

ÍNDICE SISTEMÁTICO

ABREVIATURAS	21
PRÓLOGO	23

1

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA CONTRATACIÓN POR LA HACIENDA LOCAL

1.1.	EL ANEXO DE INVERSIONES: DETALLE Y HABILITACIÓN ANUAL DEL GASTO DE CAPITAL	31
	1.1.1. Modificación del Anexo de Inversiones	31
	1.1.2. Estructura del Anexo de Inversiones	32
	1.1.3. Los Proyectos de Gasto en el ámbito de la contratación pública	32
	1.1.3.1. Proyectos de inversión incluidos en el Anexo de Inversiones	33
	1.1.3.2. Gastos con financiación afectada	37
	1.1.4. El Plan Cuatrienal de Inversiones: Horizonte Temporal y Coherencia Estratégica	42
1.2.	EL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN	44
1.3.	RIESGOS Y CONSECUENCIAS LEGALES DE LA DESCONEXIÓN PLANIFICACIÓN-CONTRATACIÓN	47

2

LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL Y LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

2.1.	CUESTIONES PRELIMINARES: LA IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GASTOS DERIVADOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN	53
------	---	----

2.1.1.	Los contratos administrativos en la codificación presupuestaria	53
2.1.2.	La distinción entre Gasto corriente y Gasto de inversión	60
2.1.3.	Los niveles de vinculación de los créditos	63
2.2.	LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS	65
2.2.1.	Consignación inicial	65
2.2.2.	Operaciones contables a 1 de enero	66
2.2.3.	La prórroga presupuestaria y su incidencia en los procedimientos contractuales	67
2.3.	LAS MODIFICACIONES DEL PRESUPUESTO	69
2.4.	LA FINANCIACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. LA UTILIZACIÓN DEL REMANENTE DE TESORERÍA. LAS OPERACIONES DE PRÉSTAMO	75
2.4.1.	La mayor recaudación. Los nuevos y mayores ingresos sobre los totales previstos.	76
2.4.2.	La utilización del Remanente de Tesorería.	76
2.4.3.	Operaciones de Crédito. Condiciones y normativa reguladora	78
2.5.	LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO. EL INICIO Y EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	81
2.5.1.	Aspectos del expediente de contratación ordinario en la normativa presupuestaria	83
2.5.1.1.	Justificación de la necesidad (art. 28 LCSP)	83
2.5.1.2.	El plazo del contrato	84
2.5.2.	El expediente de contratación menor en la normativa presupuestaria.	85
2.5.2.1	Cuestiones controvertidas en los expedientes de contratación menor	91
2.5.2.1.1.	Necesidad de decretar y notificar la adjudicación del contrato	91
2.5.2.1.2.	Obligación de solicitar al menos 3 presupuestos	92
2.5.2.1.3.	Exigencia de requerir declaraciones responsables, certificados de la Agencia Tributaria o de la Seguridad Social entre otras	93
2.5.2.1.4.	Exigencia de informe de la secretaría municipal en los contratos menores	94

2.6.	INCORPORACIÓN DE LA FACTURA CORRESPONDIENTE Y PAGO	96
	2.6.1. La factura electrónica.	96
	2.6.2. Formato del conforme	98
	2.6.3. Plazos de pago, conformidad y el debate del «doble plazo»	99
2.7.	LA GESTIÓN POR LA HACIENDA MUNICIPAL DE LOS SISTEMAS PARA LA RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.	100
	2.7.1. Gestión de acuerdos marco en la Hacienda Municipal.	100
	2.7.1.1. Adhesión de Entidades Locales a acuerdos marco de otras Administraciones	101
	2.7.1.2. Gestión directa del acuerdo por los Ayuntamientos	105
	2.7.2. Gestión de sistemas dinámicos de adquisición por la Hacienda Municipal	107
	2.7.2.1. Función Interventora y Fiscalización	108
	2.7.2.2. Gestión por la tesorería de este tipo de contratos	108
	2.7.2.3. Ventajas para la Gestión Financiera Municipal.	109
	2.7.2.4. Diferencia clave de los Sistemas Dinámicos (SDA) con los Acuerdos Marco (AM) en cuanto a la adhesión de nuevos poderes adjudicadores	109

