

INDICE

PRÓLOGO, por Gaspar Ariño Ortiz	Pág. 15
ABREVIATURAS	18

PRIMERA PARTE:

NATURALEZA JURÍDICA Y CALIFICACIÓN

CAPÍTULO 1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN: DISTINCIÓN TÉCNICO-JURÍDICA ENTRE LOS ADMINISTRATIVOS Y LOS PRIVADOS DE LA ADMINISTRACIÓN	21
I. INTRODUCCIÓN	21
II. LA DISTINCIÓN EN BASE A LA TEORÍA DE LA CAUSA	22
1. EL INTERÉS PÚBLICO, CAUSA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA FASE DE FORMACIÓN DEL CONTRATO	22
2. EN LOS CONTRATOS PRIVADOS EL INTERÉS PÚBLICO, MOTIVO DEL CONTRATO PARA LA ADMINISTRACIÓN. EN LOS ADMINISTRATIVOS EL INTERÉS PÚBLICO SE INCORPORA A LA CAUSA «EX LEGE»	23
3. LOS CRITERIOS DE CALIFICACIÓN VALORAN EL INTERÉS PÚBLICO Y DETERMINAN EN CADA CASO SI SE INCORPORA O NO A LA CAUSA DEL CONTRATO	25
4. NUEVA MISIÓN DE LA CAUSA EN LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	26
5. PREVALENCIA DE LA CALIFICACIÓN SOBRE LA TIPIFICACIÓN EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS «STRICTO SENSU»	27
6. POSIBLE CAMBIO DE CALIFICACIÓN DEL CONTRATO EN LA FASE DE CUMPLIMIENTO DEL MISMO	29
7. LA DISTINCIÓN ENTRE LOS CONTRATOS PRIVADOS Y LOS ADMINISTRATIVOS ATENDIENDO A LA CAUSA DE LAS OBLIGACIONES NACIDAS DE LOS MISMOS. EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO LAS PRESTACIONES SON SINALAGMÁTICAS PERO NO EQUIVALENTES EN SU VALORACIÓN POR EL DERECHO. POR ELLO, SU RÉGIMEN JURÍDICO ES DISTINTO	32
III. ALGUNAS CONSECUENCIAS	35
1. EN GENERAL	35
2. SOLUCIÓN A DOS PROBLEMAS EN CONCRETO	37
A) <i>La «interpretación» del contrato administrativo</i>	37
B) <i>Principio de inalterabilidad y «potestas variandi»</i>	40
CAPÍTULO 2. CALIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	45
I. LOS CRITERIOS LEGALES DE CALIFICACIÓN. CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	45
1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS DE LA LEGISLACIÓN GENERAL SOBRE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	47
A) <i>Contratos de obras públicas</i>	47
B) <i>Contratos de gestión de servicios públicos</i>	47
C) <i>Contratos de suministro</i>	47
2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO REGULADOS EN LA LEGISLACIÓN GENERAL SOBRE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA (O ESPECIALES)	48
3. CONTRATOS PRIVADOS DE LA ADMINISTRACIÓN	49
II. LOS CRITERIOS LEGALES DE CALIFICACIÓN, FRUTO DE LA EXPERIENCIA HISTÓRICA	50

III. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LOS CRITERIOS LEGALES DE CALIFICACIÓN	55
IV. EL CRITERIO GENERAL Y FUNDAMENTAL DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO, «TODA ESPECIE DE SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS», SE PRECISA A TRAVÉS DE LA COMPETENCIA ESPECÍFICA DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRATANTE	57
1. CONCEPTO DE «OBRA PÚBLICA»	57
2. EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA	60
3. CONCEPTO DE «SERVICIO PÚBLICO»	60
V. DIFICULTADES QUE PLANTEA LA APLICACIÓN DEL CRITERIO GENERAL DE CALIFICACIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO	66
VI. CONSECUENCIA DE LA IMPRECIACIÓN DE LOS CRITERIOS DE CALIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y DE LOS PRIVADOS: CONFUSIÓN ENTRE LOS CRITERIOS DE CALIFICACIÓN Y LOS REQUISITOS O CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO. LOS FALSOS CRITERIOS	67
1. «CRITERIO DEL PODER» O DE LAS «CLÁUSULAS EXORBITANTES»	68
2. «CRITERIO DE LA FORMA»	72
3. VARIOS	75
VII. LA PRECALIFICACIÓN DEL CONTRATO POR LA ADMINISTRACIÓN	76
VIII. LA CALIFICACIÓN CIVIL DEL CONTRATO POR LA EXCLUSIÓN DE SU NATURALEZA ADMINISTRATIVA	78
IX. LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE CALIFICACIÓN POR LA JURISPRUDENCIA	78
1. CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA	80
A) <i>Los contratos que tienen por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de los siguientes bienes inmuebles</i>	80
1) Carreteras	80
2) Ferrocarriles	80
3) Puertos	81
4) Presas	81
5) Canales	82
6) Edificios	82
a) Administración Central	83
b) Administración Local	84
c) Administración Institucional	84
7) Fortificaciones	84
8) Aeródromos	85
9) Bases navales	85
10) Monumentos	85
11) Instalaciones varias y otros análogos	86
12) Supuestos dudosos	86
B) <i>Los que tienen por objeto «la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, etc.»</i>	86
2. CONTRATOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	86
A) <i>Según reiteradísima jurisprudencia</i>	87
1) Limpieza y saneamiento de poblaciones	87
2) Abastecimiento de agua a poblaciones	87
3) Alumbrado de poblaciones	87
4) Transportes públicos de personas, mercancías y correos	87
B) <i>Otros</i>	87
1) Concesiones relativas a mercados, lonjas y mataderos municipales	87
2) Prestación temporal de servicios profesionales considerados «servicios públicos»	87
3) Concesiones referentes a cementerios municipales	89
4) Estacionamientos de vehículos	89
5) Comunicaciones radiotelefónicas	89

6)	Productos estancados y monopolizados	89
7)	Mantenimiento de instalaciones de servicios públicos	90
8)	Actividades recreativas	90
9)	Relativos a vías públicas	90
10)	Varios	90
3.	CONTRATOS DE SUMINISTROS	91
A)	<i>Pluralidad de bienes a entregar</i>	91
1)	De electricidad	91
2)	De gas	91
3)	De agua	91
B)	<i>Bienes consumibles, de fácil deterioro, o elaborados con arreglo a características peculiares</i>	92
1)	De alimentos	92
2)	De carbón a buques de la Armada	93
3)	De telas al Ejército	93
4)	De mantas al Ejército	93
5)	Vestuario al Ejército y Armada	93
6)	Complementos al Ejército	94
7)	Material bélico al Ejército o a la Armada	94
8)	Suministros varios al Ejército	94
9)	Suministros diversos a hospitales militares, civiles e Instituto Nacional de Previsión	95
10)	De tabaco a fábricas nacionales	95
11)	Aparatos diversos de radiodifusión y televisión	95
12)	Varios	95
C)	<i>Conservación o reparación de bienes muebles</i>	97
D)	<i>Adquisiciones de semovientes</i>	97
E)	<i>Adquisiciones de equipos y sistemas para el tratamiento de la información</i> ..	97
4.	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS «EX LEGE»	97
A)	<i>Ventas y arrendamientos de bienes nacionales</i>	98
B)	<i>Contratos de asistencia con empresas consultoras o de servicios</i>	98
C)	<i>Contratos forestales</i>	98
D)	<i>Contratos de transporte</i>	99
a)	De correos	99
b)	De personal, material, artículos o efectos militares	99
c)	De bienes o valores del Estado o de otras Administraciones Públicas	99
5.	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS INSTRUMENTALES	100
A)	<i>Compras de inmuebles por la Administración para la construcción de una obra pública o para la prestación de un servicio público</i>	100
B)	<i>Donaciones y cesiones onerosas de inmuebles a la Administración</i>	102
C)	<i>Permutas de inmuebles</i>	104
D)	<i>Arrendamientos de inmuebles en favor de la Administración</i>	105
E)	<i>Contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales a la Administración</i>	110
a)	Con técnicos para la realización de proyectos o dirección de obras	111
b)	Con otros profesionales	114
1.	Arrendamientos de servicios	114
2.	Arrendamientos de obra	115
a)	Con imprentas	115
b)	Varios	116
3.	Mandatos	117
F)	<i>Contratos financieros</i>	117
G)	<i>Contratos de depósito</i>	119
H)	<i>Contratos de seguro</i>	120
I)	<i>Ventas de inmuebles o muebles por la Administración</i>	120
a)	De inmuebles	121
b)	De muebles	125
J)	<i>Varios</i>	126
6.	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS POR REVESTIR CARACTERÍSTICAS INTRÍNECAS QUE HAGAN PRECISA UNA ESPECIAL TUTELA DEL INTERÉS PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DEL CONTRATO	126
A)	<i>Criterio de la naturaleza del bien (de dominio público o privado) objeto del con-</i>	

<i>trato en las cesiones de uso realizadas por la Administración en favor de particulares</i>	127
a) Terrenos, fincas urbanas y rústicas	127
b) Relativos a bares, restaurantes y similares	129
c) En mercados y lonjas	132
d) Teatros y similares	132
e) Vallas publicitarias	133
f) En puertos	134
g) Minas y canteras	134
h) Aguas	135
i) Marismas	136
j) Salinas	136
k) Barcos	136
B) Otros posibles casos	137

SEGUNDA PARTE

LA «ZONA COMÚN»
DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

INTRODUCCIÓN	141
CAPÍTULO 3. CONSIDERACIONES GENERALES	143
I. LA DENOMINADA «ZONA COMÚN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA»	143
1. CONCEPTO Y FUNDAMENTO	143
2. SU ÁMBITO LEGAL	147
II. LA VOLUNTAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN: EL ARTÍCULO 3.º DE LA LEY DE CONTRATOS DEL ESTADO	147
1. SU SIGNIFICADO PECULIAR FRENTE AL ARTÍCULO 1.255 DEL CÓDIGO CIVIL	148
A) <i>El artículo 1.255 Cc es aplicable a ambas partes contratantes y el artículo 3.º LCE exclusivamente a la Administración</i>	149
B) <i>El fundamento de los artículos 1.255 CC y 3.º LCE no es contractual</i>	150
C) <i>El artículo 1.255 Cc establece el principio de la autonomía privada y sus límites y el artículo 3.º LCE configura la voluntad contractual de la Administración como un «officium» con límites «positivos» o legitimadores de la misma</i>	151
D) <i>Control jurisdiccional de los vicios de legitimación de la voluntad contractual de la Administración</i>	155
2. EL «INTERÉS PÚBLICO», EL «ORDENAMIENTO JURÍDICO» Y LOS «PRINCIPIOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN», CONDICIONANTES DE LA LEGITIMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARA CONTRATAR	157
A) <i>El ordenamiento jurídico</i>	157
B) <i>El interés público</i>	159
C) <i>Los principios de buena administración</i>	159
3. COMPATIBILIDAD DEL ÁNIMO DE LUCRO CON EL INTERÉS PÚBLICO	160
III. LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN: LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PREPARATORIAS DEL CONTRATO	162
IV. EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO. CONSIDERACIONES GENERALES	163
1. FINALIDADES QUE PERSIGUE. PRINCIPIOS QUE LO RIGEN. SUS DIFERENTES MODALIDADES	163
2. SIGNIFICADO DE LAS SUCESIVAS DECLARACIONES DE VOLUNTAD	164
A) <i>Anuncio de la licitación</i>	164
B) <i>Proposiciones de los licitadores</i>	166
C) <i>Adjudicación definitiva</i>	166
D) <i>Formalización del contrato</i>	167
3. OFERTA Y ACEPTACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	172
A) <i>Planteamiento</i>	172
B) <i>Tesis tradicional</i>	172
C) <i>Tesis moderna</i>	174
D) <i>Postura que se mantiene</i>	176

CAPÍTULO 4. LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS Y DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS EN PARTICULAR	179
I. SUBASTA	179
II. CONCURSO	185
1. CARACTERÍSTICAS DEL CONCURSO	185
A) <i>Potestad discrecional para su resolución</i>	185
B) <i>Autolimitación de la discrecionalidad. La «ley del concurso»</i>	189
C) <i>Supuestos de aplicación del concurso</i>	190
D) <i>Filosofía del concurso</i>	192
E) <i>Regulación de las proposiciones</i>	193
F) <i>Adjudicación única</i>	194
2. CONTROL JURISDICCIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO RESOLUTORIO DEL CONCURSO ...	195
A) <i>Introducción</i>	195
B) <i>Imposibilidad del control jurisdiccional del contenido del acto resolutorio del concurso antes de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i> ..	196
C) <i>El control jurisdiccional del contenido del acto resolutorio del concurso con posterioridad a la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i>	199
a) <i>Elementos reglados de la potestad discrecional de la Administración al resolver el concurso</i>	199
b) <i>La fiscalización del contenido del acto resolutorio del concurso por el Tribunal Supremo</i>	200
1. <i>El concurso fue declarado desierto</i>	200
2. <i>El concurso se adjudicó a una de las proposiciones</i>	202
c) <i>Conclusiones</i>	215
1. <i>Es posible la revisión a través de los elementos reglados de la discrecionalidad</i>	215
2. <i>El Tribunal Supremo reconoce la existencia de un margen o un fondo de discrecionalidad no fiscalizable por los Tribunales</i>	216
3. <i>Si la Administración declara el concurso desierto es prácticamente seguro que el recurso no prosperará</i>	216
4. <i>Problema específico de los criterios de valoración de carácter técnico</i> ..	217
5. <i>Contenido de la sentencia estimatoria del recurso contra el acto resolutorio del concurso</i>	218
III. SUBASTA Y CONCURSO «RESTRINGIDOS» Y «CON ADMISIÓN PREVIA»	224
1. SUBASTA Y CONCURSO RESTRINGIDOS	224
2. SUBASTA Y CONCURSO CON TRÁMITE DE ADMISIÓN PREVIA	225
IV. CONTRATACIÓN DIRECTA	227
CAPÍTULO 5. LA NULIDAD DEL CONTRATO A CONSECUENCIA DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS PREVIOS. LA TEORÍA DE LOS «ACTOS SEPARABLES»	231
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	231
II. LAS RESOLUCIONES JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES EN FRANCIA ..	233
1. TEORÍA DEL TODO INDIVISIBLE O DE LA INCORPORACIÓN	234
2. TEORÍA DE LOS ACTOS SEPARABLES	234
III. LA TEORÍA DE LOS ACTOS SEPARABLES EN ESPAÑA	236
1. OPINIÓN DE BOQUERA OLIVER	236
2. NECESIDAD DE DISTINGUIR VARIOS PERÍODOS EN EL ESTUDIO DE LA INTRODUCCIÓN DE LA TEORÍA DE LOS ACTOS SEPARABLES EN NUESTRO DERECHO	237
A) <i>Primer período. Desde los orígenes del contrato administrativo en España hasta la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956</i>	238
B) <i>Segundo período. Desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 hasta la Ley de Contratos del Estado de 1965</i>	244
C) <i>Tercer período. Desde la Ley de Contratos del Estado hasta la actualidad</i>	250
3. CAUSAS DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS SEPARABLES	253
A) <i>El Reglamento de Contratos del Estado regula conjuntamente todas las causas de invalidez de los contratos</i>	253

	B) <i>La invalidez del contrato como consecuencia de la invalidez de los actos previos</i>	254
	a) <i>Nulidad de pleno derecho</i>	255
	b) <i>Anulabilidad</i>	257
	C) <i>La invalidez del contrato por causas inherentes al mismo</i>	261
4.	ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO	263
	A) <i>Doctrina del Tribunal Supremo en torno a la teoría de los actos separables</i> ...	263
	B) <i>Examen de algunas sentencias en particular</i>	265