

# Índice General

## Página

<b>Introducción .....</b>	<b>27</b>
---------------------------	-----------

### **PARTE PRIMERA ¿POR QUÉ FISCALIZAR?**

<b>1. El concepto de control y tipología de los controles internos .....</b>	<b>33</b>
--	-----------

1.1 <i>Concepto de control .....</i>	33
--------------------------------------	----

1.2 <i>Los controles sobre la actuación de la Administración .....</i>	34
--	----

<b>2. Los principios informadores del control del gasto público .....</b>	<b>37</b>
---	-----------

2.1 <i>Marco constitucional del gasto público y su control.</i>	37
---	----

2.2 <i>Principio de legalidad .....</i>	39
---	----

2.3 <i>Principio de eficiencia y economía del gasto público</i>	43
---	----

2.4 <i>Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera .....</i>	44
--	----

2.5 <i>Principios de buena gestión y justicia financiera ..</i>	45
---	----

<b>3. El control del gasto público como un derecho de los ciudadanos.....</b>	<b>47</b>
<b>4. Una visión muy sucinta sobre el control a nivel universalLos .....</b>	<b>51</b>
<b>5. Los modelos tradicionales de control interno de los contratos .....</b>	<b>53</b>
5.1 <i>El control interno de los contratos: control preventivo y control financiero .....</i>	53
5.1.1    La fiscalización previa .....	54
5.1.2    El control financiero .....	54
<b>6. Los controles específicos aplicables al gasto derivado de la contratación pública. ....</b>	<b>57</b>
6.1 <i>Control de eficacia .....</i>	58
6.2 <i>Control de procesos y riesgos .....</i>	60
6.3 <i>Control de sostenibilidad medioambiental. ....</i>	61
<b>7. El gasto derivado de la contratación pública .....</b>	<b>63</b>
7.1 <i>El gasto contractual .....</i>	63
7.2 <i>El procedimiento administrativo de ejecución del presupuesto de gasto. ....</i>	64
7.2.1    La aprobación del gasto. ....	65
7.2.2    El compromiso de gastos o la disposición. ....	68
7.2.3    El reconocimiento de la obligación. ....	69

	<u><i>Página</i></u>
7.2.4 La ordenación de pagos.....	69
7.2.5 El pago material.....	69
7.3 <i>Triple vertiente del expediente de contratación</i> ....	70
7.4 <i>Tramitación anticipada del expediente de contratación</i> .....	72
 <b>8. La función interventora. modalidades: fiscalización plena y fiscalización limitada</b> .....	 77
8.1 <i>La función interventora</i> .....	77
8.2 <i>El acto de intervención</i> .....	78
8.3 <i>Modalidades: Fiscalización plena, fiscalización limitada</i> .....	79
8.4 <i>Modalidad de fiscalización previa de los expedientes de contratación en las diferentes comunidades autónomas</i> .....	83
 <b>9. El procedimiento de fiscalización</b> .....	 87
9.1 <i>Introducción</i> .....	87
9.2 <i>Informe fiscal</i> .....	88
9.3 <i>Fiscalización favorable</i> .....	88
9.4 <i>Fiscalización desfavorable</i> .....	89
9.5 <i>Procedimiento contradictorio de discrepancias</i> ....	90
9.6 <i>Eficacia jurídica del reparo: trascendencia del informe fiscal</i> .....	92
 <b>10. La omisión de la función interventora</b> .....	 95
10.1 <i>La ausencia del control interventor</i> .....	95
10.2 <i>Procedimiento</i> .....	96

	<u>Página</u>
10.3 <i>Contenido del informe . . . . .</i>	97
10.4 <i>Imposibilidad de plantear discrepancias sobre el contenido del informe. . . . .</i>	98
10.5 <i>Comunicación y control de los informes de intervención en caso de omisión de la fiscalización previa . . . . .</i>	99
<b>11. Análisis de irregularidades en la gestión contractual . . . . .</b>	<b>103</b>
11.1 <i>Omisión del trámite preceptivo de fiscalización previa de un acto ajustado a derecho, tanto es sus aspectos formales como sustantivos. . . . .</i>	103
11.2 <i>Omisión del trámite preceptivo de fiscalización y otros vicios de anulabilidad. . . . .</i>	104
11.3 <i>Omisión del trámite preceptivo de fiscalización y otros vicios de nulidad plena . . . . .</i>	106
<b>12. La contratación irregular: del mero vicio de anulabilidad a la responsabilidad subjetiva . . . . .</b>	<b>109</b>
12.1 <i>La paradoja del mundo del ser y del deber ser. . . . .</i>	109
12.2 <i>El interventor como el compliance officer . . . . .</i>	110
12.3 <i>Cuantía de la liquidación . . . . .</i>	112
12.4 <i>Responsabilidad subjetiva . . . . .</i>	115
12.4.1 <i>La responsabilidad prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno . . . . .</i>	116
12.4.2 <i>La responsabilidad prevista en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y sus homónimas. . . . .</i>	117

