Auditoría y control interno del sector público local. El puente hacia el valor público: de la legalidad a la auditoría operativa con enfoque evaluador en el control interno local.

Daniel Canalda Pujol
Funcionario habilitado de carácter nacional.

Revista Auditoría Pública nº 88. Diciembre 2026. Páginas: 165-179

Resumen: El control interno local atraviesa una fase de transición desde un modelo reactivo, centrado en la verificación previa de legalidad, hacia un control orientado al riesgo, al rendimiento y al valor público que abre el RD 424/2017. En ese contexto, este artículo analiza empíricamente cómo se configura en la práctica la auditoría operativa en el sector público español mediante el análisis de contenido de 55 informes (12 del Tribunal de Cuentas, 31 de los OCEX autonómicos y 12 de la AIReF (como organismo de contraste), periodo 2021-2026), codificados a partir de una matriz de 21 ítems e índices.
Los resultados identifican tres patrones funcionales –auditoría operativa de gestión "pura", modelo híbrido y modelo evaluador. Sobre esa base se determina qué elementos del modelo externo son trasladables al órgano de control interno local y se propone un diseño metodológico de auditoría operativa en la Entidad Local con enfoque evaluador, escalable y, orientada a mejorar las políticas públicas desde la lógica de la mejora institucional y sin invadir el espacio de la decisión política.

Palabras Clave: auditoría operativa; enfoque evaluador; control interno local; órgano interventor; Triple E; evaluación de políticas públicas; stakeholders.

Abstract: Local internal control is undergoing a transition from a reactive model focused on the prior verification of legality towards a control oriented to risk, performance and public value, as enabled by Royal Decree 424/2017. Against this backdrop, this article empirically examines how performance auditing is actually configured in the Spanish public sector through a content analysis of 55 reports (12 from the Court of Auditors –TCu–, 31 from the regional external audit bodies –OCEX– and 12 from the Independent Authority for Fiscal Responsibility –AIReF–, used as benchmarking body; period 2021-2026), coded by means of a 21items matrix and synthetic indices.
The results identify three functional patterns –"pure" management-oriented performance auditing, a hybrid model and an evaluative model. On this basis, the article determines which elements of the external model are transferable to the local internal control body and proposes a methodological design for performance auditing with an evaluative approach at the local–government level: scalable and aimed at improving public policies from the logic of institutional improvement, without encroaching on the space of political decision–making.

Keywords: performance auditing; evaluative approach; local internal control; internal control body (interventor); Three Es (economy, efficiency, effectiveness); public policy evaluation; stakeholders.

1. Introducción y planteamiento del problema.

La auditoría operativa ha adquirido en los últimos años una creciente relevancia en el control público estatal y autonómico, al desplazar el foco desde la regularidad formal y la legalidad hacia el examen de la economía, la eficiencia y la eficacia (la "Triple E") en la gestión de los recursos públicos, incorporando, además, de forma progresiva, indicadores y dimensiones con enfoque evaluador. Así, la ISSAI 3000 define la auditoría de desempeño como una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan conforme a los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora (Cordero Aparicio, 2022).

En el ámbito español, esta evolución se observa sobre todo en las instituciones de control externo (ICEX): el Tribunal de Cuentas (TCu), como supremo órgano fiscalizador del sector público, y los distintos órganos de control externo autonómicos (OCEX). Sus informes muestran un cambio de filosofía relevante, donde las auditorías operativas han ganado peso y se proyectan ya no solo sobre cuentas o legalidad, sino sobre programas, servicios y políticas públicas, desde una lógica de mejora de la gestión. Junto a la auditoría operativa clásica o "pura", más característica del TCu, se ha consolidado un enfoque más evaluador que introduce dimensiones adicionales –impacto, utilidad, pertinencia, coherencia, equidad, benchmarking o recomendaciones más estratégicas– que aproximan parte de las fiscalizaciones a la evaluación de políticas públicas (Campos Lacoba, 2026; Melgarejo–Osborne Vargas, 2025).

Este artículo, derivado de un trabajo de investigación más amplio, se articula en dos planos. En su dimensión empírica, no realiza un análisis teórico de la auditoría operativa y de su enfoque evaluador, sino que examina de forma sistemática una muestra de informes del TCu y de los OCEX y, a efectos comparativos, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que se usa como "espejo", para identificar cómo se configura realmente la auditoría operativa en la práctica y hasta qué punto cada institución incorpora elementos evaluadores. En su dimensión institucional, el análisis no se detiene en el control externo, sino que su principal finalidad es trasladar esos hallazgos hacia el ámbito del control interno local, y en concreto hacia la función del interventor como órgano de control interno local (OCIL).

La relevancia de la cuestión es notable si se considera que el control interno local se encuentra en una fase de transición. El Real Decreto 424/2017, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local (RCIL), modernizó el modelo y lo alineó con planteamientos de control financiero, planificación basada en riesgos y orientación a resultados, pero su implantación práctica es todavía desigual, con limitaciones de madurez, escalabilidad y capacidad organizativa.

El problema abordado es doble. Por una parte, la auditoría operativa, tal como hoy se desarrolla en el control externo, ya no se presenta siempre en una forma estrictamente limitada al análisis de la Triple E, sino que cada vez más incorpora dimensiones analíticas próximas a la evaluación de políticas públicas. Por otra, esa ampliación plantea problemas de aplicabilidad cuando se proyecta sobre el OCIL, que –a diferencia del TCu, y los OCEX– no opera desde la exterioridad institucional, sino desde dentro de la propia organización fiscalizada, en un marco que combina función interventora, control financiero y auditoría pública, y con frecuentes limitaciones de especialización y medios. Ahora bien, esa posición interna le otorga una ventaja singular: el conocimiento directo de los circuitos, procedimientos y debilidades reales de gestión de la entidad.

Por lo tanto, el estudio se guía por una pregunta central: ¿cómo ejerce el órgano de control interno local la auditoría operativa dentro del sistema de control interno, ¿cuál es su alcance real y cómo puede, desde el control, contribuir a mejorar las políticas públicas e incorporar un enfoque evaluador? El objetivo no es cómo realizar la auditoría operativa en una entidad Local (EELL) –eso lo regula el propio RCIL– sino cómo puede ejercerse para que, sin perder de vista el control, contribuya a la mejora de las políticas públicas objeto de control.

2. Marco conceptual de referencia.

Del control de legalidad al control de gestión. La evolución del control interno local puede describirse como el paso desde un modelo reactivo, centrado en la verificación previa de legalidad expediente a expediente, hacia un modelo más amplio e integrado que incorpora progresivamente componentes de riesgo, sistema, resultados y mejora organizativa.

