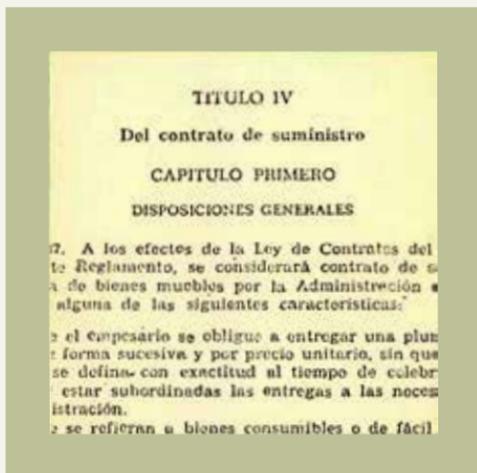


INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO

JOSÉ LUIS RIVERO YSERN



EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA

JOSÉ LUIS RIVERO YSERN

EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO



SEVILLA 2015

Colección: Derecho. Instituto García Oviedo

Núm.: 9

Correspondiente a la primera edición impresa en 1976

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistemas de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

EDICIÓN DIGITAL DE LA PRIMERA EDICIÓN IMPRESA EN 1976

© EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA 2015

Porvenir, 27 - 41013 Sevilla

Tlfs.: 954 487 447; 954 487 452; Fax: 954 487 443

Correo electrónico: eus4@us.es

Web: <<http://www.editorial.us.es>>

© JOSÉ LUIS RIVERO YSERN 2015

ISBNe: 978-84-472-1733-5

Digitalización y realización interactiva:

Santi García. santi@elmaquetador.es

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPÍTULO I

PRECEDENTES HISTORICOS.

I. CONSIDERACIONES GENERALES	1
II. TRANSFERENCIAS COACTIVAS Y LIBERTAD CONTRACTUAL EN LA GENESIS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO	2
A. LA PRESTACIÓN MUNICIPAL DE SUMINISTRO: CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA	2
B. LOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE EL MUNICIPIO Y LOS VECINOS EN ORDEN AL SUMINISTRO MILITAR	5
a. <i>Concepto</i>	5
b. <i>Quiebras al carácter contractual de estas relaciones...</i>	7
C. DISTINCIÓN DEL CONTRATO DE SUMINISTRO MILITAR CON FIGURAS AFINES	9
a. <i>Contrato de suministro y expropiación forzosa</i>	9
b. <i>Contrato de suministro y requisita</i>	9
c. <i>Calificación jurídica</i>	10

D.	TRANSFERENCIAS COACTIVAS Y CONTRATO DE SUMINISTRO: EL PROCESO DE ADMINISTRATIVIZACIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SUMINISTRO	12
III.	REGIMEN JURIDICO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO	15
A.	INTRODUCCIÓN	15
B.	CONSIDERACIONES EN TORNO A LA NATURALEZA DEL CONTRATO COMPETENCIA JURISDICCIONAL	17
a.	<i>Contrato administrativo y jurisdicción contenciosa: consideraciones generales</i>	17
b.	<i>Contrato de suministro y jurisdicción contencioso administrativa</i>	19
c.	<i>Contrato de suministro entre particulares y jurisdicción contencioso administrativa</i>	24
C.	FORMAS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO	26
a.	<i>Contratos de suministro a la Administración militar.</i>	26
b.	<i>Contratos de suministro a la Beneficencia pública</i> ...	27
c.	<i>Otros supuestos</i>	28
D.	PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO	29
a.	<i>Consideraciones generales</i>	29
b.	<i>La prerrogativa de interpretación unilateral del contrato por la Administración</i>	30
1.	<i>Origen y fundamento de este poder</i>	30
2.	<i>Alcance de la interpretación</i>	32
3.	<i>Criterios de interpretación</i>	35
c.	<i>El «ius variandi» de la Administración en el contrato administrativo de suministro</i>	37
1.	<i>Concepto y alcance del «ius variandi»</i>	37
2.	<i>Su aplicación al contrato administrativo de suministro</i>	39
d.	<i>El poder sancionador de la Administración en el contrato administrativo de suministro</i>	40
e.	<i>La facultad rescisoria de la Administración en el contrato de suministro</i>	43
E.	EL PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO	47