	<u><i>Página</i></u>
12.4.3 La responsabilidad contable . . . . .	119
12.4.4 La responsabilidad penal . . . . .	121
<b>PARTE SEGUNDA</b>	
<b>EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS CONTRATOS</b>	
<b>13. El control interno del gasto público en materia de contratación y sus limitaciones . . . . .</b>	<b>127</b>
13.1 <i>La función interventora del gasto contractual. . . . .</i>	127
13.2 <i>Límites del control previo del gasto contractual. . . . .</i>	129
13.2.1 ¿Se someten todos los contratos a fiscalización previa? . . . . .	129
13.2.2 ¿Todos los órganos de contratación? . . . . .	134
13.2.3 ¿Todos los aspectos del expediente de contratación se someten a control? . . . . .	135
13.2.4 ¿Cuáles son los contratos sujetos a fiscalización <i>ex ante</i> ? . . . . .	135
<b>14. La fiscalización previa de la fase de autorización del gasto contractual en régimen de requisitos básicos . . . . .</b>	<b>139</b>
14.1 <i>Fundamentos y modalidades de fiscalización previa . . . . .</i>	139
14.2 <i>Elementos comunes para comprobar en el expediente de autorización del gasto . . . . .</i>	140
14.2.1 Correcta presupuestación . . . . .	140
14.2.2 Consignación de crédito . . . . .	142
14.2.3 Competencia del órgano . . . . .	147
14.2.4 Calificación del objeto del contrato. . . . .	148

	<i><u>Página</u></i>
14.2.5 Cálculo del presupuesto base de licitación.....	151
14.2.6 Cálculo del valor estimado del contrato .	154
14.2.7 Adecuación del precio a mercado .....	162
14.2.8 Pliegos .....	163
14.2.9 Aspectos esenciales del expediente de contratación .....	166
14.2.10 Contratación conjunta de proyecto y obra .....	169
<b>15. Fiscalización de contratos con financiación del mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR).....</b>	<b>171</b>
15.1 <i>Verificaciones específicas en expedientes financiados con fondos MRR .....</i>	<i>171</i>
15.1.1 Introducción al MRR y vinculación con el gasto contractual .....	171
15.1.2 Requisitos documentales exigibles en el expediente .....	172
15.2 <i>Control de la aplicación del principio DNSH .....</i>	<i>174</i>
15.2.1 Fundamento legal y riesgos por incumplimiento .....	174
15.2.2 Elementos a incorporar en los pliegos..	174
<b>16. Fiscalización de otros expedientes asociados a los contratos .....</b>	<b>177</b>
16.1 <i>Modificación del contrato .....</i>	<i>177</i>
16.2 <i>Revisión de precios .....</i>	<i>180</i>
16.3 <i>Prórroga de los contratos de tracto sucesivo. ....</i>	<i>182</i>
16.4 <i>Certificación final de obras y liquidaciones. ....</i>	<i>183</i>

	<i><u>Página</u></i>
16.5 <i>Resolución del contrato formalizado con indemnización. ....</i>	185
16.6 <i>Liquidaciones derivadas de la declaración de inexistencia o nulidad del contrato como consecuencia de la revisión de oficio (reconocimiento extrajudicial de crédito) ....</i>	185
<b>17.    Fiscalización del expediente de acuerdo marco ....</b>	<b>189</b>
17.1 <i>Las técnicas de racionalización de las compras públicas ....</i>	189
17.2 <i>Naturaleza jurídica del acuerdo marco ....</i>	190
17.3 <i>La fiscalización como garantía en la contratación racionalizada ....</i>	190
17.4 <i>Aspectos por comprobar en la fiscalización de los acuerdos marco ....</i>	192
17.4.1    Calificación correcta del negocio .....	192
17.4.2    Justificación del uso del acuerdo marco .	194
17.4.3    Existencia de crédito en la fase precontractual del acuerdo marco .....	195
17.4.4    Estructura del pliego de cláusulas administrativas particulares .....	196
17.4.5    Objeto del acuerdo marco .....	197
A) Elemento material .....	197
B) Elemento temporal .....	198
C) Elemento económico .....	200
C.1    Presupuesto base de licitación	200
C.2    Precio. ....	200
C.3    Valor máximo estimado .....	202

17.4.6	Solvencia económica y técnica exigida para licitar el acuerdo marco. ....	206
17.4.7	Criterios de adjudicación. ....	206
17.4.8	Forma correcta de adjudicar los contratos derivados . ....	207
17.4.9	Aspectos adicionales por verificar . ....	210
	A) Garantías. ....	210
	B) Obligaciones de las partes y penalidades por declinar invitaciones . ....	210
	C) Modificación, cesión y suspensión del acuerdo marco . ....	211
<b>18.</b>	<b>Fiscalización del reconocimiento de la obligación. .</b>	<b>215</b>
18.1	<i>Principio de servicio hecho</i> . ....	215
18.2	<i>La fiscalización del expediente de reconocimiento de la obligación.</i> . ....	216
18.3	<i>Los intereses de demora.</i> . ....	217
18.3.1	Aplicación presupuestaria. ....	217
18.3.2	Base del cálculo. ....	218
18.3.3	<i>Dies a quo y dies a quem</i> . ....	219
18.3.4	Facturación . ....	220
18.3.5	Prescripción. ....	221
18.4	<i>Contratos tramitados por emergencia</i> . ....	221
<b>19.</b>	<b>Actuación de la intervención en el acto de recepción del contrato</b> . ....	<b>229</b>
19.1	<i>El control material de la inversión</i> . ....	229



