

Nº 32  
Cuarto trimestre 2022

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

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

## **Número 32. Diciembre 2022**

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

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

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

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.





## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

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

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

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

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

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.  
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.  
Funcionario de carrera en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

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

## COMITÉ CIENTÍFICO



**D. Salvador Jiménez Ibáñez**

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

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

**D. José Antonio Moreno Molina**

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

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

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

**D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.  
Secretaria de Gobierno Local.

**D. Jordi Gimeno Beviá**

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.  
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal



**D. Jorge Fondevila Antolín**

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

**D. David Larios Risco**

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

**D. José Joaquín Jiménez Vacas**

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

**D. Javier Mendoza Jiménez**

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.





## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 12

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

LA INVISIBLE MEJORA REGULATORIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. INTANGIBLES PARA MEJORAR EL PROCESO, CONSEGUIR MÁS CALIDAD SIN MAYOR GASTO Y UN ÓPTIMO CONTROL DE EJECUCIÓN  
D. Bernabé Palacín Sáenz..... 15

EL DERECHO A OBTENER INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU GARANTÍA DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN  
D. Carlos María Rodríguez Sánchez.....74

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA EFECTIVIDAD DE DETERMINADOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL  
D<sup>a</sup> Sandra Pámpanas Aparicio..... .149

LOS TAX RULINGS EN LA FISCALIDAD INTERNACIONAL Y EUROPEA: ENTRE TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA  
D. Iván Vega Pedreño .....219



ESTUDIO COMPARATIVO DE LA FUNCIÓN NOTARIAL  
ROMANA CON LA ACTUAL  
D<sup>a</sup> Sofía Miranda Dochao .....316

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR  
JAIME PINTOS SANTIAGO**

BREVES REFLEXIONES ACERCA DEL DESARROLLO  
SOSTENIBLE Y SU CAPITAL IMPORTANCIA EN LA  
CONTRATACIÓN PÚBLICA  
D. Martín Galli Basualdo .....401

**RESEÑA DE JURISPRUDENCIA**

LA INQUIETANTE INADMISIÓN DEL RECURSO ESPECIAL  
FUNDADA EN LA EXTEMPORANEIDAD DEL RECURSO  
INDIRECTO CONTRA LOS PLIEGOS  
D. Jaime Pintos Santiago  
D<sup>a</sup>. María Dolores Fernández Uceda.....427

**BASES DE PUBLICACIÓN ..... 441**



## EDITORIAL

En el número 32 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional seis artículos doctrinales que se suman a una reseña de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D. Bernabé Palacín Sáenz con el artículo que lleva por título "La invisible mejora regulatoria de la contratación pública. Intangibles para mejorar el proceso, conseguir más calidad sin mayor gasto y un óptimo control de ejecución".

El trabajo en palabras de su autor está dirigido a los gestores de la contratación pública, y tiene una vocación eminentemente práctica, que se sitúa en el perímetro de su procedimiento.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Carlos-M<sup>a</sup> Rodríguez Sánchez que aborda en detalle el derecho a obtener información pública y su garantía de acceso a la jurisdicción.

A continuación, D<sup>a</sup> Sandra Pámpanas Aparicio, ganadora de la Categoría General de la III edición de los premios Gabilex 2022 con el artículo "Consideraciones en torno a la efectividad de determinados derechos de las personas



con discapacidad intelectual realiza con brillantez un análisis jurídico sobre la efectividad de ciertos derechos de las personas con discapacidad intelectual.

D. Iván Vega Pedreño Categoría, ganador de la Categoría Masteres, TFG y similares, de la III edición de los premios Gabilex 2022 con el artículo “Los Tax Rulings en la fiscalidad internacional y europea: entre transparencia y seguridad jurídica” realiza una delimitación conceptual de este instrumento jurídico, analiza las medidas de control impulsadas en este contexto por parte de la OCDE y la Unión Europea y, por último, incide en los beneficios derivados del uso de este instrumento jurídico para dotar de seguridad jurídica a los contribuyentes en su actuaciones con incidencia tributaria.

D<sup>a</sup> Sofía Miranda Dochao hace en su artículo un análisis exhaustivo del “Estudio comparativo de la función notarial romana con la actual”

La sección internacional cuenta con un trabajo de D. Martín Galli Basualdo sobre “Breves reflexiones acerca del desarrollo sostenible y su capital importancia en la contratación pública”

Un interesante artículo que hará las delicias de los lectores.

Dentro de reseña de jurisprudencia, D. Jaime Pintos Santiago y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores Fernández Uceda, tratan con claridad y brillantez “La inquietante inadmisión del recurso especial fundada en la extemporaneidad del recurso indirecto contra los pliegos”.

El Consejo de Redacción



**Castilla-La Mancha**

Gabilex

Nº 32

Diciembre 2022

<http://gabilex.castillalamancha.es>

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

**SECCIÓN NACIONAL**



# **LA INVISIBLE MEJORA REGULATORIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. INTANGIBLES PARA MEJORAR EL PROCESO, CONSEGUIR MÁS CALIDAD SIN MAYOR GASTO Y UN ÓPTIMO CONTROL DE EJECUCIÓN**

**D. Bernabé Palacín Sáenz**

Doctor en Derecho. Director General de Alcaldía del Ayuntamiento de Logroño

**Resumen:** El trabajo que se presenta está dirigido a los gestores de la contratación pública, y tiene una vocación eminentemente práctica, que se sitúa en el perímetro de su procedimiento. Por tanto, no trata de ahondar en las fases y requisitos de aquél, sobre los que ya existe una extensa literatura jurídica, sino en los que denominamos intangibles de la contratación, tales como la planificación, la calidad de servicio, el control de ejecución material, la profesionalización de los gestores, la innovación del proceso sometido a mejora continua o la medición de impactos, para conseguir más calidad, sin mayor gasto, y un óptimo control de ejecución, objetivos que surgen de las áreas de mejora detectadas en la gestión cotidiana de las compras públicas.



Son aspectos, los citados, que ni siquiera se condicionan a una mejora regulatoria, que no acaba por llegar o no asegura su utilidad, porque se sitúan en otro ámbito, el de la mejora de la gestión orientada a la satisfacción de las necesidades y expectativas ciudadanas. Mejora de gestión, capaz de marcar diferencias entre los distintos poderes adjudicadores, sometidos a una normativa común. Lo que no es baladí, porque tendrá directa consecuencia sobre la captación de fondos europeos, o la más ágil realización de las políticas públicas dependientes de herramientas como la contratación pública.

**Abstract:** The work that is presented is aimed at public recruitment managers, and has an eminently practical vocation, which is located in the perimeter of its procedure. Therefore, it does not try to delve into the phases and requirements of the former, on which there is already an extensive legal literature, but rather into what we call the intangibles of contracting, such as planning, quality of service, control of material execution, the professionalization of managers, the innovation of the process subject to continuous improvement or the measurement of impacts, to achieve better quality, without greater expense, and optimal control of execution, objectives that arise from the areas of improvement detected in daily management of public purchases.

The above aspects mentioned are not even conditioned to a regulatory improvement, which may not be reached



and does not ensure its usefulness, because they are located in another area, that of the betterment of management aimed at satisfying the citizens' needs and expectations. Management improvement, capability of differentiating between the different contracting authorities, subject to common regulations. Which of what is not trivial, because it will have a direct consequence on the raising of European funds, or the more agile realization of public policies dependent on tools such as public hiring.

**Palabras clave:** Proceso, área de mejora, partes interesadas, mejora regulatoria, intangibles, planificación, calidad de servicio, control de ejecución, profesionalización, innovación, impactos.

**Key words:** Process, improvement area, interested parties, regulatory improvement, intangibles, planning, service quality, execution control, professionalization, innovation, impacts.

## SUMARIO

Capítulo 1. El proceso de contratación y sus áreas de mejora. 1.1.El enfoque a resultados. del cómo se hacen las cosas, a lo que debe conseguirse. 1.2. Descubriendo áreas de mejora en el proceso de contratación pública. 1.3. Las partes interesadas Capítulo 2. La invisible mejora regulatoria del proceso. sus intangibles **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**2.1.Introducción 2.2. La planificación 2.3.La calidad de servicio. 2.4. El control de ejecución no formal. 2.5. Profesionalización de



los gestores de la contratación pública. 2.6. ..Innovación del proceso, sometido a mejora continua. 2.7. Medición de impactos. Capítulo 3. Conclusiones propositivas. Bibliografía

## **Capítulo 1. El proceso de contratación y sus áreas de mejora**

La Administración, al igual que las organizaciones privadas funciona como sistema, esto es, como un conjunto de unidades y departamentos interconectados y orientados al cumplimiento de los fines que son propios al conjunto de la organización, y no de cada uno de los departamentos. Es así que, si queremos mejorarla, hemos de partir de entenderla como sistema, considerando cada parte en su relación con el conjunto. Hay que comprender la complejidad dinámica, no la complejidad de los detalles, ver las interrelaciones en vez de concatenaciones lineales de causa a efecto (MURO, 2017)<sup>1</sup>.

No podemos desconocer que esta visión sistémica y no lineal o vertical de las organizaciones existe, pese a que en la mayoría de los casos conservemos modelos

---

<sup>1</sup> MURO CASTILLO, P., Comité de Dirección Grupo Sesaelec y Experto europeo en gestión de calidad. Consultado en: <http://www.grandespymes.com.ar/2017/02/14/todo-lo-que-nunca-te-dijeron-de-una-empresa-se-trata-de-un-sistema/> (fecha de última consulta: 10 de abril de 2022)



organizativos de gestión clásica, de corte departamental o vertical, donde las partes se rinden cuentas a sí mismas, eludiendo responsabilidades que corresponden a otros departamentos, impidiendo la proyección de una imagen pública unitaria, homogénea y sólida de la actividad administrativa, capaz de dar solución a las necesidades cambiantes de los ciudadanos y de los grupos de interés.

La norma ISO 9000:2015<sup>2</sup> confirma esta visión, al referirse al sistema de gestión de la calidad, diciendo «que comprende actividades mediante las que la organización identifica sus objetivos y determina los procesos y recursos requeridos para lograr los resultados deseados». Esta interdependencia entre las diferentes partes que protagonizan la acción administrativa es lo que conocemos como orientación o enfoque a procesos, como un sistema coherente, para conseguir una mejor satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, tales como el uso eficiente de los recursos, la reducción de las barreras interdisciplinarias, o la posibilidad de generar confianza a las partes interesadas, con el único propósito de materializar la finalidad del objeto del contrato, esto es la realización de una obra, la adquisición de un suministro o la prestación de un servicio.

Resulta de interés rescatar la declaración que hace la Sección Técnica de Procesos de mejora y Sistemas de Medición de la Comisión de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias

---

<sup>2</sup> International Organization for Standardization. Sistema de gestión de la calidad.



(FEMP), al identificar las características de la gestión por procesos. Dice así:

*«Entiende las diferencias de alcance entre la mejora orientada a los procesos (qué y para quién se hacen las cosas) y aquella enfocada a los departamentos o a las funciones (cómo se hacen las cosas). Así el departamento no es más que un eslabón de una cadena (el proceso) al que añade valor».*

Siendo la cadena, añadiríamos nosotros, tan fuerte como el eslabón más débil de la misma, lo que implica alineamiento departamental para cumplir los objetivos del proceso o del contrato.

Por tanto, podemos definir el proceso como conjunto de actividades administrativas u operativas mutuamente relacionadas, precisas para la prestación de un servicio o realización de un producto, dirigidos al ciudadano o a un cliente interno, mediante la transformación de elementos de entrada, como son los requisitos (demandas ciudadanas y de servicio interno) y los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios, en resultados (el producto o servicio de valor añadido), ofrecido al ciudadano o al cliente interno (departamentos y unidades administrativas). Con el proceso se busca la mejora continua, mediante la reingeniería de actividades concurrentes, se usan indicadores, se miden evidencias, tratando de favorecer la transversalidad y la visión corporativa, haciendo posible la participación de las partes interesadas (unidades proponentes, gestores de contratación, órganos de control, licitadores), buscando el compromiso con la calidad prestacional y la satisfacción de necesidades ciudadanas e institucionales.

En la figura siguiente se aprecia la secuencia del proceso, representada en una matriz que combina una estructura funcional y la dinámica del procedimiento de contratación pública, de corte transversal, en esta ocasión referida a un poder adjudicador local. Diagrama con el que se quiere llamar la atención sobre la importancia del alineamiento de las partes interesadas, a las que me he referido con anterioridad. Es precisamente este curso del procedimiento, interdisciplinar, y su buen funcionamiento el que marca la diferencia a la hora de obtener servicios de gran calidad, con la mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos, tan a menudo olvidado como parte de la solución a los múltiples problemas a los que se enfrenta la contratación pública.

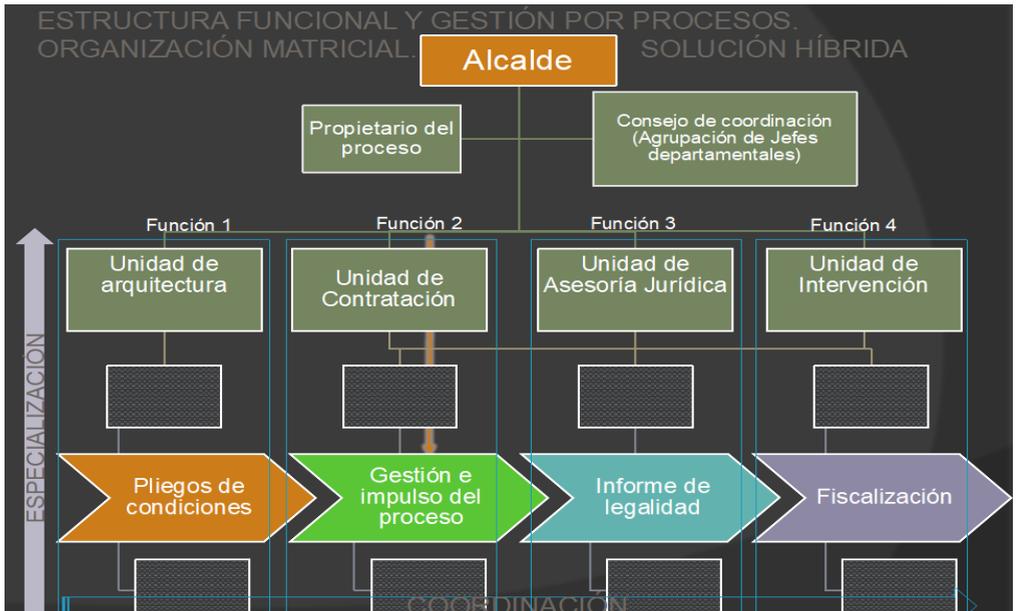




Figura 1. Estructura funcional y gestión por procesos. Fuente propia

De ahí que, hablemos de la «invisible mejora regulatoria», de ahí el planteamiento que constituye el objeto de este estudio, de búsqueda de actuaciones (intangibles del proceso: planificación, gestión por procesos, calidad, control con valor, profesionalización) que son neutras al procedimiento de contratación, que existirían con la vigente regulación y con otra diferente, pero capaces de marcar la diferencia entre organizaciones, sustentando sus propias estrategias competitivas. Por ello, no es baladí, comprobar cómo organizaciones, por ejemplo, locales, sometidas a idéntico régimen normativo, administrativo y contractual, arrojen resultados tan diferentes en la captación de fondos europeos (la negrita es nuestra) y, lo que es más importante, en su real absorción, una vez se han llevado a cabo los procesos de otorgamiento de subvenciones, contratos públicos o Convenios de colaboración, instrumentos todos ellos de común regulación, aplicados desde, podemos decir, culturas organizativas diferentes.

### **1.1. El enfoque a resultados. Del cómo se hacen las cosas, a lo que debe conseguirse**

Resulta muy elocuente que «Si una organización quiere alcanzar sus metas, primero debe saber cuáles son. Si la estrategia general es clara, todas las partes serán capaces de tirar en la misma dirección y será más



probable centrarse en lo que más importa para generar resultados reales [...]»<sup>3</sup>.

La relevancia del enfoque u orientación a resultados de la gestión ha sido enfatizada por los distintos sistemas de gestión de la calidad, de cumplimiento voluntario por las organizaciones, públicas y privadas, bajo las secuencias o ciclos conocidos, tales como el PDCA de Deming (planificar-hacer-verificar-actuar), o la matriz REDER del modelo E.F.Q.M.<sup>4</sup> (enfoque-despliegue-evaluar-revisar-perfeccionar), que persiguen el desempeño eficaz del proceso y su mejora para la satisfacción de necesidades y expectativas ciudadanas, de los grupos de interés y de quien aporta la financiación de los proyectos.

En parecidos términos la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, señala en su epígrafe 26, que:

*[...] todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones.*

---

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA. «Calidad de la Administración Pública. Una Caja de herramientas para gestores», 2016. Pág. 72. «Si la estrategia primordial es clara, todo el mundo será capaz de tirar en la misma dirección y será más probable centrarse en lo que más importa para producir resultados reales. Llevar a los empleados a asumir y aplicar una estrategia significa involucrarlos en el proceso, proporcionando a los mandos intermedios y al personal de frontera una retroalimentación significativa sobre el rendimiento.»

<sup>4</sup> European Foundation Quality Management



No resulta menos clara la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando en su artículo tercero, se refiere a los principios de servicio efectivo a los ciudadanos; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; responsabilidad por la gestión pública; **“planificación y dirección por objetivos”** y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, **“eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados”** (la negrita es nuestra); economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; y cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas. O el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por R.D. Leg. 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP), en su artículo 13, al referirse al personal directivo profesional, al que sujeta a evaluación y a control de resultados, en relación con los objetivos que se les hayan sido fijados. También el artículo 17, al introducir la carrera horizontal y fijar sus reglas, cita de nuevo el resultado de la evaluación del desempeño como rendimiento o el logro de resultados, al que poco más tarde, en su artículo 22, anudará a las retribuciones complementarias<sup>5</sup>. Igualmente, los principios éticos del

---

<sup>5</sup> La derogada Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, decía en su exposición de motivos: [...] *las recompensas que corresponden a cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus*



artículo 53 se alinean con esta orientación, al recoger su apartado 8 que *actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.*

Sin embargo, pese a estas «sendas normativas» por las que debería conducirse la buena gestión, cuando hacemos una reflexión sobre el «estado del arte» en cada una de nuestras organizaciones, no se detectan evidencias de un trabajo racional, planificado, orientado a los resultados que se quieren conseguir. Si no se introduce la cultura de la planificación, si no se fija la visión como aspiración de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, si no se fijan objetivos para conseguirla e indicadores que testifiquen los avances, si no se evalúan los datos obtenidos y si, finalmente, no se revisan para mejorar las desviaciones que hayan surgido, tendremos una administración meramente reactiva, incapaz de adaptarse a los continuos cambios que demanda la sociedad. Y, en estas circunstancias, es innecesario hablar de control de resultados, de mejora continua, de principios como el de servicio efectivo a los

---

*funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio.*

*De ello deriva que la continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por concurso se ha de hacer depender de la evaluación positiva de su desempeño, pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades.»*



ciudadanos, de simplificación, de agilidad, de eficacia y eficiencia.

Las razones son varias y obedecen a administraciones ancladas en una gestión burocrática, poco reactivas a estímulos para conseguir usuarios/ administrados/ contribuyentes con una mirada más asertiva hacia la razón de ser de sus administradores públicos (PALACÍN, 2017)<sup>6</sup>. Se necesitan estímulos tales como la rendición de cuentas y transparencia; la satisfacción del ciudadano, sin contraponer normas y principios y criterios de simplificación, agilidad, reingeniería, evitación de duplicidades; o la responsabilidad de gestión y evaluación, especialmente del personal directivo, cuya relación no debe ser de mera actividad, y debe caracterizarse por un enfoque a resultados, con capacidad para aceptar las consecuencias de los errores.

En definitiva, la realidad de nuestras administraciones nos habla de resistencias a los citados estímulos, del miedo al cambio y al control, de la falta de una visión estratégica, de la inexistencia de una gestión por procesos y de la cultura de la medición<sup>7</sup>. Y sabemos que

---

<sup>6</sup> PALACÍN SÁENZ, B., «La calidad como herramienta para conseguir un modelo eficiente de gestión pública, socialmente responsable», Cap. I. del libro *Calidad, transparencia y ética pública*. Director PINTOS SANTIAGO, Jaime. Colección Monografías. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera ed. 2017. Págs. 29-88

<sup>7</sup> Sobre la base de la última encuesta de percepción de servicio de contratación pública, realizada en un Ayuntamiento, durante el ejercicio de 2016, y que advertía moderadas variaciones a la baja en aspectos a los que los interesados licitadores dan mucha importancia, como la objetividad,



la gestión del cambio se orienta a resultados en lugar de hacia el cumplimiento de las funciones, y que en esa dinámica se requieren empleados que crean en un servicio público de calidad, generador de la confianza de los ciudadanos.»

Hasta aquí una síntesis de la gestión orientada a procesos, tomando como base el proceso de contratación pública como instrumento para conseguir la eficiencia que buscamos, sin necesidad de acudir a artificios

---

claridad y concreción de los criterios de adjudicación, o la transparencia del proceso; efectuado el análisis pertinente, se extrajo la siguiente conclusión:

*«Es preciso ahondar en la búsqueda de una mayor concreción de los criterios de adjudicación, especialmente cuando pueden desagregarse en subcriterios y su correspondiente valoración, haciéndolos no sólo más objetivos, sino más transparentes, más fáciles de interpretar, sin dudas ni lagunas, en aras a conseguir la máxima participación posible, para obtener, en cada momento, la oferta más ventajosa para los intereses municipales. Estamos convencidos de que si nuestros criterios se conocen bien, sin ambigüedades, las empresas se animarán a participar y crecerá la competencia.»*

Tras la consulta, se modificó la carta de compromisos y los pliegos tipo que incorporaron una variación sustancial en la definición de los criterios de adjudicación, pasando de definiciones generalistas como «la calidad técnica de la proposición» a otras más completas, distribuidas por subcriterios valorables que recogen distintas áreas del estudio de un proyecto, tales como, planes, programas, metodología, plazos, organización del servicio, aplicación de sistemas de gestión de la calidad, y servicio postventa.

Es un ejemplo de cómo trabajar con datos construye un mejor diagnóstico, fija objetivos de calidad, evalúa las acciones emprendidas y revisa para la mejora continua del proceso.



normativos, pero también, sin negar su necesidad cuando la modificación se hace evidente, sino actuando sobre los aspectos que denominamos intangibles, por corresponder a la esfera de la cultura, de las actitudes, del liderazgo institucional, y de los principios de buena gestión de las organizaciones públicas. Sin duda, concurren amplias áreas de mejora, que si se trabajan han de servirnos para incrementar la concurrencia, facilitando el acercamiento de PYMES y micro PYMES, reducir los plazos de la licitación, una mayor calidad prestacional o valorización de la inversión, y un mejor control de ejecución, no como una finalidad en sí misma, sino para asegurar, por ejemplo, la mayor absorción de fondos europeos, provenientes del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, la implementación de políticas públicas de inversión en términos óptimos de tiempo y de coste, así como unos menores desperdicios de recursos colaborativos, públicos y privados.

## **1.2. Descubriendo áreas de mejora en el proceso de contratación pública.**

Hemos anticipado en el apartado anterior las posibles áreas sobre las que incidir para mejorar el proceso de la contratación pública. Profundicemos algo más en ello. Los modelos de gestión de la calidad de servicio, cuyos principios básicos comprenden la orientación a resultados, a ciudadanos, el liderazgo y la coherencia en los objetivos, la gestión por procesos y hechos, la implicación de las personas, el aprendizaje, la innovación y la mejora continua, las alianzas mutuamente



beneficiosas y la responsabilidad social corporativa, nos hablan de la necesidad de identificar áreas de mejora, fortalezas y debilidades, a través de un determinado patrón.

Nos interesa destacar en este estudio el área de mejora, que podemos definir como un conjunto de características de la organización de una actividad y de sus interrelaciones que no funciona como se ha previsto, siendo ineficiente, afectando, en consecuencia, a la consecución de los objetivos previstos en el plan de contratación, en las bases de una convocatoria de subvenciones, en un convenio, o en cualesquiera otros instrumentos jurídicos de soporte. Pero no interesa tanto profundizar en la concreción de cada una de ellas, con su respectivo análisis de causas. Este trabajo parte ya de un diagnóstico fiable, hecho por terceras instancias, porque **de lo que se trata es de centrarnos en la mejora, en aquellas acciones invisibles al texto de la norma, que la enriquecen, sin necesidad de modificarla** (la negrita es nuestra). Como decía Plinio, tenemos menos necesidad de normas que de ejemplos.

Disponemos de diversas fuentes de información a nivel macro, que nos señalan importantes aspectos de la contratación pública que no han tenido el comportamiento esperado, si bien es preciso señalar, que tampoco había fijados, al menos al mismo nivel macro, objetivos generales.

En primer lugar, la Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación (OIReScon)<sup>8</sup> que en las

---

<sup>8</sup> OIReScon, Informe anual de Actuaciones (IAS) 2021.



conclusiones de su informe 2021, de supervisión de la contratación pública de España, se refiere a:

- Inseguridad jurídica de los gestores, especialmente en aspectos indemnizatorios para los supuestos de suspensión de la ejecución del contrato, y en los contratos tramitados por emergencia.
- Falta de planificación: Grave incumplimiento, un 98,5% no la ha aprobado
- Inexistencia de las consultas preliminares: Solo 418 en 2020, y se incumple la emisión del informe de conclusiones y resultados, en un 61%. Mal uso de esta figura.
- Prevención contra el fraude y la corrupción: el contrato de servicios es el más denunciado, con un 68,46%, siendo sus principales causas la adjudicación del contrato y su ejecución.
- Publicidad y transparencia: falta de publicidad de la programación de la actividad contractual, así como de información de la fase final del contrato y su ejecución.
- Predominio del criterio precio: las fórmulas tienen mayor peso que los criterios dependientes de juicio de valor. Aunque de mayor objetividad, debe estar en consonancia con los criterios de calidad, con una valoración que redunde en la mejora de las prestaciones.
- Incumplimiento de la estructura de costes en los pliegos: considerable grado de incumplimiento de



la obligación establecida en el artículo 100.2 de la LEY 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP 2017), relativo a la configuración del Presupuesto base de licitación (PBL) a partir de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, calculados para su determinación. Este año (2021) el cumplimiento de dicha obligación ha sido del 19,66% en la muestra de contratos que han sido analizados, frente al 62% del IAS 2019 y en el 98% del IAS 2020.

- Falta de profesionalización: generalizada ausencia de diseño de itinerarios de especialización. Poco peso en los temarios de oposición.
- Supervisión directa de la fase de ejecución: confusión entre prórroga y modificación, a efectos de publicidad.

El mismo informe de la OIREscon, recoge las conclusiones de los órganos de control interno:

- **CONCLUSIONES DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO (IGAE):** ausencia de programación de la actividad contractual, ausencia de procedimientos propios de los órganos de contratación para enviar y validar la información remitida a la Plataforma de licitación del sector público (PLACSP), necesidad de analizar las licitaciones en las que se ha recibido una sola oferta y la elaboración de instrucciones para elaborar el Presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato (VEC).



- INTERVENCIONES de las Comunidades Autónomas: En cuanto al control posterior, se destaca que las principales irregularidades son las asociadas al fraccionamiento en la contratación, incluyendo la concatenación de contratos, fundamentalmente en la contratación menor, y su utilización indebida, eludiendo la aplicación de procedimientos de adjudicación que fomentan la publicidad y concurrencia.
- INTERVENCIONES DE ÁMBITO LOCAL: la fase de gasto correspondientes al reconocimiento de la obligación es la que refleja un porcentaje de reparos ligeramente mayor que las fases de autorización del gasto y compromiso de gasto. Coinciden también en la conclusión relativa al control posterior efectuado por estas intervenciones, siendo las irregularidades más frecuentes las asociadas al fraccionamiento en la contratación, en términos similares a las conclusiones de las intervenciones de ámbito autonómico.
- ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO (OCEX)
  - En el ámbito estatal, se detectan irregularidades asociadas a la ausencia de justificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad, la ausencia de justificación suficiente del PBL o VEC, o la incorrecta definición de los criterios de adjudicación



<http://gabilex.castillalamancha.es>

- En el ámbito autonómico, incumplimiento de las obligaciones de publicidad, insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido y del tipo de tramitación del expediente, deficiencias en los informes de valoración, prestaciones sin cobertura contractual, así como ausencia de justificación suficiente de los criterios de adjudicación y su incorrecta definición.
- En el ámbito local, prestaciones sin cobertura contractual, el incumplimiento de obligaciones de publicidad, la inobservancia del plazo de pago y la superación de umbrales del contrato menor.

También en el Estudio Anual de Contratación Pública en España 2021<sup>9</sup>, se detectan algunas áreas de mejora, entre ellas, que la inflación de precios comienza a trasladarse a la compra pública, probablemente debido a un aumento de las licitaciones desiertas, a una pérdida de la capacidad de ahorro y una menor concurrencia de licitadores.

Desde un punto de vista más subjetivo y personal se citan, los catalizadores de la transparencia, tales como la planificación, para dar a conocer las necesidades del órgano de contratación, datos claros para ser interpretados de modo uniforme por los licitadores, el binomio calidad-precio, que permita obtener obras,

---

<sup>9</sup> GOBIERTO. Estudio Anual Contratación Pública en España 2021. La compra pública se adapta a la «nueva normalidad». <https://www.gobierito.es/blog/publicamos-el-estudio-anual-sobre-contratacion-publica-en-espana-2021> (acceso web visitado el 26 de marzo de 2022)



suministros y servicios de gran calidad, para dar la mejor respuesta a las necesidades de los ciudadanos; el coste rentabilidad, para obtener la máxima eficiencia en el gasto destinado a la contratación, planteamientos basados en el ciclo de vida, o la economía circular para el aprovechamiento de los materiales tanto como sea posible, las prórrogas excesivas, el fraccionamiento indebido de los contratos, criterios de valoración generalistas sin subcriterios valorados, o la inversión sin causa, por desajustes entre las necesidades de los fines institucionales y el objeto del contrato. Igualmente, una mejorable concurrencia, y la profesionalización de los gestores, no solo en competencias formales jurídicas y procedimentales, sino en materia económica, laboral y medioambiental.

Todas ellas pueden considerarse áreas de mejora, o si se quiere, aspectos de la organización de la contratación que no funcionan bien, y son susceptibles de mejorar, mediante la realización de buenas prácticas de gestión pública, como veremos en el capítulo siguiente.

Antes, detengámonos brevemente en un aspecto poco considerado en nuestros planes de mejora, la voz de la calle, en este caso el conjunto de voces, algunas muy relacionadas con los objetivos que se pretenden, porque forman parte de las soluciones, como los licitadores.

### **1.3. Las partes interesadas**

Todos los modelos de gestión de la calidad de servicio, enfatizan la importancia de las personas en la realización de actividades, capaces de convertir las demandas y



expectativas ciudadanas en servicios, mediante la consideración de todas las partes interesadas (CANYELLES, 2011)<sup>10</sup>, los ciudadanos, los proveedores, los clientes internos y otros grupos de interés, tales como la Universidad o las Asociaciones profesionales.

La responsabilidad social en el ámbito público pone el foco en el ciudadano, en los grupos de interés, en los proveedores, en su condición de colaboradores financieros y expertos en la satisfacción de necesidades públicas, también en los empleados, en su motivación y compromiso, para conseguir una mayor rentabilidad social de sus políticas y, por tanto, de su reputación y consideración pública.

En el tránsito desde una administración burocrático-reactiva hacia otra que se apoya en políticas de responsabilidad social, o lo que es lo mismo, desde el «cómo» al «para quién» se hacen las cosas, enfocada al resultado y a la satisfacción de las necesidades y expectativas de las partes interesadas, encontramos puntos de apoyo que son principios de actuación facilitadores, tales como la accesibilidad, transparencia, simplificación, racionalización, agilidad de las actividades de gestión, concurrencia y competencia, igualdad de trato, y eficiente utilización de los recursos públicos.

Una norma convencional, como ISO 9001:2015, contempla la relación con las partes interesadas para

---

<sup>10</sup> CANYELLES, J.M., *Revista de Contabilidad y Dirección*, 2011. Se refiere el autor a los distintos caminos que están llevando a las Administraciones Públicas a la RS, ya sean los modelos de gestión interna, el contexto empresarial, los procesos de diálogo con las partes interesadas, el estilo político y de dirección, etc.



umentar y crear valor y un *flujo estable de productos y servicios*. Entre estas partes interesadas, cita a los proveedores, socios, clientes, inversionistas, empleados y la sociedad en general, previendo relacionarse con todas ellas, compartiendo información, experiencia y recursos. La razón de la norma se encuentra en la necesidad de asegurar la consecución de unos objetivos que, en el caso de una entidad privada persiguen la estabilidad en la producción de bienes y servicios, y en el caso del órgano de contratación la más solvente y eficiente colaboración del contratista para obtener bienes y servicios de gran calidad con los que satisfacer las legítimas aspiraciones de la comunidad vecinal o de otras partes interesadas.

El concepto de parte interesada resulta así un conglomerado, a veces de intereses contrapuestos, que han de tenerse en cuenta en los procesos de gestión de las administraciones públicas, y en el de contratación especialmente, por contener unos *insumos* sociales, medioambientales y económicos que determinan el mejor acierto de unas prestaciones públicas, derivadas de la realización de los fines institucionales que le son propios. Así, ciudadanos, asociaciones profesionales y económicas, culturales, educativas, religiosas, sindicatos, etc., informan esa fase previa del proceso como es el diseño de la prestación, recogiendo sus necesidades y expectativas; empleados, contratista y proveedores, habilitan las fases de preparación, adjudicación y ejecución del contrato y, finalmente, los ciudadanos y otras partes interesadas, reciben el resultado en modo de obras, suministros o servicios, verificando si corresponden a las necesidades y expectativas planteadas inicialmente.



Comprender esta secuencia no es una cuestión menor, las organizaciones más maduras la tienen en cuenta porque de ella depende su permanencia en el sector. Sin embargo, esto no ocurre habitualmente en las Administraciones Públicas que, como algo excepcional, van a establecer indicadores de medición cuando sean requeridos por terceras instancias, tal es el caso de los fondos Next Generation EU (NGEU), mediante el señalamiento de hitos y objetivos, evaluables periódicamente, y aún así lejos de tener en cuenta a las partes interesadas que comentamos.

También la LCSP 2017 se hace eco, en diversos artículos de la accesibilidad para las partes interesadas, ya sea con ocasión de la acreditación de requisitos mediante certificaciones o etiquetas; en la evaluación de los costes imputados a externalidades medioambientales; en la disponibilidad de la información y especificaciones técnicas necesarias para la presentación de electrónica de las ofertas; o en la participación de las estructuras de dirección de la organización que ejecute el contrato para los supuestos de reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud.

A la pregunta de cómo puede un órgano de contratación mejorar sus procesos de compra pública, especialmente en la fase de adjudicación, consiguiendo una mayor concurrencia de licitadores, con los instrumentos que le provee la normativa de contratación, quizá haya que buscar la respuesta en la opinión de los interesados. Cuestiones tales como la inclusión de cláusulas sociales de género, personas con discapacidad, mejora de las condiciones salariales y laborales, conciliación de la vida familiar, laboral y personal, o criterios de compra verde, claridad de los criterios de adjudicación, relación de la



calidad-precio del contrato, adecuación a los precios de mercado, etc.; son algunas que pueden consultarse a los licitadores habituales del órgano de contratación, para tomar con el mejor de los aciertos las decisiones sobre el nuevo diseño de los contratos.

Las consultas preliminares al mercado se aproximarían, por sus beneficios, a esta consulta más amplia que tratamos, ambas preguntan a los operadores económicos con la finalidad de preparar correctamente la licitación, pero éstas presentan un ámbito más reducido, el del futuro contrato, en el que aun resultando de interés cuestiones como las citadas, se circunscribirían solo a éste.

## **2. La invisible mejora regulatoria del proceso. Sus intangibles**

### **2.1 Introducción**

Descubiertas las áreas de mejora del proceso de contratación, cabe pensar ahora en las fórmulas para llevar a cabo las correspondientes acciones correctoras, sin necesidad de esperar a unas mejoras regulatorias que no llegan o, aunque llegasen, no aseguran su utilidad en una gestión que antes de activarse mediante incentivos legales, reacciona de modo más ágil y efectivo a paradigmas relativos a la planificación, la calidad de servicio, el control de ejecución o la profesionalización de los gestores, entre otros. Es decir, no porque la norma diga lo que ha de hacerse está garantizado su cumplimiento, ni siquiera bajo la amenazante sombra de su régimen sancionador, si no va acompañado de un cambio de cultura organizacional interna (CAMPOS,



2016)<sup>11</sup> y de una constante comunicación con los grupos de interés.

De ahí que hablemos de la invisible mejora regulatoria del proceso, de la más eficiente, de la que busca cómo afianzarse en el «tuétano» de la maquinaria administrativa, generando un cambio de cultura organizativa que redundará en una nueva gestión orientada a la satisfacción de necesidades y expectativas ciudadanas y, en definitiva a la buena administración y al bien común. Quizá se imponga un nuevo escenario de abandono de la visión jurídico-formal de la contratación pública, sustituida por una disciplina que exige pautas técnicas, modelos estandarizados, diálogo constante, error y acierto, estadística, retos y fracasos (BLANCO, 2022)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> CAMPOS ACUÑA, M.C., «Una proyección de futuro: Retos de las Entidades Locales ante el nuevo marco normativo y medidas para garantizar su cumplimiento», Capítulo 4, en AAVV del libro *El nuevo procedimiento administrativo Local tras la Ley 39/2015*, (coord. por CAMPOS, M.C.), Wolters Kluwer España, S.A. 1ª edic. (abril 2016). [...] «no será suficiente la aprobación de normas de procedimiento y organización de las AAPP, sino que es precisa una auténtica transformación en el modelo de administración, claramente vinculada a elementos de naturaleza más práctica.»

<sup>12</sup> OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (OBCP), «La organización de la contratación pública estratégica», acceso web visitado el 5 de abril de 2022: <https://obcp.es/opiniones/la-organización-de-la-contratacion-publica-estrategica>



## **2.2 La planificación**

En este contexto de buena administración al que nos referíamos en el apartado anterior, con el objetivo de hacer partícipes a los grupos de interés de las intenciones de la Administración de solicitar la colaboración de sus proveedores de servicios, para cumplir con sus fines institucionales, la planificación se erige como principio profesionalizante para la gestión del cambio, la innovación y el emprendimiento público.

Si nos preguntáramos para qué sirve la planificación, la respuesta sería obvia, para fijar objetivos de proceso para un período determinado, tales como la elaboración y licitación de proyectos de obras, de suministros o de servicios, su contratación y ejecución subsiguiente. La planificación pretende fijar los recursos necesarios para proporcionar los resultados previstos, conforme a unas necesidades y expectativas dadas, indicadores y metas.

Lo podemos ver con mayor claridad en la siguiente figura:

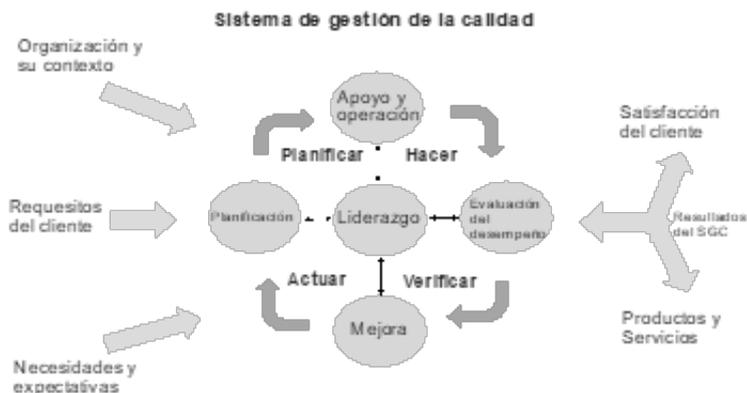


Figura 2. Fuente ISO 9001:2015

Donde se representa la secuencia lógica: planificar-hacer-verificar-actuar.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)<sup>13</sup>, la define como «*análisis de necesidades y de potenciales alternativas para la correcta definición de estrategias*», sugiriendo que la normativa de contratación pública no es especialmente sensible al grado de relevancia que debería ostentar. La CNMC, señala algunas ventajas de la planificación, tales como la identificación de necesidades de la organización categorizándolas, para ajustarlas a los recursos

<sup>13</sup> Véase el documento «La Planificación como herramienta para impulsar la competencia y la eficiencia en el aprovisionamiento público (G-2019-02)», acceso web visitado el 29 de marzo de 2022: <https://www.cnmc.es/file/300481/download>



disponibles, la de favorecer la toma de decisiones en cuanto a la estructura y organización internas, la mejora de la gestión económico-financiera derivada de la identificación de necesidades, y la que es más importante, la información al sector privado sobre las necesidades de las entidades del sector público a satisfacer en un marco temporal, *«lo que le permite preparar sus propuestas y facilita el acceso al mercado, especialmente de las pymes.»*. Las carencias de planificación, concluye, provocan diferentes patologías en la gestión de la Organización, tales como la utilización abusiva de procedimientos poco favorecedores de la competencia (menores y negociados), falta de transparencia y publicidad, fraccionamiento injustificado de los contratos, y falta de claridad en los criterios de adjudicación, entre otros.

Estas pinceladas básicas sobre planificación en general, nos descubren algo que es obvio cuando se trata de contrastar las técnicas de gestión recogidas por los sistemas de gestión privados con los principios - desgraciadamente solo principios- de buena administración que contiene, por todas, la Ley 30/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 3.1(g (Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas), y es que la técnica de la planificación está prácticamente ausente de la gestión pública. De ahí que, pese al mérito de incluirla en la LCSP 2017, su única referencia sea en el Capítulo I del Título I de la misma, que trata de la racionalidad y consistencia de la contratación del sector público, cuyo artículo 28, en su apartado 4, señala:



*«Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o periodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada».*

Indudablemente nos hubiera gustado una mejor justificación de su porqué, que se intuye, también un mayor desarrollo, que siempre anima al gestor a introducir en su «caja de herramientas», algo de tanto valor.

Por tanto, ahora sí, concretando la respuesta al ámbito de la contratación pública, consiste en dar a conocer a los operadores económicos las necesidades de obras, suministros y servicios que pretenden satisfacerse mediante los contratos proyectados, para que, con la debida anticipación puedan estudiar y preparar sus ofertas, actividad que redundará en una más transparente y no discriminatoria contratación pública y, por ende, en la obtención de ofertas la máxima calidad para el órgano de contratación. La planificación se incluye entre las medidas para facilitar a las PYMES el acceso a los contratos públicos (MARTÍNEZ, 2018)<sup>14</sup>,

---

<sup>14</sup> MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., «Medidas para facilitar a las PYMES la participación en la contratación pública», *Contratación Administrativa Práctica* nº 153, enero-febrero 2018, Nº 153, 1 de enero de 2018, Editorial Wolters Kluwer. Indica el autor que: «una de las limitaciones que se ha señalado para que las pymes puedan preparar adecuadamente sus ofertas es precisamente el «reducido plazo para presentar las ofertas», por eso, si conocen con antelación las licitaciones



contribuye a la racionalización del gasto público y a la transparencia (CAMPOS, 2020)<sup>15</sup>, y facilita una mayor concurrencia de los licitadores, si conocen con antelación las necesidades (DONCEL, 2020)<sup>16</sup>

La vertiente interna del plan preconiza una gestión de la contratación más eficiente, adaptando flexiblemente la estructura administrativa dedicada a la misma, lejos de las rigidices propias de los departamentos estancos, migrando desde un enfoque de espera y reacción, a otro cambiante en función de las necesidades temporales de la actividad contractual. La vertiente externa tiene como objetivo que los operadores económicos prevean, analicen y presenten sus mejores ofertas, compatibles con su propia calendarización de actividades. Si bien, hemos de reconocer, que no existen evidencias que relacionen la mejora de ofertas, incluso una mayor muestra de licitadores por licitación, con la ejecución del plan. Y ésta sí que es una debilidad, la evaluación debe arrojar datos sobre la mayor eficiencia que se busca, y sirve para corregir las desviaciones detectadas.

---

*que se van a convocar a lo largo de un año, tendrán más opciones de presentarse con una oferta adecuada».*

<sup>15</sup> CAPOS ACUÑA, C., ¿Cómo afecta el COVID19 al Plan anual de contratación?, acceso web visitado el 29/03/2020: <http://concepcioncampos.org/como-afecta-el-covid19-al-plan-anual-de-contratacion/>

<sup>16</sup> DONCEL RODRÍGUEZ, C., «El plan de mejora de contratación pública local. Una oportunidad para los pequeños y medianos municipios», *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2020. Marzo, Nº 3, 1 de marzo de 2020, Editorial Wolters Kluwer.



A tener en cuenta, finalmente, algunas recomendaciones para la elaboración del Plan, que repercuten directamente sobre su eficacia, tales como: estar atentos a las resistencias propias de la gestión del cambio, necesario para migrar desde una cultura burocrático-garantista hacia una nueva gestión, orientada a resultados y centrada en los ciudadanos y partes interesadas; armonizar su confección con el presupuesto, ambos de beneficiar de las sinergias propias de una actividad que es económica; el plan ha de ser completo, huyendo de interpretaciones restrictivas limitadas a los contratos sometidos a regulación armonizada, pues de este modo se pierde su principal valor como herramienta para la mejora de las ofertas y del acceso de PYMES; prevenir períodos «valle» en la sucesión de contratos, al preparar los expedientes con suficiente antelación; y evaluar, para revisar continuamente las desviaciones que se detecten.

### **2.3 La calidad de servicio**

¿Qué entendemos por calidad de servicio, qué sentido tiene hoy aplicar calidad a la Administración Pública, sirve para algo?, son preguntas un tanto retóricas, pero que continuamos haciéndonos cuando se trata de mejorar nuestros servicios públicos a través de las herramientas, entre ellas una portentosa, la de la contratación pública que, como en este trabajo se intenta demostrar, para asegurar una respuesta eficaz y eficiente en la adquisición de bienes y servicios o para



garantizar los derechos ciudadanos, a menudo son insuficientes e ineficientes (MORENO, 2014)<sup>17</sup>.

La Guía de la Calidad de la Administración Pública de la Comisión Europea<sup>18</sup> dice que:

*«La calidad de la administración pública es importante para la competitividad económica y el bienestar social. En el marco de demandas crecientes y recursos menguantes, las organizaciones del sector público deben ser más eficaces y eficientes. La Gestión de la Calidad Total<sup>19</sup> (GCT) trata de la*

---

<sup>17</sup> MORENO MOLINA, J.A., «La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano: una excelente manifestación del derecho fundamental a la buena Administración». Actualidad Administrativa, núm. 3, (marzo de 2014). En referencia al art. 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

<sup>18</sup> COMISIÓN EUROPEA. «Calidad de la Administración Pública. Una Caja de herramientas para gestores. Versión resumida 2016». Editada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. La versión original de esta obra, Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, ha sido elaborada por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Traducción: Departamento de Calidad de los Servicios de AEVAL (Joaquín Ruiz, Enrique Sánchez, Rosa Vargas).

<sup>19</sup> JUANES, B., BLANCO, J., *El Gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública*. Galgano España, Consultores de Dirección. Galgano España, (2001), p. 10. «La gestión de Calidad total es una estrategia de gestión cuyo objetivo es que la organización satisfaga de una manera equilibrada las necesidades y expectativas de sus clientes, tanto a los que compran sus productos o servicios, como a los que trabajan en la empresa, así como los accionistas o la sociedad en general y todo ello respetando el entorno



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*movilización permanente de todos los recursos para mejorar todos los aspectos de una organización, la calidad de los bienes y servicios prestados, la satisfacción de sus grupos de interés y su integración con el medio ambiente.»*

Esta calidad, no preceptiva sino voluntaria, de la que hablan los modelos de gestión la encontramos en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Su Capítulo I, nos descubre ese contenido finalista de las herramientas:

*«una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano y, b. Una gestión pública para resultados».*

En el sentido propuesto, los beneficios son evidentes: desde un elemento facilitador del cambio cultural de sustitución de una burocracia en exceso garantista y despreocupada de la atención al ciudadano y a los grupos de interés, que planifica sus actividades, racionaliza, simplifica y normaliza los procedimientos, que los somete a control de resultados y revisa favoreciendo la mejora continua, mediante el análisis de desviaciones y realización de acciones preventivas y correctoras; hasta la mayor motivación de los empleados mediante el trabajo en equipo, la asunción de responsabilidades y compromisos, y la escucha activa de las partes interesadas. Con todo ello se pretende conseguir una ventaja competitiva frente a otras Administraciones, y pese a que, en la mayoría de los casos, los ciudadanos

---

*medioambiental y colaborando en su desarrollo. La Calidad Total es, por tanto, una filosofía, una opción de vida, una estrategia, un estilo de gestión.»*



son «clientes cautivos» sin posibilidad de elección alternativa de servicios, no es baladí la opinión que éstos tienen de su Ayuntamiento, por ejemplo, frente a otras Entidades próximas, y tampoco es una cuestión menor, la de poseer una maquinaria administrativa mejor dispuesta para captar los fondos NGEU, frente a otras de similares características.

Después de esta breve introducción, referida a la calidad de servicio en general, montada la infraestructura, mediante este «intangibile» que nos predispone a la adquisición de obras, suministros y servicios de gran calidad como objetivo, es momento de centrarnos en la herramienta de la contratación pública, cuyos aspectos cualitativos no tienen por qué suponer un mayor gasto, ni cuestionar el fundamento del principio de eficiencia exigible en toda contratación pública (GIMENO, 2018)<sup>20</sup>

**¿Pero cómo incluimos calidad en la contratación pública?, (GONZÁLEZ, 2021)<sup>21</sup>, la concreción afecta a aspectos exógenos al proceso de licitación** nos dice el autor (la negrita es nuestra), refiriéndose a

---

<sup>20</sup> GIMENO FELIU, J.M., «50 criterios de calidad y excelencia para la prestación del servicio, que aportan valor en la Contratación Pública». Club Excelencia en Gestión. noviembre de 2018. Señala el autor que «*el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos de calidad en la prestación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos [...]*»

<sup>21</sup> GONZÁLEZ, J.V., acceso web visitado el día 31 de marzo de 2022, en: <https://www.globalpoliticsandlaw.com/2021/09/24/calidad-contratacion-publica/>



la calidad de la organización que adjudica el contrato, entrando en juego el precio y las condiciones de prestación, bajo el criterio de obtener más valor por el dinero invertido. Y aunque la calidad manifiesta su utilidad en el momento de la planificación y diseño del contrato, en la admisión de licitadores, en la fijación de las especificaciones técnicas, y en la ejecución y revisión de la experiencia obtenida; es en la fase de adjudicación, mediante la concreción del binomio calidad-precio, donde causa un mayor impacto.

La calidad, considerada en su concepción clásica (valor intrínseco o por sí mismo) o finalista (capacidad para satisfacer unas necesidades, específicas del contrato o relacionadas con él) no puede desligarse del precio que la modula y le da proporcionalidad, estableciéndose una relación directa entre la graduación de calidad del objeto del contrato y el precio pagado por la misma, sin desechar otras amplias combinaciones que, por posicionamiento en el mercado, economías de escala, estocaje, transporte, cercanía al lugar de producción, etc., los operadores económicos estén en condiciones de ofrecer mejores y más baratos productos y servicios. No es lo habitual. Cuando se les pregunta a las PYMES cómo pueden competir con los grandes operadores económicos, responden que en calidad, y cuando ésta no interesa tanto al órgano de contratación y, en consecuencia, no se valora suficientemente, fijando una mayor ponderación en el precio, desaparecen de la escena y con ellos la mejor calidad productiva, comercializadora o de prestación.

A otros sistemas de retribución de los contratos, como los incentivos a una mejor ejecución, se refiere GIMENO, poniendo como ejemplo el sistema de retribución



vinculado, en el ámbito sanitario, al criterio de *Value-Based Health Care* (medir las cosas correctas), que supone la sustitución del pago por volumen por el modelo del «pago en salud por resultado conseguido», para ayudar a obtener una mayor calidad en prestaciones sensibles<sup>22</sup>. En realidad, consiste en asegurar que una compra resulta de una combinación de eficiencia, eficacia y economía (GARCÍA, 2021)<sup>23</sup>, basada en competencia e innovación.

De todo ello se deduce que, si pretendemos esa «gran calidad», deberemos hacer un esfuerzo adicional en ponderar a la baja el criterio precio, para que la «batalla» de la concurrencia se libere en el campo de la calidad, sin los típicos riesgos inducidos-ocultos por ofertas que esconden la necesidad de obtener un contrato con la expectativa de que será modificado, o incumplimientos de normativas sociales, laborales o medioambientales (PALACÍN, 2019)<sup>24</sup>. Pero cuidado, la distinta solvencia de

---

<sup>22</sup> GIMENO FELIU, J.M., «La compra pública de medicamentos: hacia el necesario equilibrio entre calidad de la prestación asistencial y sostenibilidad financiera del sistema» en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 202, 2019, págs. 325-340.

<sup>23</sup> GARCÍA MOLINERO, A., «La mejora del «value for money» en las compras públicas, algunas propuestas», acceso web visitado el 2 de abril de 2022: <https://reflexionesdeuninterventor.com/2020/06/05/la-mejora-del-value-for-money-en-las-compras-publicas-algunas-propuestas/>

<sup>24</sup> PALACÍN SÁENZ, B., «La eficiencia en el gasto público y su relación con las características sociales, medioambientales y de innovación de los contratos» del libro *Guía de integridad en la contratación pública local*, , Bloque II, Cap. III, coordinación



las empresas, tanto técnica como económica, asociada a la pericia de los equipos que ejecutarán el contrato, así como la capacidad de innovar, su posición en el mercado y aprovechamiento de infraestructuras, puede revelarse como un elemento de óptimo rendimiento para la prestación a contratar, propiciando ofertas de gran calidad a precios muy competitivos. De ahí el rendimiento comparado de las ofertas, requerido en el considerando 92 de la Directiva 2014/24/UE, inseparablemente unido a los criterios de adjudicación y su vinculación al objeto del contrato. El rendimiento comparado de las ofertas, combina criterios y ponderaciones previamente diseñados por el órgano de contratación y son directamente responsables de la obtención de la oferta más ventajosa en calidad-precio, según la competencia e innovación de las empresas concurrentes a la licitación. Las denominadas por LÓPEZ, J. y GADEA, A.<sup>25</sup> *tres E* (economía, eficiencia y eficacia), óptimamente combinadas, como señala GARCÍA, han de servir a este propósito, y para ello, la variable precio (economía), fruto de la reducción del coste de los recursos empleados, tendrá en cada caso, en cada contrato, una ponderación adecuada que no ponga en riesgo los estándares de calidad requeridos, de los que el value-for-money, no es sino una variable de rendimiento (eficiencia) de la prestación.

Finalmente, que el programático artículo primero de la LCSP 2017, sostenga el convencimiento de que la

---

CAMPOS ACUÑA, C., FEMP. Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana, 2019, pág. 82.

<sup>25</sup> LÓPEZ, J. y GADEA, A., «Una nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno», IVAP, 2001. Pág. 25.



incorporación de criterios sociales y medioambientales, proporciona una mejor relación calidad-precio, y pese a la falta de evidencias (PALACÍN, 2022)<sup>26</sup>, nos conduce a la búsqueda de la calidad de servicio, en aspectos exógenos, aunque vinculados al objeto del contrato, tales como la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero, el empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética, las fuentes renovables, el mantenimiento de los recursos naturales, o las finalidades sociales, entre otras, de fomento de la integración social de personas con discapacidad, desfavorecidas o en riesgo de exclusión social, la igualdad entre mujeres y hombres, el fomento de la contratación femenina, la mejora de las condiciones salariales y laborales, la estabilidad en el empleo, la formación, la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social, el comercio justo, y la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato.

Una vez más **este intangible, constituido por el binomio calidad-precio, hay que buscarlo, como dice GONZÁLEZ, en la calidad de la organización y en la profesionalización de los gestores** (la negrita es nuestra), especialmente en el diseño del contrato, conociendo bien el mercado, la combinación de las *tres E*, y la consideración de los aspectos sociales y ambientales que pueden introducirse en el contrato. Y esto, no lo encontramos siguiendo el articulado de la LCSP 2017, ni el de sus normas de desarrollo.

---

<sup>26</sup> PALACÍN SÁENZ, B., *A la responsabilidad social por la Contratación Pública*, Boletín Oficial del Estado, Colección Derecho Administrativo, 2022, pág. 581.



## **2.4 El control de ejecución no formal.**

Seguimos desgranando el conjunto de intangibles asociados a la contratación pública que, sin formar parte de su contenido normativo, estrictamente considerado, nos ayudan a obtener unos servicios de calidad, marcando diferencias cualitativas entre los órganos de contratación, que siguen un mismo procedimiento, el administrativo de la compra pública.

Como sabemos, no existen requisitos precisos, mucho menos claros, para el ejercicio de la función de supervisión, lo que de suyo genera una importante área de mejora en esta función, al incrementar ineficiencias y costes intolerables, especialmente derivados de la falta de atención de los aspectos estratégicos del contrato, como los beneficios sociales y medioambientales comprometidos. Realidad que tiene origen en la falta de una auténtica responsabilidad social, cuya causa cercana se encuentra en la falta de profesionalización que caracteriza a la contratación pública.

El control, en su concepción formal, deja entreverse en el artículo primero de la LCSP 2017, ligado al gasto público y persigue el objetivo de la eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, aunque no se relaciona todavía con la ejecución del contrato. Y, sin embargo, la eficiencia, al margen del control financiero interno y el realizado por los órganos de control externo, requiere de un eficaz control de ejecución material de las prestaciones por el responsable del contrato, el director de la obra, o la Unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato,



resultando rentable por la mejor adecuación entre el precio pagado y la prestación obtenida, sin los «desperdicios» típicos de una confiabilidad a ciegas en el operador económico, contratista.

Rigor para no apartarse de lo contratado, funciones concretas, control material y formal (MARTÍNEZ, 2016)<sup>27</sup>, diseño de mecanismos de control (SOLORZANO, NAVÍO Y CONTRERAS, 2015)<sup>28</sup>, límites a la actuación inspectora (ORTEGA, 2014)<sup>29</sup> y control de objetivos primarios y estratégicos (GORDO, 2021)<sup>30</sup>, sin control, no hay competencia real, sino «meros juegos de artificio» (GALLEGO CÓRCOLES, 2017)<sup>31</sup>; son requisitos demandados por la doctrina sobre un eficiente control de la fase de ejecución de las prestaciones.

La importancia de la función de control ha sido puesta de manifiesto también por el Tribunal de Cuentas

---

<sup>27</sup> MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., *Contratación pública y transparencia. Medidas prácticas para atajar la corrupción en el marco de la nueva regulación*, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer 2016. Pág. 298.

<sup>28</sup> SOLORZANO GARCÍA, NAVÍO MARCO, & CONTRERAS COMECHE, 2015, *Real Nueva Época*. Núm. 4, julio-diciembre de 2015.

<sup>29</sup> ORTEGA OLIVENCIA, Luis, «El coste de los servicios públicos locales». *El Consultor* 5-2014, Wolters Kluwer, pág. 5.

<sup>30</sup> GORDO CANO, D., *Contratación Administrativa Práctica* nº 171, enero-febrero 2021.

<sup>31</sup> GALLEGO CÓRCOLES, I., «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública», *Documentación Administrativa*, núm. 4, enero - diciembre 2017, págs. 92-113.



Europeo<sup>32</sup>, sobre la posibilidad de realizar controles o auditorías; la Comisión Europea<sup>33</sup>, criticando la falta de un órgano independiente encargado de garantizar la eficacia y el cumplimiento legal en la contratación pública; el Consejo de Europa<sup>34</sup>, interesando la mejora de los mecanismos de control en los procedimientos de contratación pública en todos los niveles de gobierno; los órganos de control externo, diciendo que sería recomendable un mayor seguimiento de la ejecución de los contratos y del cumplimiento de los plazos<sup>35</sup>, o que la figura del responsable del contrato está muy poco utilizada de cara a comprobar la plena satisfacción de las necesidades y reportar al órgano de contratación criterios para la mejora en futuras contrataciones<sup>36</sup>; y la OIReScon<sup>37</sup>, considerando que la ejecución del contrato

---

<sup>32</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *Condiciones Generales de los Contratos de suministros, servicios y obras del Tribunal de Cuentas Europeo-Junio 2016*

<sup>33</sup> COMISIÓN EUROPEA, Brussels, 27.7.2016, Recomendación (14)

<sup>34</sup> COM (2018) 408/3, Recomendación del Consejo. Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España.

<sup>35</sup> Tribunal de Cuentas, «Informe de fiscalización de la contratación realizada por los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado y sus Organismos dependientes durante el ejercicio 2013»

<sup>36</sup> Informe de fiscalización de la actividad contractual de la Administración y del resto de Entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón, incluidas en el ámbito subjetivo de la ley 30/2007, de 30 de octubre, ejercicio 2011.

<sup>37</sup> OIReScon. Informe anual de supervisión de la Contratación Pública de España (Diciembre 2019)



es la fase en la «*que tradicionalmente ha existido menos acento en estudio, seguimiento y control, sin perjuicio del control económico presupuestario ejercido por las intervenciones y órganos responsables que conlleva la ejecución del presupuesto.*»

Esta afirmación de la OIREscon resume con precisión el tipo de control, no formal, que da título a este apartado, y explica por qué no es suficiente la supervisión reglada atribuida a los órganos de control interno y externo, reclamándose la necesidad de acometer actuaciones que vayan más allá de la mera comprobación de un acta de recepción y de su factura (GARCÍA, 2019)<sup>38</sup>. Se necesitan reformas en la función de supervisión que conducen a una revisión del modelo mayoritario de control existente, de órgano unipersonal dedicado en la mayoría de los casos a la realización de un control muy formal, documental, pero lejos de una comprobación material, especialmente referida a los beneficios sociales comprometidos en el contrato.

De los diferentes modelos organizativos estudiados (DONCEL, 2020)<sup>39</sup> sobre la creación de unidades de supervisión estable, desempeñadas por empleados

---

<sup>38</sup> GARCÍA MOLINERO, A., «Sobre el control de la fase de ejecución de los contratos públicos: evasión o responsabilidad!», acceso web visitado el día 1 de abril de 2022 en: <https://reflexionesdeuninterventor.wordpress.com/2019/11/25/sobre-el-control-de-la-fase-de-ejecucion-de-los-contratos-publicos-evasion-o-responsabilidad/>

<sup>39</sup> DONCEL RODRÍGUEZ, C., *Código de Buenas Prácticas en Contratación*, (FEMP), 2020, págs. 171-182.



públicos especializados, que desarrollan mecanismos de evaluación; puede extraerse un conjunto de funciones que apoyan el plus prestacional en materia de control de ejecución que perseguimos. En este sentido, como complemento de las funciones atribuidas a los responsables de contrato en los pliegos tipo, en Instrucciones o protocolos, pueden definirse las siguientes:

- Colaborar en la fase de diseño del contrato, aportando conocimientos técnicos para valorar la oportunidad y necesidad de la contratación, así como la inclusión de cláusulas sociales, ambientales o de innovación.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el PCAP u ofertadas por el adjudicatario en su proposición, de tipo estratégico, relacionadas con beneficios sociales y medioambientales.
- Recepcionar los documentos que justifican el cumplimiento de las obligaciones.
- Colaborar con el Responsable del Contrato en la solución de incidencias, interpretaciones, modificaciones y prórrogas de los contratos relacionadas con el cumplimiento de las citadas obligaciones.
- Alertar al órgano de contratación de potenciales incumplimientos del contrato verificados mediante los controles preventivos que lleve a cabo.
- Proponer al órgano de contratación las acciones correctoras precisas para subsanar las



desviaciones observadas en el cumplimiento de las obligaciones del contratista.

El aumento de los recursos dedicados a la supervisión se justifica por los ahorros derivados de una contratación de calidad y también eficiente, que proyecta sus efectos sobre la ausencia de modificados no justificados, mayor calidad prestacional, derivada de los compromisos tal y como han sido pactados, mayor número de usuarios atendidos, en su caso, menos reclamaciones, mayor motivación de los trabajadores al servicio del contrato, hitos reputacionales de carácter social por la creación de empleo indirecto para los más vulnerables y eliminación de los impactos que en el medio ambiente tiene el consumo de bienes y servicios, etc. Pero esta ecuación entre costes y beneficios o ahorros procedentes de la supervisión, es difícil de cuantificar. La falta de evaluación de la fase de ejecución de los contratos, nos lleva a establecer una mera presunción a favor de la creación de esta estructura autofinanciada, si bien, susceptible de demostración, mediante comparación de contratos similares en diferentes períodos, con y sin estructura de supervisión.

## **2.5 Profesionalización de los gestores de la contratación pública**

Que las administraciones públicas necesitan personas con vocación de servicio, no es una novedad, aunque el cambio y la mejora transformadora de las mismas depende igualmente de las actitudes, del liderazgo y de no acomodarse *«en un nicho ambiental que condiciona*



*su comportamiento futuro y al que ha de adaptar sus intenciones iniciales» (NIETO, 1988)<sup>40</sup>*

Pero este cambio no ocurrirá por la propia inercia de los entes públicos, sino que requiere, en primer lugar, atraer a los profesionales que se necesitan, estimularlos para el cumplimiento eficiente de sus funciones, proporcionar la formación adecuada, también su promoción, y facilitar una gestión ágil y flexible del personal, capaz de adaptarse a un entorno cambiante, condicionado por las necesidades de los ciudadanos. Así lo reconoce la exposición de motivos del EBEP, al considerar al personal como pieza clave para contar con unas administraciones adaptadas a las complejas exigencias sociales de nuestro tiempo, que debe responder a *«una nueva cultura de gestión de los servicios públicos en la línea de los principios inspiradores de la gobernanza, entendiendo ésta como el modo de gestión característico de nuestra era: principio de la apertura y la transparencia, de la participación, responsabilidad, eficacia y coherencia»<sup>41</sup>*. La norma estatutaria básica tiene como finalidad la de mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la administración, y ésta podrá cumplir las funciones que le son propias si las personas que en ella trabajan lo hacen desde el compromiso con el servicio al interés general (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013)<sup>42</sup>. Tarea,

---

<sup>40</sup> NIETO, A., *La Organización del Desgobierno*. Ed. ARIEL, S.A., 4ª edición 1984. Pág. 107

<sup>41</sup> Introducción del Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005.

<sup>42</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. *El derecho a una buena administración para los ciudadanos*. INAP, Netbiblo, S.L. 2013. Pág. 18



por otra parte, nada fácil, debido a los procesos selectivos de tipo memorístico, en los que algunas competencias actitudinales están ausentes, a que tampoco se ha producido una auténtica involucración de las personas en la gestión, de modo que se sientan partícipes de los procesos y, por último, a que algunos requerimientos sociales van más allá de las competencias profesionales y generan desprotección e impotencia (SERRANO, 2013)<sup>43</sup>

La manera de «apuntalar» el compromiso de los gestores es la profesionalización del empleo público, que responda a las competencias y valores de eficiencia, transparencia, integridad, y calidad, para acortar el *gap* existente entre expectativa y satisfacción de los ciudadanos. La calidad, como bien dice el epígrafe 32 de la Carta Iberoamericana de Calidad, *«la construyen las personas, y el éxito de una Administración Pública depende del conocimiento, habilidades, creatividad innovadora, motivación y compromiso de sus autoridades, directivos y demás funcionarios públicos»*

Todos los modelos de gestión de la calidad, entre ellos los ya citados, ISO y E.F.Q.M., se refieren a organizaciones excelentes que valoran a las personas, las integran y crean una cultura que permite lograr los objetivos personales y de la organización, incentivando su compromiso. Con ello se consigue atraer, desarrollar y retener el talento necesario para satisfacer sus necesidades, secuencia que nos recuerda la introducida en el EBEP, de atraer, motivar y retener a los empleados

---

<sup>43</sup> SERRANO CANÓN, M. «Calidad instrumento facilitador del cambio en las Administraciones Públicas». Ayuntamiento de Málaga, (2013)



públicos, como garantía de la prestación de servicios de calidad, respecto de los que la contratación pública es un instrumento que activan profesionales de diferentes áreas del conocimiento.

Sabemos que la contratación pública se ha vuelto poliédrica, por la necesidad de especialización, laboral, económica, social, jurídica y medioambiental, pero también en el ámbito de la planificación estratégica, la gestión de proyectos y riesgos (GIMENO, 2018)<sup>44</sup> principales basamentos todos ellos de la preparación, adjudicación y ejecución del contrato, necesarios para la obtención de los mejores resultados, acordes con las necesidades y expectativas ciudadanas y fines institucionales.

Se precisa, por tanto, analizar las necesidades profesionales desde las distintas fases del proceso (GONZÁLEZ, 2017)<sup>45</sup>. El gestor de la contratación pública, viene a ser un Director de la contratación, y además de sus funciones tradicionales, debe asumir la planificación, la gestión de proyectos, la evaluación y gestión de riesgos, etc. (SANMARTÍN, 2011)<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> GIMENO FELIU, J. M., *50 criterios de calidad y excelencia para la prestación del servicio, que aportan valor en la Contratación Pública*, Club Excelencia en Gestión, noviembre de 2018, pág. 10.

<sup>45</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, L., «El problema de los defectos e irregularidades en el procedimiento de contratación pública en España» *Contratación Administrativa Práctica*, nº 148, 2017. Pág. 4.

<sup>46</sup> SANMARTÍN MORA, M.A., «El reto pendiente. Hacia la profesionalización de los gestores de la contratación pública»,



La OCDE, en el documento «Integridad en la contratación pública»<sup>47</sup>, de 2009, desafío 2: «Cómo convertir la contratación pública en una profesión estratégica», expresa que *«la contratación pública es un factor significativo para gestionar correctamente los recursos públicos y, por ello, deberían considerarse como una profesión estratégica y no sólo como una función administrativa [...]»* Esta profesión, añade, desempeña una función central en la prevención de la mala gestión, minimizando las posibilidades de corrupción en el uso de los fondos públicos. El responsable de la contratación, a los que el estudio denomina, «gestores contractuales», deben poseer nuevos conocimientos, complementarios de los tradicionales, que abarquen la gestión de proyectos y aptitudes de gestión de riesgos, ante mercados globalizados y, en muchos casos, inestables. Visión que refuerza el organismo en la Recomendación de 2015<sup>48</sup>, sobre contratación pública, en la que insta a sus Estados miembros a disponer de un personal dedicado a la contratación pública, con capacidad de aportar en este ámbito la debida rentabilidad, lo que traduce en un alto nivel de capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito, así como el

---

Observatorio de Contratación Pública. Acceso web visitado el 5 de abril de 2022:

<https://obcp.es/opiniones/el-reto-pendiente-hacia-la-profesionalizacion-de-los-gestores-de-la-contratacion-publica>

<sup>47</sup> Acceso Web visitado el día 5 de abril de 2022, <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/38947794.pdf>

<sup>48</sup> Acceso Web visitado el día 5 de abril de 2022, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>



fomento de la colaboración con Universidades, think tanks o centros políticos, a fin de mejorar las capacidades y competencias.

Por su parte, la Comisión Europea, en su Recomendación 2017/1805, de 3 de octubre, sobre la profesionalización de la contratación pública, se refiere a una política eficaz de profesionalización en torno a los objetivos de lograr respaldo político, mejorar la formación y la carrera de los profesionales de la contratación pública y proporcionar herramientas y metodologías de apoyo a la práctica profesional. Y el Manifiesto por una compra pública responsable<sup>49</sup>, solicita de los poderes adjudicadores una adecuada gestión del cambio que permita garantizar la profesionalización de los compradores públicos.

Ya en nuestro derecho interno, el art. 334 de la LCSP 2017, relativo a la Estrategia Nacional de Contratación Pública, documento que ha de aprobar la OIREscon, se refiere a la promoción de la profesionalización, mediante actuaciones de formación del personal del sector público que participa en los procesos de contratación, en el marco de un plan específico.

Sin embargo, la realidad, una vez más, se muestra tozuda, y pese a la relevancia que la profesionalización de los gestores tiene para apuntalar su compromiso con la calidad de servicio, se detectan importantes áreas de mejora. Así, la Comisión Europea<sup>50</sup>, nos indica que el

---

<sup>49</sup> Carta de Zaragoza: Manifiesto por una compra pública responsable. Acceso web visitado el día 5 de abril de 2022 en: <https://www.obcp.es/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable>

<sup>50</sup> Véase la Comunicación de la Comisión Europea, «Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para



bajo nivel de profesionalización de los compradores públicos, constituye un problema sistémico en muchos estados miembros, siendo de vital importancia la mejora de las competencias en todas las etapas del proceso, incluidas las competencias electrónicas y estratégicas, que requieren del conocimiento de los mercados y herramientas innovadoras

La propia OIREscon, en su informe anual de 2021, detecta: una generalizada ausencia itinerarios de especialización, la formación impartida, pese al esfuerzo llevado a cabo, se muestra insuficiente para cubrir las necesidades demandadas, los temas incluidos en los temarios de acceso al empleo público son irrelevantes en número, y aconseja: la revisión de la programación de la actividad formativa para abordar las necesidades existentes, el refuerzo de la formación especializada para permitir la creación de itinerarios acordes a la complejidad de la materia, establecer en los cursos selectivos de acceso al empleo público, una formación específica en el ámbito contractual con alto contenido práctico, y aumentar el contenido de los temas sobre contratación pública en las pruebas selectivas de acceso a la Administración Pública.

Relevante factor el de la profesionalidad en el conjunto de intangibles de la contratación pública, capaz de

---

Europa», de 3 de octubre de 2017, COM(2017) 572 final. Según un estudio (Bandiera, Prat, Valletti, 2008), la falta de competencias profesionales en el ámbito de la contratación es un problema incluso más importante que la corrupción: el 83 % de los recursos malgastados en adquisiciones públicas es consecuencia de la falta de profesionalización y de incentivos y solamente el 17 % se debe a la corrupción.



marcar la diferencia entre los órganos de contratación para conseguir la mejora de la calidad de servicio, obteniendo bienes y servicios que acreditan una eficiente utilización de los recursos públicos, y un mayor valor por el mismo precio, sin variar un ápice el procedimiento administrativo.

## **2.6 Innovación del proceso, sometido a mejora continua.**

Cuando nos referimos a la excelencia en la gestión pública, necesariamente hemos de citar conceptos tales como añadir valor para los ciudadanos, transformando sus necesidades y expectativas en prestaciones y servicios útiles, sostenibles y competitivos, el desarrollo de la capacidad de la organización mediante la simplificación de los procesos, la racionalización y planificación, la creatividad y la innovación como fórmula para mejorar las herramientas existentes, liderar con visión e integridad, promoviendo la profesionalización de los gestores, mejorar el desempeño de los empleados, su neutralidad y objetividad, gestionar con agilidad las actividades, la dirección por objetivos, datos e indicadores, la gestión por competencias, y mantener en el tiempo los resultados sobresalientes.

La Comisión Europea insiste en el espíritu de la mejora continua aplicada a la innovación del sector público, sugiriendo la utilización de modelos de gestión de la calidad, sobre la base de realizar ajustes continuos derivados de la evaluación de la calidad de servicio.

Fijémonos en la innovación, la Administración necesita innovar porque las necesidades de los ciudadanos a los



que se dirige, son cambiantes y se suceden con rapidez. Y para hacer frente a las mismas, la innovación ofrece nuevas herramientas para acercar los servicios públicos a los ciudadanos que interaccionan en el diseño y mejora, reduciendo plazos y cargas administrativas, en mejores condiciones de seguridad (CAMPOS, 2018)<sup>51</sup>. Podríamos decir que la innovación en la Administración Pública representa un oximorón, aunque lejos de ser una contradicción, Administración e innovación son elementos que se complementan (RAMIÓ y SALVADOR, 2018)<sup>52</sup>. Ambos autores consideran que las Administraciones innovan «*casi siempre*», teniendo en cuenta las políticas públicas cambiantes que despliegan, producto de la atención a una sociedad compleja que presiona constantemente.

En ningún caso debe confundirse innovación con la implementación, únicamente, de sistemas tecnológicos que sustituyen, sin mayores análisis, los procedimientos mecánicos soportados en papel. Antes bien, la innovación debe ser tecnológica, sobre la base de la reingeniería de los procesos, y también organizativa (GIMENO, 2021)<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> CAMPOS ACUÑA, C., «Verdades y mentiras sobre la innovación en la Administración Pública», *El Consultor de los Ayuntamientos*, mayo 2018, pág. 3.

<sup>52</sup> RAMIÓ MATAS, C. y SALVADOR SERNA, M., *El Consultor de los Ayuntamientos*. Ed. Especial, mayo 2018, Pág. 6.

<sup>53</sup> GIMENO FELIÚ, J.M., «Los fondos «Next Generation como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal», *Revista española de Derecho Administrativo* 214, Julio-Septiembre 2021, págs. 39-74.



El motor de innovación propulsado por las Administraciones Públicas, despliega sus efectos en los ámbitos social, económico, educativo, medioambiental y sanitario y se apoya en las herramientas de la contratación pública como medio para incentivar determinados comportamientos de los operadores económicos, para fomentar una sociedad más justa, un medio ambiente mejor, una mayor calidad en el empleo de las personas más vulnerables, la igualdad de género, y la mejora de las condiciones laborales y salariales; es decir un crecimiento económico sostenible. En definitiva, la innovación desempeña un papel clave en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios, respondiendo a desafíos fundamentales para la sociedad, como nos dice el considerando 47 de la Directiva 2014/24/UE. En su artículo 2.1. «Definiciones», apartado 22:

*«introducción de un producto, servicio o proceso nuevos o significativamente mejorados, que incluye, aunque no se limita a ellos, los procesos de producción, edificación o construcción, un nuevo método de comercialización o un nuevo método de organización de prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores, entre otros con el objetivo de ayudar a resolver desafíos de la sociedad o a apoyar la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.»*

La innovación, incide igualmente en la transformación de las ciudades. SINDE (2018)<sup>54</sup>, nos habla de cómo abordarla para construir un modelo basado en *«tecnología, sostenibilidad, integración e innovación [...]»*, atribuyéndoles la condición de motor del cambio, *«como un gran proceso de transformación cultural que*

---

<sup>54</sup> SINDE CANTORNA, S., *El Consultor de los Ayuntamientos* nº 3/2018. Marzo, Nº 3, págs. 3-9.



*permita la apropiación de tecnología para mejora de los servicios públicos [...]»*, introduciendo el concepto de mapa de demanda temprana, útil para orientar al mercado sobre las necesidades de las entidades contratantes.

Finalmente, interesa resaltar en este apartado el papel de la innovación del proceso de gestión de la contratación pública, claramente diferenciado del procedimiento específico de asociación para la innovación, introducido en la LCSP 2017, para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores, para su posterior adquisición por la Administración. Lo que aquí queremos destacar es la necesidad de someter continuamente a revisión los intangibles que analizamos, sobre la base de la secuencia planificar-hacer-verificar-actuar. Para ello se precisan acciones de anticipación del corto y medio plazo en la ejecutoria de la contratación pública, llevar a cabo los procedimientos bajo las mejores prácticas que nos ayuden a conseguir la óptima calidad-precio de las prestaciones a contratar, fijar indicadores cuantitativos y cualitativos y medir para obtener evidencias de las actuaciones (ajustes expectativa-percepción) y, por último, revisar para mejorar continuamente la experiencia de los gestores.

## **2.7 Medición de impactos**

Si como decíamos en la introducción de este Capítulo, una vez descubiertas las áreas de mejora del proceso de contratación, cabía pensar en las acciones correctoras,



sin necesidad de esperar a unas mejoras regulatorias que no llegan o no aseguran su utilidad, y proponíamos complementarlas mediante paradigmas relativos a la planificación, la calidad de servicio, el control de ejecución, la profesionalización de los gestores o la innovación, augurando un nuevo escenario de superación de una estricta visión jurídico-formal de la contratación pública; llega el momento de referirnos a la medición de impactos sobre los que construir la revisión continua de los procedimientos para adaptarlos a los cambiantes fines institucionales.

Para que la compra pública socialmente responsable cale en los contratos, para que la participación de las PYMES en la contratación pública sea un hecho, para que la innovación pública en general, y en particular en la contratación, se comporte como cabeza tractora de múltiples sinergias del mercado, alimentadas mediante el fomento público como técnica de intervención administrativa; para todo ello es preciso incorporar mediciones de impacto, a fin de garantizar su cumplimiento, la transparencia y rendición de cuentas (Carta de Zaragoza).

La La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en su epígrafe 26, señala:

*«que todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones».*

Pero veamos qué es esto de la medición de impacto. Siguiendo a DÍAZ PULIDO, *«la evaluación de impacto consiste en aislar [y medir] los efectos del programa público (Henry, 2010)»*, como por ejemplo, la mejora de



la empleabilidad de las mujeres en los sectores de actividad en los que se encuentra subrepresentada. Se trata de un indicador, el de impacto, indirecto, dependiente de otros relevantes que lo integran, como son el número de mujeres que en un año han encontrado trabajo en el sector de la construcción, en trabajos operativos, o las que han incrementado, en ese mismo tiempo, su jornada de trabajo, pasando de tiempo parcial a tiempo completo, o las que han encontrado un mayor acomodo para la conciliación. Resulta importante destacar, a este efecto, la necesidad de efectuar mediciones reales, mediante revisión «in situ» del cumplimiento de los compromisos contractuales, ya sean cláusulas de género, utilización de productos respetuosos con el medio ambiente, la gestión de los residuos mediante la trazabilidad de las intervenciones de los diferentes agentes implicados, etc. Solo de este modo, garantizaremos las evidencias necesarias para tener una imagen fiel del impacto de las políticas.

En este momento, traigo a colación la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2013<sup>55</sup>, cuando dice:

*«sigue sin estar claro en qué medida las autoridades públicas han adoptado realmente las sucesivas modificaciones de la normativa europea en materia de contratación pública y qué impacto global se ha logrado en cuanto a la mejora del comportamiento social y*

---

<sup>55</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2013, sobre la responsabilidad social de las empresas: promover los intereses de la sociedad y un camino hacia la recuperación sostenible e integradora (2012/2097(INI)) (2016/C 024/07).



*medioambiental de las empresas y al impulso de la RSE; pide que se realicen más investigaciones y evaluaciones de impacto que se traduzcan en unas recomendaciones claras para ofrecer incentivos fácilmente comprensibles a las empresas; pide que esto incluya un análisis de la práctica, cada vez más habitual, de las empresas de incorporar cláusulas de RSE en sus propias adquisiciones privadas, es decir en contratos entre empresas, y pide que se determinen las buenas prácticas en este ámbito».*

El Parlamento Europeo, acaba solicitando más investigaciones y evaluaciones de impacto para que, sobre la base de los resultados obtenidos, se realicen recomendaciones claras para las empresas.

Sin la debida información, relevante y sistematizada, resulta difícil obtener la garantía y acierto de toda decisión administrativa, generando «desperdicios» de gestión que influirán directamente en la eficiencia de nuestras compras públicas. Por el contrario, una correcta medición, real, de las distintas fases del procedimiento administrativo de la contratación pública, mediante indicadores simples de rendimiento y satisfacción, o complejos de impacto, nos ayudarán a establecer hitos de cumplimiento y con ellos a mejorar continuamente el desempeño profesional de los gestores y de las compras públicas, por su mayor eficiencia.

Aunque hoy tengamos controladas las tareas, las condiciones y las reglas del juego varían, apareciendo nuevas necesidades de los ciudadanos o nuevos fines públicos que cumplir. Tal es el caso de los fondos Next Generation EU, cuyo sistema de gestión requiere del seguimiento de hitos y objetivos para los que es necesario medir; sin datos de los subproyectos no



pueden compilarse los de los proyectos generales y se pone en peligro la captación de los propios fondos por el Estado y por el resto de las Administraciones.

La medición, junto al seguimiento y control de la ejecución de los contratos, se torna en función necesaria si queremos alcanzar la eficiencia en la ejecución de las políticas públicas, lejos de su consideración pretérita de «folleto informativo», no sometida a control de terceros, europeos o estatales.

### **Capítulo 3. Conclusiones propositivas**

A modo de recapitulación se extraen a continuación las siguientes conclusiones propositivas, que no dejan de ser unas meras recomendaciones para la práctica, pensando en la mejora de la experiencia de los gestores de la contratación pública, desde una mirada peculiar, distinta, enfocada a lo que en este trabajo consideramos los intangibles de la contratación pública, como agentes no formales, no procedimentales, invisibles, ajenos a la regulación jurídica, pero absolutamente necesarios para conseguir la mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, ya sean destinados a la contratación pública, como es el caso de este trabajo, las acciones de fomento o los Convenios de colaboración.

1. El proceso de la contratación pública se erige como instrumento para conseguir eficiencia, actuando sobre aspectos intangibles que corresponden a la esfera de la cultura organizacional, las actitudes, el liderazgo institucional y los principios de buena gestión de las administraciones públicas.



2. Se detectan importantes áreas de mejora en el ámbito de la contratación pública, tales como la inseguridad jurídica de los gestores, la falta de planificación, la prevención contra el fraude y la corrupción, el predominio del criterio precio, el incumplimiento de la estructura de costes en los pliegos, la falta de profesionalización de los gestores, la falta de supervisión directa de la fase de ejecución, el fraccionamiento del contrato, la utilización indebida del contrato menor, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad, la incorrecta definición de los criterios de adjudicación, y las prestaciones sin cobertura contractual.
3. La opinión de los interesados cuenta para mejorar los procesos de compra pública, consiguiendo una mayor concurrencia de licitadores.
4. La planificación se erige como principio profesionalizante para la gestión del cambio, la innovación y el emprendimiento público. Su causa más importante reside en la anticipación, especialmente de las PYMES, para preparar las licitaciones en las que participarán, con mayores garantías, responsabilidad y mejores ofertas.
5. La calidad no puede desligarse del precio, que le da proporcionalidad, aunque éste puede modularse para que la «batalla» de la competitividad se libere en el campo de la calidad, sin perjuicio de lo que constituyen las propias fortalezas y oportunidades de las empresas, que las situarán, precios aparte, en mejores o peores condiciones que sus competidoras.
6. Se necesitan reformas en la función de supervisión, en la mayoría de los casos, limitada a un control muy



formal, pero alejada de la comprobación material de la prestación, especialmente en lo relativo a los beneficios sociales comprometidos en el contrato.

7. Atraer, motivar y retener a los gestores de la contratación pública, se erigen en acciones necesarias para incrementar su profesionalización y, por ende, la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la administración. La calidad de servicio la construyen las personas, y el éxito de las administraciones públicas depende del conocimiento, habilidades, innovación y compromiso de aquéllas. La de la contratación pública es una profesión estratégica y no solo una función administrativa. Sin embargo, el bajo nivel de profesionalización de los compradores públicos requiere de la mejora de sus competencias, electrónicas y estratégicas que, a su vez, necesitan del conocimiento de los mercados y de herramientas innovadoras.
8. La innovación no es solo tecnología, antes es reingeniería de procesos y de la organización. La innovación estudiada se refiere a la necesidad de someter continuamente a revisión los intangibles analizados sobre la base de la secuencia planificar-hacer-verificar-actuar, o lo que es lo mismo, anticipación en la ejecución de los contratos, óptima relación calidad-precio, fijación de indicadores, medir con la intención de reducir el «gap» expectativa-percepción, y revisar para mejorar la experiencia de los gestores.
9. Lo que no se mide, no se puede mejorar. La garantía en el acierto de toda decisión administrativa depende de la información de los datos, relevante y



sistematizada, evitando la generación de desperdicios de gestión que influyen en la eficiencia de las compras públicas.

10. Se precisan mediciones de impacto para que la compra pública socialmente responsable cale en los contratos, para que la participación de las PYMES sea real y efectiva, y para que la innovación haga de cabeza tractora de sinergias del mercado, a fin de garantizar su cumplimiento, la transparencia y la rendición de cuentas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CAMPOS ACUÑA, M.C., «Una proyección de futuro: Retos de las Entidades Locales ante el nuevo marco normativo y medidas para garantizar su cumplimiento», Capítulo 4. En AAVV del libro *El nuevo procedimiento administrativo Local tras la Ley 39/2015*, (coord. por CAMPOS, M.C.), Wolters Kluwer España, S.A. 1ª edic. (abril 2016).

CAMPOS ACUÑA, C., «Verdades y mentiras sobre la innovación en la Administración Pública», *El Consultor de los Ayuntamientos*, mayo 2018, pág. 3.

CANYELLES, J.M., *Revista de Contabilidad y Dirección*, 2011.

DONCEL RODRÍGUEZ, C., «El plan de mejora de contratación pública local. Una oportunidad para los pequeños y medianos municipios», *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2020. Marzo, Nº 3, 1 de marzo de 2020, Editorial Wolters Kluwer.

*Código de Buenas Prácticas en Contratación*, (FEMP), 2020, págs. 171-182.



GÁLLEGO CÓRCOLES, I., «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública», *Documentación Administrativa*, núm. 4, enero - diciembre 2017, págs. 92-113.

GARCÍA MOLINERO, A., «La mejora del «value for money» en las compras públicas, algunas propuestas», acceso web visitado el 2 de abril de 2022: <https://reflexionesdeuninterventor.com/2020/06/05/la-mejora-del-value-for-money-en-las-compras-publicas-algunas-propuestas/>

GIMENO FELIU, J.M., *50 criterios de calidad y excelencia para la prestación del servicio*, que aportan valor en la Contratación Pública, Club Excelencia en Gestión, noviembre de 2018, pág. 10.

- «La compra pública de medicamentos: hacia el necesario equilibrio entre calidad de la prestación asistencial y sostenibilidad financiera del sistema» en la Revista Española de Derecho Administrativo núm. 202, 2019, págs. 325-340.
- «Los fondos «Next Generation como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal», *Revista española de Derecho Administrativo* 214, Julio-Septiembre 2021, págs. 39-74.

GONZÁLEZ, L., «El problema de los defectos e irregularidades en el procedimiento de contratación pública en España» *Contratación Administrativa Práctica*, nº 148, 2017. Pág. 4.

GONZÁLEZ, J.V., acceso web visitado el día 31 de marzo de 2022, en:



<https://www.globalpoliticsandlaw.com/2021/09/24/calidad-contratacion-publica/>

GORDO CANO, D., *Contratación Administrativa Práctica* nº 171, enero-febrero 2021.

JUANES, B., BLANCO, J. *El Gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública*. Gálgano España, Consultores de Dirección. Gálgano España, (2001), p. 10.

LÓPEZ, J. y GADEA, A., «Una nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno», *IVAP*, 2001. Pág. 25.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., *Contratación pública y transparencia. Medidas prácticas para atajar la corrupción en el marco de la nueva regulación*, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer 2016. Pág. 298.

«Medidas para facilitar a las PYMEs la participación en la contratación pública», *Contratación Administrativa Práctica* nº 153, enero-febrero 2018, Nº 153, 1 de enero de 2018, Editorial Wolters Kluwer.

MORENO MOLINA, J.A. «La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano: una excelente manifestación del derecho fundamental a la buena Administración». *Actualidad Administrativa*, núm. 3, (marzo de 2014).

NIETO, A., *La Organización del Desgobierno*. Ed. ARIEL, S.A., 4ª edición 1984. Pág. 107

ORTEGA OLIVENCIA, L., «El coste de los servicios públicos locales». *El Consultor* 5-2014, Wolters Kluwer, pág. 5.



PALACÍN SÁENZ, B., *A la responsabilidad social por la Contratación Pública*, Boletín Oficial del Estado, Colección Derecho Administrativo, 2022, pág. 581.

- «La eficiencia en el gasto público y su relación con las características sociales, medioambientales y de innovación de los contratos» del libro *Guía de integridad en la contratación pública local*, Bloque II, Cap. III, coordinación CAMPOS ACUÑA, M.C., FEMP, 2019, pág. 82.
- «La calidad como herramienta para conseguir un modelo eficiente de gestión pública, socialmente responsable», Cap. I. del libro *Calidad, transparencia y ética pública*. Director PINTOS SANTIAGO, Jaime. Colección Monografías. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera ed. 2017. Págs. 29-88

RAMÍO MATAS, C. y SALVADOR SERNA, M., *El Consultor de los Ayuntamientos*. Ed. Especial, mayo 2018, Pág. 6.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., *El derecho a una buena administración para los ciudadanos*. INAP, Netbiblo, S.L. 2013. Pág. 18

SERRANO CANÓN, M., «Calidad instrumento facilitador del cambio en las Administraciones Públicas». Ayuntamiento de Málaga, (2013)

SINDE CANTORNA, S., *El Consultor de los Ayuntamientos* nº 3/2018. Marzo, Nº 3, págs. 3-9.

SOLORZANO GARCÍA, NAVÍO MARCO, & CONTRERAS COMECHE, 2015, *Real Nueva Época*. Núm. 4, julio-diciembre de 2015.