

Begoña Sesma, Premio Auditoría Pública «Ulpiano Villanueva»

■ El jurado ha concedido también dos accésit.

Anne Martiarena
Fermin Erbiti

Begoña Sesma Sánchez, catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Oviedo y presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, es la ganadora del Premio Auditoría Pública “Ulpiano Villanueva”, que reconoce al mejor artículo publicado en esta revista en 2023.

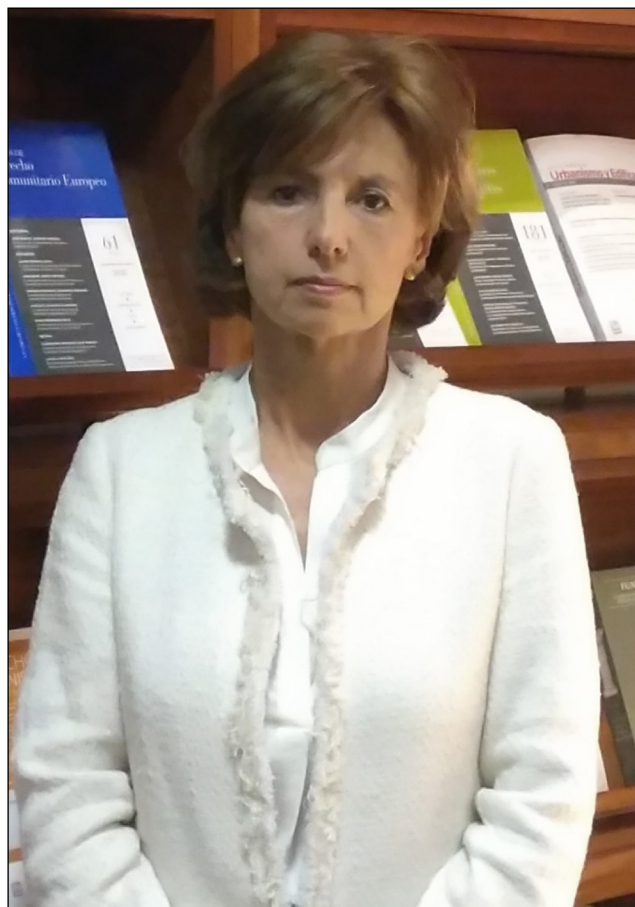
El Consejo Editorial de Auditoría Pública ha premiado su artículo “[La depuración de la contratación administrativa irregular: cauces y efectos](#)”, publicado en el número 81 de la revista. El jurado considera que Begoña Sesma “aborda con orden y rigor una situación recurrente en las administraciones públicas, desenredando con claridad y solvencia una cuestión compleja”.

El jurado decidió otorgar dos accésit. Uno, a Elisa Orellana Hidalgo y Natalia Salguero Carretero, técnicas de auditoría de la Cámara de Cuentas

de Andalucía, por su artículo “[Aplicación Práctica y principales dificultades de las auditorías operativas con enfoque evaluador](#)”. El otro, a David García del Pozo, jefe del Área de Auditoría y Fiscalización de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, por el trabajo titulado “[Fortaleciendo la fiscalización de las fundaciones públicas. Flash y supervisión continua](#)”.

Por decisión del Consejo Editorial de la revista, el galardón se denominará a partir de ahora *Premio Auditoría Pública “Ulpiano Villanueva”*, como homenaje al interventor del Consello de Contas de Galicia y miembro del Consejo de Redacción de la revista que falleció el pasado 20 de febrero.

Ofrecemos, a continuación, sendas entrevistas con los autores de los artículos galardonados.



Begoña Sesma Sánchez

Begoña Sesma Sánchez, catedrática de Derecho Financiero y Tributario y presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Lo primero, enhorabuena por el premio.

– Muchas gracias, estoy muy agradecida y encantada de que la revista Auditoría Pública haya considerado que merecía este galardón.

¿De dónde le viene el interés en la contratación irregular?

– Yo soy presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, donde tenemos conocimiento de muchos expedientes de contratación irregular. Así que me animé a ordenar mis ideas, visto además el panorama conflictivo entre unos órganos consultivos y otros, con distintos puntos de vista.

La contratación irregular es un aspecto recurrente en los informes de las instituciones de control externo.

– Sí, porque las administraciones públicas con demasiada frecuencia contratan de manera

irregular: sin contrato, con fraccionamientos, modificaciones, prórrogas...

