

El ecosistema del control independiente de la gestión pública local en tiempos convulsos: del cumplimiento al rendimiento. Un estudio de caso desde la colaboración público-pública*

1. Introducción

“Al mismo tiempo, una orquesta necesita reinventarse constantemente: descubrir nuevos intérpretes, compositores, miradas y formas de entender la música. Esa renovación es imprescindible para mantenerse viva. Pero una institución que solo mira hacia delante corre el riesgo de olvidar quién es; una institución que solo mira hacia atrás, de convertirse en un museo. El verdadero reto consiste en encontrar el equilibrio entre ambas cosas” (Irina Gruia, violinista de la Real Filharmonía de Galicia).

“Uma reforma é necessária. Uma reforma bem concebida é, além disso, desejável e bem-vinda. Mas o verdadeiro critério do seu sucesso não estará apenas na simplificação dos procedimentos que elimina ou no alívio da responsabilidade dos decisores públicos. Estará, sobretudo, na solidez do modelo de controlo das finanças públicas que coloca no seu lugar” (Filipa Urbano Calvão, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal).

Las Instituciones Independientes de Control Externo como el Tribunal de Contas de Portugal, el Tribunal de Cuentas de España o los Órganos Autonómicos de Control Externo (en adelante, OCEX) del sector público como el Consello de Contas de Galicia se configuran como uno de los grandes olvidados y desconocidos en los escenarios político-institucionales, que solo adquieren eco en el debate público a la luz de situaciones límite o cuando no existe una posibilidad de respuesta alternativa en el campo de las políticas públicas.

Tradicionalmente se asocia a dichas Instituciones Independientes, con garantía institucional reforzada en muchas ocasiones en los textos constitucionales, con una de sus funciones, casi en exclusiva: la vigilancia *ex post* de la legalidad y la regularidad contable de la gestión económico-financiera de las entidades que

* Este artigo contém imagens que podem ser vistas com mais detalhes em www.aedrel.org.

integran el sector público. Se sigue de este modo, en esencia el modelo napoleónico de instituciones de control externo independiente de la gestión económico-financiera. Se trata de un control limitado a la regularidad formal y al cumplimiento normativo, a posteriori, y con un enfoque eminentemente centrado en la reacción ante el incumplimiento de la norma.

Sin embargo, en los últimos tiempos convulsos en el ámbito de la gestión pública, tal y como se señala en la cita inicial de este artículo, han pretendido mirar hacia delante, e integrar de forma creciente las otras funciones previstas en sus mandatos, aunque frecuentemente orilladas. A saber, en primer lugar, la función de colaboración en la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, que vaya más allá del rol del vigilante *ex post*, y asuma una corresponsabilización desde el control en la mejora de la gestión pública, que trascienda una visión meramente reactiva del control. Y en segundo lugar, y donde el ejemplo del Tribunal de Contas de Portugal ha sido pionero e inspirador del camino recorrido por otros órganos de control externo como el Consello de Contas de Galicia, la función de prevención del fraude y el fomento de marcos de integridad pública en la gestión.

De este modo, frente a la visión puramente unidimensional y *ex post* como mandato cuasi-exclusivo de los órganos de control externo independientes, se configura una tríada de funciones que en los últimos tiempos va buscando el equilibrio, y en el que acaba confluyendo la tradición más continental del control externo, con la visión más anglosajona en torno a la noción de *value for money* y la productividad en el sector público. Vigilancia, colaboración y prevención como horizonte estratégico del control del sector público que pretende asumir el enfoque del rendimiento en el ámbito público y la prevención, frente a la mera reacción ante el incumplimiento normativo o formal. Legalidad y regularidad, pero también economía, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, en su triple dimensión – económica, social y ambiental –, y cada vez con más importancia, la equidad en la gestión económico-financiera del sector público.

Ante este contexto, de evolución del control externo independiente se está planteando en el escenario ibérico, pero no solo, una reacción desde los actores político-institucionales que está poniendo en cuestión, alguno de los pilares institucionales que configuran garantías para el cumplimiento de los mandatos normativos asumidos por las Instituciones de Control Externo. En el caso de Portugal, a través de la actualmente en tramitación parlamentaria, nueva “Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas”, se está incidiendo en uno de los pilares del éxito y del reconomiento internacional del Tribunal de Contas como es el control preventivo, especialmente en ámbito de la contratación pública, limitando las funciones del Tribunal, en esencia, al ámbito de la vigilancia

de la legalidad y la regularidad contable. De este modo se obvian las funciones de colaboración y de evaluación para la mejora de la gestión pública, así como se plantea una restricción a la capacidad autónoma del Tribunal para decidir su Plan de Trabajo anual.

Este caso no resulta una excepción, sino antes bien, un movimiento de reacción del que podemos encontrar experiencias en el ámbito de los Tribunales de Cuentas de los Länder alemanes, – donde se cuestionan por los responsables políticos los trabajos de auditorías operativas, en tanto se consideran que se está afectando a su ámbito de decisión por un órgano de control externo –; el ámbito autonómico en España, encontramos ejemplos de modificaciones de las normas que permiten al Parlamento por mayoría simple condicionar los recursos económicos del órgano y, a la postre, su independencia; otros supuestos en los que el propio Parlamento por unanimidad de sus miembros se declara “inauditable”, en cuanto a sus gastos administrativos o en su actividad de concesión de ayudas públicas, por parte del órgano de control independiente, o bien, en el ámbito del Tribunal de Cuentas de España y algún órgano autonómico, donde se imponen de forma obligatoria actuaciones a incluir en el Programa de Trabajo del órgano de control externo, desconociendo la planificación de auditorías del mismo y sus análisis de riesgos. El caso extremo en este sentido, son aquellos supuestos, en que llega a formar parte de pactos de gobierno *extramuros* de los órganos parlamentarios la imposición de auditorías a las Instituciones de Control Externo, vinculadas por ejemplo al uso por parte de las personas inmigrantes de los servicios públicos, al margen del criterio no solo del órgano de control externo, sino incluso del resto de actores político-institucionales.

Por tanto, además de vivir una aceleración de los tiempos históricos, vivimos tiempos convulsos para el control externo independiente, donde se busca limitar su función institucional y el impacto de sus trabajos de fiscalización y auditoría.

En este contexto en el presente artículo se planteará un análisis de las funciones desempeñadas por un órgano de control externo autonómico, como el Consello de Contas de Galicia, en relación con las entidades locales, no tanto como una vía de respuesta ante el cuestionamiento del mandato institucional de estos órganos y la limitación de sus funciones en marcha, sino como una forma de maximizar su impacto en la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, que de forma indirecta contribuya a mejorar su legitimidad interna y externa.

A estos efectos y teniendo en cuenta que el análisis se centra en el ámbito del control del sector público local, se hará una pequeña exposición del modelo de control interno local en España, para a continuación abordar las funciones del control externo en este mismo ámbito institucional en un estudio de caso concreto.

2. El modelo de control interno local en España

El sector local en España está integrado, conforme al último informe publicado por el Tribunal de Cuentas de España⁽¹⁾, por 12 920 entidades locales, con la siguiente composición: 8130 ayuntamientos; 38 diputaciones provinciales – órganos intermedios por excelencia cuya función principal es dar soporte a los ayuntamientos de menor población, especialmente a los de menos de 20 000 habitantes – y tres forales; siete cabildos y tres consejos insulares – referidos a la estructura de gobierno local de los territorios insulares –; 82 comarcas; 928 mancomunidades de municipios; tres áreas metropolitanas; 44 agrupaciones de municipios; junto con 3682 entidades de ámbito territorial inferior al municipio, uno de los últimos vestigios de democracia directa y participación ciudadana activa dentro del sistema político-institucional español.

Este mapa se complica si se tiene en cuenta que estas entidades locales cuentan con 2880 entidades dependientes o adscritas a la misma: 738 organismos autónomos; 56 entidades públicas empresariales (EPE); 1365 sociedades mercantiles de participación íntegra o mayoritaria, o bien minoritaria, pero con control efectivo, de una entidad local; 359 instituciones sin fines de lucro y 362 consorcios adscritos.

La simplificación del sistema local español viene de la mano del funcionamiento efectivo del sistema, si se tiene en cuenta que el 40% de la población reside en el 1% de las entidades locales – municipios con población superior a 100 000 habitantes. *Sensu contrario*, en el 84% de los municipios españoles – menos de 5000 habitantes – reside el 12% de la población.

Si extrapolamos estos datos al ámbito económico-financiero del sector local, constatamos que el sector local en España históricamente ha gestionado en torno al 10-11% del gasto público total, de una forma bastante homogénea en los últimos 40 años. De este gasto público local, el 80% se gestiona por los ayuntamientos y solo dos ayuntamientos – Madrid y Barcelona – representan el 18% del gasto local total, un 19,3% de todo el gasto municipal en España y un 30% más que el 80% de los ayuntamientos de forma agregada.

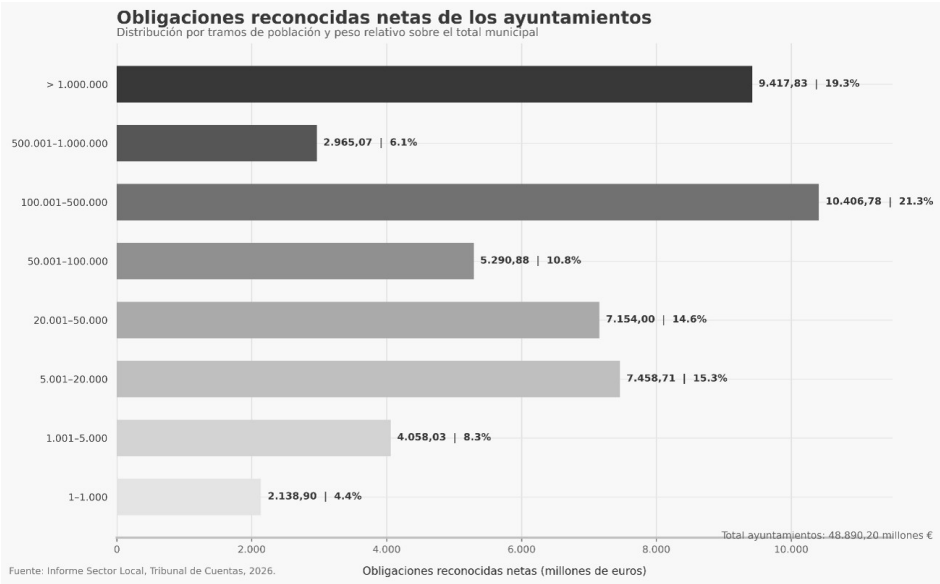
(1) Informe n.º 1.692/2026, “Informe global del sector público local, ejercicio 2024”. Accesible aquí: <https://tcu.es/export/sites/porta1/repositorio2/INFORME/2026/I1692.pdf>.

Figura 1. Participación Institucional en el gasto consolidado del sector Administraciones Públicas

Subsectores	2020	2021	2022	2023	2024(P)	2024-2020
Estructura porcentual					Dif. 2024-2020 en p.p.	
Administración central	20,6%	22,1%	24,0%	21,8%	22,6%	2,01
Estado	16,6%	18,2%	20,1%	17,7%	18,0%	1,34
Organismos de la administración central	4,0%	4,0%	3,9%	4,1%	4,7%	0,67
Administración regional	31,8%	32,8%	32,1%	32,8%	32,4%	0,67
Administración local	10,4%	10,8%	11,4%	11,8%	11,2%	0,84
Fondos de la seguridad social	37,2%	34,3%	32,5%	33,5%	33,7%	-3,53
Administraciones públicas	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fuente: IGAE

Figura 2. Obligaciones reconocidas netas de los ayuntamientos. Distribución por tramos de población y peso relativo sobre el total municipal

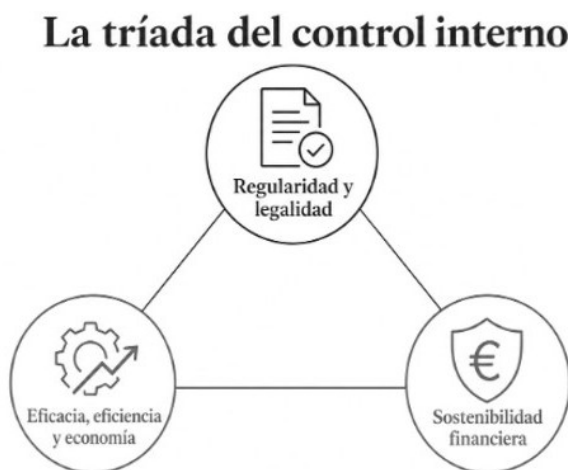


En cuanto al modelo de control interno local en España, sin ánimo de exhaustividad⁽²⁾, se centra en la figura de los órganos de control interno locales, integrados

⁽²⁾ Un análisis más detallado, se puede encontrar en S. REGO VILAR, “El control interno local ante el espejo: reflexiones desde el control externo”, in *Revista de Auditoría Pública*, n.º 82, 2023, pp. 104 a 115

de forma primaria por un cuerpo propio de funcionarios habilitados a nivel nacional⁽³⁾, responsables en esencia de garantizar la legalidad y la regularidad de la gestión económico-financiera del sector público local. El modelo de control interno local tradicionalmente se ha vertebrado en torno a la función interventora, configurada como un control de legalidad previo y centrado en la gestión regular de los fondos públicos Sin embargo, a partir de la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local, se ha tratado de superar esta tradicional unidimensionalidad del control interno en España, para introducir las dimensiones de la eficiencia en el empleo de los recursos públicos locales y la sostenibilidad financiera.

Figura 3. La tríada del control interno



Fuente: elaboración propia.

Este nuevo modelo de control interno local en España se estructura en torno a una serie de instrumentos estratégicos: mayor transparencia y rendición de cuentas de la planificación y resultados de las actuaciones de control, tanto *ad intra* (Pleno de la Corporación), como *ad extra* (Intervención General de la Administración del

y en S. REGO VILAR, "El reto del impacto del control del sector público local: apuntes desde el control externo", in *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2026 (pendiente de publicación).

⁽³⁾ Para un análisis más completo ver: Consello de Contas, *Informe de fiscalización de la provisión de los puestos de control interno en la Administración Local de Galicia y la cobertura de sus funciones*, 2026. Disponible aquí: <https://www.ccontasgalicia.es/es/content/el-consello-de-contas-presenta-la-fiscalizaci%C3%B3n-de-la-provisi%C3%B3n-de-los-puestos-de-control>.

Estado, adicional a la ya existente con las Instituciones de Control Externo); control financiero, a través de las técnicas del control permanente y la auditoría pública, y reforzamiento de los mecanismos de colaboración y tutela financiera.

3. El ecosistema del control de la gestión pública local en España: del cumplimiento al rendimiento

¿Ha tenido efectos este nuevo modelo de control centrado no solo en la legalidad y la regularidad contable, sino en la economía, eficacia y eficiencia, pero también sostenibilidad del gasto y el ingreso público local?. Para responder a esta pregunta se pueden plantear diferentes indicadores que permitan evaluar la madurez del nuevo modelo de control interno local:

- a) Grado de implantación de la planificación financiera en las entidades locales. Esto es, si se apuesta por un modelo centrado en el análisis de riesgos, de forma que se posibilite maximizar el impacto de los recursos asignados al control – definiendo el riesgo como la posibilidad de que se produzcan hechos o circunstancias en la gestión sometida a control susceptibles de generar incumplimientos en la normativa aplicable, falta de fiabilidad en la información financiera, inadecuada protección de los activos, pero también, falta de eficacia o eficiencia en la gestión –, la planificación de este nuevo control financiero, que permita entre otros aspectos, un análisis de eficacia de las actuaciones emprendidas, se convierte en un pilar basilar. En este sentido, de conformidad con los datos del Consello de Contas de Galicia⁽⁴⁾, el 82,4% de las entidades locales de Galicia carece de Plan Anual de Control Financiero y la auditoría pública presenta carácter residual, siendo realizada únicamente por el 8% de las entidades.
- b) Aprobación de planes de acción para subsanar las deficiencias detectadas en el Informe-Resumen del Órgano de Control Interno, como elemento clave, del ciclo de mejora continua de la gestión económico-financiera. Resultan anecdóticos los Planes de Acción aprobados hasta la fecha.
- c) Evolución de los acuerdos contrarios a reparos del Órgano de Control Interno, como uno de los principales indicadores de la función interventora.

⁽⁴⁾ Consello de Contas de Galicia, *Informe de fiscalización de las obligaciones de remisión de información de las entidades locales de Galicia y evaluación del entorno de control: control interno, contratos y convenios*, 2026. Accesible aquí: <https://www.ccontasgalicia.es/es/content/el-consello-de-contas-eval%C3%BAa-la-madurez-del-sistema-de-control-interno-de-las-entidades>.

Si el control financiero fuese efectivo y el análisis de riesgos fuese plenamente operativo, resultaría coherente apreciar una correlación positiva con la reducción de los acuerdos contrarios a reparos una vez se vaya consolidando el modelo y los diferentes elementos que lo configuran. En este sentido, el número de acuerdos contrarios o reparos y su dimensión económica muestran tendencias estables, en el entorno de los 60 000 anuales en el período 2021-2024, con pequeñas oscilaciones en su mayor parte debida a factores externos – como el efecto de la invasión de Ucrania en los mercados de contratación pública –, con un impacto económico, con fluctuaciones en los márgenes, en el entorno de los 3000 millones de euros anuales.

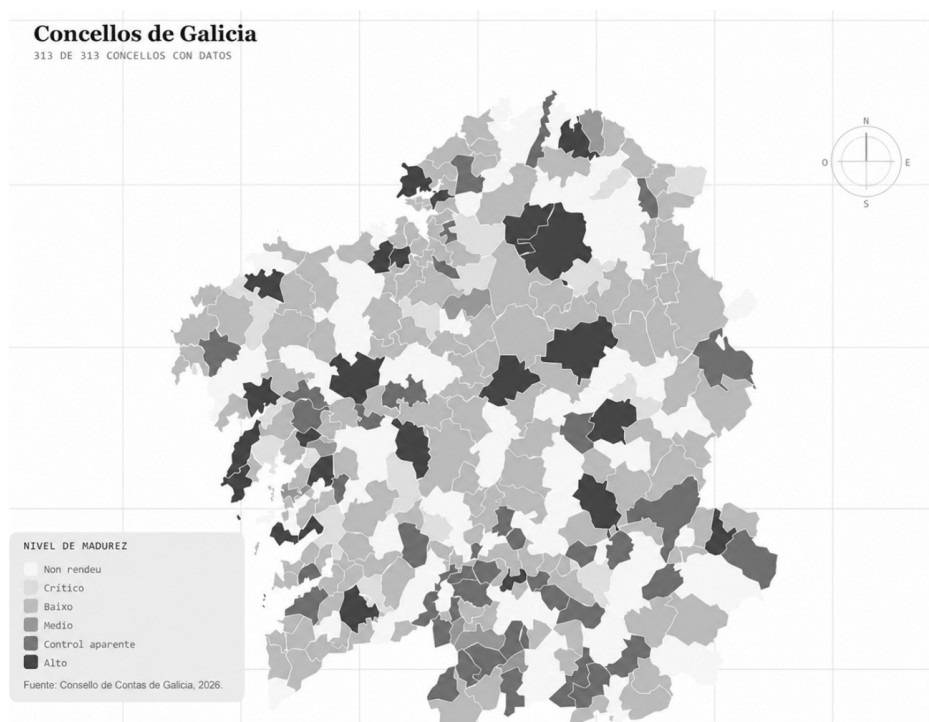
Desde el punto de vista cualitativo en cuanto a las causas de estos reparos, los patrones de estabilidad se mantienen, explicando dos áreas materiales de forma consistente tres de cada cuatro acuerdos contrarios a reparos: área de contratación pública (aproximadamente el 45% de los supuestos, con años en los que supera el 50% como en 2023) y área de personal (27%, con años que supera esa cifra como en 2022).

- d) Autoevaluación realizada por la entidad sobre la suficiencia o insuficiencia de los medios del órgano de control interno, complejidad organizativa, régimen de control y modalidades de fiscalización. El 78% de las entidades que rinden la información de control interno manifiesta contar con una insuficiencia de medios personales y materiales en el órgano de control interno.

Solo con estos cuatro indicadores parece suficiente para valorar las deficiencias en cuanto a la implantación y madurez del nuevo modelo de control interno local y la persistencia del enfoque unidimensional en torno al cumplimiento formal y normativo, en lugar del rendimiento, que se configuró como uno de los *leit motiv* de este cambio cultural en la aproximación al impacto del control en la mejora de la gestión económico-financiera del sector público local en España.

En este sentido, el propio Órgano de Control Externo Autonómico de Galicia ha planteado una representación gráfica del estado de madurez del modelo de control en los 313 Ayuntamientos que integran su sector local en torno a cinco categorías.

Figura 4. Nivel de madurez entidades locales de Galicia



Por tanto, diez años después de la aprobación de la norma que pretendía impulsar un cambio cultural, el cambio de modelo de control interno, menos reactivo y centrado en el análisis de riesgos de gestión y la maximización del impacto y utilidad del control, sigue en proceso y pendiente de desarrollo. Ante este estado de cosas, surgen varias posibilidades, pero quizás la más relevante sea la de generación de un ecosistema del control local, donde se distribuyan responsabilidades entre los diferentes actores, frente a la actual cuasi-exclusiva responsabilización de los órganos de control interno locales.

Se plantea así, el papel de la primera línea de defensa – los propios órganos gestores internos en la mejora del control –, de las entidades intermedias como las Diputaciones Provinciales en el fomento y la colaboración del control financiero y la auditoría pública en las entidades de menor tamaño y, a los efectos de nuestro análisis, de los órganos de control externo independientes, algo más que vigilantes *ex post* de la legalidad y regularidad de la gestión pública local.

4. Un estudio de caso desde la colaboración público-pública y el control externo independiente

Como se ha señalado con anterioridad la madurez del nuevo modelo de control interno local pasa por generar un ecosistema del control, centrado en el rendimiento y el impacto del mismo, más allá de la mera reacción ante incumplimientos normativos o formales. El modelo de la aprobación de una norma y esperar que ésta produzca efectos por si sola ha demostrado en esta década su inviabilidad, como la atribución de las responsabilidades a un único actor del sistema, los órganos de control interno de las entidades locales.

La noción de ecosistema del control está alineada con una concepción holística y proactiva del mandato institucional del control externo, lo que nos conduce al comienzo de este artículo, que vaya más allá de la mera función de vigilancia, y asuma el reto de la colaboración público-pública y la noción de partenariado entre control interno y control externo en la mejora continua de la gestión económico-financiera del sector público local. Porque a la postre lo que está en juego es si, por ejemplo, el gasto sanitario en 2073-74 será del 10,7% del PIB o del 20,1% en función de las ganancias de productividad en el sector público⁽⁵⁾.

Para plantear esta nueva línea de análisis, que contribuya asimismo a reforzar la legitimidad interna y externa de los órganos de control externo, se plantea la actuación realizada por un órgano de control externo concreto como es el Consello de Contas de Galicia en relación con las entidades locales de dicha comunidad. Este estudio de caso se centrará en analizar las funciones del órgano y la evolución de las mismas para integrar esta nueva noción de ecosistema del control local en Galicia. Para realizar este análisis se opta por estructurarlo en torno a las funciones primarias del órgano de control externo.

4.1. La función de vigilancia de la gestión económico-financiera

A finales de los años 90, rendían cuentas al órgano de control externo autonómico en Galicia apenas el 15% de las entidades locales. En la actualidad, y de forma sistemática, rinden cuentas la totalidad de los 313 ayuntamientos, las cuatro diputaciones provinciales, en torno al 90% de las entidades locales menores, y un número creciente de mancomunidades u órganos de gestión colaborativa de los servicios públicos locales. En esta senda recorrida, ha sido decisiva la labor de vigilancia del órgano de control externo, a través de la publicación de

⁽⁵⁾ O. HARVEY-RICH y M. WARNER, *The outlook for public sector productivity*, Institut for fiscal Studies, 2025, Londres.

los informes de fiscalización y seguimiento de las obligaciones de remisión de información en materia de convenios, contratación pública y control interno, pero también la modificación legislativa que convirtió en condición de elegibilidad para ser beneficiario de ayudas públicas autonómicas, la rendición de cuentas ante al órgano de control externo. De tal suerte, que aquellas entidades que no estén al día en la rendición de cuentas no pueden acceder a las ayudas públicas de la Comunidad Autónoma, especialmente relevantes para las entidades de menor tamaño. Esta obligación legal se aplica exclusivamente a las entidades locales, resultado paradójico que una Universidad Pública que no rinda cuentas siga siendo elegible en los regímenes de ayuda autonómicos, pero no así una entidad local, imponiéndoles una suerte de minoría de edad administrativa a las mismas como actores político-institucionales.

En este sentido, en el marco del proceso en marcha de modificación del marco legislativo local en la Comunidad, el Consello de Contas ha propuesto que dicha prohibición deje de configurarse como un requisito de elegibilidad y se configure como un requisito para la efectividad del pago, buscando una proporcionalidad en los efectos del incumplimiento de la rendición de cuentas, de forma que no se excluya de las ayudas públicas a las entidades, sino que se vincule la efectividad del pago al cumplimiento efectivo de sus obligaciones de rendición de cuentas.

La zona de confort para el OCEX sería esta y aquí parece que es donde se quiere que finalice el mandato institucional de los órganos de control externo, en esta función de mera vigilancia de la legalidad y la regularidad formal, a posteriori y reactiva, con independencia de los efectos y el impacto de la gestión y la utilización de los recursos públicos.

4.2. La colaboración en la mejora continua del marco de control interno

La vía de reforzamiento de la legitimidad del órgano, además de tratar de configurarse *ad intra* como organización modelo a través del ejemplo, ha pasado por el desarrollo de las otras dos funciones, frecuentemente orilladas. Comenzando por la colaboración en el ecosistema del control interno local. Esta colaboración se estructura en torno a tres ejes: información, comunicación y co-creación del control.

a) La función de información del OCEX en relación con la gestión económico-financiera local

Más allá de los informes de fiscalización económico-financiera realizados por el órgano de control, recurrentes⁽⁶⁾ o selectivos, en el ámbito de la legalidad y la regularidad contable, se plantean fiscalizaciones operativas, donde el foco se centra no ya en la evaluación del proceso decisional, sino en la coherencia interna y externa de las medidas, la economía, eficacia, eficiencia o sostenibilidad de los programas de acción públicos⁽⁷⁾; así como aquellas vinculadas a la efectividad de los controles básicos de ciberseguridad, dada la importancia de este marco de seguridad e higiene digital para la garantía de los fines institucionales de las respectivas instituciones.

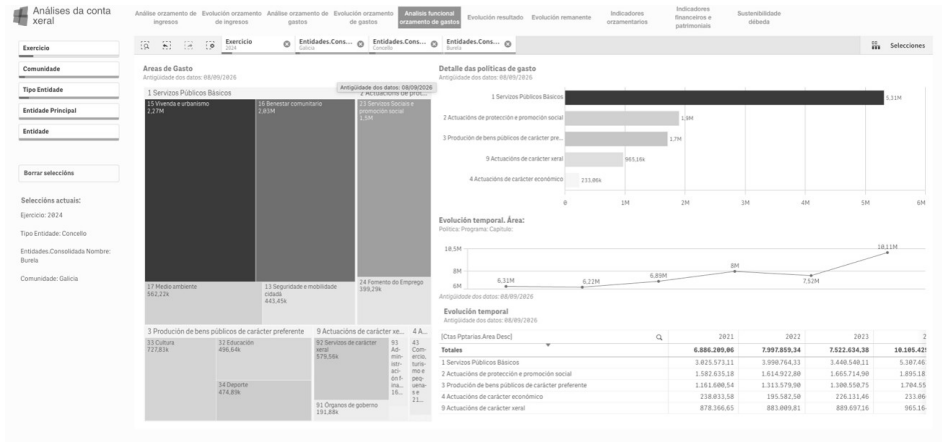
En este sentido se plantean las limitaciones de legibilidad de estos informes no solo para los gestores y responsables afectados, sino para la propia ciudadanía. Es ahí donde adquiere carta de naturaleza el Proyecto Concello 314 del Consello de Contas. En base a toda la información que se recibe y toda aquella derivada de los informes y auditorías realizadas, el órgano de control externo plantea, para salir de su habitual *business as usual* de los informes de fiscalización y con el objetivo de dar efectividad a esta información, un “gemelo digital” de cada una de las entidades locales de Galicia. Gemelo digital que incluye cinco tipos de información por el momento, pero que continúa en proceso de crecimiento y consolidación:

- i) Diagnóstico económico-financiero de las entidades locales de Galicia: la información de la cuenta general;
- ii) Análisis dinámico de la cuenta general de las entidades locales;
- iii) Financiación de las entidades locales y destino de sus recursos: la solvencia financiera;
- iv) El impacto de la gestión pública local: Análisis comparativos y competencias;
- v) Nivel de madurez del control interno.

⁽⁶⁾ Por ejemplo, en relación con la rendición anual de cuentas, las remisiones de información obligatorias a lo largo del ejercicio en materia de contratos, convenios y control interno, así como aquellos *ad hoc*, incluidos cada año en el Plan anual de trabajo aprobado de forma autónoma, oída la Asamblea legislativa – en ningún caso, se trata de un mandato imperativo las propuestas del órgano legislativo, sino recomendaciones –, en el mes de diciembre del ejercicio anterior (por ejemplo, en el presente ejercicio: análisis de eficiencia de las fusiones municipales, auditoría de las concesiones de los servicios municipales y las concesiones de dominio público, etc.).

⁽⁷⁾ Así, por ejemplo, por citar algunas fiscalizaciones de carácter operativo se podría aludir a las Auditorías de Análisis del coste efectivo de los servicios públicos municipales. Accesible aquí: https://www.contasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2025/1702022-07_IF_Informe_analise_custo_efectivo_servizos_publicos_municipais_C.pdf.

Figura 5: Ejemplo de análisis dinámico de la cuenta general de una entidad local



Fuente: Concello 314 Consello de Contas

Figura 6: Ejemplo de análisis de ingresos por impuestos directos en entidades locales

