

1

DEFINICIÓN, ELEMENTOS Y ÁMBITO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO





1.1 ANTECEDENTES

1.1.1 El compromiso del IV Plan de Gobierno Abierto en materia de integridad

El IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 de España, aprobado el 29 de octubre de 2020 en el Foro de Gobierno Abierto, recoge diez compromisos que asumen las administraciones públicas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública, y formar y sensibilizar a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de gobierno abierto, con el objetivo de contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

El eje 3 de dicho Plan, referido a la integridad, señala que «el IV Plan se orientará al objetivo de construcción de un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía».

Este compromiso contiene 4 líneas de acción entre las que se encuentra la siguiente:

«5.1 Diagnóstico y mejora de los sistemas de integridad pública. Desarrollo de mapas de riesgos, códigos de conducta, encuestas de clima ético, guías de autoevaluación y formación de empleadas y empleados públicos.»

De entre las distintas actividades que se han diseñado para satisfacer el compromiso, la primera consistió en la realización de un diagnóstico de los sistemas de integridad pública existentes en el seno de la Administración General del Estado.

En junio de 2021 se presentó el Informe de diagnóstico sobre los sistemas de prevención e integridad pública ante la Comisión coordinadora de inspecciones generales de servicios y el Foro de Gobierno Abierto¹. El estudio fue elaborado por la Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP) del actual Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública a partir del análisis de una encuesta, canalizada a través de las Inspecciones generales de servicios departamentales.

¹ El informe se encuentra publicado en el Portal de la Transparencia de la Administración del Estado, y resulta accesible a través del siguiente enlace:
[INFORME SOBRE INTEGRIDAD PÚBLICA EN LA AGE. JUNIO DE 2021 \(transparencia.gob.es\)](https://transparencia.gob.es/informe-sobre-integridad-publica-en-la-age-junio-de-2021).

El informe señaló en sus conclusiones que, al margen del sector público empresarial, que dispone de marcos de integridad homologables a los más avanzados en el sector privado, en el conjunto de los ministerios se detecta una carencia de marcos o sistemas integrados.

Esta ausencia sería explicable por la perspectiva de sus responsables y de su personal, basada fundamentalmente en la preservación del principio de legalidad. Desde esta perspectiva, de carácter fundamentalmente reactivo-correctivo, el marco normativo existente, constituido por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP); la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LIPSAP); la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (LREAC); la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) o la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), acompañado por los correspondientes regímenes de infracciones y sanciones, bastaría para preservar la integridad de las actuaciones públicas. De existir otros instrumentos, como los códigos éticos o las comisiones de ética, lo hacen de forma casuística y generalmente no integrada con otras medidas.

Por ello, los mecanismos de *soft law*, de aseguramiento preventivo del cumplimiento normativo y de promoción de los comportamientos íntegros, se han venido aplicando de forma muy limitada y, en todo caso, descoordinada y sin visión sistémica.

El diagnóstico realizado ha evidenciado la necesidad de poner en marcha en el seno de la AGE sistemas de integridad institucional para progresar tanto en las actuaciones del compromiso 5.1 del IV Plan de Gobierno Abierto, como en la aplicación de otras herramientas de las habitualmente contempladas en marcos o sistemas de integridad o instrumentos de apoyo a los mismos.

1.1.2 Los planes de medidas antifraude en la gestión de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establece, en su artículo 6.1, la obligatoriedad de que toda entidad decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, disponga de un plan de medidas antifraude.

La aprobación de los planes de medidas antifraude departamentales ha constituido un indudable refuerzo de los sistemas de integridad pública. Estos planes se han desarrollado con arreglo a las orientaciones proporcionadas por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. El 24 de enero de 2022 la Secretaría General de Fondos Europeos (SGFE) dictó las «*Orientaciones para el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la citada Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre*». En ellas se concretan, entre otras medidas, las referidas a un modelo de declaración institucional contra el fraude; un compendio de la normativa reguladora de la conducta de quienes desempeñan funciones en las administraciones

públicas; un sistema para la prevención y gestión de los conflictos de intereses y un listado de posibles indicadores para la evaluación del riesgo para los intereses financieros de la Unión Europea, entre otros aspectos. Como complemento a la actuación de la Secretaría General de Fondos Europeos, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado (SNCA) ha preparado asimismo una «*Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*».

