



■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

La perspectiva presupuestaria de la contratación pública

Los principios de buena gestión
financiera: economía, eficacia
y eficiencia

Coordinador

*Álvaro García
Moliner*

La perspectiva presupuestaria de la contratación pública

Los principios de buena gestión
financiera: economía, eficacia
y eficiencia

Coordinador

Álvaro García Molinero

© De los autores, 2020
© Wolters Kluwer España, S.A.

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 902 250 500 - Fax: 902 250 502
e-mail: clientes@wolterskluwer.com
<http://www.wolterskluwer.es>

Primera edición: Octubre 2020

Depósito Legal: M-25132-2020
ISBN versión impresa: 978-84-7052-835-4
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-836-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.
Printed in Spain

© **Wolters Kluwer España, 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, Wolters Kluwer España, 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 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.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, 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.

Los resultados derivados de las auditorías operativas son claves en la adopción de toma de decisiones por parte de los gobiernos y los parlamentos, en un mundo complejo, de constante cambio, como en el que nos encontramos, y todo ello combinado con unos recursos escasos.

3. TIPOLOGÍA DE CONTROL

Ya se ha analizado a lo largo de los distintos capítulos del presente libro los diferentes ámbitos del control interno ligados a la contratación pública. Por lo que, a continuación, nos centraremos en el control externo y, más concretamente, en la fiscalización operativa o de gestión.

Por un lado, el **control de legalidad o de cumplimiento** consiste en verificar que la gestión económico-financiera de la entidad, programa o actividad que se fiscaliza se rija por la normativa vigente⁽⁸⁾.

A través de la **fiscalización financiera** se emite una opinión sobre la fiabilidad de la información derivada de los estados financieros de una entidad, que se adecúan a los principios, criterios y normas contables⁽⁹⁾.

En tercer lugar, la **fiscalización operativa o de gestión** trata de otorgar «una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión. La valoración puede referirse a la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con respecto a los objetivos que deben cumplir (fiscalización de sistemas y procedimientos) o al grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia (fiscalización de economía, eficacia y eficiencia)»⁽¹⁰⁾.

En su seno radica el control de la eficacia, de la eficiencia y de la economía, como a continuación se detalla.

El **control de la eficiencia** trata de conseguir la mejor combinación posible entre los resultados obtenidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y los recursos empleados para conseguirlos⁽¹¹⁾.

(8) Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, 2013 <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.content/pdf/NormasManuales/Normas-Fiscalizacion-TCu.pdf>

(9) Ídem.

(10) Ídem.

(11) Introducción a las ISSAI-ES 100 a 400.

http://www.sindicastur.es/upload/web/parrafos/00003/docs/Normas_ISSAI-ES4327.pdf

Recursos/Resultados

Entre los riesgos generales⁽¹²⁾ que se pueden manifestar se encuentran: que no se aprovechen los recursos disponibles plenamente; que no se alcancen los resultados deseados con los recursos disponibles; falta de satisfacción de los coeficientes de recursos/producción; la lentitud en la ejecución de la intervención; y la ausencia de identificación y control de los agentes externos (como los costes impuestos a individuos o entidades ajenos a la intervención o a la organización).

Por su parte, el **control de eficacia** pretende determinar el grado en que se han conseguido los objetivos previstos, analizando las posibles desviaciones que se hayan podido producir y las causas que las originen⁽¹³⁾. Se debe valorar la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con los objetivos que deben cumplir. Por tanto, se han de lograr los objetivos fijados por una organización, programa, proyecto, actividad o función, por un lado; y, por otro, los resultados previstos.

Objetivos/Resultados

Los potenciales riesgos que podemos observar en este apartado son los siguientes⁽¹⁴⁾: la consecución de los objetivos fijados; las deficiencias en el concepto de las políticas (por ej. la inadecuada evaluación de las necesidades, la falta de claridad o de coherencia de los objetivos, los inapropiados medios de intervención o imposibilidad práctica de aplicación); y deficiencias en la gestión (como el incumplimiento de los objetivos o que la gestión no dé prevalencia a la consecución de los mismos).

El **control de economía** trata de lograr los objetivos establecidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función sujeto al mínimo coste posible.

Objetivos/Mínimo Coste

Los riesgos⁽¹⁵⁾ que se perfilan en este control son el derroche o la utilización de recursos innecesarios para la consecución de los resultados deseados; los pagos excesivos, es decir, recursos que podrían haberse obtenido a un coste

(12) Manual de auditoría de gestión. Dirección de control de calidad de la auditoría. Septiembre 2017. Tribunal de Cuentas Europeo.

(13) Manual de auditoría de gestión. Dirección de control de calidad de la auditoría. Septiembre 2017. Tribunal de Cuentas Europeo.

(14) Ídem.