3

EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD Y SU INCIDENCIA EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES Y EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

3.1.	GASTOS PLURIANUALES.	113
	3.1.1. Plurianualidad del gasto y rigidez del presupuesto local	113
	3.1.2. Configuración presupuestaria de un contrato plurianual.	118
	3.1.3. Tipología de contratos plurianuales y efectos específicos sobre el presupuesto	119
	3.1.3.1. Contratos de servicios y suministros recurrentes	119

3.1.3.2.	Contratos de obras e inversiones plurianuales	119
3.1.3.3.	Concesiones de obras y servicios.	120
3.1.4.	La aplicación de las reglas fiscales a los contratos plurianuales.	121
3.1.5.	La revisión de precios de los contratos plurianuales.	122
3.1.6.	Riesgos a la hora de tramitar contratos plurianuales.	124
3.2.	OPERACIONES DE CIERRE.	124
3.2.1.	Marco normativo y principios rectores en la contabilidad local. El principio de devengo como eje de la imputación temporal.	125
3.2.2.	Fases Presupuestarias y el Reconocimiento de la Obligación	125
3.2.3.	Criterios de funcionamiento operativo recogidos en las Instrucciones de Cierre Contable	126
3.2.3.1.	Plazos operacionales y puntos de corte	126
3.2.3.2.	La excepción de la obligación vencida y el registro contable de facturas	127
3.2.3.3.	Incorporación de remanentes y la financiación afectada.	128
3.2.4.	Obligaciones Devengadas No Imputadas al Presupuesto: La Cuenta 413	128
Anexo.	MODELO DE INSTRUCCIÓN DE CIERRE.	131

4

LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE EFICIENCIA EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

4.1.	LAS REGLAS FISCALES EN LA HACIENDA MUNICIPAL Y SU CONTROL	140
4.1.1.	Estabilidad Presupuestaria	140
4.1.2.	Sostenibilidad Financiera.	140
4.1.3.	Regla de Gasto	141
4.1.4.	Los informes de la Intervención sobre el cumplimiento de las reglas fiscales.	141
4.1.4.1.	Control en la fase de Aprobación del Presupuesto	143
4.1.4.2.	Control de la estabilidad en las modificaciones presupuestarias	144

	4.1.4.3. El informe en la liquidación del Presupuesto	145
	4.1.5. Medidas Preventivas	148
	4.1.6. Medidas Correctoras y su impacto en el endeudamiento local	149
4.2.	VALORACIÓN DE LA ESTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE UN NUEVO CONTRATO	149
4.3.	LA APLICACIÓN DEL SUPERÁVIT FINANCIERO DE LAS ENTIDADES LOCALES. LAS INVERSIONES FINANCIERAMENTE SOSTENIBLES.	152
4.4.	EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS	156
	4.4.1. El Informe de Necesidad como Fundamento de un Gasto Eficiente.	157
	4.4.2. Justificación de insuficiencia de medios y de la elección de la contratación externa	157
	4.4.3. La Planificación y definición del Objeto del Contrato como garantía de una adecuada concurrencia de licitadores.	157
	4.4.4. El Presupuesto Base de Licitación y la Eficiencia en el Gasto	160
	4.4.5. El Precio como Criterio de Adjudicación y la Oferta Económicamente más Ventajosa (no necesariamente mayor)	161
	4.4.6. Implicaciones del Umbral de Saciedad en la garantía de la calidad.	163
	4.4.7. Instrumentos para la Preparación Eficiente: Consultas Preliminares de Mercado CPM	165
4.5.	IMPLICACIONES DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS DECISIONES OPERATIVAS Y LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS	166
	4.5.1. Obligación de Valorar las Repercusiones de la Actividad administrativa (art. 7.3 LOEP).	166
	4.5.2. Las implicaciones del principio de eficiencia sobre los modos de Gestión de Servicios Públicos Locales. El estudio de viabilidad.	166
Anexo I.	RELACIÓN DE PROGRAMAS EN LOS QUE DEBEN ENCUADRARSE LAS INVERSIONES FINANCIERAMENTE SOSTENIBLES.	169
Anexo II.	FÓRMULAS MATEMÁTICAS DE CUANTIFICACIÓN DE OFERTAS	171