En cumplimiento de las previsiones del artículo 6.1 de la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, y siguiendo las propuestas de las orientaciones y de la guía mencionadas, los diferentes ministerios han desarrollado planes de medidas antifraude. No obstante, estos planes departamentales han quedado circunscritos a la protección de los intereses financieros de la UE, dejando fuera otras materias y ámbitos no menos importantes. Por otra parte, ha sido inevitable que se haya producido una diversidad en cuanto a la estructura y contenido de cada una de las herramientas incluidas en los planes departamentales que integran estos sistemas preventivos.

Se hace preciso, por tanto, integrar el conjunto de actuaciones desarrolladas hasta la fecha en materia de prevención del fraude, junto a las que se deben desarrollar en materia preventiva con arreglo al mandato del IV Plan de Gobierno Abierto en un marco común, con el fin de proporcionar la necesaria coherencia.

1.1.3 Un marco común para el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado: Estrategia Nacional Antifraude

El apartado cuatro de la disposición final séptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), introdujo una nueva disposición adicional –vigésima quinta– en la LGS, con la finalidad, por un lado, de que el establecimiento del SNCA y la regulación de sus funciones básicas se encontrasen contenidos en un instrumento normativo adecuado que dotara al mismo de vocación de permanencia, y, por otro lado, de completar su regulación con determinados aspectos necesarios para que el mismo pudiera desempeñar adecuadamente sus funciones. Uno de esos aspectos se encuentra contemplado en el apartado 4 de la citada disposición adicional vigésima quinta de la LGS, que establece que «el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude estará asistido por un Consejo Asesor presidido por el Interventor General de la Administración del Estado e integrado por representantes de los ministerios, organismos y demás instituciones nacionales que tengan competencias en la gestión, control, prevención y lucha contra el fraude en relación con los intereses financieros de la Unión Europea. Su composición y funcionamiento se determinarán por Real Decreto».

Mediante Real Decreto 91/2019, de 1 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los intereses financieros de la Unión Europea, se determinó la naturaleza y funciones del Consejo Asesor como órgano colegiado de carácter consultivo, de asesoramiento y de apoyo del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, que tiene por finalidad asistir al citado Servicio en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas en el ámbito de la prevención y lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea. Entre las funciones atribuidas al Consejo figura la relativa a colaborar en la elaboración e impulso de la estrategia nacional de prevención y lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea.

En la reunión del Pleno del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los intereses financieros de la Unión Europea celebrada el 6 de junio de 2019 se acordó la constitución de la Comisión para la Estrategia Nacional Antifraude, así como la conveniencia de extender el ámbito objetivo de la Estrategia a todas aquellas actuaciones que pudieran suponer un menoscabo para los intereses de la Hacienda Pública.

Corresponden a la Comisión las funciones de realización de los trabajos preparatorios para la elaboración de la Estrategia nacional de prevención y lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea y posterior elevación de esta al Pleno del Consejo Asesor, la realización de los trabajos necesarios para el seguimiento, evaluación y, en su caso, actualización de la Estrategia nacional de prevención y lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea, así como cualesquiera otras funciones que le puedan atribuir el Pleno o la Comisión Permanente.

En la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el fraude a los intereses financieros de Unión Europea, celebrada día 9 de diciembre de 2021, se designaron los doce primeros integrantes de la Comisión para la Estrategia Nacional Antifraude. Posteriormente, en enero de 2022, previa consulta y aceptación expresa de los miembros de la Comisión Permanente, la composición de la Comisión para la Estrategia fue ampliada a dos integrantes más.

En la Comisión para la Estrategia Nacional Antifraude, cuya presidencia recae en el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, se encuentran representados órganos con competencias en diferentes ámbitos de la lucha contra el fraude: la División de Auditoría Interna y Evaluación (FEGA) del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Subdirección General de Inspección y Control de Movimientos de Capitales de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, la Oficina Nacional de Investigación del Fraude del Departamento de Inspección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), la Oficina Nacional de Investigación de Aduanas e Impuestos Especiales del Departamento de Aduanas e Impuestos especiales de la AEAT, la Subdirección General de Inspección y Control de la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, la Subdirección General de Localización y Recuperación de Bienes de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA) del Ministerio de Justicia, la Subdirección General de Control y Pagos de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Agencia Antifraude de Cataluña, el Grupo de Delitos Económicos de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil, la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía Nacional, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y el Crimen Organizado de la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía Europea, la Subdirección General de Sostenibilidad Económica y Asuntos Sociales, de la Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y la DGGP.

En el marco de los fondos destinados a la recuperación de Europa a través del instrumento *Next Generation EU* canalizados principalmente a través del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) y del REACT-EU², se consideraba fundamental

2 Fondo o instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa. Su objetivo es ampliar y dar continuidad a las medidas de respuesta y reparación de las crisis puestas en marcha desde el inicio de la pandemia («*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*»)

desarrollar e implementar políticas nacionales anticorrupción, que incluso pudieran contemplar situaciones especiales de emergencia, tanto en el ámbito de la salud pública como en otros, como un medio para planificar todas las medidas anticorrupción de forma coherente, eficaz y eficiente, y hacer frente a los riesgos de corrupción y fraude que pueden derivar, entre otras consecuencias, en una disminución del impacto real y de la eficacia de las medidas económicas adoptadas.

La Estrategia Nacional Antifraude (ENA) permite dar cumplimiento a la Recomendación especial 6/2019 del Informe del Tribunal de Cuentas Europeo de 27 de marzo de 2019, así como a la Recomendación específica contenida en los informes de la Comisión Europea sobre Protección de Intereses Financieros en 2019 y 2020. De este modo los resultados esperados con la elaboración de la ENA son los de disponer un marco antifraude mejorado, mediante el establecimiento de una estrategia y un plan de acción antifraude basados en la evaluación de riesgos; la mejora del marco de seguimiento y evaluación de las instituciones implicadas en la lucha contra el fraude, y finalmente la mejora del compromiso, concienciación y creación de capacidad en la lucha contra el fraude.

La ENA está siendo elaborada en el marco del Instrumento de Apoyo Técnico de la Comisión Europea (*Technical Support Instrument -TSI*), gestionado por la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea (DG-REFORM), para su elaboración, implementación y difusión en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea contra la corrupción, el fraude y cualquier otra irregularidad (Proyecto *A National Anti-Fraud Strategy for Spain*).

Con fecha 4 de enero de 2021 el Proyecto citado resultó preseleccionado por la DG-REFORM y susceptible de ser financiado por la Comisión Europea, considerándose aprobado el 2 de marzo de 2021 una vez que se adoptó la Decisión de Implementación Financiera del Programa del TSI para 2021 por la Comisión Europea.

El desarrollo de los trabajos preparatorios de la ENA comprende la elaboración de un estudio de diagnóstico y la identificación de partes interesadas. Con arreglo a este proceso, la reunión del Pleno de la Comisión coordinadora de inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales celebrada el 15 de marzo de 2022 contó con la asistencia de la Dirección de SNCA y se acordó el desarrollo del Sistema de Integridad de la AGE con vistas a la incorporación del resultado en el borrador de la Estrategia Nacional de Coordinación Antifraude.

Por tanto, el marco común para el desarrollo del Sistema de Integridad de la AGE es el que proporciona la ENA.

La articulación de la ENA prevé la existencia de un marco de medidas integrado por los diferentes instrumentos para las diferentes fases del ciclo antifraude (prevención, detección, corrección y persecución) que se concretan en la elaboración de códigos éticos y creación de comisiones de ética pública y formación para la primera; canales de denuncia, auditorías de detección del fraude, comisiones de vigilancia y sistemas de alertas para la segunda; desarrollo de metodología, herramientas y protocolos de investigación para la tercera; y tipificación de conductas, aplicación de normativa sancionadora y normativa de reintegro para la última de las fases antedichas.

El Sistema de Integridad de la AGE comprende los instrumentos de las dos primeras fases del ciclo antifraude de la ENA, que resultan aplicables en la Administración Ge-

neral del Estado (AGE) a fin de asegurar la protección de la Hacienda Pública mediante la prevención y detección de aquellas conductas que puedan comportar un menoscabo al interés general.

1.1.4 El Sistema de Integridad desde la perspectiva del *compliance*

Junto a los apartados anteriores sobre la naturaleza, finalidad y piezas principales del SIAGE, podemos también situar este en el contexto de los instrumentos de cumplimiento normativo (*compliance*), a fin de subrayar la importancia que, desde la perspectiva de la responsabilidad penal, disciplinaria y contable, puede desplegar su eficacia en la Administración General del Estado.

El término *compliance* proviene del ámbito jurídico anglosajón y se desarrolló inicialmente en el ámbito de la autorregulación propia de las corporaciones privadas, especialmente a raíz de escándalos de índole financiera de los años ochenta y noventa del pasado siglo.

Su empleo en España se generaliza a raíz de la incorporación al Código Penal de la responsabilidad de las personas jurídicas en 2010, a su vez resultado de la adaptación de nuestro ordenamiento interno al derecho penal de la Unión Europea. La responsabilidad penal de las personas jurídicas fue introducida por el artículo 31 bis del Código Penal mediante la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, quedando la regulación posteriormente modificada con la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo.

Esta última reforma introduce la posibilidad de que los programas de organización y gestión (o programas de *compliance*) puedan convertirse en una causa de exención de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y extiende el régimen de responsabilidad penal a las sociedades mercantiles estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, a las que se podrán imponer las sanciones actualmente previstas en las letras a) y g) del apartado 7 del artículo 33 del Código Penal.

Un programa de organización y gestión en materia de integridad, o de *compliance*, susceptible de producir la exención de responsabilidad penal contiene, al menos, los siguientes elementos (artículo 31 bis.2 del Código Penal):

- «2. Si el delito fuere cometido por las personas indicadas en la letra a) del apartado anterior, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si se cumplen las siguientes condiciones:
- 1.^a el órgano de administración ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión;
 - 2.^a la supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado ha sido confiada a un órgano de la persona jurídica con poderes autónomos de iniciativa y de control o que tenga encomendada legalmente la función de supervisar la eficacia de los controles internos de la persona jurídica;

- 3.^a los autores individuales han cometido el delito eludiendo fraudulentamente los modelos de organización y de prevención y
- 4.^a no se ha producido una omisión o un ejercicio insuficiente de sus funciones de supervisión, vigilancia y control por parte del órgano al que se refiere la condición 2.^a

En los casos en los que las anteriores circunstancias solamente puedan ser objeto de acreditación parcial, esta circunstancia será valorada a los efectos de atenuación de la pena.»

El artículo 31 quinquies del Código Penal establece que las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las administraciones públicas territoriales e institucionales, a los organismos reguladores, las agencias y entidades públicas empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas.

Ahora bien, esta última previsión no puede interpretarse en el sentido de que los modelos preventivos de organización y gestión en materia de integridad pública no deban implantarse en el ámbito de las administraciones públicas. Como se ha puesto de manifiesto a raíz de la aplicación del artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el desarrollo de estos modelos preventivos de cumplimiento en el seno de los distintos departamentos ministeriales y organismos públicos ejecutores de fondos se ha revelado como una herramienta extraordinariamente eficaz para favorecer el cumplimiento del marco jurídico de gestión de los fondos y los comportamientos acordes con el estándar de integridad pública consustancial al ejercicio de potestades públicas.