(15) Ídem.

menor; los gastos superfluos o la adquisición de recursos de calidad superior a la necesaria para lograr las realizaciones o resultados deseados.

Si bien, todas las ICEX fiscalizan, anualmente, la contratación pública, lo hacen, fundamentalmente, a través de un control de legalidad; por lo que, avanzar hacia el **control de la eficiencia, la eficacia y la economía (EEE)** es esencial.

En la actualidad, el control de eficacia y el de economía se configuran como claves en la actuación de los Órganos de Control Externo (OCEX)⁽¹⁶⁾, en la medida que resulta necesario saber si un contrato ha alcanzado los objetivos previstos en su formalización y si éstos se han logrado conforme a su coste real, de manera que se pueda evaluar la gestión de los fondos públicos. Para ello, se ha de proceder a realizar una fiscalización operativa o de gestión, con la que determinar si las actuaciones, programas e instituciones se gestionan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existen áreas de mejora⁽¹⁷⁾. Esta fiscalización contribuye a la transparencia y a mejorar la conciencia de responsabilidad en la gestión⁽¹⁸⁾.

4. RETOS EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

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 Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) tiene por objeto, según lo dispuesto en su art. 1, garantizar que la contratación se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. Asimismo, busca expresamente asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, siempre en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria, el control del gasto y el principio de integridad.

El Libro IV de la LCSP regula de forma novedosa la mesa de contratación y la obligación de remisión de información de fiscalización al Tribunal de Cuentas (TCu) u órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma. Concreta el artículo 335 de la precitada Ley dicha remisión de contratos al TCu, distinguiendo entre el sistema de la rendición (art. 335.1 y 2 de la LCSP) y el basado en la fiscalización (artículo 335.3 LCSP).

(16) VI Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público. Mallorca, 2014.

(17) ISSAI-ES 100: Principios Fundamentales de Fiscalización del Sector Público. Mandato núm. 10.

(18) ISSAI-ES-300: Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa. Punto núm. 9.

Uno de los focos fundamentales de corrupción se encuentra en el ámbito de la contratación pública, por lo que, resulta esencial adoptar controles más exigentes en esta materia. Diseñar procedimientos de intercambio de información más eficaces, como puede ser la exclusión de licitadores deshonestos; establecer normas claras en lo relativo a la protección de los denunciantes de irregularidades; o mejorar la transparencia de los contratos financiados con dinero público son algunas medidas que se pueden adoptar.

La relevancia de la contratación pública ha ido mutando con el transcurso de los años ligándose, por un lado, a la eficacia y cumplimiento de las políticas públicas y, por otro, al ámbito presupuestario, desde un punto de vista de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera. De hecho, el Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 17/2016 (informe presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)⁽¹⁹⁾ y el Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo 10/2015 ponen en evidencia la proporción de gasto realizado en contratación sobre el total del presupuesto⁽²⁰⁾.

La Unión Europea, aprovechando la advertencia formulada a España para que adoptase las medidas correspondientes de reducción del déficit público a través de la Decisión (UE) 2017/984 del Consejo de 8 de agosto de 2016, le requiere que preste «la debida atención a los aspectos cualitativos de las finanzas públicas, incluida su política de contratación pública (...). Los datos ponen de manifiesto que existen divergencias en la ejecución de los contratos públicos en las entidades y autoridades de contratación y que la falta de suficientes mecanismos de control a priori y a posteriori obstaculiza la aplicación correcta y uniforme de la legislación en materia de contratación pública»⁽²¹⁾. En su art. 1 sigue diciendo que ha de establecer *«un marco coherente que garantice la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica y una elevada competencia. Dicho marco debe incluir mecanismos adecuados de control a priori y a posteriori para la contratación pública a fin de garantizar la eficiencia y el cumplimiento de la normativa»*.

El análisis presupuestario del gasto de los contratos públicos ya no ocupa una posición preeminente, dado que las medidas de control preventivo persiguen la eficiencia económica, la calidad y la regeneración democrática, así como la credibilidad del sistema institucional.

(19) Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 17/2016, «Las instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública», Luxemburgo, 2016. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_17/SR_PROCUREMENT_ES.pdf

(20) Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo 10/2015 «Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión», Luxemburgo, 2015 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_10/SR_PROCUREMENT_ES.pdf

(21) <https://www.boe.es/doue/2017/148/L00038-00041.pdf>

En opinión de la Comisión de Control Presupuestario, del 14 de julio del 2011, para la comisión de mercado interior y protección del consumidor sobre la modernización de la política de contratación pública (2011/2048(INI)) era necesario incrementar la efectividad del gasto público, de *«garantizar un uso más eficiente de la dotación financiera estatal y aspirar a unos resultados óptimos en la contratación pública aplicando procedimientos claros, transparentes y flexibles que les permitan a los proponentes la posibilidad de una competencia en igualdad de condiciones en toda la UE»*⁽²²⁾.

