

Los Diez Esenciales de Aranzadi

5

Políticas sectoriales y nuevas realidades

# EL CONTROL PREVENTIVO DE LOS CONTRATOS: CLAVES PARA EL EJERCICIO DE LA FISCALIZACIÓN PREVIA

ALBERTO PALOMAR OLMEDA  
DIRECTOR

TERESA MOREO MARROIG  
AUTOR



© Teresa Moreo Marroig, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
[www.aranzadilaley.es](http://www.aranzadilaley.es)

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

**Primera edición:** 2025

**Depósito Legal:** M-23009-2025

**ISBN versión impresa:** 978-84-1085-447-5

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-448-2

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

# 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>

## 7. EL GASTO DERIVADO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

### 7.1 EL GASTO CONTRACTUAL

Cuando en este contexto me refiero al gasto contractual, lo hago en contraposición al ingreso público, abarcando tanto el gasto corriente como la inversión. Es decir, incluyo todas las salidas de fondos derivadas de contratos públicos, independientemente de su naturaleza económica o funcional.

El gasto derivado de la contratación pública representa un porcentaje especialmente relevante dentro de los presupuestos de las Administraciones públicas, constituyéndose como una de las principales vías de ejecución del gasto público. En concreto, los créditos presupuestarios recogidos en los capítulos 2 (gastos en bienes corrientes y servicios), 6 (inversiones reales) y, en determinados supuestos, el capítulo 3 (gastos financieros), se materializan en gran medida a través de contratos públicos. Esta realidad refleja la centralidad que tiene la contratación pública como herramienta operativa del sector público para la provisión de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras necesarias para el cumplimiento de sus objetivos institucionales y el sostenimiento de los servicios públicos.

El contrato público no solo constituye un mecanismo jurídico y económico esencial para canalizar el gasto, sino que también actúa como instrumento estratégico para impulsar políticas públicas en ámbitos tan diversos como la innovación, la sostenibilidad ambiental, la cohesión social o el fomento de las pequeñas y medianas empresas. De este modo, la contratación pública no debe entenderse únicamente

como un procedimiento técnico de adquisición, sino como una palanca fundamental para la implementación de prioridades gubernamentales y la gestión eficiente de los recursos públicos.

## **7.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO**

El gasto derivado de la contratación pública representa un porcentaje muy significativo dentro de los presupuestos de las Administraciones públicas. En particular, los capítulos 6 (inversiones reales), 2 (gastos en bienes corrientes y servicios) y, en determinados casos, el capítulo 3 (gastos financieros), se ejecutan en gran medida mediante contratos administrativos. Esto pone de manifiesto que el contrato constituye uno de los principales instrumentos de materialización del presupuesto de gasto, al ser el mecanismo habitual para adquirir bienes, contratar servicios o ejecutar obras necesarias para el funcionamiento y cumplimiento de los fines de las entidades públicas.

En el marco de la ejecución del gasto de las entidades del sector público con presupuesto de carácter limitativo —incluido, entre otros, el gasto de naturaleza contractual—, conviene recordar que la gestión presupuestaria se articula en diversas fases. En particular, resulta esencial diferenciar entre dos etapas fundamentales: por un lado, la ordenación del gasto, y por otro, la ordenación y ejecución del pago.

La etapa de ordenación del gasto se estructura en tres fases esenciales, cada una con un significado jurídico y contable específico: en primer lugar, la aprobación del gasto, mediante la cual se autoriza la realización de un gasto determinado dentro de los créditos presupuestarios disponibles; en segundo término, el compromiso del gasto, que supone la vinculación jurídica con terceros, generalmente a través de un contrato u otro instrumento generador de obligaciones; y, finalmente, el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, fase en la que se constata la existencia de una deuda exigible a favor de un acreedor, derivada de una prestación efectivamente realizada, y se formula la correspondiente propuesta de pago.



