Guía para el control y auditoría de los procesos de contratación pública

Justo Alberto Huerta Barajas

Jorge Castejón González

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS

Guía para el control y auditoría de los procesos de contratación pública

Justo Alberto Huerta Barajas
Jorge Castejón González

EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© **Justo A. Huerta Barajas y Jorge Castejón González**, 2023
© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**

LA LEY Soluciones Legales, S.A.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es
https://www.laley.es

Primera edición: Septiembre 2023

Depósito Legal: M-28786-2023
ISBN versión impresa: 978-84-7052-932-0
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-933-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.
Printed in Spain

© LA LEY Soluciones Legales, S.A. 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, LA LEY Soluciones Legales, S.A., 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. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, **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.
LA LEY SOLUCIONES LEGALES 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, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.
LA LEY SOLUCIONES LEGALES 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.
LA LEY SOLUCIONES LEGALES 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 **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, 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.

CAPÍTULO II

UNA PROPUESTA DE MODELO DE AUDITORÍA OPERATIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN

La auditoría operativa en el sector público es un instrumento válido y necesario para verificar y evaluar la gestión de las políticas de públicas[1], consideramos los autores de esta obra la definición emitida en 2013 por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que estableció:

> *[…] 17. El entorno de la auditoría del sector público es aquel en el que los gobiernos y otras entidades del sector público se responsabilizan sobre el uso de recursos provenientes de la tributación y otras fuentes, para la prestación de servicios a los ciudadanos y otros beneficiarios. Estas entidades deben rendir cuentas de su gestión y desempeño, así como del uso de los recursos, tanto a quienes se los proporcionan como a quienes dependen de los servicios prestados utilizando tales recursos, incluyendo a los ciudadanos. La auditoría del sector público ayuda a crear las condiciones adecuadas y a fortalecer la expectativa de que las entidades del sector y los servidores públicos desempeñarán sus funciones de manera eficaz, eficiente y ética, y de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables.*
>
> *18. En general, la auditoría del sector público puede describirse como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos. La auditoría del sector público es esencial, ya que proporciona, a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales.*

(1) La Norma ISSAI 100, Principios Fundamentales del Sector Público https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Principios-Fundamentales-de-Auditoria-del-Sector-Publico-1.pdf Página 10. Estas surgieron en octubre de 1977 al celebrarse en la Ciudad de Lima el IX INCOSAI, donde se aprobó la primera Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, la ISSAI 1 que define las líneas básicas de auditoria en el sector público.

Años después que la Interventora General de la Administración del Estado, *Alicia Díaz Zurro*[2], concretase los términos de la misma señalando que:

> *La auditoría operativa constituye un examen sistemático y objetivo a fin de proporcionar una valoración independiente de las operaciones de una organización, programa actividad o función pública, con la finalidad de evaluar el nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado por ésta en la utilización de los recursos públicos disponibles, detectar sus posibles deficiencias y proponer a la dirección las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquellas, de acuerdo con los principios generales de buena gestión, facilitando la toma de decisiones a las personas con responsabilidades de vigilancia o capacidad de emprender acciones correctivas*.[…].
>
> […*Las auditorías operativas incluyen auditorías de economía y eficiencia, auditoría de programas y auditoría de sistemas y procedimientos*.

Con la promulgación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se establece un marco legal y conceptual por medio de su el artículo 170 al definir las modalidades de Auditoría operativa como:

> *1. Auditoría de programas presupuestarios, consistente en el análisis de la adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores, la verificación de la fiabilidad de los balances de resultados e informes de gestión, así como la evaluación del resultado obtenido, las alternativas consideradas y los efectos producidos con relación a los recursos empleados en la gestión de los programas y planes de actuación presupuestarios.*
>
> *2. Auditoría de sistemas y procedimientos, consistente en el estudio exhaustivo de un procedimiento administrativo de gestión financiera con la finalidad de detectar sus posibles deficiencias o, en su caso, su obsolescencia y proponer las medidas correctoras pertinentes o la sustitución del procedimiento de acuerdo con los principios generales de buena gestión.*
>
> *3. Auditoría de economía, eficacia y eficiencia, consistente en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la utilización de los recursos públicos*[3].