Este modelo hace descansar la protección de los intereses financieros de la Unión Europea en la aplicación de un modelo de prevención, de forma que la entidad gestora o ejecutora de los fondos tiene la obligación de asegurar la adopción de un programa de organización y gestión de riesgos y prevención de conflictos de intereses precisamente orientado a minimizar el riesgo de un quebranto de los intereses financieros de la Unión. Al propio tiempo, si el diseño e implantación de estos programas de organización y gestión se desarrolla conforme a las previsiones establecidas en el instrumento (en el caso de los fondos del PRTR, el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021), se asegurará el cumplimiento del estándar de diligencia debida en el comportamiento del personal alto cargo y empleadas y empleados públicos.

El SIAGE pretende precisamente extender el modelo de *compliance* propio de la protección de los intereses financieros de la Unión a la protección de los intereses de la Hacienda pública española, de modo que, una vez que se apruebe y se implanten de forma efectiva por el conjunto de los actores del sistema (titulares de centros directivos, coordinadores de integridad, comités departamentales de integridad y comisión interdepartamental de integridad) las distintas piezas del programa de *compliance*, podrá a su vez cumplirse el estándar de diligencia debida en la actuación del personal alto cargo y empleadas y empleados públicos en la protección de los bienes jurídicos.

En tal sentido hay que recordar que la Circular 1/2016, de 22 de enero, de la Fiscalía General del Estado, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas con-

forme a la reforma del Código Penal efectuada por la Ley Orgánica 1/2015, exige que los programas de *compliance* resulten claros, precisos y eficaces, han de estar redactados por escrito y adaptarse a cada una de las organizaciones y a sus riesgos específicos.

No basta, por tanto, con la aprobación del SIAGE, sino que es necesario asegurar que se implanta de manera efectiva a través de los instrumentos de planificación, seguimiento y revisión en cada uno de los centros directivos de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos que suscriban la correspondiente declaración de adhesión.

En último término, el SIAGE, que está construido sobre el modelo de los marcos de integridad de la OCDE, permitirá fortalecer el valor de integridad pública, ya muy afianzado en la Administración General del Estado, y aprovechar la oportunidad que brinda el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para implantar programas que favorezcan un cambio cultural en favor de los instrumentos preventivos de gestión del riesgo.

1.1.5 La constitución del grupo de trabajo de la Comisión coordinadora de inspecciones generales de servicios

El Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, establece en su artículo 2 las funciones de las inspecciones generales. Cabe destacar los apartados h) y j) del artículo que señalan que, en el desarrollo de su actividad, corresponde a las inspecciones generales de servicios de los diferentes ministerios:

«h) Examinar actuaciones presuntamente irregulares de los empleados públicos en el desempeño de sus funciones y proponer, en su caso, a los órganos competentes la adopción de las medidas oportunas.»

«j) Promover actuaciones que favorezcan la integridad profesional y comportamientos éticos de los empleados públicos y de las organizaciones.»

Por ello, las Inspecciones generales de servicios departamentales y su órgano de coordinación interdepartamental, la Comisión coordinadora, disponen de la competencia y de las herramientas necesarias para la promoción de los sistemas de integridad institucional.

Con arreglo a la habilitación conferida por el artículo 2 del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las Inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, el Pleno de la Comisión coordinadora de estas acordó el 15 de marzo de 2022 la creación de un grupo de trabajo sobre integridad y ética públicas para la coordinación y seguimiento de las actuaciones a realizar en cumplimiento de los mandatos citados.

Este grupo ha actuado mediante diez subgrupos de trabajo para materializar en los diferentes capítulos de este documento las piezas de un Sistema de Integridad de la AGE para su incorporación a la Estrategia Nacional Antifraude.

1.2 MARCO INTERNACIONAL DE REFERENCIA

La integridad es uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, es esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad de los individuos y de las sociedades en su conjunto.

1.2.1 La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o UNCAC, por sus siglas en inglés), aprobada por Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, nace ante la preocupación de los Estados Parte de las Naciones Unidas por la gravedad de los problemas que genera la corrupción y su amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. La Convención fue firmada por España el 16 de septiembre de 2005 y ratificada el 9 de junio de 2006 (BOE de 19 de julio de 2006).

La Convención es el único instrumento universal y jurídicamente vinculante contra la corrupción. Se considera el tratado internacional de lucha contra la corrupción más completo, tanto en términos de cobertura geográfica³ como de cuestiones cubiertas. Establece estándares, políticas, procesos y prácticas comunes para respaldar las iniciativas contra la corrupción en el ámbito nacional y facilita la cooperación internacional, al armonizar marcos jurídicos e institucionales en la aplicación normativa y establecer mecanismos de cooperación. Abarca cinco áreas principales: medidas preventivas, penalización y aplicación de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos, asistencia técnica e intercambio de información; introduciendo un conjunto cabal de normas, medidas y reglas que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos destinados a la lucha contra la corrupción. Sus principales objetivos son promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción de forma más eficiente y eficaz; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Dispone este instrumento de un gran potencial como marco para la prevención y lucha contra la corrupción. Así, para prevenir y combatir eficazmente la corrupción se plantea un enfoque amplio y multidisciplinar, que parte de la idea de que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que estos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces.

La Convención tiene también presentes los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción, y se apoya en importantes antecedentes entre los que se cita el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997.

³ 189 partes a fecha 18 de noviembre de 2021. Todos los Estados miembros de la UE son parte de la Convención y la propia UE se adhirió a la misma en 2008

Así, establece que cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción, evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción, y garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción, supervisar y coordinar la puesta en práctica de esas políticas y aumentar y difundir los conocimientos en la materia, que deberán tener la independencia necesaria para desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

En tal sentido y más concretamente, indica que cada Estado Parte ha de procurar aplicar en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas, así como el establecer medidas y sistemas para facilitar que las funcionarias y funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones y establecer medidas y sistemas para exigirles que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones.

En cuanto a la participación de la sociedad, establece que cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción y la amenaza que representa, participación que debe reforzarse con medidas específicas como las que sugiere en relación con la transparencia, la información y la participación.

Como eje de las iniciativas nacionales e internacionales de lucha contra la corrupción, la Convención promueve la implementación y aplicación de normas comunes y buenas prácticas.

En noviembre de 2009, la Conferencia de los Estados Parte (COSP), principal órgano decisorio de la Convención, que apoya a los Estados Parte y a los signatarios en su aplicación de la Convención, estableció un Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención, que consiste en que cada uno es examinado por dos pares (un Estado Parte de la misma región y otro de cualquier otra región del mundo, ambos elegidos por sorteo) en relación con el progreso en la puesta en práctica de la UNCAC. Este examen se realiza en dos ciclos: en cada uno de ellos, el Estado examinado responde a un cuestionario sobre el grado de aplicación de una serie de artículos de la Convención. Posteriormente, estas respuestas son estudiadas por los expertos evaluadores, quienes pueden tener reuniones con el Estado examinado para aclarar los puntos que consideren necesarios. El Mecanismo de Examen termina con el informe de los examinadores, aprobado por el Estado examinado. Este informe es confidencial, salvo que el Estado examinado acepte que se haga público.

España se sometió a su primer ciclo de evaluación en 2010, que incluyó los capítulos III (cooperación internacional) y IV (tipificación) de la UNCAC y fue realizado

por expertos de Bélgica y Lituania. En 2020 España ha empezado su segundo ciclo de evaluación, sobre los capítulos II (prevención) y V (recuperación de activos) de la Convención, evaluado por Irlanda y Chile.

El objetivo del Mecanismo es el de ayudar a los Estados Parte en sus esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción y en la aplicación de las disposiciones de la Convención. El producto final de cada examen suele incluir conclusiones, recomendaciones y buenas prácticas identificadas por los expertos examinadores, que se debaten y acuerdan con el Estado Parte bajo análisis.

Este Mecanismo, sin precedentes en cuanto a su alcance, amplitud e inclusividad, ha tenido un efecto importante en varias esferas: ha beneficiado a los Estados desde el punto de vista de las reformas legislativas, la mejora de los marcos y estructuras institucionales, la mejora de la coordinación y el intercambio de información entre las instituciones nacionales, el fortalecimiento de la cooperación internacional y el aumento de la capacidad general de prevenir la corrupción y tomar medidas para combatirla.

1.2.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de Naciones Unidas

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que en 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

El Objetivo 16 de los ODS consiste en «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles», lo que se concreta, entre otras acciones, en promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, buscando abolirlos totalmente; crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles; garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

La Agenda 2030 es una agenda amplia cuya capacidad de transformar la realidad depende de que sea concretada a través de políticas públicas capaces de situar la justicia, la sostenibilidad y la equidad en el centro de la toma de decisiones, y hacerlo desde un enfoque multidimensional y de coherencia de políticas.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 constituye la máxima expresión del compromiso político y social de España en la definición como país de su contribución al desarrollo sostenible. Elaborada en el marco de un completo sistema de gobernanza multinivel y con arreglo a un proceso de creación conjunta entre las administraciones públicas y la sociedad civil, la estrategia define los retos de nuestro país para alcanzar los ODS e incluye las políticas aceleradoras y las prioridades de actuación necesarias para cumplir con la Agenda 2030 y el sistema de seguimiento de las mismas.

El reto país 6 consiste en revertir la crisis de los servicios públicos mediante una política aceleradora orientada a construir unos servicios públicos para un Estado democrático del bienestar reforzado y resiliente. Entre los objetivos de esta política aceleradora se encuentra el impulso de las actuaciones en materia de gobierno abierto, «dirigidas a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, o a establecer sistemas de integridad pública, entre otras, que serán articuladas a través de la combinación de esfuerzos por parte de los tres niveles de la Administración pública.»

Existe, por tanto, un completo alineamiento entre los instrumentos comprendidos en el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado y el reto país 6, vinculación que se expresa igualmente en el propio IV Plan de Gobierno abierto. Ello permite integrar la construcción del sistema y la Estrategia Nacional Antifraude en los mecanismos de gobernanza de la Estrategia de Desarrollo Sostenible y del IV Plan de Gobierno Abierto, a través del Foro de Gobierno Abierto, así como asegurar su integración en los instrumentos de programación presupuestaria y los indicadores estadísticos de los ODS.

1.2.3 La recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública de 2017

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, aprobada en 2017, define la integridad pública como «el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados».

La OCDE recomienda a las instituciones públicas que desarrollen un sistema coherente e integral en materia de integridad pública que, siguiendo un enfoque estratégico, cuente con el máximo compromiso político y en el que se clarifiquen las responsabilidades para garantizar la eficacia del sistema y una rendición de cuentas eficaz.

Recomienda igualmente que, en el marco de este sistema, se promueva una cultura de integridad y transparencia, y se invierta en un liderazgo íntegro y basado en la meritocracia, fijándose normas de conducta estrictas para los responsables y funcionarios públicos.

Por tanto, propone la implantación de un marco o sistema de integridad que, con el fin de articular una infraestructura ética deberá incorporar, además de códigos éticos o de conducta, otros instrumentos, como los sistemas de difusión y formación en valores éticos, los canales de consulta y asesoramiento sobre dilemas éticos o comunicación y alerta de conductas no éticas, órganos de garantía, preferentemente de carácter independiente y, finalmente, un sistema de evaluación y seguimiento del propio sistema.

El Manual de la OCDE sobre Integridad Pública⁴ ofrece orientación a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil para la aplicación de los trece principios de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública e identifica los desafíos que implica su incorporación.