El panorama de la contratación irregular variará según el nivel administrativo...

– Claro, no es lo mismo un ayuntamiento pequeño que uno grande, el nivel autonómico o el estatal. Dicho panorama es directamente proporcional al tamaño de la administración. En el ámbito local vemos, sobre todo, contratación menor irregular que se depura vía reconocimiento extrajudicial de créditos. En el autonómico hay menos contratación verbal, aunque muchos supuestos de prórrogas indebidas. Se ven contratos cuya vigencia ha finalizado que se mantienen. Puede ser con causa justificada,

“Las administraciones públicas contratan demasiado a menudo de manera irregular”

por problemas en los pliegos o recursos, o por pura estrategia porque a la administración le resulta más barato seguir con el contratista antiguo que licitar un nuevo contrato. El ámbito estatal lo conozco menos, sobre todo a través de los informes del Tribunal de Cuentas.

En su artículo defiende que “si hay nulidad radical, no es razonable que el contratista perciba el importe íntegro”. Sugiere que, en esos casos, se reste el beneficio industrial.

– Es un tema en el que no nos ponemos de acuerdo los órganos consultivos al dictaminar las revisiones de oficio. Unos son partidarios de descontar el beneficio industrial y los gastos generales. En el caso del Consejo Consultivo de Asturias, resolvemos *ad casum*. Si percibimos que no hubo mala fe del contratista, que no existió propósito de sustraer la contratación a los principios generales de la contratación pública, no somos partidarios de descontar el beneficio industrial y los gastos generales. Sí somos firmes, y discrepamos a veces con el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el abono de los intereses de demora. Creemos que un contrato

nulo no puede devengar intereses de demora. Hasta que no se resuelva el procedimiento de revisión de oficio, no empezarían a devengarse los intereses de demora en el caso de que la administración no pague.

Respecto al reconocimiento extrajudicial de créditos, vía para pagar una obligación sin crédito presupuestario, dice que “se ha generalizado para otras obligaciones con irregularidades como la no licitación o los reparos suspensivos”.

– El Tribunal de Cuentas hizo un informe muy bueno que identificaba este problema. Efectivamente, el reconocimiento extrajudicial de créditos es un mecanismo presupuestario previsto para resolver contratos sin crédito presupuestario. ¿Qué ha ocurrido? Que se ha generalizado para pagar todo tipo de irregularidades.

Cita también la revisión de oficio de la contratación irregular, destacando que debe hacerse de manera restrictiva.

– A raíz de unas jornadas en Canarias, tuve conocimiento de que muchos contratos sanitarios irregulares, verbales o con expediente incompleto se resolvían a través de esta vía. Lo que debía ser un procedimiento excepcional se ha convertido en mecánica ordinaria para blanquear la contratación irregular. Incluso se ha generalizado la frase: “Te pago con una revisión de oficio”. El Consejo Consultivo de Canarias llegó a considerar fraude de ley acudir a la revisión de oficio para depurar toda la contratación irregular. En este sentido, el Consejo de Estado ha ido modificando su criterio desde 2020. Ahora es partidario de reconducir muchas revisiones de oficio a supuestos de responsabilidad contractual. Nadie puede negar que hay un vínculo contractual de hecho cuando el contratista sigue ejecutando el mismo contrato. Pero para el Consejo de Estado eso debe depurarse vía responsabilidad contractual, no a través de la revisión de oficio.



Elisa Orellana y Natalia Salguero, técnicas de auditoría de la Cámara de Cuentas de Andalucía. ¿Cuál ha sido la evolución de la auditoría operativa con enfoque evaluador?

– En el ámbito de las instituciones de control externo estamos notando un giro. Antes, la mayoría de las auditorías eran de regularidad o financiera. Ahora, en cambio, las auditorías operativas con enfoque evaluador tienen mayor peso. Y es

Elisa Orellana y Natalia Salguero, técnicas de auditoría de la Cámara de Cuentas de Andalucía.



positiva esta tendencia, ya que lo que no se mide no se puede mejorar. Y lo que no se mejora, se degrada. Este principio resume la trascendencia del reto de la evaluación de las políticas públicas.

¿Qué añade este tipo de auditorías a las operativas clásicas?

– Mientras que la auditoría operativa tradicional se pronuncia sobre la economía, eficacia y eficiencia de una determinada política pública, el enfoque evaluador añade otros criterios como el impacto o su utilidad, la pertinencia y relevancia, la coherencia, la complementariedad con otras políticas, el nivel de cobertura poblacional alcanzado, el nivel de implementación, la sensibilidad, la equidad...

¿Cuáles son las claves para evaluar las políticas públicas?

– Al planificar el trabajo es importante definir los criterios de evaluación y la interrelación no solo entre auditor y auditado, sino también con el destinatario o receptor de esa política para poder evaluar su impacto. También es clave el perfil profesional interdisciplinar, de ahí que muchas veces se tenga que acudir a expertos en la

“El perfil profesional interdisciplinar y la relación con el auditado y el receptor son claves para la auditoría con enfoque evaluador”

materia. En cuanto a la fase de ejecución, nos encontramos con datos sin actualizar e incompletos. En su mayoría, las bases de datos no están diseñadas para evaluar, sino con objetivos más tradicionales de control de gasto. Y no debemos olvidar que lo importante es medir el efecto a largo plazo de estas políticas, ver si se cumplen sus objetivos.

¿En qué tipo de políticas públicas deberíamos aplicar la auditoría operativa con enfoque evaluador?

– Estas evaluaciones se deberían dar en cualquier tipo de política: enseñanza, empleo, políticas sociales, educación, sanidad. En la Cámara de Cuentas de Andalucía, por ejemplo, hemos hecho dos informes relativos a educación: gestión de la enseñanza bilingüe no universitaria

y programas para la reducción del abandono educativo y el incremento del éxito escolar. A la hora de elegir la materia es importante tener en cuenta, entre otros criterios, la importancia simbólica que puede tener en la opinión pública, el tamaño del presupuesto que se ha asignado a una determinada política pública y el alcance temporal. En nuestra opinión, no es bueno elegir una política pública demasiado general ni muy específica.

¿Cómo habéis recibido este accésit?

– Estamos muy contentas y a la vez sorprendidas, ya que es el primer artículo que escribíamos juntas. Por supuesto, nos anima a seguir intentando aportar nuestra experiencia a través de un medio de comunicación profesional como la revista Auditoría Pública.



David García del Pozo, jefe del Área de Auditoría y Fiscalización de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha. ¿De dónde surge la idea de escribir sobre las fundaciones?

– Hice el máster de Auditoría Pública que se imparte en la Universidad de Castilla-La Mancha y el trabajo final versó sobre el control de las fundaciones. Me interesó el tema porque son las grandes desconocidas. Se habla más de las empresas públicas, que tienen más peso presupuestario. Sin embargo, no debemos olvidar las fundaciones, ya que existen muchas, sobre todo en el sector autonómico.

¿Cuándo debe crearse una fundación pública?

– Cuando es una forma más eficiente de hacer el trabajo. Eso sí, las fundaciones se deberían supervisar constantemente para saber si realmente merece la pena mantenerlas. A veces tengo la sensación de que hay demasiadas.

Muchas veces se comenta que la creación de las fundaciones públicas es una vía para huir del derecho administrativo, ¿usted lo percibe así?

– A veces la citada huida del derecho administrativo se convierte en encorsetamiento. Por ejem-



David García del Pozo, jefe del Área de Auditoría y Fiscalización de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha.

“Las fundaciones necesitan un control más cercano y ágil”

plo, en personal tienen que seguir normas del sector público y privado, entrando a veces en conflicto.

En su artículo plantea mejorar el control de las fundaciones. ¿En qué sentido?

– A través de un control más cercano y ágil. Tenemos que aprovechar la información y documentación que tenemos de las fundaciones para mejorar ese control, centrándose en materias donde se han detectado incumplimientos, como gestión de personal y gestión presupuestaria. A la hora de auditar las fundaciones, me parece importante analizar los riesgos; delimitar de manera precisa el alcance del trabajo; cercanía en el tiempo entre la situación analizada y el inicio del trabajo; y agilidad en el desarrollo de la auditoría.

Supongo que le habrá alegrado el reconocimiento.

– La verdad es que me quedé sorprendido. No tenía ni idea de que se premiaba. Ahora bien, cuando lo supe me alegré un montón, sobre todo, por quienes componemos la institución. La Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha se ha vuelto a poner en marcha hace poco y estamos muy ilusionados con el reto.