### **7.2.1 La aprobación del gasto**

La aprobación o autorización del gasto es el acto por el que se acuerda la realización de un gasto a cargo de un crédito presupuestario determinado sin superar el importe de este disponible, calculado de modo cierto o aproximado por exceso. Tiene lugar al inicio de la tramitación de un expediente de contratación, cuando el Servicio Gestor solicitará que se certifique la existencia de crédito disponible para su realización.

Esta fase tiene lugar en los primeros momentos de la tramitación del expediente de contratación, cuando el centro gestor solicita la certificación de la existencia de crédito adecuado y suficiente disponible para atender las obligaciones que se derivarán del contrato.

Antes de iniciar el expediente y de aprobar el gasto, la unidad de contratación solicita que se expida un documento RC —reserva de crédito—, con cargo a una partida presupuestaria. Este documento, que no inicia ninguna fase de la ejecución del presupuesto, tiene como finalidad asegurar que existe crédito adecuado, suficiente y desglosado en anualidades, en su caso.

Para la buena ejecución de los presupuestos a través de la contratación, es de vital importancia la existencia de una programación presupuestaria idónea. El gasto en contratación debe ser acorde con la programación de necesidades que se manifiestan en cada centro gestor, ya que posteriormente, en virtud del principio de especialidad de los créditos, se deberán dedicar exclusivamente a la finalidad específica para la que se hayan autorizado. Las autorizaciones para gastar recogidas en las leyes de presupuestos no constituyen autorizaciones genéricas ni pueden considerarse aplicables de forma indiscriminada en los expedientes de contratación, sino que han de utilizarse con los fines y condiciones que determina su especificación cualitativa.

Los créditos presupuestarios se encuentran distribuidos en partidas identificadas mediante la combinación de, al menos, tres códigos identificativos que responden a las siguientes preguntas: ¿Quién gasta?, ¿Para qué se gasta? ¿En qué se gasta? Estos códigos obedecen, respectivamente a los criterios de clasificación orgánica, por programas y económica del gasto.

A modo ilustrativo, a la partida presupuestaria, 17.01.451N.227.99 de los presupuestos del Estado para el año 2023, del Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana, se imputará el gasto derivado del contrato de servicio de mudanzas para traslado de mobiliario, otros enseres y documentación. Se identifican<sup>15</sup> estos tres conceptos:

Clasificación orgánica (¿quién gasta): Subsecretaría y Servicios Generales del Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana (Sección 17) (Servicio 01)

Clasificación por programas (¿para qué se gasta?): Programa presupuestario: Dirección y Servicios Generales de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (451N)

Clasificación económica (¿en qué se gasta?): Trabajos hechos por otras empresas. Otros servicios (22799)

El documento RC forma parte del expediente correspondiente a la fase inicial de preparación de la licitación del contrato. Esta fase comienza con la resolución del órgano de contratación que incoa el expediente<sup>1617</sup>.

Iniciada la tramitación del expediente por los servicios que correspondan del órgano de contratación, y emitidos los correspondientes informes de los servicios jurídicos, así como aquellos otros que de orden técnico que resulten procedentes, una vez fiscalizado de conformidad por los órganos de la Intervención, el órgano de contratación adoptará el acuerdo o dictará la resolución correspondiente, mediante la cual se aprueba el expediente y se autoriza el gasto correspondiente,

---

15. Número de Expediente 22VGM2OM0253. Publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 23-02-2023 a las 17:05 horas.

16. La Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su Informe 31/05, de 29 de junio de 2005. «Inicio del expediente de contratación», entiende que, en los Ayuntamientos pequeños, en los que el órgano de contratación es normalmente el Pleno y éste suele celebrar sesión ordinaria cada dos o cada tres meses, existe la práctica, a fin de acelerar la tramitación, es posible iniciar los expedientes de contratación mediante resolución del alcalde.

17. En el contrato de obras, la incoación del expediente requerirá la previa elaboración, supervisión y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato.

debiendo ser dicha aprobación, en todo caso, objeto de publicación en el perfil del contratante.