a. <i>El principio de riesgo y ventura en la contratación administrativa</i>	47	
b. <i>El principio de riesgo y ventura en el contrato administrativo de suministro</i>	49	
1. <i>El sometimiento del contrato administrativo de suministro a este principio</i>	49	
2. <i>La fuerza mayor y la autonomía de la voluntad como moderadores del principio de riesgo y ventura.</i>	53	
IV. CONCLUSIONES	54	
CAPÍTULO II		
LA SUSTANTIVIDAD DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DESDE LA PERSPECTIVA IUSPRIVATISTA: SU PROYECCION EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO		59
I. CONSIDERACIONES PREVIAS	59	
II. POSICIONES DE LA DOCTRINA IUSPRIVATISTA SOBRE LA SUSTANTIVIDAD DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO	60	
A. TEORÍAS QUE NIEGAN LA SUSTANTIVIDAD DEL CONTRATO DE SUMINISTRO	60	
a. <i>Exposición</i>	60	
b. <i>Crítica</i>	61	
B. TEORÍAS QUE CONCIBEN EL CONTRATO DE SUMINISTROS COMO UNA PLURALIDAD DE CONTRATOS	62	
a. <i>El acuerdo fundamental como contrato preliminar</i> ...	63	
1. <i>Exposición</i>	63	
2. <i>Crítica</i>	64	
b. <i>El acuerdo fundamental como contrato normativo</i> ...	65	
1. <i>Exposición</i>	65	
2. <i>Crítica</i>	66	
c. <i>El acuerdo fundamental como contrato de coordinación</i>	67	
1. <i>Exposición</i>	67	
2. <i>Crítica</i>	67	

C.	EL CONTRATO DE SUMINISTRO COMO CATEGORÍA JURÍDICA UNITARIA Y AUTÓNOMA: DELIMITACIÓN DEL CONTRATO DE SUMINISTRO FRENTE A FIGURAS JURÍDICAS AFINES	68
a.	<i>Contrato de suministro y arrendamiento de obra ...</i>	68
b.	<i>Contrato de suministro y compraventa</i>	70
1.	<i>El contrato de suministro como modalidad de la compraventa</i>	71
2.	<i>Criterios de distinción y sustantivadores del contrato de suministro</i>	72
2.1.	<i>Criterio objetivo</i>	72
2.2.	<i>Criterio subjetivo</i>	74
2.3.	<i>Criterio causal</i>	75
D.	DEFINICIÓN PROPUESTA	76
E.	LA DOGMÁTICA DEL CONCEPTO EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO	77
	CONCLUSIONES	79

CAPÍTULO III

	ADQUISICION DE BIENES MUEBLES POR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO; CONCEPTO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO	83
I.	INTRODUCCION	83
II.	LA ADQUISICION DE BIENES MUEBLES EN LA LEY DE BASES DEL PATRIMONIO DEL ESTADO	86
A.	AMBITO	86
B.	RÉGIMEN JURÍDICO	87
III.	CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO Y ADQUISICION DE BIENES MUEBLES EN LA LEY DE BASES DE CONTRATOS DEL ESTADO	88
A.	INTRODUCCIÓN	88
B.	NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA UNITARIA DEL CONTRATO DE SUMINISTRO	89
C.	CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO Y CONTRATO DE ADQUISICIÓN DE BIENES MUEBLES	89

a. <i>Concepto y delimitación</i>	89
b. <i>Régimen jurídico</i>	92
IV. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO Y CONTRATO DE ADQUISICION DE BIENES MUEBLES EN EL TEXTO ARTICULADO DE LA LEY DE PATRI- MONIO DEL ESTADO	93
A. AMBITO	93
B. RÉGIMEN JURÍDICO	94
V. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO EN LA LEY DE CONTRATOS DEL ESTADO Y SU RE- GLAMENTO	97
A. EL CONTRATO DE SUMINISTRO COMO CONTRATO ADMINIS- TRATIVO TÍPICO	97
B. CONCEPTO Y ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO EN LA LEY DE CONTRATOS DEL ESTADO	99
a. <i>El contrato de suministro propio</i>	99
b. <i>La compraventa de bienes consumibles o deteriorables.</i>	101
c. <i>Los contratos de fabricación</i>	105
c.1. <i>«Marchés de fournitures» y «Marchés indus-</i> <i>triels» en Derecho francés</i>	105
c.2. <i>Los contratos de fabricación en Derecho espa-</i> <i>ñol</i>	108
d. <i>Otros supuestos</i>	110
e. <i>La elaboración de bienes muebles por la propia Ad-</i> <i>ministración; especial referencia a los contratos cele-</i> <i>brados entre el Instituto Nacional de Industria y los</i> <i>Ministerios del Ejército y Marina</i>	112
e.1. <i>Consideraciones previas</i>	112
e.2. <i>Régimen jurídico de estos contratos</i>	113
e.2.1. <i>Especial modulación del principio de</i> <i>riesgo y ventura y certeza del precio en</i> <i>estos contratos</i>	113
e.2.2. <i>Otras peculiaridades en su régimen ju-</i> <i>rídico</i>	115
e.3. <i>Consideración de los aludidos contratos como su-</i> <i>puestos de elaboración de bienes muebles por</i> <i>la propia Administración</i>	116
CONCLUSIONES	118

