





## El Consello de Contas. Un proyecto de colaboración para la construcción de una política de integridad

**Constantino Carreiras Souto**

Conselleiro Área de Cuenta General  
Consello de Contas de Galicia

**Resumen:** Entre las competencias en materia de prevención asumidas por el Consello de Contas destaca la de colaborar en la implementación de instrumentos de prevención e integridad. Se ejecutó como un proyecto de colaboración poniendo a disposición del sector público autonómico herramientas y sobre todo conocimiento derivado de la experiencia como órgano de control. Se diseña una estrategia, se definen objetivos y se capacita al personal.

Como todo proyecto exigió de trabajo conjunto. Se innovó en procedimientos que difieren de los fiscalizadores, respetando la independencia en la actuación. Se aportaron propuestas con rigor técnico acompañando en el proceso de su implantación.

La experiencia nos ha demostrado que nuestra función fiscalizadora es irrenunciable y a ella debemos dedicar la mayor parte de nuestros esfuerzos, pero hemos aprendido que el propósito de esta nueva función de promover un sistema de prevención frente a la corrupción, es posible y más necesaria que nunca. Buscamos en nuestra función nuclear los resortes para actuar y alcanzar los resultados que se describen en el presente artículo.

**Abstract:** Among the prevention functions assumed by the Consello de Contas is collaborate in the implementation of prevention and integrity instruments. It was carried out as a collaborative project, making tools and especially knowledge derived from experience as a control organism available to the regional public sector. A strategy is designed, objectives are defined and personnel are trained.

Like any project, it required joint work. It innovated in procedures that differ from those of the auditors, respecting independence in action. Proposals were submitted with technical rigor, accompanying them in the implementation process.

Experience has shown us that our oversight function is inalienable and we must dedicate most of our efforts to it, but we have learned that the purpose of this new function of promoting a prevention system against corruption is possible and more necessary than ever. We look in our nuclear function the bases to act and achieve the results described in this article.



Mediante la Ley 8/2015<sup>1</sup>, el Parlamento de Galicia modificó las competencias y funciones del Consello de Contas de Galicia. La institución que controla las cuentas públicas de la Comunidad Autónoma ha sido objeto de un cambio trascendental. Se fortalecen sus competencias fiscalizadoras y de asesoramiento y se le asigna una nueva: la prevención de la corrupción. Detrás de este “título competencial” lo que se revela es una nueva función que supone un enfoque innovador en su actividad y que es el objeto de esta exposición.

La reforma nace en un contexto en el que la corrupción se siente y percibe como un problema fundamental para una sociedad castigada por los efectos de una crisis de naturaleza financiera. La norma que sustenta este cambio supone una manifestación de intenciones respecto de la preocupación por el buen uso de los fondos públicos, y el reforzamiento del Consello de Contas refleja la importancia que se le asigna a los órganos de control externo en este objetivo.

Las instituciones de control externo desempeñan una función esencial para dotar de confianza al sistema público. Contribuyen a una administración eficiente de los recursos públicos mediante un control transparente del gasto. Su actuación, de naturaleza reactiva, se materializa en el proceso de rendición de cuentas, entendida como ejercicio de responsabilidad

en la gestión de los recursos públicos. Realizan su actividad mediante procesos técnicos que verifican la fiabilidad de la información económico-financiera rendida y la gestión de los recursos públicos. En su revisión detectan deficiencias, errores, incumplimientos o irregularidades, en definitiva, vulnerabilidades en el sistema. Como resultado de sus análisis ofrecen propuestas para mejorar la gestión. En este sentido, su modernización constituye un compromiso con el sistema público y una garantía frente a la corrupción.

La norma establece una medida dirigida a actuar frente a la corrupción mediante el reforzamiento de la institución de control. Se asegura su independencia orgánica y funcional con nuevas exigencias en la elección de sus órganos de gobierno, o con previsiones dirigidas a la estabilidad de su personal. Se incorporan nuevos instrumentos de gestión como la creación de una comisión mixta con los órganos de control interno. Se establece un nuevo mecanismo de inicio de los procedimientos de fiscalización a través de comunicaciones remitidas por la ciudadanía o asociaciones con personalidad jurídica con el fin de fomentar la participación ciudadana en la prevención de la corrupción. Se dota de atribución de agentes de la autoridad a su personal para el mejor ejercicio de sus funciones. Se clarifican las competencias fiscalizadoras respecto de los beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas y se amplía su ámbito de actuación incorporando la fiscalización de los patrimonios declarados por altos cargos. Estas previsiones normativas, destinadas a potenciar la actividad de fiscalización, no olvidan su función de asesoramiento. Su actividad consultiva se extiende a diferentes ámbitos, destacando la emisión de informes facultativos sobre expedientes de discrepancias en el ámbito local.

La existencia de controles eficaces es la primera barrera frente a la corrupción. El control público, en un concepto amplio, se realiza a través de un entramado de instituciones que ejercen funciones de distinta naturaleza, extendiéndose desde la jurisdiccional a las de supervisión, control o consultivas. Integrando esta arquitectura institucional pública es donde deben jugar su papel los órganos de control externo en su contribución a la lucha contra la corrupción.

Pero la corrupción es un problema complejo que no solo afecta al sistema público sino que implica a las instituciones privadas y a la propia sociedad. Exige de una actuación integral.

Como depositario del control económico-financiero del sector público de la CA, el Consello vino obteniendo reconocimiento por su labor desde su creación. La reforma incorpora

1. Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia aprobado por Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción.

instrumentos que lo fortalecen, siendo responsabilidad de la institución afianzar su utilidad mediante la mejora en su funcionamiento. Extraer el mayor rendimiento a sus medios humanos y materiales (capacitación, formación, aplicación eficiente de las tecnologías...), mejorar sus resultados (informes oportunos, claros, precisos...), mayor precisión en sus actuaciones frente a riesgos de fraude o corrupción son, entre otras, las líneas que deben presidir su actuación.

Pero la norma no se limitó a fortalecer la institución sino que incorporó una nueva competencia que vino enmarcada con un título con impacto: PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. El contexto en el que nació, pero sobre todo la innovación que representaba eclipsó el resto. Los focos se centraron en ella y dieron luz a una institución que, hasta ahora, vivió bastante alejada de la opinión pública. Esta situación obligó desde un principio a definir con claridad la función y proporcionar certezas en su actuación, evitando generar expectativas equívocas respecto de lo que esta nueva competencia puede ofrecer.

Afirmar que la mejor forma de enfrentarse a la corrupción es mediante su prevención no dice mucho. Es aplicable a cualquier ámbito donde se manifieste un problema (sanidad, educación...). Aplicada al control público la prevención puede asociarse con su propio funcionamiento por el efecto disuasorio que transmite. No obstante, la esencia de la prevención esta en actuar sobre las causas del problema y anticiparse. Aplicada a la corrupción supone actuar sobre conductas y anticiparse sobre la base de los riesgos. Conceptos como los de integridad y gestión de riesgos son los principios sobre los que debe ejercerse esta nueva competencia.

La primera organización que estableció un marco genérico de lucha contra la corrupción y las prácticas corruptas fue la ONU, en su Convención del año 2003<sup>2</sup> definió mecanismos de educación, transparencia, prevención y participación social. Entre las medidas de tipo preventivo que deben adoptar las administraciones públicas señala la elaboración de planes propios de prevención, adaptados a las necesidades de cada organización, realizados mediante un minucioso análisis de riesgos, donde cada entidad debe determinar cuáles son las actividades en las que con mayor probabilidad pueden aparecer prácticas de corrupción y con que controles cuenta para mitigarlos. La Unión Europea en su informe sobre la lucha contra la corrupción de 2014<sup>3</sup> recomendaba adoptar medidas, indicando, entre otras la promoción activa

de la integridad en el sector público. La integridad como estrategia contra la corrupción, fue abordada por la OCDE en su Recomendación de 2017<sup>4</sup> donde señalaba que el sector público debería implementar sistemas de integridad, para promover una cultura ética y ejercer el liderazgo necesario en este ámbito. Los sistemas de integridad a los que hace referencia la recomendación deberían utilizar modelos de control interno y de gestión del riesgo.

La nueva competencia que se le encomienda al Consello, como no podría ser de otra manera, se alinea con estas recomendaciones y se configura del siguiente modo (*art. 5 bis Ley 8/2015*):

*“El Consello de Contas desempeña las siguientes competencias en materia de prevención de la corrupción:*

- a) Colaborar con las administraciones sujetas al ámbito de actuación del Consello de Contas y hacerles propuestas en la elaboración de códigos de conducta y manuales internos de gestión de riesgos que permitan garantizar el comportamiento ético de los gestores públicos.*
- b) Solicitar información a las administraciones relativas a sus sistemas de prevención de la corrupción, comprobando el adecuado diseño e implantación de las políticas de integridad y proponiendo mejoras que garanticen la transparencia y reduzcan las oportunidades de fraude.*

*En este sentido, deberá evaluar de manera sistemática los planes de prevención de riesgo de la corrupción que realicen las instituciones y entes del sector público de la Comunidad Autónoma, en los cuales habrán de analizar las actividades en las que se constate una mayor incidencia de riesgo.*
- c) Asesora al Parlamento, la Administración autonómica y las administraciones sujetas al ámbito de actuación del Consello de Contas sobre los instrumentos normativos o internos de prevención y represión de la corrupción.*
- d) Fomentar la conciencia y participación ciudadana a favor de la transparencia y el comportamiento ético en el sector público e impulsar dentro del sector privado el establecimiento de mecanismos de autorregulación a fin de evitar prácticas irregulares, en particular en las empresas licitadoras y adjudicatarias de contratos, concesionarias de servicios públicos y beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas.”*

2. Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

3. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. COM/2014/038.

4. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.

La competencia se ordena en torno a tres ejes de actuación: implementación de instrumentos de prevención e integridad, asesoramiento institucional y sensibilización y concienciación.

En el primer eje la función atribuida al Consello, entendida como el ejercicio de una facultad, es la de COLABORAR. Una función que supone una actividad muy diferente hasta la que ahora venía realizando la institución, consistente en FISCALIZAR y ASESORAR. En aquella centraremos el análisis.

En los otros ejes la función de asesorar en aspectos normativos no supone una novedad respecto de la realizada históricamente por la institución; la función de promover mediante sensibilización y concienciación implica la realización de actividades que deben acompañar toda actuación frente a la corrupción.

En este escenario el papel del Consello de Contas frente a la corrupción se corresponde con una actuación bifronte de funcionamiento como órgano de fiscalización externo de las cuentas públicas y el desempeño de un rol preventivo. La función reactiva se completa con una de naturaleza proactiva ejercida fundamentalmente mediante la colaboración.

## COLABORAR.

### Una nueva función a integrar en la actividad del Consello

La colaboración supone un trabajo conjunto que tiene como finalidad producir algo. El mandato normativo se dirige al Consello de Contas para que promueva la colaboración con el sector público de la CA con la finalidad de implantar sistemas de prevención.

El mandato contiene las líneas básicas que orientan la colaboración señalando los elementos sobre los que actuar (conductas y riesgos) y concretando la actuación (planteamiento de propuestas en forma de códigos y manuales). Identifica los planes de riesgo como el instrumento que da operatividad a un sistema preventivo, e incorpora, como corolario, su supervisión y evaluación.

Mediante su Reglamento<sup>5</sup> el Consello construye la habilitación legal para el ejercicio de esta función (al que destina su capítulo IV: Función de Prevención de la Corrupción). Se ordena la actuación como un proceso que se ejecuta en diferentes fases: información, diagnóstico, propuestas y evaluación (*artículos 53 a 56*).

Las referencias para el ejercicio de la función que contiene el reglamento suponen una ampliación del ámbito de actuación de la Institución. La ética y el control interno conforme lo contempla el modelo COSO<sup>6</sup> se incorporan como marco de actuación. El artículo 53 contiene la síntesis de lo señalado:

*“A estos efectos, desarrollará actuaciones de evaluación del CONTROL INTERNO implantado y de las medidas adoptadas para garantizar la ejecución ÉTICA, económica y eficiente de las operaciones desarrolladas, para preservar los recursos frente a posibles pérdidas por mala gestión, error o fraude, y para respetar el cumplimiento de la normativa aplicable y garantizar la adecuada rendición de cuentas.”*

Los planes de riesgos son el instrumento operativo que permitirá la conexión entre el resultado de la colaboración y la función fiscalizadora. El reglamento apunta (*artículo 54.3*) los elementos que deben configurarlo: un entorno de control, la evaluación de riesgos y las actividades de control.

Se trata de riesgos en la gestión de los recursos públicos, con especial valoración de los que afecten a la integridad, y por lo tanto susceptibles de conductas o comportamientos inadecuados o corruptos. Se podría concluir que la función de colaboración tiene como objetivo principal promover la formulación de planes de riesgos para la integridad.

El reglamento contiene el propósito final que el Consello pretende con el desarrollo de la nueva competencia que, no es otra, que integrarla en la función nuclear de fiscalización. El artículo 56.2 concreta el proceso para llevarlo a cabo:

*“Esta evaluación, que servirá para realizar un seguimiento puntual de los planes o sistemas de prevención en las entidades objeto de fiscalización, figurará de forma diferenciada en los informes de fiscalización dentro de los trabajos*

5. Reglamento de régimen interior del Consello de Contas de Galicia. Resolución de 27 de febrero de 2017 (DOG num. 46 de 7/03/2017).

6. El modelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) adoptado por INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) permite evaluar las carencias y necesidades de una entidad aplicando los cinco componentes del modelo (entorno de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, supervisión). Como modelo estructurado permite guiar a una entidad para enfrentarse a los riesgos y conseguir alcanzar sus objetivos: a) ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones; b) cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad, y c) salvaguarda de los recursos par evitar pérdidas, mal uso y daño.



*de revisión del control interno con la denominación ‘Controles en materia de prevención de la corrupción y políticas de integridad’.*

De la revisión de los planes podrá alimentarse la fiscalización en su ejercicio de verificación y, en última instancia, en la comprobación de la eficacia alcanzada por los programas, controles y medidas propuestas en ellos.

Esta vinculación de las funciones de colaboración con las fiscalizadoras se refleja en la misión y visión que presiden el Plan Estratégico del Consello<sup>7</sup>, en el cual se manifiesta que esta función dual se integra en un mismo objetivo: contribuir a la buena gestión de los fondos públicos.

Este paquete normativo define la hoja de ruta para el desarrollo de la nueva función y establece las líneas básicas para su ejercicio. Supone un cambio relevante respecto del papel histórico de la Institución.

Sin la función de colaboración la competencia podría mantenerse en los parámetros clásicos de un órgano de control externo, superando el estricto ámbito del control económico-financiero e integrando en el trabajo fiscalizador los marcos éticos y las políticas de integridad. Esta previsión está contenida en los pronunciamientos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores cuando indican que se espera que progresivamente realicen evaluación de los sistemas y políticas públicas para prevenir prácticas corruptas y fraudulentas<sup>8</sup>.

En este marco de actuación se podrían elaborar informes, recomendaciones u otros productos confiando que las propuestas deban implementarse por el simple hecho de haberlas formulado correctamente. La función de colaboración obliga a una cierta implicación (sin compromiso) para poder conseguir resultados.

Más que de una función de prevención estamos hablando de un modelo de intervención. Se pretende que se traspase la función clásica de verificar la gestión de los recursos a ser protagonistas en la promoción de cambios en el sector público. Estamos en un ámbito de autorregulación que supone modificar y transformar formas de hacer (gestión de riesgos) que exigen de procesos firmes en organizaciones resistentes a los cambios. Es un camino difícil para el sector público pero también para el órgano de control externo que tiene que impulsarlo.



7. Plan estratégico del Consello de Contas 2019-2022.

8. Auditoría de la ética en las organizaciones del sector público. Directriz EUROSAL. Mayo 2017. ISSAI 5700 Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción.



## COLABORAR.

### Actividad ajena a un órgano de control externo

Colaborar supone una actividad relacional entre personas, entidades o instituciones. Para que esta relación funcione no es suficiente con definir con claridad el objetivo, sino que debe establecerse una idónea coordinación de actuaciones, desarrollar una comunicación abierta, definir métodos de trabajo, pero sobre todo respetar y reconocer la contribución de las diferentes partes que intervienen.

Toda colaboración parte del reconocimiento de sus miembros y del papel que tienen asignado. De una parte un órgano de control externo que desarrolla su actuación básica en el ámbito del control económico-financiero y con un mandato que lo sitúa como impulsor en esta relación. Y por otra los órganos gestores que son receptores del control pero que no reciben un mandato normativo para establecer sistemas de prevención. No estamos ante un marco regulatorio (sobre el que se ejercería de forma natural la función de control) sino ante un sistema de autorregulación que las entidades se imponen para reforzar sus defensas frente a la corrupción. Cabe preguntarse si los componentes de esta relación reúnen las condiciones para afrontarla con garantías.

Desde la perspectiva del órgano de control externo como impulsor de la misma, se hace preciso revisar sus funciones

nucleares y las posibles conexiones o incompatibilidades con la nueva función que asume.

El ejercicio de la actividad fiscalizadora se sustenta en dos presupuestos básicos: el deber de colaboración y el deber de rendición. La colaboración está incorporada de forma natural al proceso de rendición de cuentas. Pero esta colaboración no se somete a acuerdos o convenios de aplicación, al contrario, el órgano de control está facultado para imponer multas coercitivas cuando se incumple el deber de rendición y se extiende a cualquier obstrucción a la función fiscalizadora.

Un vínculo más directo con la colaboración puede encontrarse en la función de asesoramiento. Pero está construida sobre una posición receptiva, se inicia de parte y el resultado se concreta en un dictamen o informe que, en su caso, recoge propuestas o recomendaciones que invitan a la adopción de decisiones. No se contempla un proceso de acompañamiento para su aplicación y, por supuesto, no es objeto de un acuerdo previo sobre objetivos y métodos.

Como se puede apreciar, la función de colaboración que se recibe en el mandato tiene poca conexión con las que viene desarrollando la Institución a través de sus funciones naturales (fiscalización y asesoramiento). Incluso podríamos concluir que es ajena a las propias de un órgano de control.



La función fiscalizadora tiene carácter técnico, aplica criterios técnicos y sus procesos y procedimientos están contruidos para establecer distancia con respecto al gestor, con la finalidad de preservar garantías de actuación. Sin embargo, en los procesos fiscalizadores podemos encontrar algunas conexiones con la colaboración.

Las alegaciones son un ejemplo. Los informes se concluyen con las apartaciones de los gestores que, a través de las alegaciones, manifiestan sus discrepancias, aclaraciones o justificaciones. Sin la participación del gestor el informe no resulta completo.

Las recomendaciones son otro ejemplo de conexión con una actividad de colaboración en el proceso fiscalizador. Son el instrumento de que dispone un órgano de control externo para influir en las entidades que fiscaliza. No son vinculantes, pero su traslado al Parlamento para impulsar la adopción de medidas o su seguimiento en los procesos fiscalizadores permite actuar de forma preventiva. No son objeto de acuerdos previos pero en su proceso de planteamiento y seguimiento se busca su efectividad en la relación con el gestor<sup>9</sup>. No obstante, las recomendaciones se formulan en el contexto de un informe y por lo tanto, ofrecen soluciones sobre temas puntuales derivadas de las conclusiones obtenidas y de las incidencias detectadas.

El ejercicio de auditoría se fundamenta en el escepticismo crítico que genera un marco natural de desconfianza. Distancia y desconfianza parecen ser presupuestos básicos del ejercicio de la función fiscalizadora.

Desde la perspectiva del órgano gestor debemos tener presente la percepción de la actuación como un ejercicio de control y los temores naturales a la posible interpretación de sus resultados. Actuar frente a esta percepción obliga a comunicar con claridad lo que se pretende. Un proceso que se dirige a la autorregulación puede desvirtuarse si se fundamenta en la autojustificación por percibirse como una evaluación externa donde nadie quiere salir mal retratado.

El desafío es que partes interesadas altamente antagónicas, pero fuertemente vinculadas entre sí, puedan avanzar hacia procesos de colaboración exitosos. La confianza y la

capacitación son los elementos que permiten reducir esa distancia y alinear competencias y objetivos.

Desde la perspectiva institucional la colaboración se ha desarrollado básicamente en el ámbito interno de los órganos de control externo. Su expresión más significativa son los acuerdos y convenios entre las instituciones que detentan esta función en el Estado y en las CCAA. La colaboración y la cooperación han sido una vía adecuada para la mejora del ejercicio del control externo, donde el intercambio de información sobre programas de fiscalización, la programación de actuaciones conjuntas o la aprobación de normas y guías técnicas comunes son algunas de sus manifestaciones más significativas. Todo ello sin olvidar que la colaboración se ha manifestado como la solución idónea al ejercicio de funciones compartidas, con particular incidencia en el ámbito local.

Fuera de este ámbito la actividad de control no está pensada para crear alianzas, capaces de crear valor en torno a misión y objetivos compartidos.

No obstante, la norma que modificó las competencias del Consello incorporó una herramienta que ha servido para abrir espacios y experiencias para el desarrollo de esta nueva función de colaboración. La ley 8/2015 crea una comisión mixta formada por representantes del Consello y de la Intervención General de la CA, señalando en su exposición de motivos que su finalidad es *“mejorar la colaboración con el ejecutivo, con un enfoque de auditoría única”*. En abril de 2016 se ha formalizado un convenio<sup>10</sup> que establece diferentes áreas de actuación, centradas en la colaboración en los trabajos de control interno y externo, en el acceso a la información; y en el seguimiento de recomendaciones; sin embargo no renuncia a abrir la colaboración a otros ámbitos dirigidos a avanzar en sus relaciones. Supone un punto de encuentro que permite la mejora de la función de control pero que también posibilita adquirir experiencia en el ámbito de las relaciones entre órganos e instituciones obligados a entenderse. Todo ello sin olvidar el papel a desempeñar por los órganos de control interno en la adecuada cobertura de los riesgos en las organizaciones públicas y la necesidad de revisar sus funciones en el marco de un sistema de prevención.

9. En la instrucción 2/2019 del Consello de Contas sobre El seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de fiscalización se contiene lo siguiente respecto a su formulación: *“Ser comentadas con los responsables. Es deseable que las recomendaciones sean conocidas, discutidas y asumidas por los gestores públicos durante la realización del trabajo de campo, asegurando así, en la medida de lo posible, su adopción futura. Siempre deben ser comentadas junto con el resto del informe, con carácter previo, con los responsables de las entidades fiscalizadas, de forma que se puedan conocer si los gestores están de acuerdo y hay compromiso de realizarlas; si están de acuerdo y aducen causas por las que no pueden realizar; si está en desacuerdo y ofrecen una explicación de su posición.”*

10. Convenio de colaboración por el que se regula la composición, la organización y el funcionamiento de la Comisión mixta formada por representantes del Consello de Contas y de la Intervención general de la CA creada por la Ley 8/2015, del 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, del 24 de junio, del Consello de Contas.



## COLABORAR.

### Función con exigencias y riesgos

Como hemos señalado, dos son los componentes básicos que precisa el ejercicio de la colaboración: la capacitación y la confianza.

La capacitación deriva de la función de control y de la posición privilegiada que ostenta la Institución para conocer el funcionamiento del sector público. A través de la función fiscalizadora se evalúan riesgos y se detectan incumplimientos, ineficiencias e irregularidades. Se tiene un amplio conocimiento de las vulnerabilidades del sistema. No obstante, el ámbito de actuación sobre el que se desarrolla la función de colaboración se extiende a áreas como la auditoría de la ética, la aplicación del análisis del control interno (modelo COSO) o la metodología de gestión de riesgos obligando a reforzar las competencias.

La confianza es el pilar que soporta una eficaz función de colaboración. La confianza es la que permite fiarse de lo que se hace y de sus intenciones. La confianza se gana paso a paso y el camino empieza por una buena comunicación. Se trata de compartir una visión sobre la utilidad de lo que se pretende, así como de las estrategias y metodologías de trabajo que ayuden a analizar y reflexionar de forma conjunta. En este sentido la confianza debe operar en todos los niveles, confiar en la Institución, confiar en el proyecto y sobre todo en las personas que lo lideren. Es el factor humano el que guía el proceso y precisa de capacitarse en competencias híbridas que conjuguen conocimiento técnico y habilidades humanas para asegurar el ejercicio de sus funciones en un medio distinto al de la fiscalización. Los conocimientos técnicos son los que abren las puertas, pero lo que permite que permanezcan abiertas son las actitudes. Son las habilidades vinculadas con las actitudes de los profesionales las que deben tener especial atención (trabajo en equipo, empatía, resolución de conflictos, comunicación...).

La colaboración introduce a la institución en un mundo desconocido que transforma la relación con los gestores. La base sobre la que se asienta la credibilidad de la Institución es su independencia. La colaboración, que no supone una función consultora, exige cuestionarse en qué medida amenaza su independencia. La actividad colaboradora genera un sistema de relaciones con un contacto cercano que introduce factores personales que pueden ver condicionado el adecuado ejercicio técnico.

En la actividad fiscalizadora se dispone de un proceso de control para determinar las amenazas y aplicar salvaguardas para preservar la independencia y evitar situaciones que puedan comprometerla. Sin embargo, no debe desconocerse que la colaboración genera vínculos relacionales que, como elementos intangibles, son de difícil evaluación y control. Es un ámbito de actuación que depende de valores personales vinculados a la honestidad y la rectitud. No obstante, como riesgo debe ser sometido a una evaluación y aplicarse, en su caso, las salvaguardas inherentes al ejercicio de la función fiscalizadora.

La objetividad y profesionalidad que sustentan la independencia en el ejercicio de auditoría deben trasladarse a la actividad de colaboración. Es un proceso que requiere de aprendizaje, y que obliga a naturalizar la relación entre el control y la gestión, con prevenciones pero sin miedos. Debe educarse en una forma de relación que no es natural al ejercicio del control y soportarla en técnica y método.

Aportar propuestas con rigor técnico y acompañar en el proceso de su implantación obliga a innovar en procedimientos que deben estar guiados por la independencia en la actuación.

## COLABORAR.

### Construcción y sentido de la función

En febrero de 2017 se aprueba el reglamento de régimen interior, a través del cual se regula la función y habilita el inicio de las actuaciones para llevarla a efecto.

Se hacía preciso definir con claridad el objetivo, hacerlo entendible y diseñar el camino a seguir. Se elabora el Plan Estratégico<sup>11</sup> que establece la hoja de ruta. Se diseñan documentos técnicos<sup>12</sup> que a modo de caja de herramientas configuran el arsenal técnico y metodológico en el que se fundamenta la actuación. Documentos abiertos, ampliables y modificables que acompañan el proceso de una función en aprendizaje continuo, soportado en la experiencia que se va adquiriendo. La página WEB de la Institución recoge los documentos que dirigen las actuaciones e incorporan guías y modelos que sirven de ayuda a los gestores públicos.

La colaboración supone adoptar un enfoque diferente al de una fiscalización. No tiene un fin en sí misma, al contrario que la fiscalización que lo encuentra en la elaboración del informe. Tiene una función instrumental. Debe aportar utilidad a

11. Consultar en: [https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/static\\_content/corrupcion/Estratexia\\_%20prevencion\\_C.pdf](https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Estratexia_%20prevencion_C.pdf).

