei» ...	387
5.2.3.	Abono de los gastos de entrega y transporte	387
5.2.4.	Soportar la inspección del proceso de fabricación de los bienes ...	388
5.2.5.	Custodia de los materiales	388
5.3.	Derechos del contratista: abono del precio	389
6.	Modificaciones unilaterales de la Administración en el contrato	390
6.1.	Consideraciones generales	390
6.2.	Modificaciones en el objeto	391
6.3.	Modificaciones en el plazo de duración ...	392
7.	Extinción del contrato	394
7.1.	Las causas de extinción en general	394
7.2.	Cumplimiento del contrato	394
7.3.	Resolución del contrato	395