Sin embargo, ya antes ya se habían propuesto por algunos autores analizar la auditoría de eficacia en el sector público[4], al plantearse la:

(2) Díaz Zurro, A. (2001). «La Auditoría operativa», *Revista Presupuesto y gasto público*, 25, pp. 67-74.

(3) https://www.*BOE*.es/diario_*BOE*/txt.php?id=*BOE*-A-2003-21614

(4) Pérez Morote, R., Tejada Ponce, Á. y Rojas Tercero, J. A. (2000). «La función de auditoría operativa en la Administración Local – El servicio de limpieza viaria», *Revista Auditoría Pública*, 21, pp. 48-57. Navarro Galera, A. (1998). «El papel de los indicadores de gestión en las auditorías operativas de las administraciones locales», *Revista técnica (Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España),* pp. 60-77. López Hernández, Antonio Manuel; Ortiz Rodríguez, David; Iglesias García de Vicuña, Carmen; Navarro Galera, Andrés; Nieto Rivera, Antonio. *El Proyecto Sinegal una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios*.

a) *Verificación de la existencia de objetivos y subobjetivos a conseguir en la realización del servicio.*

b) *Verificación de la pertinencia de las fases y actividades que componen el servicio, mostrando una visión sobre el proceso de ejecución del mismo y estableciendo la tipología de actividades que lo componen.*

c) *Verificación de la pertinencia de las actividades.*

d) *Verificación del grado de consecución de los objetivos mediante la propuesta de los indicadores que pueden representarlo formando el cuadro de mandos del servicio.*

e) *Verificación de la estructura orgánica del centro que gestiona el servicio comprobando todos los aspectos relacionados con la misma.*

En la actualidad, la tendencia es buscar nuevas evaluaciones de políticas públicas acordes con las nuevas demandas que exigen las sociedades modernas. Con este fin los nuevos modelos de auditoría operativa adoptan el patrón de auditoría de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015— ISAM[5], estándar técnico basado en las ISSAI (Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores), y que introduce una propuesta metodológica, flexible y muy útil para la aplicación práctica en los nuevos requerimientos de las auditorías operativas[6]. Se suma a estas nuevas tendencias, las que el Tribunal de Cuentas europeo ha desarrollado con las denominadas auditorías de rendimiento[7].

Hechas estas consideraciones nuestra propuesta es centrarse en el control de la contratación[8] pública partir de las dificultades que conlleva la realización de este tipo de auditorías por la:

– *Inexistencia de un indicador general, como* es el saldo de la cuenta de resultados de la empresa privada.

– *Dificultad para fijar y cuantificar de antemano determinados objetivos sociales,* por ejemplo, distribución de medicinas en la Seguridad Social.

– *Necesidad de realizar planteamientos en términos no monetarios, por tanto, con una medida común, que puede ser dudosa,* como, por ejemplo, el tiempo

(5) Intosai, desarrolla manuales y normas específicas como es el modelo de auditoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – Agenda 2030, ISAM. ISAM-spanish.pdf (oneplanetnetwork.org).

(6) Cassany Virgili, E., Gómez Macho, D., Guerrero Lebrón, N., Hernández Concepción, F., Martínez Argüelles, S., Puerta Bonet, E. (2021). «El modelo ISAM como propuesta metodológica para una auditoria operativa de segunda generación», *Revista Auditoría Pública*, 78, pp. 64-79.

(7) Melle Hernández, Mónica (2020). «¿Son útiles las auditorías de rendimiento? El caso del Instrumento europeo PYME para apoyo a la innovación», *Revista Auditoría Pública* n.º 76, pp. 9-18.

(8) Huerta Barajas, J. A. Ponencia Planificación y Ejecución de la Auditoría Operativa. 27-28 febrero y 1-2 marzo de 2023. Ponencia impartida en el Instituto de Estudios Fiscales.

de duración de un trabajo, número de personas que asisten a un acto en un local etc.

– *La dimensión de Sector Público,* que junto con la variedad sus funciones, impide una visión de conjunto de todas sus actividades.