12. Consultar en: <https://www.ccontasgalicia.es/es/menus-consello/Prev.corrupcion/Documentos/tecnicos>.

esta relación proporcionando conocimiento y suministrando herramientas metodológicas y criterios técnicos para orientar el camino.

Se precisa de instrumentos que canalicen las actuaciones y de compromisos para llevarla a cabo. Los acuerdos en forma de convenios o protocolos de actuación son la solución adecuada para vehicular la colaboración e incorporar compromisos. Sin éstos la función de colaboración podría reducirse a un mero asesoramiento que en forma de consejos y recomendaciones, no supondría una novedad en el ejercicio de las funciones naturales de un órgano de control externo.

Pero la colaboración no puede limitarse a elaborar diagnósticos y propuestas, debe ser capaz de encontrar el procedimiento adecuado y eficaz para alcanzar los objetivos que se pretenden. Se trata de impulsar procesos de cambio que requieren de esfuerzos que deben ser acompañados en la medida que existe voluntad para hacerlo y compromisos para abordarlos. El acompañamiento que supone la función de colaboración exige trasladar y compartir con los actores implicados la necesidad, los objetivos y las estrategias para implementar los cambios. Es comprensible reconocer que en esos procesos existen naturales resistencias. La actuación debe imprimirse de pragmatismo y para ello debe concebirse como un proyecto que debe ser transformado en un producto. La función de colaboración tiene sentido en la medida en que

se alcanzan resultados. Sin resultados se puede entrar en una dinámica más peligrosa que la inacción. Esta es la gran responsabilidad que impone una función que tiene carácter instrumental.

## COLABORAR.

### Un proyecto: Administración General de la Xunta de Galicia

La actuación se programa en el Plan de Trabajo del año 2018. Se elaboran la estrategia y las directrices técnicas siguiendo la metodología prevista en los documentos técnicos que informan y diseñan la función de colaboración asignada al Consello.

Es un proyecto diseñado con un doble objetivo: a) formular una propuesta para la construcción de un sistema de prevención sustentado en un programa y política de integridad, b) impulsar la elaboración de planes de prevención basados en la gestión de riesgos.

De forma paralela se pretende establecer un instrumento para canalizar las actuaciones y generar los compromisos necesarios para abordar el proyecto. El objetivo es promover la formulación de un protocolo que sirva para proyectar a futuro la función de colaboración en todos sus términos y condiciones.







La actuación se dirige a la Administración General de la Comunidad Autónoma y se seleccionan las secretarías generales como las unidades adecuadas para iniciar los trabajos de impulso en la elaboración de los planes de riesgos.

Las actuaciones se inician con presentaciones del proyecto y trabajos previos para realizar el contraste de las herramientas metodológicas con la realidad. Se pretende generar confianza y credibilidad sobre la actuación, al tiempo que se desarrollan experiencias piloto que hagan efectivo el proceso de *aprender haciendo y transmitir colaborando*. La capacitación en la función se desarrolla al tiempo que se calibran las herramientas, en particular las derivadas de la gestión de riesgos. Se trata de verificar que son aplicables, funcionan y son útiles para desarrollar el proceso de acompañamiento que supone la colaboración. No sólo se trata de enseñar a sistematizar riesgos y el proceso para identificarlos y evaluarlos, sino que exige trasladar a los gestores la conciencia de gestionar en base a riesgos, y que su existencia da sentido a la función de control.

Como hitos representativos cabe destacar: la presentación ante la Comisión de Secretarios Generales de la Xunta de Galicia, y la selección del departamento de Educación para el desarrollo del proyecto piloto.

El resultado de las actuaciones culmina con la firma entre la Xunta y el Consello de Contas del *"Protocolo para la implantación y seguimiento de planes de prevención de riesgos de la corrupción en el sector público autonómico de Galicia"*. Formalizado en noviembre de 2018, establece una colaboración amplia y estructurada en torno a siete líneas de actuación: promoción de políticas de integridad; implantación de instrumentos de prevención de riesgos de corrupción; evaluación de sistemas de prevención; actuaciones de acompañamiento y de elaboración de modelos; instrumentos normativos e internos de prevención; seguimiento de recomendaciones y evaluación sistemática de planes; y formación de empleados públicos. Lo relevante no se limita a definir el amplio ámbito de la colaboración, sino a formalizar el compromiso del sector público autonómico con el proyecto tal como sintetiza el siguiente párrafo extraído del documento: *"...la administración autonómica implantará progresivamente una política centralizada de integridad institucional..."*

Esta colaboración se establece con carácter permanente de tal forma que se formaliza un vínculo de colaboración estable que consolida la función de la Institución.

Del protocolo nace un órgano integrado por representantes de la Xunta y el Consello de Contas que pilotará la colaboración y será quien dirija la ejecución del proyecto.

Mediante comunicaciones de enero de 2019 se inician las actuaciones soportadas por el convenio. Para la elaboración del diagnóstico se trabaja con los órganos que realizan funciones transversales en materia de transparencia, asistencia jurídica, control, sistemas de información y personal. Para los trabajos en planes de riesgos se seleccionan tres secretarías en los departamentos de educación, economía y medio rural.

Los objetivos se proyectan en una doble dirección: elaboración de un diagnóstico sobre sistemas de prevención y trabajos de impulso de planes. Permiten aprovechar sinergias y conocimientos, integrando recursos y objetivos. Los trabajos se soportan en el autodiagnóstico y el acompañamiento, y a través de la colaboración se propicia de espacios de aprendizaje conjunto.

El proceso se desarrolla con la ayuda de guías técnicas que ayudan en la presentación de los trabajos; las herramientas de soporte se sirven de cuestionarios y documentos de checklist; la entrevista personal funciona como medio de captura inteligente de información y se crean grupos de trabajo para el contraste y traslado de conocimientos.

Los trabajos se han desarrollado durante el ejercicio 2019. Las conclusiones sobre el diagnóstico se han presentado al órgano gestor (Comisión del Convenio). El informe<sup>13</sup> se aprueba por el Pleno del Consello en diciembre de 2020 y se remite al Parlamento y a la Xunta de Galicia. Se celebra un acto formal de presentación ante la Xunta de Galicia que visibiliza el compromiso de la Administración para tomar en consideración las conclusiones y propuestas formuladas en el informe.

El resultado es un análisis técnico riguroso realizado por una institución independiente del que se obtiene un conocimiento de la situación, de sus problemas y carencias, pero también de las oportunidades, que permite afrontar desafíos reales aplicando una estrategia basada en ese diagnóstico.

Es un instrumento para promover un cambio, donde las recomendaciones incorporan medidas, lo que ha exigido un cierto acuerdo para su eficaz implementación. Es necesario ser consciente que el desarrollo debe abordarse de forma gradual, con cambios estructurales que permitan mantener la gestión actual en términos de coste asumible para las medidas a implantar, premisa que ha guiado el proceso.

El informe permite concluir que el sistema público dispone de elementos, aunque insuficientes, que soportan un sistema de

prevención, que se encuentran fragmentados, no integrados y, por lo tanto, su impacto es limitado para actuar como política de integridad. En general, el sistema es sólido (nivel medio), pero requiere de la aprobación de un programa de integridad institucional y prevención de riesgos que articule los elementos de política de integridad o infraestructura ética y de gestión de riesgos. El informe aporta la base técnica que permite informar las decisiones.

Mientras no se consolide este sistema integrado será necesario promover planes de riesgo que vayan creando las condiciones para generar el cambio y la transformación en el sistema público.

En su papel de colaboración, el Consello de Contas sigue desarrollando su labor de asesorar y ayudar a canalizar técnicamente el conocimiento de la organización, desde el análisis de sus riesgos y con la participación de las personas que forman parte de la organización. Aplicando metodologías contrastadas y generalmente aceptadas se acompaña el proceso de adaptación a cada organización.

Atendiendo a la recomendación del informe Diagnóstico de los sistemas de control interno y estrategia de prevención de riesgos de la corrupción en la Administración General, de este Consello de Contas, remitido al Parlamento en diciembre de 2019, la Administración autonómica presentó el “Programa marco de Integridad institucional y prevención de riesgos de gestión 2021-2024”, aprobado por el Consello de la Xunta en mayo de 2021.

## A modo de conclusión

La función de colaboración es preeminente e imprescindible en esta primera fase donde es necesario generar compromisos e impulsar la formulación de programas y planes soportados en una política de integridad y de prevención de riesgos. A partir de ese momento los trabajos del CONSELLO deben orientarse a su seguimiento y evaluación, atribuciones más acordes con su función natural de control que, desplegada a través de la fiscalización, es irrenunciable y a ella debe dedicar la institución la mayor parte de esfuerzos. No obstante, las nuevas competencias han supuesto una oportunidad para aportar valor a la Institución en su función de velar por la correcta utilización de los recursos públicos.

13. Consultar en: [https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/documents/2018/161\\_D\\_Diagnostico\\_Sistemas\\_Control\\_Interno\\_C.pdf](https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2018/161_D_Diagnostico_Sistemas_Control_Interno_C.pdf).