La contratación pública debe regularse con el objetivo de conseguir, de forma efectiva y eficiente, la prestación demandada, que incluye aspectos de la calidad vinculados a una cierta «sensibilidad» social. Por lo que, relevante resulta centrarse en la fase de ejecución del contrato en la que nos encontramos, con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines públicos. De forma que, su normativa debe tener una *«visión completa»* de todas las fases del contrato y su objetivo debe estar ligado a la inversión pública y no al gasto.

El propio Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 17/2016 reconoce que *«si los poderes adjudicadores facilitan el acceso a la contratación pública, es probable que generen más ofertas que respondan a sus necesidades de contratación. El aumento de la competencia debería dar lugar posteriormente a una mejor relación calidad-precio para el contribuyente»*.

GRÁFICO 27. Etapas para el logro de una mejor relación calidad-precio



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

(22) <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0326+0+DOC+XML+V0//ES#title4>

Una de las principales preocupaciones del TCU fue y es la contratación pública; por lo que, regula, en base a los artículos 11 de la LOTCU y 31.c), 39 y 40 de la LFTCU el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Podemos apreciar, que la inmensa mayoría de las auditorías operativas realizadas hacen referencia a los programas de gastos presupuestarios; si bien, cuestiones tales como la contratación, desgraciadamente, quedan olvidadas.

4.1. Control de la eficiencia

La fiscalización que se debe realizar sobre la contratación pública no puede ser, exclusivamente, legal; sino que debe ser capaz de controlar la eficiencia, en términos relativos, tal y como el autor Fernández Llera establece. Ha de controlar la relación existente entre los recursos gastados, esto es, el precio y el resultado del objeto de la licitación o la calidad del bien o servicio final. De ahí que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (Directiva 2014/24/UE) establece que la oferta económicamente más ventajosa sea la que se fundamenta en la mejor relación calidad-precio.

4.1.1. Precio del contrato

Promover la concurrencia competitiva, en el ámbito de la contratación pública, permite alcanzar el precio óptimo, esto es, la elección de la oferta con el precio más reducido. Es más, mejora la calidad de las ofertas de los potenciales adjudicatarios.

El considerando n.º 90 de la Directiva 2014/24/UE señala que «la adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa».

El trabajo de «Auditoría operativa de la concesión administrativa de la asistencia sanitaria integral en departamentos de salud de la Comunitat Valenciana (Modelo Alzira) ¿un modelo eficiente, pero de difícil control?»⁽²³⁾ pone de relieve un conjunto de observaciones en relación con el precio final de estos contratos. De hecho, es «*criticable que no se hayan considerado factores específicos y que*

(23) OLIVAS, A., M.; IZQUIERDO, P., J.; GONZÁLEZ, V., R; MAS, M., J.A; BARRERA, M., J. (2018). «Auditoría operativa de la concesión administrativa de la asistencia sanitaria integral en departamentos de salud de la Comunitat Valenciana (Modelo Alzira) ¿un modelo eficiente, pero de difícil control?» Auditoría Pública N.º 72 pp. 47-58.



Se examinan, en esta monografía, todos aquellos aspectos de la contratación pública que tienen una clara incidencia en materia presupuestaria, y todo ello se aborda desde una doble perspectiva: la gestión y el control (interno y externo).

Por la importante relevancia e impacto de la contratación pública en la economía del país, en torno al 20% del PIB (14% en el ámbito europeo), la aplicación económica y eficiente de los recursos públicos, recogido como principio constitucional en el art. 31.2 de la Constitución Española, debe ser una prioridad a la hora de planificar y llevar a cabo los procedimientos de compra pública por parte de los responsables públicos.

La actual situación de crisis económico-sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19 exige, hoy más que nunca, que la gestión pública se realice de acuerdo a los principios de buena gestión financiera. Los recursos son cada vez más limitados, y por ello cualquier decisión pública que se separe de tales principios puede poner en peligro el cumplimiento de los objetivos pretendidos, así como de los fines institucionales de los distintos entes públicos.

Esta obra recoge una visión muy completa y, sobre todo, actual de cómo las herramientas de planificación, presupuestación y de control, pueden coadyuvar a implementar mejoras en la compra pública, que impliquen tanto comprar mejor, como comprar lo necesario y de forma económica, eficaz y eficiente.

En definitiva, se trata de una obra que se aproxima al fenómeno de la contratación desde una óptica inédita al analizar cómo los procesos de presupuestación y de control pueden constituir elementos de ayuda para la mejora de los niveles de eficacia, eficiencia y economía, una vez que ésta haya sido objeto de medición y sus datos contrastados por los órganos de control.