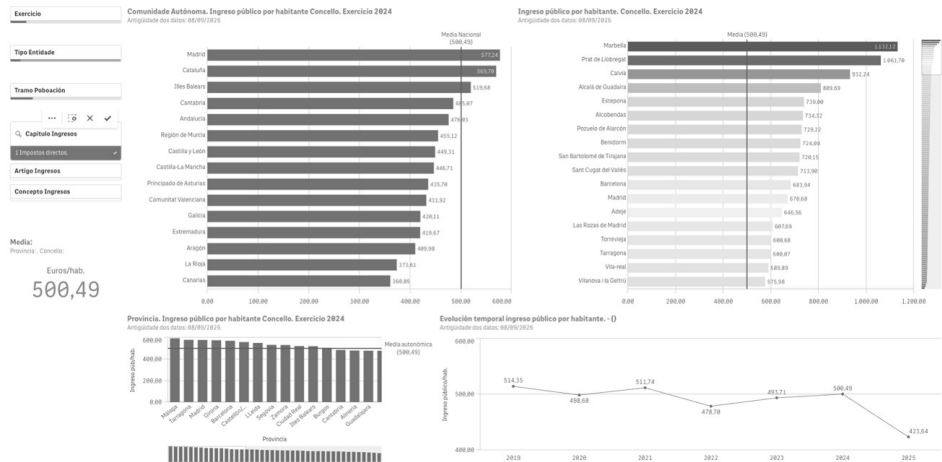
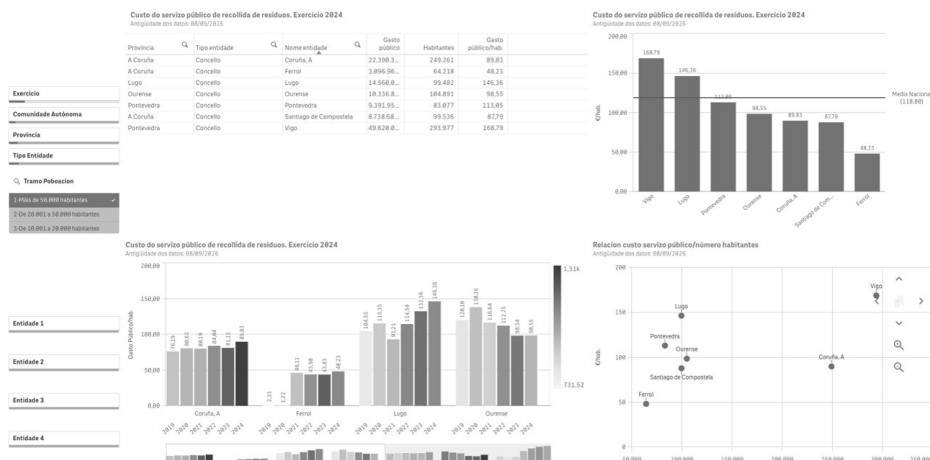


Figura 7: Ejemplo de análisis comparativo del coste de los servicios públicos locales: Recogida residuos en las siete grandes ciudades de Galicia



Fuente: Concello 314 Consello de Contas

b) La función de comunicación

En este camino de consolidación de la función de colaboración como parte del ecosistema de control, y no solo como mero árbitro o elemento ajeno, el siguiente paso consiste en la generación de conocimiento compartido y creación de comunidades de aprendizaje con el control interno local. Así, en este ejercicio 2026, se han desarrollado las primeras experiencias de microcredenciales universitarias en colaboración con las Universidades públicas en materia de control financiero e integridad pública local. Formación altamente especializada y focalizada destinada a crear una comunidad de aprendizaje y generar capacidad institucional en el marco del ecosistema del control interno local.

El siguiente elemento pasa por generar un marco metodológico más próximo al que se desarrollaría en el ámbito del control interno en materia de auditoría pública local. Así, se impulsan las primeras auditorías focalizadas inmediatas o auditorías exprés⁽⁸⁾, en dieciséis semanas – frente a los plazos habituales en el mundo del control externo que pueden llegar a multiplicar por cinco o incluso

⁽⁸⁾ Por citar un ejemplo reciente, la *flash audit* de la tributación por estancias turísticas en Santiago de Compostela, A Coruña y Vigo. Disponible aquí: <https://www.ccontasgalicia.es/es/content/el-consello-de-contas-publica-la-primera-auditor%C3%A1da-expr%C3%A9s-de-la-tributaci%C3%B3n-de-las-estancias>.

diez veces ese plazo –, y que se alinean con más facilidad con la actuación a desarrollar por los órganos de control interno, cuando desarrollen el nuevo modelo de control interno en base a análisis de riesgos y auditorías.

En esta misma línea, se plantea la introducción del *input ciudadano* en la labor de fiscalización a través de las auditorías en base a comunicaciones de la ciudadanía o el inicio de un proyecto experimental de “auditorías participativas”, mediante la inclusión de la voz de las partes interesadas en el análisis de la eficiencia de las fusiones municipales en Galicia, siguiendo el trabajo desarrollado por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos con la implicación de la comunidad educativa en la auditoría de inversiones adicionales en la mejora de la calidad de la educación.

Otras experiencias en este mismo ámbito vienen determinadas por el planteamiento de un ranking, a publicar todos los meses de noviembre de cada ejercicio, sobre riesgos de gestión en el conjunto del sector local, que determinará dos entidades a auditar por provincia en cada ejercicio. Ranking en el que se tienen en cuenta de forma transparente indicadores como: cumplimiento de las obligaciones de remisión de información; debilidades en el control interno y planes de acción implementados; incidencias en el ámbito de la gestión del gasto y del ingreso público; evaluación de la información en materia de contratación pública y convenios; comunicaciones de irregularidades de gestión. De forma que el conjunto del sector local puede ver de forma transparente y compararse con el resto de entidades, así como plantear un diagnóstico dinámico de su evolución.