Anexo III. MODELO DE ESTUDIO DE VIABILIDAD DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA	181
---	-----

5

PARTICIPACIÓN DE LA TESORERÍA EN LA GESTIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

5.1. LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA COMO MEDIO PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES	189
5.1.1. Presupuesto de Tesorería (Ver modelo de ejemplo en anexo 1)	191
5.1.2. El Plan de Disposición de Fondos (Ver modelo en anexo 2)	192
5.2. LA CONTRATACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO FINANCIERO	194
5.2.1. La contratación de operaciones de endeudamiento en las Entidades Locales.	194
5.2.2. El principio de prudencia financiera y la Resolución de 4 de julio de 2017	195
5.2.2.1. Estructura y alcance de la Resolución del Tesoro	195
5.2.2.2. Instrumentos financieros permitidos y prohibidos	196
5.2.2.3. Metodología técnica para el cálculo de la vida media de una operación	196
5.2.2.4. Cálculo del coste máximo y aplicación de diferenciales	198
5.2.3. Elaboración de los pliegos del contrato y criterios de adjudicación	199
5.2.4. Régimen de autorizaciones y tutela financiera	200
5.2.5. Operaciones de tesorería a corto plazo	201
5.2.6. Obligaciones de información y la CIR Local	201
5.3. EL RÉGIMEN INTEGRAL DE GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES: MARCO LEGAL, GESTIÓN FINANCIERA Y LA ARTICULACIÓN DEL AVAL ELECTRÓNICO.	202
5.3.1. Introducción y Marco Normativo Fundamental del Régimen de Garantías Contractuales Locales.	202
5.3.2. Tipología y Cuantía de las Garantías Exigibles	202

5.3.3.	Formas de Prestación y El Impulso del Aval Electrónico	204
5.3.4.	Comparativa entre el Aval Bancario frente a Seguro de Caucción	204
5.3.5.	El Régimen del Aval Electrónico: Acreditación y Validación	205
5.3.6.	La Tesorería Local como Caja de Depósitos Contractuales	206
5.3.7.	El Procedimiento de Bastanteo	207
5.3.8.	Otros actos de gestión de garantías: Reposición, Reajuste y Ejecución	207
5.3.9.	Ejecución e Incautación de la Garantía por Incumplimiento	208
5.3.10.	La fase final: Devolución y Cancelación de la Garantía Definitiva	209
5.3.11.	Procedimiento y Autorización de Cancelación	210
5.3.12.	Inviabilidad de la Devolución Anticipada	211
5.3.13.	La Importancia Crítica del Plazo de Garantía	211
5.4.	FORMAS GESTIÓN DE LA DEUDA DE LAS ENTIDADES LOCALES CON LOS CONTRATISTAS	214
5.4.1.	La cesión de créditos en la contratación administrativa	215
5.4.2.	Requisitos formales y jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo	216
5.4.3.	La cesión de créditos futuros: <i>El factoring</i> . Debate doctrinal y jurisprudencial	220
5.4.4.	Doctrina y práctica administrativa: hacia una solución flexible	223
5.4.5.	El Procedimiento Administrativo de la Hacienda Local ante una petición de transmisión del crédito (La Toma de Razón)	225
5.4.6.	Control de Deudas y Compensación	226
5.4.7.	Excepciones Oponibles y la Nulidad Contractual	227
5.4.8.	<i>Factoring y Confirming</i> : Instrumentos Financieros de Gestión de Deuda Local	227
5.4.8.1.	Factoring en la Contratación Pública	227
5.4.8.2.	<i>Confirming</i> : Servicio de Pago y Financiación para el Proveedor Local	228
5.4.8.3.	Diferencia Jurídica y Reconocimiento	228
5.4.8.4.	Modalidades Operativas	228
5.4.8.5.	Riesgos de la Financiación de Deudas Irregulares	228