	<u><i>Página</i></u>
19.2 <i>El papel de la Intervención en el acto de recepción del contrato</i> .....	231

### **PARTE TERCERA DE DÓNDE VENIMOS Y A DÓNDE VAMOS**

<b>20. Objeciones más frecuentes en los procesos de fiscalización. Principales patologías del gasto contractual.</b>	<b>237</b>
20.1 <i>Fiscalización bajo la lupa: objeciones más comunes</i>	237
20.1.1 Calificación errónea del objeto del contrato .....	238
20.1.2 Pliego de prescripciones técnicas confuso, profuso y difuso .....	239
20.1.3 Ausencia de competencia y justificación de las necesidades a satisfacer con el contrato .....	240
20.1.4 Vulneración de los principios de publicidad y concurrencia. ....	242
20.1.5 Ausencia de justificación del precio conforme a mercado .....	243
20.1.6 Fraccionamiento ilícito del objeto .....	245
20.1.7 Momento procedimental inadecuado ...	247
20.1.8 Tramitación de un convenio de colaboración cuando corresponde un contrato público .....	248
20.2 <i>Mapa de patologías en el gasto derivado de contratos.</i> .....	250
20.3 <i>Un diagnóstico crítico: los siete pecados capitales .</i>	253
20.3.1 Exceso de normativa larga y farragosa. .	253

20.3.2	Interpretación exclusivamente literal y en ocasiones restrictiva de la norma ...	254
20.3.3	Falta de planificación.....	255
20.3.4	Falta de incentivos para la especialización.....	255
20.3.5	Déficit de herramientas en el pliego para que el responsable del contrato ejerza su función.....	256
20.3.6	El control de la ejecución: una asignatura pendiente.....	256
20.3.7	El despilfarro en la contratación pública	257
<b>21.</b>	<b>El control como instrumento de lucha contra la corrupción .....</b>	<b>259</b>
21.1	<i>Estado del arte.....</i>	259
21.2	<i>¿Cómo se materializan los delitos de corrupción en la contratación pública?.....</i>	261
21.3	<i>Áreas de riesgo: Seis contextos favorecedores de la corrupción .....</i>	262
21.3.1	La convalidación y el reconocimiento extrajudicial de crédito .....	263
21.3.2	La contratación directa indebida y el fraccionamiento ilícito del objeto del contrato .....	264
21.3.3	La huida del derecho administrativo y del control previo de legalidad a través de las empresas públicas.....	265
21.3.4	La utilización indebida de las transferencias de financiación a los entes del Sector público instrumental .....	267

	<i><u>Página</u></i>
21.3.5	Uso incorrecto de la figura del convenio de colaboración ..... 268
21.3.6	La ejecución «anómala» de los contratos y el abuso de los modificados ..... 269
21.4	<i>Medidas que pudieran adoptarse</i> ..... 272
21.4.1	Extensión y refuerzo de la función interventora..... 272
21.4.2	Reducir el margen de discrecionalidad . 273
21.4.3	Transparencia, publicidad y concurrencia en todas las contrataciones ..... 273
21.4.4	Ética e independencia en las mesas de contratación..... 274
21.4.5	mayor control en la fase de ejecución de los contratos ..... 277
21.4.6	Correlato entre conductas corruptas y un efectivo perjuicio para quien incurre en ellas..... 278
21.4.7	Verdadera protección del denunciante.. 279
21.4.8	Modificación del régimen de financiación de los partidos políticos y eliminación de puertas giratorias ..... 281
21.4.9	Prevención, control y castigo del conflicto de intereses y la colusión ..... 283
<b>22.</b>	<b>La transformación digital al servicio de la fiscalización de los contratos</b> ..... 287
22.1	<i>Digitalización de los procedimientos administrativos</i> ..... 287
22.2	<i>La transformación digital de la actividad contractual del Sector Público</i> ..... 288

	<i><u>Página</u></i>
22.3 <i>Avances y situación de la transformación digital en la actividad contractual del Sector Público . . . . .</i>	292
22.4 <i>Hacia una nueva visión del control . . . . .</i>	294
22.5 <i>El control por diseño . . . . .</i>	295
22.6 <i>Una visión comparativa . . . . .</i>	297
22.7 <i>Por qué automatizar es clave . . . . .</i>	299
22.8 <i>El control por diseño en el ámbito de la contratación pública . . . . .</i>	301
22.9 <i>De la teoría a la práctica . . . . .</i>	302
<b>23. El interventor del futuro . . . . .</b>	<b>309</b>
<b>24. Síntesis, retos y perspectiva de mejora . . . . .</b>	<b>313</b>
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>327</b>