CAPÍTULO IV

PREPARACION, ADJUDICACION Y FORMALIZACION DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO. LOS ORGANOS DE CONTRATACION; EL SERVICIO CENTRAL DE SUMINISTROS	121
---	-----

I. EL EXPEDIENTE DE CONTRATACION	121
II. EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACION Y SUS FORMAS; LA SELECCION DEL CONTRATISTA	124
A. CONTRATACIÓN POR CONCURSO Y CONTRATACIÓN DIRECTA.	124
a. <i>Supuestos que justifican la contratación directa</i>	124
b. <i>Clasificación de estos supuestos</i>	128
B. TRAMITACIÓN DEL CONCURSO	129
a. <i>El anuncio de licitación; concepto y contenido</i>	129
b. <i>La presentación de proposiciones; documentos de preceptiva presentación</i>	130
1. <i>Documentos acreditativos de la personalidad del empresario</i>	131
2. <i>Declaraciones juradas</i>	132
3. <i>Resguardo acreditativo de la fianza provisional</i>	133
3.1. <i>Papel de la fianza provisional</i>	134
3.2. <i>Contratos en los que es innecesaria la prestación de fianza</i>	134
3.3. <i>Cuantía de la fianza provisional; posibilidad de un fraccionamiento de la misma</i>	135
3.4. <i>Medios de constitución de la fianza</i>	137
4. <i>Documentación acreditativa de la calificación del contratista</i>	138
5. <i>Carnet de Empresa con responsabilidad</i>	139
6. <i>Justificante del pago de la licencia fiscal del impuesto industrial</i>	140
c. <i>Tramitación del concurso y adjudicación definitiva</i>	141
C. FORMALIZACIÓN	142
a. <i>Medios de formalización. Criterios generales</i>	142
b. <i>Crítica</i>	144
c. <i>Formalización y extinción del contrato administrativo de suministro</i>	145

III. LOS ORGANOS DE CONTRATACION	147
A. LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES COMO ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN; CARÁCTER ORIGINARIO DE SUS COMPETENCIAS	147
B. ORGANOS DE CONTRATACIÓN CON COMPETENCIAS DELEGADAS.	148
a. <i>Procedimiento formal de la delegación</i>	148
b. <i>Las Juntas de compras</i>	151
1. <i>Competencias de las Juntas de compras</i>	152
2. <i>Clases de Juntas de compras</i>	154
3. <i>Composición de las Juntas de compras</i>	155
C. EL SERVICIO CENTRAL DE SUMINISTROS	156
a. <i>Consideraciones previas; el creciente proceso de in-</i> <i>tervención de la actividad administrativa y sus con-</i> <i>secuencias en el marco de la contratación de sumi-</i> <i>nistros</i>	156
b. <i>El Servicio Central de Suministros</i>	158
1. <i>Antecedentes del Servicio</i>	158
2. <i>Aspecto funcional; relaciones entre el Servicio</i> <i>Central de Suministros y las Juntas de Compras.</i>	160
3. <i>Valoración y futuro del Servicio Central de Su-</i> <i>ministros</i>	164
4. <i>El Servicio Central de Suministros en relación con</i> <i>los Organismos Autónomos</i>	166
CONCLUSIONES	168