Aprobado el gasto, el respectivo servicio gestor formulará un documento A (electrónico o en formato papel), de autorización de gastos de ejercicio corriente, por el importe que de dicho expediente corresponda al presupuesto en curso y, en su caso, un documento A de autorización de gastos de ejercicios posteriores, en el que se detallará la distribución por anualidades de la parte de gasto que se aprueba con cargo a presupuestos futuros. En el documento A se hará constar que la aprobación del gasto se efectúa sobre créditos previamente retenidos, así como la referencia a los documentos RC anotado al inicio de la tramitación del expediente.

En las distintas Administraciones territoriales, las normas presupuestarias aplicables determinan qué órgano es competente para autorizar el gasto. En el ámbito de la Administración General del Estado, esta competencia corresponde a los ministros y a los titulares de los demás órganos con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, quienes pueden aprobar y comprometer los gastos propios de sus respectivos presupuestos, salvo en aquellos casos en los que la Ley atribuya expresamente dicha competencia al Consejo de Ministros.

No obstante, en determinados supuestos, la aprobación del gasto está condicionada a la autorización previa del Consejo de Ministros u órgano similar en las distintas Administraciones territoriales.

La desconcentración, la delegación y, en general, los actos por los que se transfieren la titularidad o el ejercicio de las competencias se entienden aplicables a la competencia para dictar los actos de ejecución del presupuesto.

Puede darse el caso de que el órgano competente para ejercer la autorización del gasto, conforme a la normativa presupuestaria, no esté expresamente atribuida al órgano competente para dictar la resolución administrativa que origina dicho gasto. En estos supuestos, debe entenderse que el órgano competente para autorizar y disponer el gasto lo es también para dictar la resolución administrativa que dé

lugar a dicho gasto, excepto en los casos en los que la competencia para dictar la resolución mencionada esté atribuida legalmente a otro órgano<sup>18</sup>.

## **7.2.2 El compromiso de gastos o la disposición**

El compromiso de gastos o la disposición es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente acuerda con un tercero la realización de obras, prestaciones de servicios, transferencias, subvenciones, etcétera, que previamente hubieran sido autorizados, previo cumplimiento de los trámites legales que sean procedente. En el entorno de la contratación pública, cuando se formalice el contrato, el servicio gestor competente expedirá el respectivo documento D por el importe que corresponda al precio de adjudicación.

Se hará constar la referencia al documento A anotado anteriormente.

La acumulación en un único acto administrativo de dos o más fases de ejecución de gastos presupuestarios produce los mismos efectos que si dichas fases se acordaran en actos administrativos separados. A efectos de expedición de documentos contables, cuando la autorización y el compromiso de gasto se acuerdan en un acto único, por ejemplo, un expediente de prórroga del contrato, se expedirá un documento mixto AD.

A diferencia del acto de aprobación, el acto de compromiso y la disposición de un gasto a favor de un tercero formaliza la relación obli-

---

18. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears concurre esta circunstancia. Por ello, la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024, prorrogados, establece que, en los expedientes de gasto derivados de la adquisición de bienes a título oneroso regulados por la Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el órgano competente en la materia determinará la partida presupuestaria a la que debe imputarse el gasto. No obstante, cuando el importe del gasto supere los 500.000 euros, será necesaria la autorización previa del Consejo de Gobierno, que fijará igualmente la partida presupuestaria correspondiente. En estos casos, el órgano competente para autorizar y disponer el gasto derivado de la adquisición de bienes a título oneroso será la persona titular de la sección presupuestaria que incluya los créditos destinados a financiar la operación, de acuerdo con las resoluciones dictadas por el órgano competente en la materia mencionado anteriormente.

gacional con un tercero y supone la imputación definitiva del gasto a un concepto presupuestario concreto.

### **7.2.3 El reconocimiento de la obligación**

Dentro de la etapa de ordenación y ejecución del pago, destaca el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, fase en la que se constata la existencia de una deuda exigible a favor de un acreedor, derivada de una prestación efectivamente realizada, y se formula la correspondiente propuesta de pago.