5.5.	EL FICHERO DE ACREEDORES Y LA GESTIÓN DEL TERCERO	230
5.6.	INGRESOS DERIVADOS DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN	231
Anexo I.	MODELO PRESUPUESTO TESORERÍA	235
Anexo II.	PLAN DE DISPOSICIÓN DE FONDOS DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO XX PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 20XX.	239

6

EL CONTROL PREVIO DE LA CONTRATACIÓN POR LA HACIENDA MUNICIPAL

6.1.	EL CONTROL INTERNO EN LA HACIENDA MUNICIPAL	249
	6.1.1. La función interventora sobre la contratación pública local	251
	6.1.2. La fiscalización plena de las distintas fases del contrato.	254
	6.1.3. El control financiero de la contratación pública.	255
6.2.	MOMENTO PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA Y SU CONEXIÓN CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	255
	6.2.1. El inicio del expediente. La propuesta de gasto	255
	6.2.2. La preparación del contrato y la adjudicación del contrato.	256
	6.2.3. La ejecución y modificación, en su caso, del contrato.	261
	6.2.4. La Comprobación Material de la Prestación.	261
	6.2.5. La Aprobación del Gasto. El Reconocimiento de la Obligación	262
	6.2.6. La Ordenación del Pago y Pago Material	263
6.3.	ÓRDENES DE PAGO A JUSTIFICAR, ANTICIPOS DE CAJA FIJA Y CONTRATOS PÚBLICOS	264
6.4.	LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN PREVIA	264
	6.4.1. Fiscalización de conformidad y reparos: implicaciones en la contratación pública.	264
	6.4.2. Discrepancias entre órgano gestor e intervención: resolución y efectos en los contratos	265
	6.4.3. Omisión de la función interventora y responsabilidad en contratación pública	266

Anexo.	INSTRUCCIÓN DE CONTROL INTERNO MEDIANTE FISCALIZACIÓN LIMITADA PREVIA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.	267
--------	---	-----

7

EL CONTROL FINANCIERO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL

7.1.	RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTROL FINANCIERO EN LAS HACIENDAS LOCALES	281
	7.1.1. El Plan Anual de Control Financiero	284
7.2.	DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN POR EL ÓRGANO INTERVENTOR MUNICIPAL	288
7.3.	FORMAS DE REALIZACIÓN DEL CONTROL FINANCIERO DE LOS CONTRATOS	290
	7.3.1. Programación de la contratación	290
	7.3.2. Preparación del expediente	291
	7.3.3. Licitación, adjudicación y formalización del contrato.	296
	7.3.4. Ejecución del contrato.	300
	7.3.5. Extinción, recepción y liquidación del contrato	303
	7.3.6. Otras opciones de contratación	307
	7.3.6.1. Contratos menores.	307
	7.3.6.2. Contratos basados en AM y contratos específicos a través de SDA del sistema estatal de contratación centralizada	314
	7.3.7. Otras situaciones	314
Anexo I.	FORMULACIÓN DE UN MODELO DE CONTROL INTERNO A POSTERIORI (CONTROL FINANCIERO) APLICABLE A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL	316
Anexo II.	EJEMPLO DE INFORME DE RIESGOS.	327
Anexo III.	NOTIFICACIÓN INCLUSIÓN PLAN ANUAL DE CONTROL FINANCIERO 2025.	340
Anexo IV.	NOTIFICACIÓN INFORME PROVISIONAL	343

8

LA CONTRATACIÓN IRREGULAR EN LAS DISTINTAS FASES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN

8.1.	LA FASE DE PREPARACIÓN DEL CONTRATO	347
	8.1.1. Irregularidades en relación con el procedimiento de contratación	349
	8.1.1.1. La contratación verbal	349
	8.1.1.2. El procedimiento de licitación incorrecto	351
	8.1.2. Irregularidades consistentes en el fraccionamiento irregular del objeto del contrato.	365
	8.1.3. Irregularidades en relación con los créditos: la ausencia y/o insuficiencia de crédito.	375
8.2.	LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO	376
	8.2.1. Los modificados emergentes	377
	8.2.2. Las prestaciones adicionales o complementarias	378
	8.2.3. Las prórrogas tácitas.	379

9

SUPUESTOS DE INVALIDEZ EN MATERIA DE CONTRATACIÓN. NULIDAD Y ANULABILIDAD

9.1.	NULIDAD.	387
	9.1.1. Nulidad de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.	387
	9.1.1.1. Impugnación por error en la tipología del contrato y/o CPV	388
	9.1.1.2. Impugnación por error en el valor estimado	396
	9.1.1.3. Impugnación por error en la forma de valoración de los criterios de adjudicación	405
	9.1.2. Nulidad de los actos que se establezcan expresamente en una disposición con rango de Ley	406
9.2.	ANULABILIDAD.	409
	9.2.1. Anulabilidad por incumplimiento de las circunstancias y requisitos exigidos para la modificación de los contratos en los artículos 204 y 205	410

9.2.2.	Anulabilidad de todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración. . . .	411
9.2.3.	Anulabilidad de los encargos que acuerden los poderes adjudicadores para la ejecución directa de prestaciones a través de medios propios, cuando no observen alguno de los requisitos establecidos en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 32, relativos a la condición de medio propio	420

10

EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO O ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA

10.1.	ORIGEN, REQUISITOS, CONCEPTO Y LÍMITES.	429
10.2.	FUENTE DE OBLIGACIÓN	433
10.3.	PRESCRIPCIÓN	435
10.4.	CARÁCTER RESIDUAL	435

11

PROCEDIMIENTOS PARA RESARCIR AL CONTRATISTA DE BUENA FE

11.1.	LA RECLAMACIÓN DIRECTA O <i>ACTIO IN REM VERSO</i> . .	440
11.2.	LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.	445
11.3.	EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS NULOS.	451

12

LOS LÍMITES Y EFECTOS DE LA VÍA ESPECÍFICA PARA RESTAURAR LA LEGALIDAD DE LA CONTRATACIÓN IRREGULAR Y COMPENSAR AL CONTRATISTA DE BUENA FE

12.1.	LÍMITES CUALITATIVOS: LOS REQUISITOS PARA LA PROHIBICIÓN DE LA REVISIÓN DE OFICIO.	471
12.2.	LÍMITES CUANTITATIVOS: LOS EFECTOS DE LA LIQUIDACIÓN DE UN CONTRATO NULO	480

13

EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS

13.1.	LA TEMPORALIDAD ANUAL DE LOS CRÉDITOS Y SUS EXCEPCIONES	497
13.2.	LA REGULACIÓN DE LOS RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO Y SUS LAGUNAS	499
13.3.	LA NATURALEZA DE LOS RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO	508
13.4.	LA REGULACIÓN DE LOS RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES DE CRÉDITO EN LAS BASES DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	510

14

LA OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

14.1.	SUPUESTOS DE HECHO Y CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA	536
14.2.	PROCEDIMIENTO DE LA OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA	538
14.3.	LA REGULACIÓN DE LA OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN LAS BASES DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	544
14.4.	RESPONSABILIDADES	555
BIBLIOGRAFÍA		565