– *Rigidez, complicación y meticulosidad que las leyes y la propia complicación burocrática puedan introducir en determinadas actuaciones, por ej. Complejidad de las Leyes de Contratos del Estado.*

– *Existencia de decisiones políticas,* a veces necesarias, pero con escasa economicidad.

– *Intereses políticos, que* a veces pueden no coincidir con los intereses nacionales.

– *Interpretación política de los informes de verificación,* tanto por parte del gobierno que no acoge favorablemente una crítica sistematizada y continua, como de la oposición que utiliza las críticas a la administración, como si de críticas al ejecutivo se tratase.

– *Tradición, por ejemplo, el director de un departamento sanitario puede ser tradicionalmente un médico, que necesariamente no tiene por qué ser un buen administrador.*

– *Falta de programas de formación, l*os responsables de cualquier área deberían recibir formación sobre técnicas básicas de evaluación de gestión.

– *Falta de motivación e incentivación por parte del empleado público,* por ejemplo. inexistencia de incentivos basados en el ahorro presupuestario o en el resultado de la gestión.

La metodología propuesta parte de las premisas de medir y analizar y comparar como pilares fundamentales para saber el estado real de la contratación pública. Pero, para poder realizar correctamente estas mediciones, una de las formas idóneas es mediante el establecimiento y uso de indicadores muy simples de gestión contractual que se expondrán.

Se entiende por indicadores de gestión contractual a aquellos parámetros que indican el éxito de las acciones que se han tomado en un pasado para, así, poder tomar decisiones más acertadas de cara a un futuro.

La importancia de la medición y el análisis a través de indicadores de gestión es imprescindible calibrar y medir qué impacto, repercusión y retorno ha tenido cada una de las acciones de compra pública que se han tomado y llevado a cabo. De nada sirve lanzar acciones sin saber si éstas son efectivas o, por el contrario, no han tenido la repercusión que se esperaba de ellas. Esta parte de análisis y control es fundamental en una sociedad democrática, en tanto que las Administraciones, son meros instrumentos funcionales de los ciudadanos, si se olvida, transforman a la ciudadanía en súbditos. Ya sea por tiempo o por presupuesto, lo cierto es que la realidad de nuestro tiempo exige de un buen control de todas las acciones aconte-

cidas. Es por estos motivos que queremos remarcar la importancia de los indicadores.

Establecer indicadores de gestión contractual mediante auditoría operativa es una buena forma de asegurarse llevar un control de las compras públicas y un buen análisis para ver si se están cumpliendo los objetivos propuestos. Además de esto, estos indicadores pueden ayudar a las Administraciones Públicas a mejorar diferentes aspectos:

– Como ayuda que estos indicadores a la hora de realizar una buena toma de decisiones.

– Para conocer la eficiencia de las acciones de compra y, en sí mismo, de la utilidad del organismo, institución o empresa.

– Para conocer puntos débiles de la organización sobre los que actuar para mejorarlos.

– Para identificar puntos fuertes y potenciarlos con el fin de hacerlos una ventaja competitiva de la organización.

– Para conocer a tiempo real lo que sucede en la organización y tomar medidas antes de que sea más difícil actuar sobre un problema.

En cuanto a los requisitos que consideramos que han de tener los indicadores de gestión contractual propuestos, tienen que tener tres características base para que sea útiles y necesarios para la organización:

– *Medible:* Que se pueda cuantificar de alguna manera.

– *Entendible:* Que todas las personas lo comprendan y sepan a qué se refiere con exactitud.

– *Controlable:* Que no sea inamovible, es decir, se pueda operar y modificar controlarlo por parte de componentes de la organización.

Teniendo en mente estas tres cualidades, se ha optado por un conjunto que conjuga diferentes tipos de indicadores como son los:

– *Indicadores de eficiencia*. Este indicador relaciona directamente los recursos invertidos con el resultado obtenido en la compra pública.

– *Indicadores de eficacia*.Con estos indicadores se mide la relación entre la capacidad para la consecución de la contratación.

– *Indicadores de cumplimiento*. Se basan en medir la consecución de las tareas conformes a la legislación vigente.

– *Indicadores de evaluación*. Su objetivo es analizar el rendimiento que se obtiene de la realización de la tarea de compra con relación al mercado.