El foco sobre la “legibilidad” del control externo está presente en todo el conjunto de actuaciones de este eje.

c) La función de co-creación del control: el principio de auditoría única en el horizonte

El último elemento de este modelo de colaboración en la consolidación de un ecosistema del control viene de la mano de la superación del elemento unidireccional y la introducción de la bilateralidad entre los diferentes actores que integran el ecosistema, especialmente entre los órganos de control interno y externo. A estos efectos, se plantea la constitución de un Grupo de Trabajo permanente del control interno local entre el OCEX y los cuatro órganos de control interno de las Diputaciones provinciales, como principal interlocutor con los actores locales en sus respectivos ámbitos. En el seno de dicho grupo no solo se comparten las principales líneas de trabajo del ecosistema, sino que se desarrollan iniciativas conjuntas para la mejora de la capacidad institucional del control – por ejemplo, en este ejercicio se ha impulsado un Congreso con más de trescientos inscritos sobre los 40 años del control externo en Galicia –; se refuerza la

capacidad consultiva del control externo a través de la resolución de consultas y dudas sobre el marco interpretativo del control y régimen jurídico aplicable; y finalmente, se presenta la planificación anual de los trabajos del órgano del control externo en el ámbito local, y como mínimo, uno de los trabajos que se incluyen en dicha planificación se consensúa en el mismo.

Todo ello con el horizonte a medio plazo y una vez que se consolide la transición hacia el nuevo modelo de control interno local, de coordinación de las planificaciones anuales de auditoría para maximizar sus impactos y profundizar en los respectivos análisis de riesgos de gestión; generación de comunidades de aprendizaje y herramientas de auditoría compartidas y la plena integración del principio de auditoría única en el ecosistema de control local. Principio entendido como un sistema de control y auditoría en el que cada nivel de control se basa en el anterior y la confianza en el trabajo de otros auditores.

4.3. La prevención del fraude y el fomento de marcos de integridad pública en la gestión

La última función, y en esto el modelo portugués ha sido absolutamente pionero, viene constituida por la prevención del fraude y el fomento de marcos de integridad pública en la gestión. Una función, en principio ajena al mandato institucional de los OCEX – en España, solo los órganos de Galicia y Canarias han iniciado esta línea de trabajo de manera efectiva –, pero que en los últimos tiempos ha ganado protagonismo por el potencial de la prevención, y especialmente por las exigencias vinculadas a la gestión de los fondos *NextGenerationEU* en el ámbito de la prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades, incluyendo una evaluación del riesgo de fraude y medidas para mitigar dicho riesgo.

Es en este ámbito donde desde el control externo se decide ir más allá de la función tradicional de generación de conocimiento de forma prescriptiva a través de informes y guías de actuación, para plantear una herramienta informática a disposición de todos los interesados que facilite la autoevaluación de los riesgos de gestión por parte de los diferentes operadores públicos, de tal suerte que se contribuya a la generación de capacidad institucional en el ámbito de la prevención del fraude y la integridad pública no tanto desde la prescripción y la reacción, sino con un enfoque orientado a rendimiento y preventivo⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ La herramienta “*Link integridad pública*” está a disposición de todas las partes interesadas: <https://riscos.ccontasgalicia.es/>.

5. Conclusión: la legitimidad desde la función y la utilidad

“El esfuerzo mismo para llegar a las cimas basta para llenar un corazón de hombre. Hay que imaginar a Sísifo feliz” (Albert Camus, *El mito de Sísifo*).

En el número del segundo trimestre de este año de esta misma *Revista de Direito Local*, el vice-presidente del Tribunal de Contas de Portugal, António Francisco Martins, se preguntaba sobre el proceso de reforma en curso de la institución bajo el título “Reforma ou extinção do Tribunal de Contas”.

A esta pregunta se ha tratado de responder a lo largo de este artículo, desde la reivindicación del papel del control externo independiente en la mejora de la gestión económico-financiera del sector local, no solo desde el punto de vista de la legalidad y regularidad *ex post*, a donde parecen querer confinarnos, sino desde el ámbito de un control al servicio de la ciudadanía y que por ello debe pensar también en valor y resultados, no solo en cumplir un rol institucional de presencia en el entorno.

En suma se ha planteado la senda de la defensa del rol institucional de las Instituciones de Control Externo como pilares de integridad y garantía de buena gestión financiera de los recursos públicos, desde la reivindicación de su función clásica, pero también desde la defensa de sus otros ejes de actuación, las casi siempre olvidadas funciones de colaboración en lo que el profesor Barzelay, denominaba a finales de los noventa, como auditoría en el nombre, pero no el concepto, la auditoría operativa o de rendimiento. Y como no, siguiendo el modelo portugués en origen, su rol en el ámbito de la prevención del fraude y el fomento de marcos de integridad en la gestión pública.

Esfuerzo arduo el que queda a las Instituciones de Control externo, de convencimiento en esta tarea. En este sentido en el presente trabajo, desde el ejemplo de un OCEX se ha intentado perfilar las diferentes líneas de actuación que se apartan de la zona de confort habitual del control externo, para corresponsabilizarse en la creación de un ecosistema de responsabilidades compartidas, en el que el foco transite del exclusivo cumplimiento al rendimiento y utilidad de las diferentes líneas de defensa implicadas en la salvaguarda de la gestión económico-financiera del sector público.

Y en este esfuerzo desigual, no cabe otra que imaginar a Sísifo feliz.

SIMÓN REGO VILAR

(Administrador Civil del Estado y Consejero del Área de Corporaciones Locales del
Consello de Contas de Galicia)