El RCIL no crea ex novo el control interno local, pero lo reordena, sistematiza y moderniza, articulándolo en dos grandes modalidades —función interventora y control financiero— y abriendo dentro de este último espacio para el control permanente y la auditoría pública. El RCIL consolida así una arquitectura del control que ya no agota su sentido en la legalidad formal, sino que permite examinar también si la gestión presenta márgenes de mejora (Rego Vilar, 2023).

Esta superación de la legalidad formal conecta con un mandato más amplio del ordenamiento español: los principios de eficiencia y eficacia están consagrados al máximo nivel —desde el artículo 31.2 de la Constitución Española hasta la normativa presupuestaria— y rigen también la actividad de control interno; sin embargo, la práctica del control se ha concentrado tradicionalmente en lo contable, lo legal y lo procedimental, de modo que el control de legalidad constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para evaluar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas (Herrero Sánchez, 2021).

El modelo COSO 2013 refuerza esta lectura: entiende el control no como una tarea aislada del órgano fiscalizador, sino como una responsabilidad transversal de toda la organización, articulada en torno al entorno de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, la información y comunicación, y la supervisión. Por lo tanto, situar al interventor como pieza especializada dentro de un sistema institucional más amplio permite entender que incorporar auditoría operativa con un enfoque más evaluador no es una anomalía, sino la evolución coherente de un control interno moderno orientado a la mejora continua.

Ilustración 1. Edificio de control.



Fuente: elaboración con IA.

Marco internacional y español de la auditoría operativa. Desde la Declaración de Lima (INTOSAI-P1), el control se concibe como parte de un mecanismo regulador orientado a detectar desviaciones de legalidad, utilidad, racionalidad y buena gestión. Sobre esa base, los principios de la auditoría operativa se ubican en la ISSAI 300, la ISSAI 3000 y las guías GUID 3910 y 3920, entre otras.

En España, la ISSAI-ES 300 fija los principios de la fiscalización operativa y las Guías Prácticas de Fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX 3000, 3910 y 3920) transponen y operativizan ese marco.

Auditoría operativa y evaluación de políticas públicas. La auditoría operativa se centra en la triple E y se vincula a la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia; la evaluación (GUID 9020) juzga el valor de un programa y acentúa el impacto, la utilidad, la pertinencia, la coherencia y la capacidad de rediseño. Pueden formularse cuatro criterios de delimitación –objeto principal de análisis, impacto, pertinencia y rediseño– (Cordero Aparicio, 2022), así la frontera no es rígida ya que existe una zona de intersección metodológica que permite al OCIL adoptar criterios evaluadores para reforzar el control y, al mismo tiempo, contribuir a mejorar la política pública. Esta complementariedad ha sido subrayada por la doctrina del control externo, que sitúa la auditoría operativa y la evaluación dentro de un mismo «ecosistema de evaluación» y las considera componentes decisivos –y no rivales– para valorar la utilidad de una política (Garde Roca & López Hernández, 2021; Genaro Moya & López Hernández, 2019).

La distinción esencial reside en el alcance temporal: la

auditoría operativa examina sobre todo los resultados inmediatos –los efectos directos sobre los destinatarios–, mientras que la evaluación se proyecta hacia los impactos, esto es, los efectos diferidos, a medio y largo plazo, que suelen alcanzar a un colectivo más amplio, junto con la pertinencia y la utilidad de la intervención (Genaro Moya & López Hernández, 2019).

3. Diseño metodológico del estudio.

Enfoque. El estudio se orienta a analizar cómo se configura en la práctica el ejercicio de la auditoría operativa en el sector público español y, a partir de ese análisis, a determinar el alcance real que puede y debe asumir el OCIL en el examen de la economía, la eficiencia y la eficacia, y en la posibilidad de introducir el enfoque evaluador en sus auditorías, dentro de sus competencias de control interno conforme al TRLRHL y al RCIL.

La premisa es clara: la delimitación funcional del OCIL no puede realizarse exclusivamente desde la norma, sino observando cómo las ICEX ejercen efectivamente la auditoría operativa. No se trata de un estudio centrado en materias concretas (personal, subvenciones, contratación), sino de un análisis del rol que desempeñan los órganos públicos de control cuando desarrollan auditorías operativas.

La lógica es institucional: no se compara quién lo hace mejor, sino qué rol adopta cada órgano y hasta qué punto se desplaza desde la auditoría operativa tradicional hacia la auditoría operativa con enfoque evaluador.

3.1. Población y muestra.

El análisis se aplica a 55 informes con rasgos de auditoría operativa o de desempeño emitidos durante el periodo 2021-2026. Del TCu y de los OCEX se seleccionaron todos los informes del periodo con dichos sesgos desde 2021 a febrero de 2026; de la AIReF, dada su función de contraste, se tomó una muestra de sus publicaciones más recientes:

- **Tribunal de Cuentas (12 informes)**: filtrados en su sede electrónica entre las fiscalizaciones de auditoría operativa o de desempeño del periodo 2021–febrero 2026.
- **OCEX autonómicos (31 informes)**: seleccionados a través del repositorio de la web de ASOCEX y filtrados según auditoría operativa o del desempeño y evaluación de políticas.



- **AIReF (12 informes)**: cinco del Spending Review 2022-2026 y siete de evaluaciones de Comunidades Autónomas. No se incorpora por homogeneidad funcional, sino precisamente por contraste, para delimitar empíricamente la frontera entre auditoría operativa y evaluación de políticas públicas; opera como "espejo" evaluador. Su carácter evaluador se apoya en un análisis basado en la evidencia, con técnicas cuasiexperimentales y acceso a microdatos administrativos, rasgos que la sitúan en el extremo evaluador del espectro (Herrero Sánchez, 2021).

La selección es intencional y estructurada, no probabilística, pero suficientemente amplia como para identificar patrones institucionales consistentes. Los criterios de inclusión exigieron que los informes incorporaran análisis de economía, eficiencia o eficacia, una dimensión de revisión de la gestión y del gasto más allá de la auditoría financiera o de cumplimiento, disponibilidad pública y una estructura metodológica que permitiera identificar objetivos, alcance, conclusiones, recomendaciones y delimitación funcional, así como características propias de la evaluación de políticas públicas.

3.2. Técnica de análisis: matriz de observación e índices sintéticos.

Se empleó una técnica de análisis de contenido estructurado, basada en la revisión sistemática de los informes a partir de una matriz de observación de 21 ítems de respuesta dicotómica (Sí/No/NA, computándose el NA como negativo). La regla de codificación marcó "Sí" cuando el informe formulaba el elemento de manera identificable en objetivos, alcance, metodología, conclusiones o recomendaciones, y "No o N/A" en caso contrario. La lectura fue estructural y sistemática, con uso parcial de agentes de IA y programación para apoyar la identificación de los ítems, siempre bajo contraste y juicio del investigador. La matriz se organiza en seis bloques:

Tabla 1. Estructura de la matriz de observación.