Tradicionalmente nos guiábamos por indicadores que mostraran los resultados económicos de la compra pública. Ahora, optamos por indicadores más trabajados que aporten más valor para conseguir una visión más global de la organización. Lo ideal es establecer indicadores que aporten una visión conjunta de las instituciones públicas y que se incardinen dentro de la evaluación de políticas públicas. Un indicador no reconocible es un resultado perdido.

En consecuencia, para crear indicadores de gestión contractual consistentes y que cumplan con su función nos han de:

– Indicar las acciones de compras que se quiere medir.

– Determinar qué departamentos y/o personas utilizarán la información, ya que esto indicará la función que el indicador debe cumplir en la compra pública.

– Cada cuánto tiempo se tiene que revisar el indicador. Es importante establecer una periodicidad y seguirla para cumpla con su propósito.

– Ver puntos de comparación. Hay que tener muy claro con qué se debe comparar el indicador. Un indicador perdido en el desierto de la burocracia es un despilfarro de recursos públicos.

Estos pasos son los que nos han llevado al siguiente punto.

2. ESTRUCTURA DE LA AUDITORIA DE CONTRATOS

Es de considerar que en esta obra siempre se tiene en cuenta los principios aprobados por la disposición final de la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría de 25 de octubre de 2019[9].

Como puntos a destacar señalamos:

(9) *Disposición final.*
«Serán de aplicación obligatoria en los trabajos de auditoría de cuentas realizados por las unidades funcionalmente dependientes de la Intervención General de la Administración del Estado, así como de los auditores privados y sociedades de auditoría privadas que fueran contratadas, referidos a las cuentas anuales que se inicien a partir del 1 de enero de 2019 (actualizada por la de 21 de marzo de 2022).
Quedan exceptuadas aquellas normas que expresamente indiquen que su aplicación queda suspendida». https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Copia_Electr%c3%b3nica_PROYECTO%20RESOLUCIN%20VE.02.pdf. Consideramos aplicables principalmente:
– NIA-ES-SP de la serie 1200: se refieren a las actividades preliminares del encargo.
– NIA-ES-SP de la serie 1300: se refieren a las actividades de planificación.
– NIA-ES-SP de la serie 1400: se refieren a las incorrecciones identificadas.
– NIA-ES-SP de la serie 1500: se refieren a las evidencias de auditoría.
– NIA-ES-SP de la serie 1600: se refieren a la colaboración y/o uso del trabajo de terceros.
– NIA-ES-SP de la serie 1700: se refieren a las conclusiones y el informe de auditoría.

Guía para el control y auditoría de los procesos de contratación pública sistematiza de forma práctica todos los instrumentos que permiten poder evaluar, controlar e investigar, tanto las buenas prácticas como la eficiencia en los procesos de contratación pública.

En cualquier caso, se trata de una obra que va a resultar especialmente útil a todos los profesionales responsables de la gestión contractual, ya sean pertenecientes al sector público o licitadores de las empresas contratistas, en tanto que ofrece instrumentos de gran utilidad, por ejemplo, para la elaboración de informes precisos de la materia sobre la que se recaben. Al tiempo que también es un «cuadro de mando» que permite gestionar las estrategias contractuales.

Además, dado el carácter práctico de los documentos y formatos que se incluyen, la obra facilita la «digitalización y automatización» de los procesos contractuales, tanto en su control por las unidades de contratación, como por sus gestores, controladores, analistas de sistemas, etc.

Se ofrece también un estudio resumido de los controles jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales, así como de los que han de ejecutar los órganos de supervisión y consultivos, y los que han de implantar los propios órganos de gestión, y en particular, por los órganos de control interno estatal (IGAE) y por los órganos interventores de las corporaciones locales.

Por último, cabe señalar que esta obra facilita el control contractual y permite mejorar y unificar la calidad del dato que precisen y recaben, tanto los órganos de control interno y externo tanto nacionales como europeos.

ISBN: 978-84-7052-932-0

AENOR ER Empresa Registrada ISO 9001 ER-0280/2005
IQNet
AENOR Gestión Ambiental ISO 14001 GA-2005/0100

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS