

Nº Extraordinario
Marzo 2019

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA LCSP 2017

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**NÚMERO EXTRAORDINARIO
DE LA REVISTA DEL
GABINETE JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA.**

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA
CON LA LCSP 2017**

Volumen II

Número Extraordinario. Marzo 2019

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

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.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina



Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SUMARIO

RELACION DE AUTORES	13
PRESENTACIÓN	
D. Jaime Pintos Santiago	15

Volumen I

I. COMPRA PÚBLICA Y VALORES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LCSP 2017.	
D. José Antonio Moreno Molina	21

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MENCIÓN ESPECIAL A LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	
D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y D. José Ignacio Herce Maza	35

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PREVISTAS EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA DE LAS CLAVES DE BÓVEDA PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.	
D. Francisco Puerta Seguido.....	61

COMPLIANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MAPA DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN Y CLAVES PARA SU GESTIÓN.	
D ^a . Concepción Campos Acuña	101

II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA COMPRA PÚBLICA

APLICACIÓN DE LA LCSP A LAS ENTIDADES DE SU LIBRO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO. NECESARIAS INTERPRETACIONES DE SU REGULACIÓN LEGAL.
D. Álvaro García Molinero 119

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE LAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO: LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.
D^a. Beatriz Montes Sebastián 139

III. COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.
D^a. Consuelo Alonso García 159

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD.
D^a. Belén López Donaire 177

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO MOTOR DE COHESIÓN SOCIAL TRAS LA LEY 9/2017.
D. Javier Miranzo Díaz 207

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.
D^a. Beatriz Vázquez Fernández 229

COMUNIDADES VIRTUALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA.
D. Guillermo Yáñez Sánchez 247

IV. COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS

LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO UN AÑO DESPUÉS.

D. Juan Carlos García Melián 271

LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON NEGOCIACIÓN.

D. Martín María Razquin Lizarraga 289

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

D. Rafael Fernández Acevedo 309

LA INNOVACIÓN EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza 335

¿UN NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN MENOR EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D. Antonio Villanueva Cuevas 361

V. COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES LOCALES

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

D. Juan Marquina Fuentes 385

LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS CON LA LCSP.

D. Vicente Furió Durán 403

LA REINTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
LOCALES EN RELACIÓN A LAS MODALIDADES
CONTRACTUALES.

D. Juan Alemany Garcías 425

BASES DE PUBLICACIÓN..... 449

Volumen II

VI. COMPRA PÚBLICA ELECTRÓNICA

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA UN AÑO
DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP 2017.

D. José Luis Aristegui Carreiro 466

EL DEUC Y SU MARCO DE UTILIZACIÓN EN LOS
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D. Jaime Pintos Santiago 477

LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACIÓN: UNA CUESTIÓN TODAVÍA PENDIENTE.

D. Jorge Fondevila Antolín 495

LOS CONTRATOS DE OPERADOR DE NOMBRES DE
DOMINIO DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D. Luis Moll Fernández-Figares 521

VII. PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA
CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA,
DEL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Y DEL USO ADECUADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D^a. M^a. Rosario Delgado Fernández 545

VALORES ECONÓMICOS DE LOS CONTRATOS: COSTE Y BENEFICIO (EL PRECIO).

D. Juan Carlos Gómez Guzmán 567

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.

D^a. Aitana P. Domingo Gracia 585

LCSP Y REGISTROS OFICIALES DE LICITADORES.

D. Luis Gracia Adrián 605

EL TEST DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

D. José Miguel Carbonero Gallardo 621

RESPONSABLE DEL CONTRATO *"IN VIGILANDO"*.

D. Julián de la Morena López 643

LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

D. Juan Antonio Gallo Sallent 657

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D. Roberto Mayor Gómez 673

CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

D. Francisco Javier García Pérez 689

EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

D. Javier Píriz Urueña 709

VIII. TIPOS DE CONTRATOS DE COMPRA PÚBLICA

EL CONTRATO DE SUMINISTRO EN LA LEY 9/2017. D ^a . Patricia Valcárcel Fernández	729
LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA LCSP Y EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS RIESGOS Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES PRIVADAS. D. José Manuel Martínez Fernández	753
LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER INTELECTUAL EN LA LCSP: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA. D. Javier Mendoza Jiménez	783
LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. D ^a . Estela Vázquez Lacunza	799

IX. COMPRA PÚBLICA Y URBANISMO

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO. D. Ángel José Cervantes Martín	819
BASES DE PUBLICACIÓN	839



JAIME PINTOS SANTIAGO
Director

BELÉN LÓPEZ DONAIRE
Coordinadora

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA
LCSP 2017**

José Antonio Moreno Molina	Jorge Fondevila Antolín
Jaime Rodríguez-Arana	Luis Moll Fernández-Figares
Muñoz	M ^a . Rosario Delgado
Francisco Puerta Seguido.	Fernández
Concepción Campos Acuña	Juan Carlos Gómez Guzmán
Álvaro García Molinero	Aitana P. Domingo Gracia
Beatriz Montes Sebastián	Luis Gracia Adrián
Consuelo Alonso García	José Miguel Carbonero
Belén López Donaire	Gallardo
Javier Miranzo Díaz	Julián de la Morena López
Beatriz Vázquez Fernández	Juan Antonio Gallo Sallent
Guillermo Yáñez Sánchez	Roberto Mayor Gómez
Juan Carlos García Melián	Francisco Javier García
Martín María Razquin	Pérez
Lizarraga	Javier Píriz Urueña
Rafael Fernández Acevedo	Patricia Valcárcel Fernández
Jose Ignacio Herce Maza	José Manuel Martínez
Antonio Villanueva Cuevas	Fernández
Juan Marquina Fuentes	Javier Mendoza Jiménez
Vicente Furió Durán	Estela Vázquez Lacunza
Juan Alemany Garcías	Ángel José Cervantes
Juan Luis Arístegui Carreiro	Martín
Jaime Pintos Santiago	



PRESENTACIÓN

El 9 de marzo se cumple un año de la entrada en vigor de la LCSP2017, de la inmensa mayoría de sus disposiciones, dado que unas pocas han entrado en vigor posteriormente y aun encontramos alguna aislada que todavía está pendiente para su entrada en vigor de desarrollo reglamentario.

Pero con tranquilidad se puede afirmar que la LCSP cumple un año, su primer aniversario, en el que ya ha tenido modificaciones y sobre la que se ciernen otras, ya en tramitación.

No trata esta presentación de hacer un balance de este primer año, algo que ya se ha realizado¹, sino de mirar al futuro y contribuir con este número extraordinario de la Revista Gabilex a la profesionalización de la contratación pública. Ese es el objetivo, contribuir en abierto a través de una herramienta como puede ser este manual que ahora publicamos para el uso y provecho de la comunidad de contratación pública.

¹ Véase por ejemplo MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., "Acertos, desacertos y visión de futuro de la LCSP a un año vista", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Editorial Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 159, ene-feb 2019, págs. 6-11. Número especial "La LCSP, un año después" coordinado por José Antonio Moreno Molina y Jaime Pintos Santiago.



Un gran número, por sus dimensiones, objetivos y autores/as, un destacadísimo número que hace del mismo algo extraordinario, dando cuenta así de lo que también representa para la Revista.

Un número que ideé, preparé y organicé desde cero, con la inestimable y siempre entregada colaboración en la coordinación de Belén López Donaire. Un número que humildemente me permito decir, después de tanto tiempo dedicado a la contratación pública y a esta Revista, me enorgullece dirigir.

Un número distribuido en bloques temáticos, que ya habla de compra pública y no de contratación pública. Bloques en los que encontramos asuntos concretos y autores/as de reconocida trayectoria. Un número que en definitiva dará mucho que leer.

Para ello no hay más que consultar el índice. 38 estudios, sobre temas importantes, escritos desde una visión plural y complementaria en la que se encuentra la visión del sector público estatal, autonómico, provincial, local, universitario, instrumental,... y el sector privado, también con representación diversificada; la visión jurídica, tecnológica, técnica, empresarial, académica y profesional, con varios puntos de vista (informático, jurista, auditor, abogado, gestor, ...); en conclusión la visión multisectorial y multidisciplinar que he pretendido enriquezca esta obra en abierto, en la Red de redes, para uso y disfrute de todos/as. Como decíamos al inicio, un gran número extraordinario.

Para finalizar, GRACIAS: a la Revista Gabilex, por la función jurídica y social que cumple y la oportunidad que supone para muchas personas (escritores y lectores); a la ya meritada coordinadora de este especial; a la totalidad de los/as autores/as partícipes del mismo, sin



cuyo trabajo no hubiera sido tampoco posible y, por supuesto, a los lectores que se acerquen a él, verdaderos protagonistas de este número extraordinario.

Jaime Pintos Santiago





**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**BLOQUE VII:
PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y
CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**



CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

Francisco Javier García Pérez

Auditor Interno de la Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN: El devenir de la situación financiera en toda la Unión Europea y su implicación directa en la contratación pública como medio de gasto, supuso la priorización del control de esta, tanto en la normativa europea como en su trasposición al derecho nacional, con tal urgencia que algunas de las normas referidas al control entraron en vigor antes que el resto de la LCSP. Sin embargo, la práctica y otras cuestiones ajenas al gasto público han dejado tal premura en muy poco; lo cual no quiere decir que no se haya hecho nada, pero si menos de lo que la nueva legislación prometía.

PALABRAS CLAVE: Control de gastos, Auditoría de Contratos Públicos, Gobernanza de la Contratación, Cumplimiento normativo público, Contratación Pública.

ABSTRACT: The economic and financial problems throughout the European Union and its direct participation in the public procurement as a means of expenditure, meant the prioritization of control, both in European legislation and in its transposition to national legislation, with such urgency that Some of the rules related to it came into effect before the rest of the law. However, the practice and other issues not related to public spending have left almost nothing, which does not

mean that nothing has been done, but less than what the new legislation promised.

KEYWORDS: Control of expenses, audit of public procurement, public governance, public compliance, public procurement.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— 1. CONCEPTO GENERAL DE CONTROL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.— 1.1. El Control Interno.— 1.2. El Control Externo.— II. GOBERNANAZA Y CONTROL EN LA LCSP.— 1. ÓRGANOS CONSULTIVOS.— 1.1. Junta Consultiva de Contratación Administrativa.— 1.2. Órganos consultivos CCAA.- 1.3. Comité de Cooperación en Materia de Contratación Pública.— 1.4. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.— 1.5. La Oficina Independiente de Evaluación.— 2. REGISTROS OFICIALES.— 2.1. Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.— 2.2. Registro de Contratos del Sector Público.— 3. EL CONTROL EXTERNO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.— 3.1. Tribunal de Cuentas.— 3.2. Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.— 3.3. Otros Órganos de Control Externo.— III. CONCLUSIONES.— IV. RECOMENDACIONES.

"El control de la contratación pública no es un gasto, es una inversión"
(J.M. Gimeno Feliú, Cuenca 2018)

I. INTRODUCCIÓN.



La regulación normativa, como expresión última de la voluntad de una sociedad en autorregularse supone que ha de atender a la situación de la realidad impuesta por las circunstancias en las que se encuentre. En este marco de referencia podemos incardinar, en el seno de la Unión Europea, la *gran ampliación* hacia el Este operada en 2004², el advenimiento de la mayor crisis financiera conocida en occidente y los pertinaces casos de corrupción que han irrigado toda la Unión; atendiendo a que el gasto público se canaliza mayoritariamente por medio de la contratación pública (junto con la actividad subvencional), han obligado a poner el acento en el control de la contratación³ como instrumento garante (en la medida de lo posible) de la eficiencia del gasto público.

1. CONCEPTO GENERAL DE CONTROL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

El control de la contratación pública supone un importante grado de madurez democrática porque sirve para justificar al contribuyente, pagador último, el buen o mal uso del erario. Así, en la propia Constitución Española —CE— (art. 103) se establece que: *“La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios*

² El 1 de mayo de 2004, se incorporaron a la UE 10 países (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia), la mayor ampliación de toda su historia, a pesar de que dos países se quedaron fuera (Rumania y Bulgaria) por no cumplir los criterios de cohesión (su incorporación se retrasó hasta 2007).

³ Desde este momento debemos poner de manifiesto que el contrato no termina con su formalización, debiéndose contemplar la ejecución y liquidación como partes esenciales del mismo.



de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho" y la contratación en la que actúa como poder adjudicador esa Administración Pública debe ser objeto esencial de este control. Por medio de la contratación pública se despliegan actividades de estrategia, se interviene en el mercado y se desarrollan políticas públicas (igualdad entre mujeres y hombres⁴, medioambientales, de integración de discapacitados⁵, de modulación del mercado, etc.).

La anterior afirmación constitucional ha sido desarrollada por medio del art. 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al establecer que "*La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público*". Esto otorga a la contratación pública una naturaleza poliédrica que hace necesarios procedimientos de fiscalización y auditoría pública tan amplios como para impedir que algún aspecto escape al control, debiendo tener presente una serie de principios informadores de la actividad de gasto a través de la contratación⁶ y debiéndose observar tal control desde la

⁴ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece en su art. 4 que "La igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas".

⁵ Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/18/CE y 2014/24/UE (en vigor, con alcance limitado, desde el 18.04.2016).

⁶ Básicamente, nos estaríamos refiriendo a los principios de *libertad de acceso a la licitación* (conurrencia), de *publicidad*

doble perspectiva del control interno del poder adjudicador y el control externo.

1.1. El Control Interno.

Las Directrices para las normas de control interno de la *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) define este tipo de control como una estructura compuesta por el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas (incluyendo la actitud de la Dirección)⁷ que posee una institución para ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los objetivos vinculados a la eficiencia económica, la protección del erario y al cumplimiento normativo.

1.2. El Control Externo.

Respecto del control externo de la contratación pública, existe una especialidad; se trata de los Tribunales de Recursos Contractuales⁸ a través de un recurso especial⁹ establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del

adecuada y suficiente, de *transparencia* del procedimiento y de *no discriminación* e igualdad de trato.

⁷ El control interno de la contratación pública se ejecutará por medio de la Función interventora, el Control financiero permanente y la Auditoría Pública.

⁸ En algunas CCAA sus funciones las asumen las denominadas Juntas Consultivas de Contratación Administrativa y en otras son órganos separados. Otras CCAA suscriben convenios con el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, para que sean resueltos por éste en su ámbito territorial.

⁹ Por la vía del Recurso Especial en Materia de Contratación (art. 44 y ss LCSP).



Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Dentro del control externo propiamente dicho, nos encontramos con multitud de órganos (a algunos de ellos nos referiremos más adelante):

a) Control jurisdiccional: Al que se someterán todos los actos y disposiciones de los órganos de contratación una vez agotada la vía administrativa. Pudiendo ser los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo (para resolver sobre actos puramente administrativos en el procedimiento de contratación ordinaria¹⁰) o del orden Civil (cuando se trate de controversias sobre contratos privados sobre actos posteriores a la adjudicación, así como todos los actos del expediente cuanto el órgano de contratación no tenga la consideración de Administración Pública. También los actos de financiación privada en el contrato de concesión de obra pública¹¹).

b) Tribunal de Cuentas¹² y Tribunal de Cuentas de la Unión Europea¹³.

¹⁰ Ver Art. 25, Ley 29/1998, 13 julio, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

¹¹ Arts. 253-260, RDLeg. 2/2000, de 16 de junio, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (aún vigentes).

¹² Art. 136 CE, Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

¹³ «*La fiscalización, o control de cuentas de la Unión, será efectuada por el Tribunal de Cuentas*» (TFUE, artículo 285).
www.eca.europa.eu



c) Otros Órganos de Control Externo. Hace referencia principalmente a los órganos de control creados por las CC.AA.

II. GOBERNANZA Y CONTROL EN LA LCSP.

Una vez visto el entorno de control en la contratación pública, debemos poner el foco en las medidas de control que manifiesta la LCSP, entendiendo como tal tanto los órganos consultivos, los registros oficiales que favorecen ese control y los órganos de control externos propiamente dichos.

1. ÓRGANOS CONSULTIVOS.

Como hemos referido con anterioridad, la creciente complejidad de la contratación pública y sus imbricadas relaciones con diversos sectores de actividad pública y privada, han supuesto que, en la obligada transposición de las Directivas europeas de cuarta generación sobre la gobernanza de la contratación pública por medio del Capítulo III del Título I del Libro IV (arts. 328 a 334) LCSP, se articulen una serie de órganos cuya principal función sea el control, análisis y asesoramiento en esta vasta materia. Tal relevancia alcanza esta cuestión que estos preceptos saltaron (inanemente, dicho sea de paso) la *vacatio legis* general de la ley y entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE (a diferencia de la práctica totalidad del texto, que lo hizo a los 4 meses).

1.1. Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

La JCCA es el órgano específico de regulación y consulta en materia de contratación pública de todo¹⁴ el sector público estatal. Es un órgano colegiado con composición abierta a la participación del sector privado, adscrito al Mº de Hacienda y Función Pública, al que serán de aplicación las disposiciones relativas a órganos colegiados de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACA). Con las funciones establecidas en el art. 328 LCSP, así como la elaboración de un informe cada tres años¹⁵ referido a todos los poderes adjudicadores, respecto de la licitación pública y ejecución de los contratos sujetos a regulación armonizada.

1.2. Órganos consultivos CCAA.

Al igual que lo referido para la JCCAE, y sin perjuicio de sus competencias, los órganos consultivos en materia de contratación pública que creen las Comunidades Autónomas¹⁶ ejercerán su competencia en su respectivo

¹⁴ Incluidos los que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (Disp. Adic. Octava LCSP).

¹⁵ Los informes serán remitidos a la Comisión Europea en los quince días que siguen a su adopción.

¹⁶ En la actualidad existen los siguientes órganos consultivos regionales (por orden alfabético):

1. ANDALUCIA (Comisión Consultiva de Contratación Pública)
2. ARAGÓN (Junta Consultiva de Contratación Administrativa)
3. CASTILLA Y LEON (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León)
4. CATALUÑA (Junta Consultiva de Contratación Administrativa)
5. EXTREMADURA (Junta Consultiva de Contratación Administrativa)

ámbito territorial, en relación con la contratación de las Entidades que integren el sector público autonómico y, de establecerse así en sus normas reguladoras, de las Entidades Locales incluidas en el mismo.

1.3. Comité de Cooperación en Materia de Contratación Pública.

Se encuentra integrado en la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado para asumir, en ejercicio de sus competencias, compromisos específicos en áreas de acción común de las distintas Administraciones Públicas, conforme a los principios del artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP).

1.4. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

La OIReSuC es una de las grandes novedades de la LCSP, la cual, por medio de su art. 332, la crea como órgano colegiado de los previstos en el art. 19 LRJSP, con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación

-
6. GALICIA (Junta Consultiva de Contratación Administrativa)
 7. ISLAS BALEARES (Junta Consultiva de Contratación Administrativa)
 8. ISLAS CANARIAS (Junta Consultiva de Contratación Administrativa)
 9. MADRID (Junta Consultiva de Contratación Administrativa)
 10. MURCIA (Junta Regional de Contratación Administrativa)
 11. NAVARRA (Junta de Contratación Pública)
 12. VALENCIA (Junta Superior de Contratación Administrativa)
 13. PAÍS VASCO (Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi)

pública en todo el territorio nacional¹⁷. La Oficina actuará en el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines con plena independencia orgánica y funcional, en la cual se integrará la preexistente Oficina Nacional de Evaluación (ONE). Estará integrada por un presidente y cuatro vocales que no podrán solicitar ni aceptar instrucciones¹⁸ de ninguna entidad pública o privada. Reglamentariamente se establecerá¹⁹ el nivel administrativo del titular de la presidencia y demás miembros²⁰ de esta. El presidente²¹ y los demás miembros serán designados por el Consejo de Ministros por un periodo improrrogable de seis años²².

Como actividades, en el ejercicio de las funciones previstas en el art. 332.6 LCSP, la OIReSuC: aprobará, a propuesta del Comité de Cooperación en Materia de Contratación Pública, la Estrategia Nacional de

¹⁷ *"Las Comunidades Autónomas podrán crear sus propias Oficinas de Supervisión de la Contratación"* (art. 332.12 LCSP).

¹⁸ A efectos puramente organizativos y presupuestarios, la Oficina se adscribe al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

¹⁹ Ya ha sido establecida por Real Decreto 256/2018, de 4 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 769/2017.

²⁰ Durante el desempeño de sus cargos, estarán sujetos a los arts. 13, 14 y 15 de la Ley 3/2015, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Admón. General del Estado.

²¹ Resolución de 10 de julio de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se nombra como presidente de la OIReSuC a Dña. María José Santiago Fernández.

²² No obstante, la primera renovación parcial será a los tres años del nombramiento.

Contratación Pública²³ vinculante para el sector público. También podrá: realizar encuestas e investigaciones, remitir informes (a la vista del resultado de las anteriores), aprobar instrucciones (obligatorias en términos generales) fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación y, por último, elaborar estudios relativos sus funciones.

La OIReSuC elaborará un *informe de supervisión* que remitirá a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que se integrará en el informe nacional a remitir a la Comisión Europea cada tres años. Asimismo, elaborará un *informe anual*²⁴ que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión²⁵ realizada por las administraciones competentes.

1.5. La Oficina Nacional de Evaluación.

La Oficina Nacional de Evaluación —ONE—, órgano colegiado integrado en la OIReSuC, tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de

²³ "...es el instrumento jurídico vinculante, aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que se basará en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público... Tendrá un horizonte temporal de cuatro años..." (art. 334 LCSP).

²⁴ También remitirá a las Cortes y al Tribunal de Cuentas un informe anual sobre sus actuaciones.

²⁵ La función de supervisión se realizará sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado y a las que, en su ámbito territorial, correspondan a los órganos equivalentes a nivel autonómico y local.

concesión de obras y contratos de concesión de servicios, incluidos los de aquellas Comunidades Autónomas que no hayan creado su propia oficina. Por lo que, con carácter previo a la licitación de estos contratos, evacuará informe preceptivo²⁶ en los casos establecidos en el art. 333.3 LCSP.

2. REGISTROS OFICIALES.

2.1 Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.²⁷

El Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público —ROLECSP— tiene por objeto la inscripción de los datos y circunstancias que resulten relevantes para acreditar las condiciones de aptitud de los empresarios para contratar con los poderes adjudicadores del sector público, incluidas las facultades de sus representantes y apoderados, así como la acreditación de todo ello ante cualquier órgano de contratación del sector público (art. 337 LCSP). Reglamentariamente se establecerán el procedimiento y requisitos para la inscripción de dichos datos y circunstancias²⁸. Por ello estará interconectado y será interoperable con el Registro Electrónico de

²⁶ Los informes previstos evaluarán si la rentabilidad del proyecto, obtenida en función del valor de la inversión, las ayudas otorgadas, los flujos de caja esperados y la tasa de descuento establecida, es razonable en atención al riesgo de demanda que asuma el concesionario.

²⁷ www.registrodelicitadores.gob.es

²⁸ El art. 339.2 LCSP ha sido desarrollado por Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del ROLECSP.

Apoderamientos de la Administración General del Estado²⁹ que tendrá carácter subsidiario.

En el ROLECSP, que será público y se podrá acceder de forma abierta, previa identificación, contando con un buscador que facilite su uso (art. 344 LCSP), se harán constar de oficio³⁰ los datos relativos a las clasificaciones otorgadas a los empresarios por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado³¹. Del mismo modo, en los casos en que con respecto a la empresa de cuya clasificación se trate, no constasen inscritas en el ROLECSP los datos correspondientes a la personalidad jurídica y la capacidad de obrar, así como los referentes a las autorizaciones o habilitaciones profesionales³² se inscribirán estas de oficio³³, si bien con carácter potestativo para los operadores económicos³⁴, en este registro podrán constar los datos y circunstancias acreditadas por los empresarios.

²⁹ En caso de discrepancia entre los poderes inscritos, prevalecerá el inscrito en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público —ROLECSP— frente a los inscritos en cualquier otro registro de apoderamientos.

³⁰ "...por el órgano del Ministerio de Hacienda y Función Pública designado para su llevanza..." (Art. 340 LCSP).

³¹ Asimismo, se harán constar las otorgadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, siempre que no resulten contradictorias.

³² Art. 339.1. a y c LCSP.

³³ Lo mismo ocurrirá con los datos relativos a las prohibiciones de contratar (art. 73.2 LCSP). Así como las que se inscriban en los registros regionales.

³⁴ "...la inscripción en los Registros de licitadores y empresas clasificadas es voluntaria para los empresarios..." (art. 342 LCSP).

Todas las inscripciones practicadas en el ROLECSP (sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas podrán llevar sus propios Registros de licitadores y empresas clasificadas) tendrán, sin distinción alguna, los mismos efectos acreditativos y eficacia plena frente a todos los órganos de contratación del Sector Público (art. 340.3 LCSP).

2.2. Registro de Contratos del Sector Público.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública mantendrá un Registro de Contratos del Sector Público –RCSP–, en el que se inscribirán los datos básicos³⁵ de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetas a esta Ley (art. 346 LCSP). El RCSP constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España, por lo que su información deberá estar sistematizada siguiendo formatos y estándares abiertos adoptados a nivel internacional, facilitando de modo telemático el acceso³⁶ a sus datos a los órganos de las

³⁵ A saber: a) La identidad del adjudicatario, b) El importe de adjudicación de los mismos, junto con el desglose correspondiente del Impuesto sobre el Valor Añadido, c) Igualmente comunicarán, en su caso, las modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, importe final y extinción de aquellos.

³⁶ Asimismo, de conformidad con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y con las limitaciones que imponen las normas sobre protección de datos de carácter personal, facilitará el acceso público a los datos que no tengan carácter confidencial y que no hayan sido previamente publicados de modo telemático y a través de Internet.



Administraciones Públicas que legítimamente lo precisen.

3. EL CONTROL EXTERNO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

3.1. Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas –TCu–, tiene su anclaje el art. 136 CE³⁷ como supremo órgano fiscalizador de cuentas y de la gestión económica del Estado, habiendo extendido sus funciones a todo el sector público (incluso la OIReSuC, ex art. 332.4 LCSP) por mor del art. 1.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y determinando sus funciones fiscalizadoras como de “...*carácter externo, permanente y consultivo y se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos...*” en el art. 27.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, además de en otras leyes específicas. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas de las Comunidades Autónomas previstas en sus Estatutos.

Su cometido principal en el ámbito de la contratación pública, además de considerársele poder adjudicador a los efectos de la LCSP para sus adquisiciones (Disp. Adic. 44^a), es la fiscalización externa, para lo cual la LCSP prevé, por el art. 335, la remisión al TCu de los

³⁷ Art. 136.1 CE. “*El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público*”.

documentos de formalización de los contratos adjudicados y un extracto del expediente, incluso los contratos celebrados en el extranjero (Disp. Adic. 1ª.1.e LCSP).

3.2. Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

«La fiscalización, o control de cuentas de la Unión, será efectuada por el Tribunal de Cuentas» (TFUE³⁸, artículo 285)

El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea es una institución propia de la Unión Europea, cuyo cometido es, básicamente, la fiscalización de las finanzas de la Unión. La finalidad del Tribunal ha sido mejorar la forma de gestionar las finanzas de la Unión y contribuir a la rendición pública de cuentas por lo que respecta a los ingresos y gastos del presupuesto de la UE a través de la fiabilidad y el asesoramiento.

3.3. Otros Órganos de Control Externo.

El hecho de que diferentes Estatutos de Autonomía contemplaran la existencia de órganos propios de fiscalización externa de sus cuentas avocó a la creación de los Órganos de Control Externo Autonómicos (OCEX)³⁹, los cuales no ejercen competencias de

³⁸ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

³⁹ Solo vamos a enumerar aquí los OCEX regionales que existen, sin desarrollar cada uno de ellos, por exceder de la pretensión del presente apartado:

1. Cámara de Comptos de Navarra
2. Sindicatura de Comptes de Catalunya
3. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana
4. Consello de Contas de Galicia
5. Tribunal Vasco de Cuentas Públicas
6. Cámara de Cuentas de Andalucía

naturaleza jurisdiccional (función exclusiva del TCu)⁴⁰. Sus funciones en materia de contratación pública se resumen en asumir el papel del TCu en el territorio regional de que se trate.

III. CONCLUSIONES.

La LCSP hace una apuesta decidida por aumentar el control de la contratación pública, si bien resulta muy discutible el momento procedimental en el que se pone el foco, pues aumentar la presión sobre el gestor de contratos no reducirá significativamente la corrupción en este ámbito a la vista del pequeño porcentaje de funcionarios gestores implicados en causas judiciales sobre corrupción. La ley también racionaliza la gobernanza de la contratación pública desde el desafío de dotarla de independencia en aras de la eficiencia y la agilidad.

Sin embargo, lo que se prometían 'luces' de la contratación ha quedado ensombrecido por la realidad, contaminada por la inestabilidad política y debilitada por una serie de hechos reales que han derivado en una

-
7. Audiencia de Cuentas de Canarias
 8. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid
 9. Sindicatura de Comptes de les Illes Balears
 10. Consejo de Cuentas de Castilla y León
 11. Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
 12. Cámara de Cuentas de Aragón

Hay otras 5 Comunidades Autónomas que carecen de OCEX, por lo que su cometido lo asume directamente el Tribunal de Cuentas, estas son: Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Murcia.

⁴⁰ Pero si pueden llevar a cabo la instrucción previa de los procedimientos cuando así se delegue por el TCu.



timorata iniciativa de hacer cosas efectivas en esa dirección.

El 'mirlo blanco' de la nueva ley, la OIReSuC, a más de un año de su entrada en vigor no ha ido más allá del papel. A pesar de haber entrado en vigor su regulación antes que el resto de la norma y de haber nombrado como presidente de la misma a una persona muy capaz, la cual ha trabajado contra reloj para designar a sus vocales (en algunos casos con grandísimo acierto); lo cierto es que no se ha puesto en marcha plenamente, con la rémora añadida de hacerse cargo de un órgano preexistente (la ONE) con un retraso acumulado en resolución de expedientes muy anterior a su efectiva instrumentación.

Similares conclusiones se ciernen sobre la plena contratación electrónica tan cacareada con la entrada en vigor de la LCSP, asociada al cumplimiento de requisitos que a la fecha actual resultan una quimera. Caso flagrante resulta el ROLECSP, sobre el que pivota inexorablemente el llamado procedimiento supersimplificado (simplificado abreviado) del art. 159.6 de la Ley; la falta de medios a disposición de este humilde órgano administrativo, ha supuesto que tras la entrada en vigor de la obligatoriedad de estar inscritos en este registro (art. 159.4.a) tras la *vacatio legis* cualificada de la Disposición Final 16^a de la propia Ley; la JCCA ha tenido que tomar cartas en el asunto, por medio de su Recomendación de 24 de septiembre de 2018, para evitar la paralización de estos procedimientos, dando marcha atrás en la aplicación de la contratación electrónica y admitiendo la justificación analógica de los requisitos para licitar.

IV. RECOMENDACIONES.



La plena aplicación de la LCSP está hipotecada por la plena implantación de la contratación electrónica, hija natural de la Administración Electrónica; y una voluntad decidida de conseguir un gasto público eficiente. En tanto no funcionen plenamente los registros electrónicos, interoperables e interconectados, que den soporte a una licitación y adjudicación con trazabilidad electrónica que permita la plena implantación de los procedimientos novedosos de la Ley (como el llamado *supersimplificado* y los sistemas dinámicos de adquisición) que permita un control efectivo, ágil y parametrizable del procedimiento de contratación; la fiscalización seguirá siendo una asignatura pendiente, aún después de conseguir la deseable profesionalización y especialización de los órganos de control.