Bloque	Contenido	Ítems / Índices
1. Identificación	Número, nombre, órgano emisor y año de publicación del informe.	4
2. Configuración del enfoque	Definición como auditoría operativa o evaluación; análisis de economía, eficiencia y eficacia; impacto social; pertinencia.	7
3. Intensidad funcional	Procesos internos de gestión, organización administrativa, indicadores cuantitativos, benchmarking, examen del control interno y diseño de programa o política.	6
4. Recomendaciones	Recomendaciones operativas, estratégicas, modificaciones normativas y de evaluación o seguimiento.	4
5. Delimitación competencial	Mención de límites competenciales, exclusión de valoración política, diferenciación auditoría/evaluación y límite al análisis de gestión.	4
6. Índices y clasificación	Intensidad evaluadora, invasión evaluadora, pureza operativa y clasificación (gestión / híbrido / evaluador).	4

Fuente: elaboración propia.

Para la selección de los ítems se tomaron como referencia la guía metodológica para la aplicación del enfoque evaluador a la auditoría operativa (Garde Roca et al., 2023), el Manual de implementación de las ISSAI sobre auditorías de desempeño(INTOSAI, 2023), ya que han sido la base fundamental para el desarrollo del estudio realizado.

A partir de los bloques anteriores se construyeron tres índices sintéticos, que complementarios entre sí, y que permiten situar a cada institución en el espectro que va de la auditoría operativa tradicional a la evaluación (el análisis de la AIReF se realiza únicamente para determinar el extremo de la evaluación):

- **Índice de intensidad evaluadora (0-1)**: profundidad analítica en el espacio del auditor, tanto en la auditoría operativa "pura" como en la dotada de enfoque evaluador. Cuanto más próximo a 1, mayor amplitud de criterios metodológicos.

- **Índice de invasión evaluadora (0-1)**: grado de desplazamiento del auditor clásico hacia la evaluación de políticas públicas (impacto, pertinencia, recomendaciones estratégicas, rediseño y seguimiento). No mide cómo se gestiona la política, sino si la política es adecuada o produce los resultados esperados.

- **Índice de pureza operativa (-1 a +1)**: diferencia entre intensidad e invasión evaluadora. Valores positivos indican predominio del componente de gestión; valores próximos a 0, carácter híbrido; valores negativos, orientación evaluadora.

3.3. Limitaciones del estudio.

La muestra se circunscribe a informes publicados y accesibles en las sedes del TCu, ASOCEX y la AIReF para el periodo indicado (2021 a febrero 2026); la clasificación se apoya en la interpretación del contenido y de los ítems, lo que incorpora un margen de subjetividad; no se analizan los recursos internos ni la estructura organizativa real de cada órgano más allá de lo que se desprende de los propios informes; y, respecto de la AIReF, se trabaja con una muestra y no con la totalidad de sus publicaciones, en coherencia con su función de mero contraste. Con todo, la sistematicidad del análisis permite extraer conclusiones consistentes con el objeto del trabajo.

4. Resultados: intensidad operativa, hibridación metodológica y delimitación funcional.

La evidencia permite diferenciar tres tipologías funcionales: auditoría operativa de gestión "pura", modelo híbrido y modelo evaluador. Sobre ellas se observa un gradiente estable: la AIReF como polo evaluador, el TCu como polo de mayor pureza operativa y los OCEX en la zona de convergencia híbrida.

Este patrón tiene una consecuencia inmediata para el OCIL: el modelo más defendible es progresivo y escalable, con un inicio básico en el análisis de la Triple E, el control interno y las recomendaciones operativas, y una capa más avanzada que solo es posible con madurez de datos, recursos y una delimitación explícita del alcance.

Tres tipologías funcionales. La auditoría operativa de gestión presenta la Triple E con carácter dominante, focalizada en procesos, controles y desempeño operativo, con recomendaciones de procedimiento u organización y escaso cuestionamiento del diseño. El modelo híbrido mantiene la Triple E, pero ya no con carácter tan dominante, e

incorpora de forma limitada capas evaluadoras (pertinencia, coherencia o referencias al impacto). El modelo evaluador revisa el diseño de la política, su pertinencia, la racionalidad del programa y los resultados finales, con recomendaciones estratégicas y de rediseño.

Bases. *Base muestral: TCu = 12 / OCEX = 31 / AIReF = 12. Escala de lectura (bloques 2 a 5): Bajo 0–24,99 %; Medio 25–49,99 %; Alto 50–74,99 %; Muy alto 75–100 %.*

4.1. Configuración del enfoque (bloque 2).

Tabla 2. Resultados del bloque 2 (configuración del enfoque).

Ítem	TCu	OCEX	AIReF
Se define como auditoría operativa	100,0 %	100,0 %	0,0 %
Se define como evaluación	16,7 %	16,1 %	100,0 %
Analiza economía	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Analiza eficiencia	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Analiza eficacia	91,7 %	100,0 %	100,0 %
Analiza impacto social	66,7 %	77,4 %	83,3 %
Evalúa pertinencia / oportunidad	25,0 %	32,3 %	83,3 %

Fuente: elaboración propia.

Los dos primeros ítems marcan la frontera institucional con nitidez: TCu y OCEX se autodefinen como auditoría operativa en el 100 % de los casos y apenas como evaluación (16,7 % y 16,1 %), mientras que la AIReF invierte por completo el patrón (0 % operativa, 100 % evaluación). Este resultado refuerza la decisión de emplear a la AIReF como contraste.

El análisis de la Triple E es prácticamente universal en las tres instituciones, lo que confirma su carácter de núcleo irrenunciable de cualquier auditoría operativa. La AIReF se desmarca, en cambio, en el impacto social (83,3 %) y, sobre todo, en la pertinencia u oportunidad de la política (83,3 %), donde supera a las ICEX.

4.2. Intensidad del análisis funcional (bloque 3).

Tabla 3. Resultados del bloque 3 (intensidad del análisis funcional).

Ítem	TCu	OCEX	AIReF
Analiza procesos internos de gestión	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Analiza organización / estructura	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Utiliza indicadores cuantitativos	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Realiza comparaciones (benchmarking)	33,3 %	80,6 %	83,3 %
Examina el sistema de control interno	83,3 %	74,2 %	8,3 %

Fuente: elaboración propia.

Los tres primeros ítems alcanzan el 100 % en todas las instituciones: el análisis de procesos, de la organización y el uso de indicadores cuantitativos constituyen el núcleo común de la fiscalización del desempeño, con independencia del enfoque metodológico.

El benchmarking, en cambio, diferencia con claridad: el TCu lo emplea de forma moderada (33,3 %), mientras los OCEX y AIReF superan el 80 %; su mayor uso por los OCEX puede leerse como indicio de una orientación más analítica y evaluadora.

El examen del sistema de control interno invierte el patrón: muy intenso en el TCu (83,3 %) y los OCEX (74,2 %), pero residual en la AIReF (8,3 %), coherente con su naturaleza –el análisis del control interno es central en la auditoría pública tradicional, pero no en un organismo cuya actividad se centra en resultados, sostenibilidad y diseño de políticas.

4.3. Recomendaciones (bloque 4).

Tabla 4. Resultados del bloque 4 (recomendaciones).

Ítem	TCu	OCEX	AIReF
Formula recomendaciones operativas	100,0 %	87,1 %	100,0 %
Formula recomendaciones estratégicas	75,0 %	67,7 %	100,0 %
Propone modificaciones normativas	50,0 %	16,1 %	58,3 %
Incluye recomendaciones de evaluación / seguimiento	25,0 %	38,7 %	100,0 %

Fuente: elaboración propia.

Las recomendaciones operativas son casi universales, como cabía esperar de una actuación cuya finalidad última es la mejora de la gestión.

Las recomendaciones estratégicas son algo menos frecuentes en el TCu y los OCEX que en la AIReF (100 %).

Las modificaciones normativas reflejan posiciones institucionales: el TCu (50 %) y la AIReF (58,3 %) las proponen con más frecuencia que los OCEX (16,1 %), más próximos a la gestión administrativa concreta.

El rasgo más diferenciador es la inclusión de recomendaciones de evaluación o seguimiento: media en TCu (25 %) y OCEX (38,7 %), pero total en la AIReF (100 %), reflejo de su orientación a generar evidencia para la toma de decisiones.

4.4. Delimitación competencial (bloque 5).

Tabla 5. Resultados del bloque 5 (delimitación competencial).

Ítem	TCu	OCEX	AIReF
Menciona expresamente límites competenciales	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Declara no entrar en valoración política	0,0 %	9,7 %	0,0 %
Diferencia auditoría operativa y evaluación	41,7 %	12,9 %	0,0 %
Se limita claramente al análisis de gestión	75,0 %	64,5 %	0,0 %

Fuente: elaboración propia.

Este bloque arroja uno de los hallazgos más relevantes: ningún informe menciona expresamente sus límites competenciales y apenas se declara la no entrada en la valoración política. El TCu muestra mayor tendencia a diferenciar conceptualmente auditoría operativa y evaluación (41,7 % frente al 12,9 % de los OCEX) y a circunscribirse al análisis de gestión (75 % frente a 64,5 % de los OCEX y 0 % de la AIReF), lo que revela una mayor preocupación por delimitar el ámbito de la fiscalización operativa.

La ausencia de una "línea" competencial explícita es especialmente significativa para el ámbito local y aconseja construir un marco metodológico y argumental que la defina, del mismo modo que el RCIL clarificó en su día las competencias del control interno.

4.5. Índices sintéticos y clasificación tipológica (bloque 6).

La síntesis mediante índices confirma y cuantifica lo esperado con el estudio. La intensidad evaluadora es alta y relativamente homogénea en las tres instituciones –todas analizan con cierta profundidad–, pero la invasión evaluadora las separa con claridad: muy elevada en la AIReF, intermedia en los OCEX y menor en el TCu. La

pureza operativa, en consecuencia, es positiva en el TCu, próxima a 0 en los OCEX y negativa en la AIReF.

Tabla 6. Índices sintéticos (valores medios).

Institución	Intensidad evaluadora	Invasión evaluadora	Pureza operativa
Tribunal de Cuentas	0,631	0,433	0,209
OCEX	0,649	0,581	0,068
AIReF	0,693	0,933	−0,240

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Clasificación tipológica de los informes (% por institución).

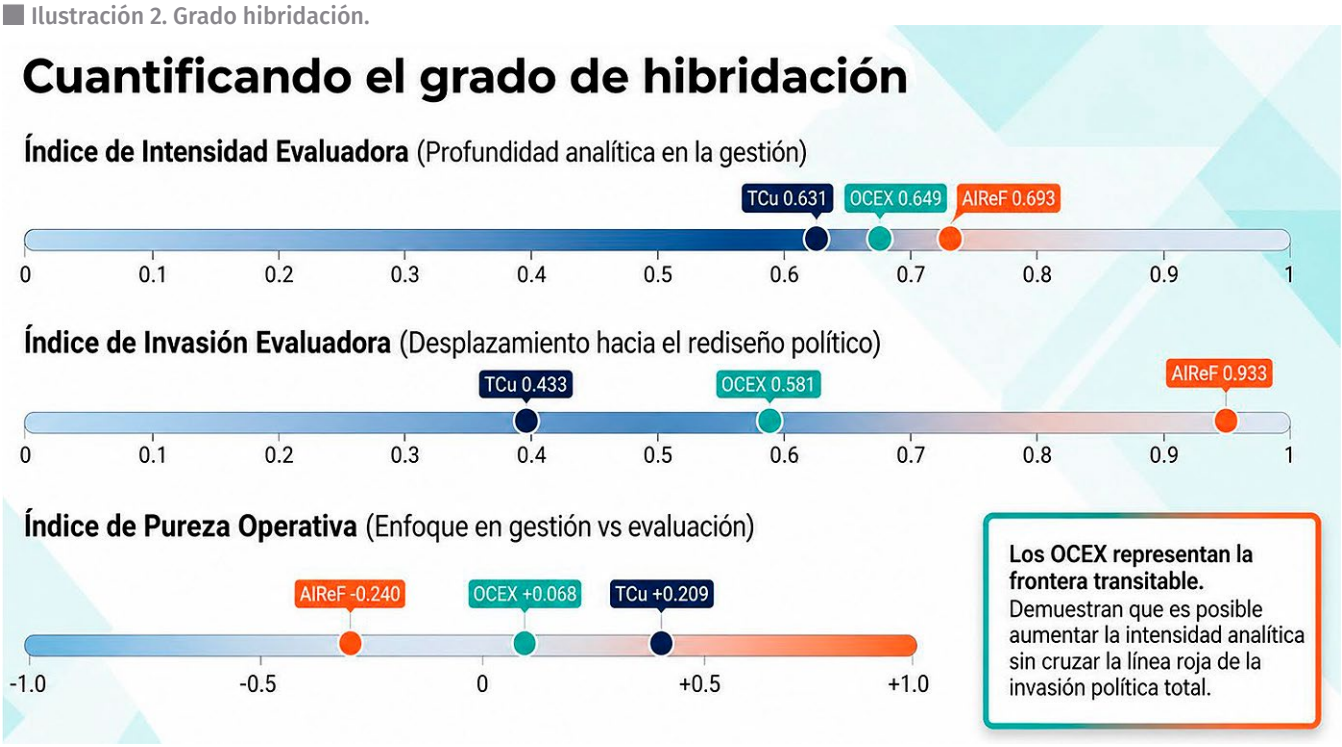
Institución	Gestión	Híbrido	Evaluador
Tribunal de Cuentas	33,3 %	58,3 %	8,3 %
OCEX	19,4 %	41,9 %	38,7 %
AIReF	0,0 %	8,3 %	91,7 %

Fuente: elaboración propia.

La clasificación tipológica es elocuente: la AIReF concentra el 91,7 % de informes evaluadores; el TCu, mayoritariamente híbridos (58,3 %) pero con un peso relevante de gestión (33,3 %); y los OCEX se reparten de forma equilibrada entre gestión (19,4 %), híbrido (41,9 %) y evaluador (38,7 %).

Este reparto confirma a los OCEX como el laboratorio más dinámico de transformación metodológica y como el principal punto de referencia para el OCIL: no son evaluación plena, pero ya no responden al modelo clásico puro.

Ilustración 2. Grado hibridación.



Fuente: elaboración con IA.

5. Traslación al órgano de control interno local.

La traslación al OCIL no puede ser milimétrica: las diferencias de mandato, escala, recursos humanos y, sobre todo, disponibilidad de información son evidentes. La AIReF se empleó como contraste, no como modelo a integrar. Lo trasladable no es el alcance material máximo de las fiscalizaciones del TCu o de determinados OCEX, sino su arquitectura metodológica.

5.1. Elementos del modelo externo trasladables al interventor local.

1. **Planificación basada en riesgos y materialidad**. La planificación es básica para que una auditoría operativa funcione: se deben definir las preguntas de auditoría que responder a cada uno de los riesgos detectados, establecer el alcance, definir los criterios de auditoría y las pruebas, determinar la metodología, considerar las observaciones, determinar el calendario, así como estar en contacto con el auditado.

2. **Formulación clara de objetivos, preguntas y criterios**. Una matriz de diseño adecuada conecta preguntas, criterios, indicadores y fuentes de información. Este esquema permite al OCIL convertir controles difusos en actuaciones técnicamente defendibles y documentables. Las preguntas de auditoría son el núcleo del diseño; delimitan qué se analizará y conectan cada riesgo significativo con criterios, indicadores y fuentes de evidencia (Garde Roca et al., 2023).

3. **Orientación a resultados**. Con frecuencia se mide el nivel de ejecución, el número de expedientes o el volumen de gasto, sin conectar esos datos con resultados reales. En el ámbito local, objetivos e indicadores de servicios, subvenciones o programas suelen ser débiles, inexistentes o meramente administrativos: corregirlo es una de las aportaciones más sólidas del OCIL.

4. **Centralidad de los sistemas de información, los procesos y la organización**. Muchos problemas de eficacia y eficiencia no derivan de la insuficiencia presupuestaria, sino de fallos de diseño organizativo, fragmentación competencial, debilidad de los sistemas de información o ausencia de indicadores robustos. Es el espacio donde el OCIL puede actuar con mayor rigor.

5. **Carácter incremental del enfoque evaluador**. El enfoque evaluador no exige convertir al interventor local en evaluador de políticas, sino enriquecer progresivamente la auditoría operativa con herramientas de evaluación allí donde sean útiles y compatibles, dotándola de mayor robustez y mejor información para superar el simple cumplimiento del marco presupuestario o normativo. En esta misma línea, la experiencia del control externo confirma que la auditoría operativa puede ir incorporando de forma gradual criterios propios de la evaluación –sostenibilidad, coherencia, pertinencia u orientación a resultados e impactos– y una mayor atención a los stakeholders, sin renunciar por ello a su naturaleza de control (Garde Roca & López Hernández, 2021).

5.2. Alcance real del OCIL: economía, eficiencia y eficacia.

A diferencia de los órganos externos, el OCIL actúa desde dentro de la organización, integrado en su estructura, con una función de garantía, supervisión y control. Por ende, el OCIL no reconstruye la política desde el exterior, sino que verifica cómo la organización gestiona sus recursos, articula sus procedimientos, define sus objetivos operativos y genera sus resultados inmediatos. Su capacidad es, por lo tanto, es más intensa en el plano de la gestión que en el del impacto público global. Esta delimitación es coherente con el propio alcance que la normativa atribuye a la fiscalización operativa: conforme a la ISSAI-ES 300, esta no cuestiona las decisiones políticas ni la labor del legislador, pero sí examina si las normas presentan deficiencias técnicas o si su forma de aplicación ha impedido alcanzar los objetivos previstos. (Genaro Moya & López Hernández, 2019).

Trasladado al control interno local, ello confirma que el examen del OCIL se debe centrar en primer lugar en la calidad técnica de la gestión y en los resultados inmediatos, sin entrar en el juicio de oportunidad política.

Economía. El OCIL analiza la racionalidad del gasto, la suficiencia o sobredimensionamiento de los medios, la adecuación de los costes a la finalidad y los márgenes de ahorro o reasignación. Su espacio no es juzgar si una política merece más o menos financiación, sino comprobar si, una vez adoptada, los recursos se emplean con racionalidad, proporcionalidad y sostenibilidad.

Eficiencia. Su alcance es amplio: procedimientos, tiempos de tramitación, cargas administrativas, organización interna, sistemas de información y estructuras de prestación. Aquí la ventaja del OCIL es máxima, porque conoce los circuitos internos, las debilidades reales de gestión y los puntos en que la organización pierde capacidad de respuesta.

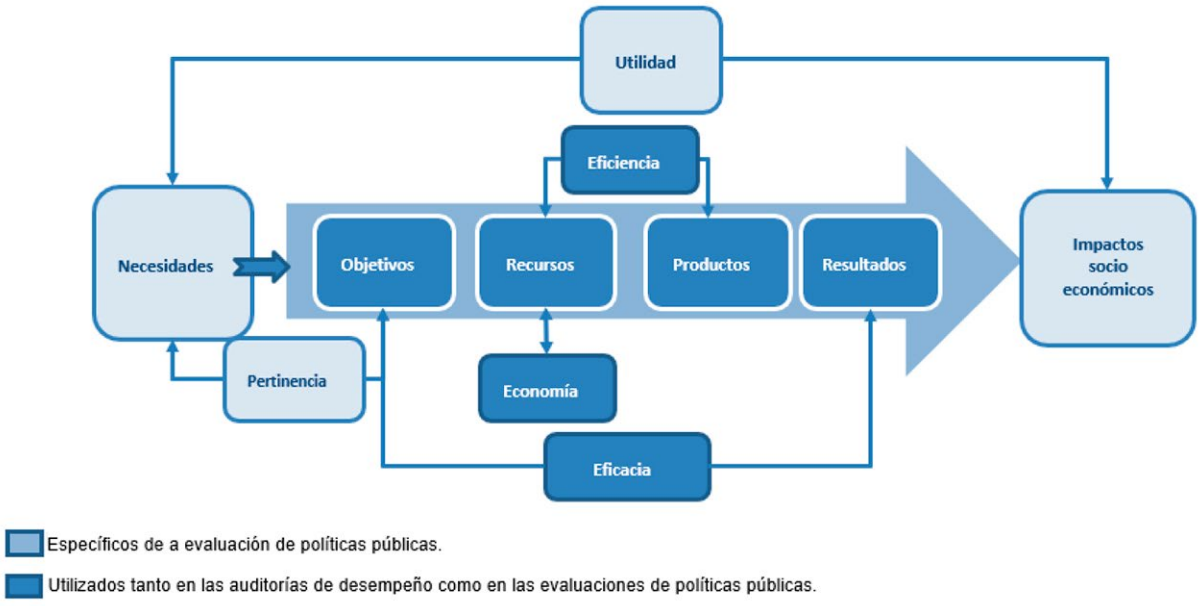
Eficacia. Puede y debe analizar si un programa, servi

cio o línea de actuación alcanza los objetivos operativos asignados, su cobertura real y el logro de resultados previstos, siempre que esos objetivos sean identificables y estén conectados con indicadores o evidencias verificables.

En resumen, el OCIL puede revisar si un programa tiene una lógica operativa coherente, si dispone de objetivos definidos, si su población destinataria está correctamente identificada, si sus mecanismos de ejecución son adecuados y si los resultados directos guardan consistencia con los recursos movilizados. Y aunque no le corresponde determinar la pertinencia inicial de una política, sus conclusiones sí pueden incidir, de forma indirecta, en una posterior decisión política sobre su mantenimiento, modificación o cambio –afectando así, mediatamente, al criterio de pertinencia. Por lo tanto, el alcance real del OCIL debe formularse como una modalidad propia de control de gestión avanzada, escalable hacia una auditoría con enfoque evaluador que derive en la mejora de las políticas públicas locales.

6. La auditoría operativa local con enfoque evaluador como mecanismo de mejora.

Ilustración 3. Proceso de evaluación de una política pública.



Fuente: GUID 9020.

6.1. Diseño y planificación de la auditoría.

Una auditoría operativa con orientación de mejora debe comenzar por un diseño robusto. La guía metodológica del enfoque evaluador y el Manual de la ISSAI (Garde Roca et al., 2023; INTOSAI, 2023) aporta un marco útil: análisis de contexto, identificación de partes interesadas, teoría del cambio, DAFO, matriz de riesgos, definición de objetivos y preguntas, vinculación con criterios de auditoría e identificación de indicadores y fuentes de evidencia. El proceso puede sintetizarse en los siguientes pasos:

- **Definir claramente el objeto**. Una línea de subvenciones, un servicio obligatorio, un programa presupuestario, un procedimiento transversal o una entidad dependiente; conviene empezar por ámbitos de delimitación clara, información disponible y relevancia económica o funcional.

- **Reconstruir la lógica de la intervención**. Analizar la relación entre el problema detectado, el objetivo, el medio elegido y los recursos disponibles, y fijar un calendario.

Ilustración 4. Relación de la Triple E y modelo lógico del programa.



Fuente: manual de implementación de las ISSAI.

- **Formular preguntas verificables**. No basta con preguntar si un programa "funciona"; hay que transformar los riesgos significativos en una pregunta principal, subpreguntas que descompongan el diseño, la implementación y la monitorización, y preguntas subordinadas que "bajen al terreno" y orienten las pruebas.

- **Definir criterios de auditoría**. A los clásicos de economía, eficiencia y eficacia cabe añadir, con prudencia, criterios inspirados en la evaluación –pertinencia, coherencia interna, cobertura, impacto, utilidad o equidad– como apoyo al examen de la gestión y no como excusa para juicios de oportunidad política. Los criterios deben ser SMART.

- **Especificar evidencia e indicadores**. Evidencia suficiente, pertinente y fiable, de fuentes diversas y contrastables: expedientes, bases de datos, información presupuestaria, entrevistas, observación de procesos, encuestas de satisfacción, información geográfica o benchmarking disponible.

- **Incorporar a los stakeholders**. Identificar gestores, usuarios, beneficiarios, entidades colaboradoras y áreas afectadas mejora la formulación de preguntas, reduce riesgos y aumenta la utilidad del informe.

La planificación debe ser flexible y adaptable, pues profundizar en ella implicará con frecuencia modificar aspectos del control. Por eso resulta básico que el plan anual de control financiero (PACF) recoja la auditoría operativa con un contenido amplio de planificación, del que dependerá en gran medida el resultado.

6.2. Criterios de evaluación y preguntas de auditoría con enfoque evaluador.

Toda intervención sigue una secuencia lógica (modelo lógico del programa): necesidades → objetivos → recursos → productos (outputs) → resultados (outcome) → impactos. Sobre ella, la auditoría operativa aplica economía, eficiencia y eficacia, mientras la evaluación añade pertinencia, coherencia interna y externa, impacto, utilidad, equidad, relevancia, transparencia y sostenibilidad. Esta confluencia entre fiscalización operativa y evaluación sobre una misma cadena de valor –en la que la evaluación amplía el foco en las fases inicial (necesidades y pertinencia) y final (impacto y utilidad)– es la que representa la GUID 9020 y han sistematizado distintos trabajos de los OCEX comentados en el presente trabajo. El OCIL puede introducir algunos de estos criterios para enriquecer su análisis. La tabla siguiente recoge, a modo de ejemplo, preguntas de auditoría con enfoque evaluador que se consideran trasladables al ámbito local:

Tabla 8. Criterios de evaluación y preguntas de auditoría con enfoque evaluador (selección).

Criterio	Preguntas de análisis (ejemplos)
Pertinencia	¿Responde la intervención a un problema real? ¿Los objetivos responden adecuadamente a necesidades existentes?
Coherencia interna	¿Las actividades y resultados permiten alcanzar los objetivos de forma lógica? ¿Existe consistencia entre el diseño normativo y su aplicación? ¿El sistema de indicadores es suficiente para el seguimiento?
Coherencia externa	¿Se han coordinado las actuaciones de las distintas administraciones dirigidas al mismo objetivo?
Economía	¿Existen desviaciones significativas entre presupuesto previsto y gasto ejecutado? ¿Son apropiados los recursos para los objetivos?
Eficacia	¿En qué medida se han cumplido los objetivos? ¿La medida ha producido efectos no deseados que limiten su eficacia?
Eficiencia	¿Cuál ha sido el coste de los objetivos conseguidos? ¿Podrían haberse obtenido los mismos resultados con menor gasto?
Impacto	¿Qué efectos adicionales (adicionalidad) ha generado la intervención? ¿Cuál es el impacto neto descontados los efectos no deseados?
Sostenibilidad	¿Los efectos se mantienen en el tiempo? ¿La medida es financieramente viable a medio y largo plazo?
Equidad	¿Se distribuye la política equitativamente entre territorios, sectores o colectivos? ¿Se han identificado barreras de acceso?
Transparencia	¿La información es accesible y comprensible? ¿Existen mecanismos claros de rendición de cuentas?
Utilidad	¿Se han resuelto las necesidades? ¿Ha contribuido la intervención a mejorar el diseño de futuras políticas?

Fuente: adaptado de (Garde Roca et al., 2023).

Criterios SMART. Para que la comparación con los criterios sea posible, los objetivos, preguntas e indicadores deben estar bien construidos. Los criterios SMART (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y temporales) mejoran la planificación, hacen posible la medición y la evidencia, reducen el riesgo de conclusiones genéricas y, sobre todo, aumentan la utilidad de las recomendaciones, que podrán ser más operativas, verificables y susceptibles de seguimiento (Orellano Hidalgo & Salguero Carretero, 2023; Ridruejo Rodríguez, 2025).

Ilustración 5. Criterios SMART.



Fuente: elaboración con IA.

Stakeholders. La centralidad de las partes interesadas es lo que mejor distingue el enfoque evaluador de la auditoría operativa clásica. En el ámbito local esta dimensión cobra mayor importancia por ser la Administración más cercana al ciudadano: la experiencia de usuarios, beneficiarios, colectivos afectados, entidades colaboradoras y personal de gestión aporta información difícilmente sustituible por los registros internos y refuerza el examen de la pertinencia, la cobertura, la accesibilidad y la utilidad.

Sistemas de información, procesos y cuellos de botella. Una de las aportaciones más importantes del OCIL es evidenciar, desde dentro, la debilidad del sistema de información sobre el que descansa una política: ausencia de objetivos claros, indicadores que miden actividad y no resultados, o sistemas fragmentados. El resultado de la auditoría, en este caso, puede recomendar definir objetivos operativos, distinguir producto de resultado, establecer indicadores, automatizar la trazabilidad y vincular la información presupuestaria con la de gestión.

6.3. De las recomendaciones de gestión a las estratégicas: seguimiento y retroalimentación.

La mejora de las políticas exige superar la recomendación genérica. Las recomendaciones tienen como objetivo mejorar el funcionamiento de las políticas públicas y deben conectarse con los hallazgos y distinguir entre recomendaciones de gestión inmediata (indicadores, circuitos de tramitación, interoperabilidad, control de plazos, reasignación de funciones) y recomendaciones de mejora estratégica (reformulación de objetivos, redefinición de la población objetivo, replanteamiento de instrumentos o refuerzo del sistema de seguimiento). Deben ser SMART y acordarse, en lo posible, con la entidad auditada, lo que convierte la fiscalización en un proceso de mejora continua.

El seguimiento es esencial: el propio modelo de control interno local se articula mediante informe-resumen y plan de acción, de modo que la auditoría operativa debe insertarse en ese circuito –recomendación, compromiso de gestión, plan de acción, verificación posterior y nueva retroalimentación– para generar aprendizaje institucional (Tarrach & Viñas, 2024).

6.4. Dificultades para la implementación del modelo.

- Falta de coherencia externa y de comparabilidad: muchas entidades locales carecen de auditorías operativas homologables y de sistemas de indicadores comparables, lo que dificulta el benchmarking (Ordoñez García, 2025; Orellano Hidalgo & Salguero Carretero, 2023).

- Temporalidad de los efectos: numerosas políticas solo muestran resultados a medio o largo plazo, mientras los ciclos políticos, presupuestarios y de gestión local operan en horizontes más cortos.

- Insuficiencia o mala calidad de los datos: sin series temporales ni vinculación entre gasto y resultado, la auditoría debe concentrarse en diagnosticar esa debilidad antes que en emitir juicios sobre resultados.

- Escasez de recursos técnicos y humanos especializados: el enfoque evaluador exige tiempo, capacidades analíticas y conocimiento metodológico, no siempre disponibles en entidades de menores recursos.

- Ausencia de un marco regulador de referencia: a diferencia de la auditoría de cuentas o de legalidad, la auditoría operativa carece de un "espejo" normativo, lo que hace especialmente compleja la fase de planificación.

Frente a estas dificultades, la experiencia del control externo ofrece una hoja de ruta. La institucionalización del enfoque evaluador descansa en un conjunto de condiciones –el compromiso del máximo órgano de gobierno, la formación y cualificación del personal, la colaboración interinstitucional para lograr economías de escala y la comunicación con los stakeholders– (Genaro Moya & López Hernández, 2019), que, con las adaptaciones propias de la escala local, resultan igualmente válidas para el OCIL.

7. Conclusiones.

El OCIL sí puede ejercer auditoría operativa con enfoque evaluador dentro del sistema de control interno, pero no en los mismos términos ni con la misma amplitud funcional que el TCu, o los OCEX. Su alcance real no se sitúa en la evaluación plena de políticas públicas, sino en un espacio intermedio centrado en el examen de la Triple E, la identificación de debilidades en el diseño operativo de programas y servicios, la incorporación de los stakeholders tanto en la planificación como en la evaluación de resultados, la formulación de recomendaciones de mejora institucional, así como mejorar los circuitos y procedimientos internos y depurar y limpiar los datos.

La respuesta a la pregunta del estudio es que el OCIL puede y debe desarrollar auditoría operativa en clave de mejora; pero esa mejora de las políticas públicas solo se produce de forma indirecta, a través del perfeccionamiento de la gestión, de la información, de los indicadores, de los procesos, de la coordinación interna, de la identificación

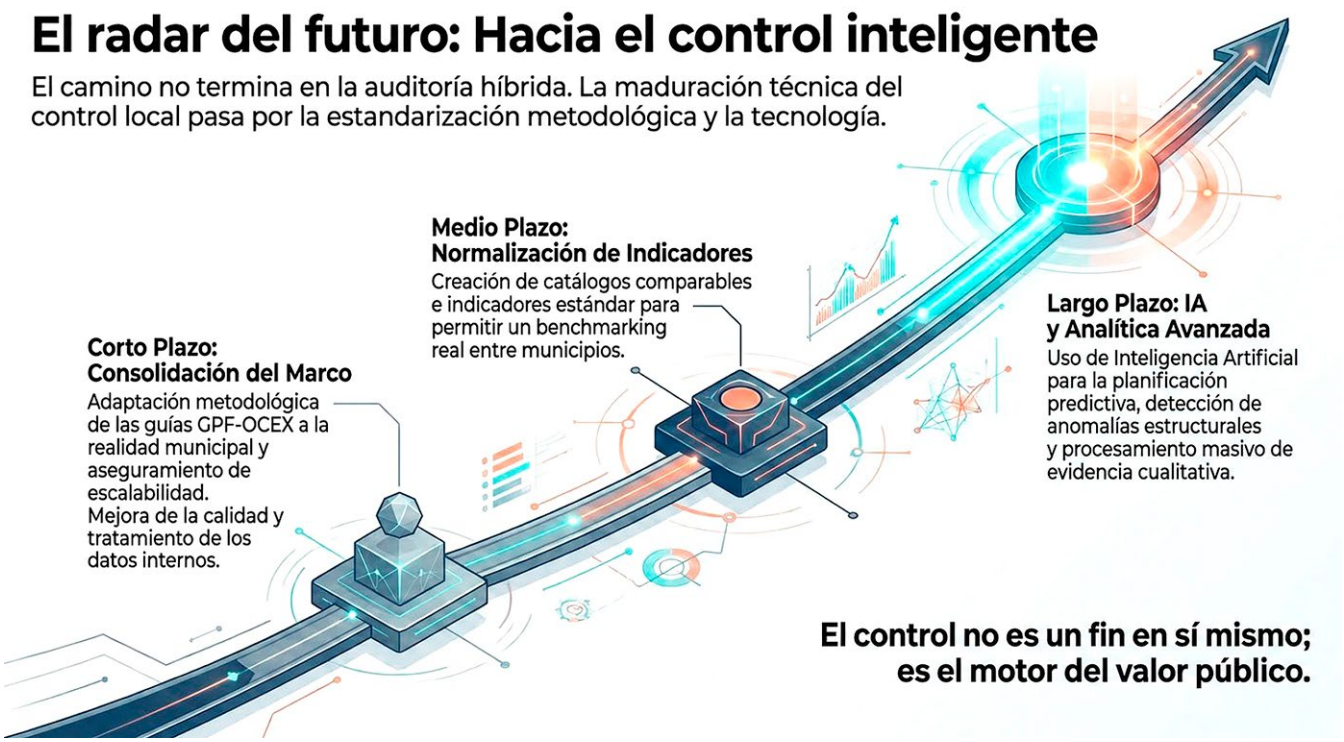
de cuellos de botella y del seguimiento de recomendaciones. La mejora institucional es el cauce jurídicamente correcto por el que la auditoría operativa con enfoque evaluador en una EELL puede contribuir a mejorar las políticas públicas sin invadir el espacio de la decisión política ni el de la evaluación externa en sentido estricto.

Hallazgos empíricos. El análisis de los 55 informes confirma que en el sistema español existen tres patrones funcionales relacionados con la auditoría operativa: uno próximo a la auditoría operativa clásica, representado con más intensidad por el TCu (mayor pureza operativa media, 0,209); un modelo híbrido, característico de los OCEX (posición intermedia, con incorporación creciente de pertinencia, impacto, coherencia, benchmarking y recomendaciones estratégicas); y un modelo claramente evaluador, representado por la AIReF (intensidad evaluadora 0,693 e invasión evaluadora 0,933).

Un hallazgo especialmente relevante es la debilidad de la delimitación competencial, ya que los informes rara vez explicitan sus propios límites institucionales, lo que obliga a construir, para el ámbito local, un marco metodológico y argumental más preciso.

Líneas futuras. Dos líneas se perfilan como prioritarias. La primera, el uso de la inteligencia artificial y la analítica avanzada de datos para ampliar la base empírica del control y detectar patrones, riesgos, anomalías y correlaciones difíciles de identificar manualmente, así como para apoyar la planificación, las matrices de diseño y la estructuración de preguntas, criterios e indicadores, de las cuales ya tenemos estudios y casos de éxito como establece(Requejo García, 2025). La segunda, la normalización y estandarización de indicadores(FEMP, 2022): frente a la auditoría financiera o de cumplimiento, la auditoría operativa padece una fuerte heterogeneidad de criterios de medición, especialmente en el ámbito local; avanzar hacia catálogos de indicadores comparables, fichas metodológicas y criterios mínimos de calidad del dato reduciría la arbitrariedad y facilitaría las comparaciones intermunicipales. En esta línea, la guía metodológica y el manual ISSAI ya comentados realizan una aportación determinante.

Ilustración 6. El radar del futuro.



Fuente: elaboración con IA.

Referencias bibliográficas.

- Campos Lacoba, A. (2026, junio). Auditoría operativa y evaluación de políticas públicas: Lecciones internacionales para el control externo. *Revista Auditoría Pública*, (87), 99-107.
- Cordero Aparicio, J. M. (2022, junio). Auditor operativo vs Evaluador de políticas públicas. *Revista Auditoría Pública*, (79), 102-115.
- FEMP. (2022). *Nueva guía para la evaluación de políticas culturales locales*.
- Garde Roca, J. A., Genaro Moya, M. D., López Hernández, A. M., Campos Lacoba, A., & Romero Ramos, L. (2023). *Guía metodológica para la aplicación del enfoque evaluador a la auditoría operativa*.
- Garde Roca, J. A., & López Hernández, A. M. (2021, mayo). Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa. ¿Rivalidad o complementariedad? *Revista Española de Control Externo*, XXIII(68).
- Genaro Moya, M. D., & López Hernández, A. M. (2019). La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas. *Revista Auditoría Pública*, (74), 15-32.
- Herrero Sánchez, C. (2021, mayo). Evaluación de políticas públicas: No perdamos el momento. *Revista Española de Control Externo*, XXIII(68).
- INTOSAI. (2023). Manual de implementación de las ISSAI sobre auditorías del desempeño.
- Melgarejo-Osborne Vargas, A. (2025, diciembre). Auditoría operativa sobre la gestión de las residencias de mayores de la Junta de Andalucía. *Revista Auditoría Pública,* (86), 169-178.
- Ordoñez García, M. (2025, junio). Fiscalización operativa de políticas sociales: Desafíos y estrategias. *Revista Auditoría Pública*, (85), 91-105.
- Orellano Hidalgo, E., & Salguero Carretero, N. (2023, junio). Aplicación práctica y principales dificultades de las auditorías operativas con enfoque evaluador. *Revista Auditoría Pública*, (81), 48-61.
- Rego Vilar, S. (2023, diciembre). El control interno local ante el espejo: Reflexiones des del control externo. *Revista Auditoría Pública*, (82), 104-115.
- Requejo García, J. (2025, junio). La inteligencia artificial al servicio del órgano interventor: Casos de uso en el sector local. *Revista Auditoría Pública*, (85), 107-125.
- Ridruejo Rodríguez, G. (2025, diciembre). La implantación de la auditoría operativa en la dinámica del control local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (12).
- Tarrach, A., & Viñas, J. (2024, junio). Estrategia para la implementación de la evaluación en la Sindicatura de Comptes de Catalunya. *Revista Auditoría Pública*, (83), 23-31.