CAPÍTULO V

LA EJECUCION DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO: LA TEORIA DE LOS RIESGOS	171
I. INTRODUCCION	171
II. EL RIESGO EN LA CONTRATACION DESDE EL PUNTO DE VISTA JURIDICO: SUPUESTOS DE PERDIDA O DE- TERIORO DE LOS BIENES OBJETO DEL SUMINISTRO.	172
A. PRINCIPIO GENERAL	172
B. LA MORA DE LA ADMINISTRACIÓN; REQUISITOS Y EFECTOS DE LA MORA ACCIPIENDI	176

C.	SUPUESTOS DE PAGO MEDIANTE ABONOS A CUENTA CONTRA ENTREGA O FABRICACIÓN DE LOS BIENES SUMINISTRADOS ...	179
III.	SUPUESTOS DE ALTERACION DEL EQUILIBRIO ECONOMICO DEL CONTRATO ...	182
A.	INTRODUCCIÓN ...	182
B.	SUPUESTOS DE ALTERACIÓN DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO CON BASE EN EL MISMO. EL IUS VARIANDI DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO ...	183
a.	<i>Consideraciones previas</i> ...	183
b.	<i>La modificación del contrato administrativo de suministro</i> ...	184
c.	<i>La suspensión temporal del contrato</i> ...	186
d.	<i>La suspensión definitiva del contrato</i> ...	187
C.	SUPUESTOS DE ALTERACIÓN DEL CONTRATO DE ORIGEN EXTRA CONTRACTUAL ...	189
a.	<i>Introducción</i> ...	189
b.	<i>Los principios informadores de la contratación administrativa</i> ...	189
1.	<i>Los principios informadores de nuestra contratación tradicional; el principio del riesgo y ventura.</i>	190
2.	<i>Los nuevos principios informadores de la contratación administrativa; hacia un nuevo planteamiento del principio de riesgo y ventura</i> ...	191
D.	LA TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN ...	193
a.	<i>Concepto y fundamento</i> ...	193
b.	<i>Requisitos para su aplicación y consecuencias</i> ...	195
c.	<i>La revisión de precios</i> ...	198
1.	<i>La teoría de la imprevisión y la revisión de precios</i> ...	198
2.	<i>Régimen jurídico de la revisión de precios en nuestro derecho</i> ...	199
3.	<i>Le revisión de precios en el contrato administrativo de suministro</i> ...	200
3.1.	<i>Antecedentes</i> ...	201
3.2.	<i>Situación actual</i> ...	202
3.3.	<i>Nuestra postura</i> ...	203
3.3.a.	<i>Principio general</i> ...	203

3.3.b.	<i>La revisión de precios en el contrato de suministro «propio»</i>	204
3.3.c.	<i>La revisión de precios en el suministro de bienes consumibles o deteriorables</i>	207
3.3.d.	<i>La revisión de precios en los contratos de fabricación</i>	209
E.	EL «FACTUM PRINCIPIS»	211
a.	<i>Concepto y requisitos para su existencia</i>	212
b.	<i>Efectos: Fundamento y alcance de la obligación de indemnizar</i>	213
	CONCLUSIONES	220
	CONCLUSIONES GENERALES	223
	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	235

PROLOGO

El primer acierto del libro que prologamos es, sin duda, el tema de que trata, tan importante como ausente en la bibliografía jurídico administrativa española.

La expresión clásica de «contratos de obras y servicios públicos de toda especie celebrados por una Administración pública», que ha constituido la frontera para delimitar el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa en materia contractual y también el ámbito de la contratación administrativa, incluye y ha incluido siempre el contrato administrativo de suministro. La referencia tan sólo a los de obras y servicios públicos, como ha destacado nuestra mejor doctrina, hay que entenderla como equivalente al giro o tráfico administrativo y por tanto como una cláusula de estilo que asumía también al contrato de suministro. La contratación administrativa típica ha descansado sobre el trípode del contrato de obras, de gestión de servicios públicos y del contrato de suministro. La Ley de Contratos del Estado ha venido a expresar y proclamar esta idea.

Pero a la importancia doctrinal y jurídica de constituir elemento nuclear en la definición de la contratación administrativa y ser uno de los tres contratos administrativos típicos, hay que añadir la muy grande que tiene desde el punto de vista económico y social. Bastará decir en este aspecto que de los 69.362 millones de pesetas, montante total de la contratación administrativa del Estado en el año 1974, 11.524 millones de pesetas fueron destinados a la contratación de suministros.