Antes de efectuar el reconocimiento de la obligación, se deberá justificar por el contratista el cumplimiento de la prestación contractual o, en su caso, la procedencia del abono a cuenta y consignación de la correspondiente garantía.

Una vez aprobado el expediente de reconocimiento de la obligación, el servicio gestor expedirá un documento OK/OP que se enviará a la oficina de contabilidad.

En el caso de certificaciones de obra que se aprueben excediendo el importe de la anualidad en curso, bien porque se ha producido una aceleración en la ejecución de las obras o bien porque se han ejecutado en exceso alguna de las unidades previstas en el proyecto, la expedición del documento OK/OP quedará demorada hasta que se inicie el ejercicio con cargo a cuyo presupuesto se financie la certificación anticipada.

### **7.2.4 La ordenación de pagos**

Es el acto administrativo mediante el cual la autoridad competente emite una orden a la Tesorería para que satisfaga una obligación surgida a consecuencia de un proceso de ordenación del gasto. El apago se ordena a favor de un acreedor por el importe líquido a percibir.

### **7.2.5 El pago material**

Traslado de fondos desde las cuentas de la Tesorería a las indicadas por los acreedores. Es el acto mediante el cual se produce la salida

material o virtual de fondos del Tesoro Público. Es el traslado de fondos desde las cuentas de la Tesorería a las indicadas por los acreedores.

Con este acto la Hacienda Pública cumple con la obligación contraída frente al acreedor y culmina, en consecuencia, el procedimiento de ejecución del gasto.

### **7.3 TRIPLE VERTIENTE DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN**

En los expedientes de contratación, las fases de ejecución del presupuesto de gasto se corresponden con las distintas etapas del procedimiento contractual. Cada una de estas fases presenta diversas dimensiones que coexisten y deben coordinarse adecuadamente: la vertiente técnica, la vertiente sustantiva o jurídica, y la vertiente presupuestaria y contable.

Así, por ejemplo, la fase de aprobación de un expediente de contratación no se agota en un acto aislado, sino que implica una secuencia articulada de actuaciones previas. Desde el punto de vista técnico, se requiere la intervención de los servicios promotores del contrato, quienes elaboran el Pliego de Prescripciones Técnicas, documento que define las prestaciones objeto de la licitación y que servirá de base para la redacción del resto de la documentación administrativa.

En particular, el pliego técnico se complementa con el pliego de cláusulas administrativas particulares, que contiene los aspectos jurídicos, procedimentales y económicos del contrato. Ambos documentos conforman el núcleo del expediente que será sometido a la aprobación formal por parte del órgano de contratación. Asimismo, en esta fase preparatoria deberá incorporarse al expediente el certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente, por un importe igual al presupuesto base de licitación, incluido, en su caso, el IVA aplicable.

La resolución administrativa de aprobación del expediente y de los pliegos tiene, además, una dimensión presupuestaria y contable, ya que va acompañada del acto de autorización del gasto —fase «A» del

procedimiento contable—, mediante la cual se imputa el crédito correspondiente a una partida presupuestaria concreta.

En definitiva, se evidencia la interrelación entre los aspectos técnicos, jurídicos y contables que confluyen en cada hito del procedimiento contractual, lo que exige una visión integrada y coordinada de los diferentes actores implicados. Son caminos paralelos que hay que transitar<sup>19</sup>.

En virtud de lo anteriormente expuesto, un expediente de contratación comprende las siguientes fases y actuaciones sucesivas:

<b>VERTIENTE TÉCNICA</b>	<b>VERTIENTE MATERIAL</b>	<b>VERTIENTE PRE-SUPUESTARIA/CONTABLE</b>	<b>Columna 1</b>
Pliego técnico/ Proyecto obras	Fase de inicio de expediente y fiscalización	Certificado de crédito	RC
	Fase de aprobación, publicación y licitación	Aprobación del gasto	A
Informe técnico de las ofertas	Fase de adjudicación y formalización	Disposición del gasto	D
Expedición de la certificación	Fase de ejecución. Aprobación de la certificación	Reconocimiento obligación, ordenación de pago y pago material.	OK/OP

La dimensión presupuestaria del expediente derivado de un contrato exige que cada una de sus fases se tramite no solo conforme a las

19. Ana Gómez Barrionuevo. «Procedimientos de contratación y de gestión económica: dos caminos paralelos que hay que transitar». Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, XVIII, Zaragoza, 2018, pp. 169-205.

normas sustantivas que regulan el procedimiento de contratación, sino también con estricto respeto a la normativa presupuestaria aplicable a los expedientes de gasto. Cualquier actuación administrativa con repercusión económica que se desarrolle al margen de las reglas que rigen la disciplina jurídica del gasto público carece de validez.

Entre estas reglas, la Ley 47/2003, General Presupuestaria, al igual que las normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas territoriales, establece que todos los actos de los que puedan derivarse obligaciones de contenido económico deben ser objeto de fiscalización. En consecuencia, cada uno de los actos incluidos en las distintas fases de ejecución del contrato, en tanto puedan generar obligaciones, debe someterse al control previo de legalidad por parte de la Intervención, en los términos previstos en la legislación presupuestaria aplicable.

Este sometimiento al control financiero se encuentra expresamente reconocido en el artículo 1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, al disponer que la contratación del sector público debe ajustarse, entre otros principios, al de estabilidad presupuestaria y control del gasto. Asimismo, el artículo 116 de la propia Ley prevé, cuando proceda, la intervención previa por parte de la Intervención General como fase integrante del procedimiento de gestión contractual.

#### **7.4 TRAMITACIÓN ANTICIPADA DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN**

Es un hecho evidente que la tramitación de los expedientes de contratación presenta una notable complejidad y, en la práctica, implica múltiples actuaciones durante las fases de preparación y licitación del contrato. Esta sucesión de procedimientos, más la posibilidad de que se presente un recurso especial en materia de contratación contra los actos y decisiones de los poderes adjudicadores recurribles, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, suele alargar considerablemente el tiempo transcurrido desde el inicio del expediente hasta la formalización del contrato.



Esta situación tiene efectos especialmente negativos en los denominados contratos de tracto sucesivo o de prestación continuada — como ocurre, por ejemplo, con los servicios de limpieza—, donde resulta relativamente habitual que la vigencia del contrato anterior expire, generalmente el 31 de diciembre, sin que se haya suscrito aún el nuevo.

Por ello ha sido necesario arbitrar alguna medida que permita iniciar la ejecución de contratos que resultan necesarios o, incluso, imprescindibles en el momento de iniciar el año. La solución se encuentra en la tramitación anticipada del expediente, prevista en el artículo 117.2 de la Ley 9/2017 y en el artículo 47.6 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria o en análogas regulaciones contenidas en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas.

La lógica que subyace a esta forma de tramitación es la siguiente: Durante el ejercicio presupuestario  $n$ , se tramita todo el procedimiento de contratación, llegando si es preciso hasta la formalización del contrato, cuya ejecución no se iniciará hasta el ejercicio  $n+1$ .

De acuerdo con lo que se establece en el artículo 117.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente. A estos efectos se pueden comprometer créditos con las limitaciones determinadas en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas sujetas a dicha Ley.

La documentación correspondiente al expediente de contratación tramitado de forma anticipada deberá incorporar las particularidades que se indican a continuación:

- En el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente se hará constar que la adjudicación y formalización del contrato queda sometida a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente.

- En el expediente se deberá incluir certificado de cumplimiento de los límites o importes autorizados a los que se refiere el artículo 47 de la Ley General Presupuestaria, respecto a los compromisos plurianuales.
- En el ámbito de la Administración General del Estado el documento RC (lo mismo para el documento A y D) deberá indicar que se trata de un documento de tramitación anticipada y al inicio del ejercicio  $n+1$  el Sistema de Información Contable controlará que para los expedientes de contratación tramitados anticipadamente existen para la anualidad corriente los oportunos créditos en el Presupuesto de Gastos y que, para las sucesivas anualidades, se cumplen los límites o importes autorizados de compromisos de gasto a que se refiere el artículo 47 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

En el supuesto —poco probable— de que al inicio del ejercicio no se verificase la existencia de crédito adecuado y suficiente, circunstancia que únicamente suele producirse en contextos políticamente complejos que dificultan la aprobación del presupuesto anual, ya que es habitual que las distintas órdenes ministeriales que regulan las operaciones de cierre y apertura del ejercicio presupuestario prevean expresamente que los expedientes tramitados mediante el procedimiento de anticipación de gasto se integren automáticamente en el nuevo presupuesto, mediante la incorporación de los correspondientes documentos contables AD.

Si aun así no existiera crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas del contrato, dado que su eficacia dependía del cumplimiento de una condición suspensiva —la existencia de crédito adecuado y suficiente—, si no se cumple, el contrato no produce efectos jurídicos.

Es importante resaltar la diferencia que hay entre el expediente con tramitación anticipada de gasto y el expediente plurianual, primera anualidad 0. Este tipo de expediente presupuestario no se encuentra regulado en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público ni en la Ley 47/2003, General Presupuestaria, pero no contraviene la normativa presupuestaria.

A diferencia de la tramitación anticipada de gasto —que permite anticipar la tramitación del expediente antes de la aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente, sin comprometer gasto hasta su entrada en vigor—, el expediente plurianual con primera anualidad cero exige que el contrato se formalice e inicie su ejecución dentro del ejercicio corriente (año  $n$ ), pero no permite el reconocimiento de obligaciones hasta el ejercicio siguiente (año  $n+1$ ).

Por ejemplo, en un contrato de resultado, consistente en la prestación de un servicio para la redacción de un proyecto de obra con un plazo de ejecución de cuatro meses y un único pago a la entrega del proyecto, si dicho contrato se formaliza durante el último trimestre del año  $n$ , no se podrá reconocer ninguna obligación presupuestaria en ese ejercicio, dado que el pago queda condicionado a una entrega que se producirá en el año  $n+1$ . En consecuencia, la primera anualidad del expediente de gasto deberá fijarse en 0 euro, sin que el expediente tenga la condición de anticipado de gasto, dado que no se cumple la condición de que el contrato deba iniciarse en el año siguiente.

## El control preventivo de los contratos: claves para el ejercicio de la fiscalización previa

LOS DIEZ ESENCIALES es una ambiciosa propuesta de Aranzadi: se trata de agrupar en ese número de pequeñas monografías los contenidos principales de cuestiones nucleares en nuestro ordenamiento jurídico.

En esta entrega del segundo bloque (*Políticas sectoriales y nuevas realidades*) de Los Diez Esenciales de Aranzadi es el libro titulado «El control preventivo de los contratos: claves para el ejercicio de la fiscalización previa».

Este libro se propone como una guía práctica y clara para comprender el control de legalidad en los expedientes de contratación pública. Expone, de manera ordenada y accesible, los aspectos esenciales que deben verificarse en cada procedimiento, sustentados en la jurisprudencia, la doctrina y la experiencia, lo que aporta solidez y confianza. Dirigida a quienes gestionan y fiscalizan contratos, constituye una herramienta clave para asegurar la legalidad y la eficiencia en la gestión pública.

Cada una de las diez monografías sigue la misma estructura:

- Una exposición sencilla e introductoria del correspondiente núcleo temático.
- Los Anexos que se considere pertinente (datos estadísticos, infografías, materiales, esquemas, selección normativa o jurisprudencial, etc.).

La observancia de un mismo esquema y estilo debe permitir que se identifique claramente el libro como perteneciente a «Los 10 esenciales de Aranzadi». A tal fin el método las preguntas y repuestas quiere garantizar la exhaustividad y abordaje franco, directo, de los problemas suscitados.

Al frente de la Colección está Alberto Palomar Olmeda, responsable de su diseño y selección de las personas encargadas de acometerla.