⁴ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e8f664a3-es/index.html?itemId=/content/component/e8f664a3-es#boxsection-d1e3596>

Sobre la base de estos instrumentos, los Indicadores sobre Integridad Pública⁵ de la OCDE establecen un relevante punto de referencia para la resiliencia del gobierno a los riesgos de corrupción y para fortalecer la integridad pública. Basados en fuentes de datos primarias y validados por los países, los indicadores ayudan a impulsar los esfuerzos mundiales contra la corrupción al proporcionar datos procesables. El portal actualmente presenta datos sobre la calidad de la integridad pública y las estrategias anticorrupción.

La Recomendación, el Manual y los Indicadores de la OCDE constituyen las referencias fundamentales en la determinación de los distintos instrumentos que conforman el Sistema de Integridad de la AGE.

1.2.4 La Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública

En aplicación de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, reunida en Antigua (Guatemala) en 2018, aprobó la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública.

La Carta tiene como objetivo promover la integridad de las personas responsables y servidoras públicas en todos sus niveles, entendiendo por tal una actuación continuamente coherente con los valores y principios relevantes de la ética del servicio público y, desde una perspectiva política, asegurando el respeto al contexto social, cultural, e histórico de cada una de las naciones firmantes, contribuir a la legitimación de la acción pública, es decir, aportar razones para la obediencia a los Gobiernos y reforzar la confianza en las instituciones públicas.

No se trata, por tanto, de una convención anticorrupción nueva, sino de un documento de orientaciones a favor de un comportamiento guiado por la ética pública y todos sus principios y valores relevantes.

Tras un diagnóstico a nivel nacional, y como parte de la estrategia nacional de desarrollo de la integridad surgida a partir de tal análisis, cada organización pública debería generar un marco de integridad propio el cual debería contar con un conjunto de instrumentos esenciales, como los definidos en la Recomendación de la OCDE.

El Sistema de Integridad de la AGE constituye por tanto una manifestación del compromiso de España con la cooperación sectorial en materia de integridad y ética pública acordada en el marco de las cumbres iberoamericanas.

1.2.5 Las recomendaciones de la quinta ronda de evaluación del Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa

El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) es un órgano del Consejo de Europa creado en 1999 para mejorar la capacidad de los Estados miembros en la lucha contra la corrupción.

GRECO tiene como misión el fortalecimiento de la capacidad de sus miembros para luchar contra la corrupción a través del seguimiento del cumplimiento de los estándar

⁵ <https://oecd-public-integrity-indicators.org/indicators>

dares en materia anticorrupción del Consejo de Europa. A través de las rondas de evaluación por pares, sus informes ayudan a identificar las áreas de mejora en materia de política anticorrupción, de modo que puedan promoverse las oportunas reformas legislativas, institucionales y operativas.

La quinta ronda de evaluación del GRECO trata de la prevención de la corrupción y de la promoción de la integridad en los gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas, y en las fuerzas y cuerpos de seguridad).

El informe de evaluación sobre España de la quinta ronda, que fue adoptado en la 83ª reunión plenaria del GRECO (21 de junio de 2019) y hecho público el 13 de noviembre de 2019, contiene, entre otras, las siguientes recomendaciones:

«Recomendación i. Reforzar el régimen actual aplicable a los asesores, sometién-dolos a requisitos de transparencia e integridad equivalentes a los aplicados a las personas con altas funciones ejecutivas.

Recomendación ii. (i) Diseñar una estrategia de integridad para analizar y mitigar las áreas de riesgo de conflictos de intereses y de corrupción para el personal con altas funciones ejecutivas y (ii) conectar los resultados de dicha estrategia con un plan de acción para su aplicación.

Recomendación iii. GRECO recomendó que (i) se adopte y se haga fácilmente accesible al público un código de conducta para el personal con altas funciones ejecutivas, y (ii) que se complemente con medidas prácticas para su aplicación, que incluyan directrices escritas, asesoramiento confidencial y formación espe-cífica.»

En las conclusiones del informe de evaluación, GRECO señala que «en el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024) se prevén algunos desarrollos prometedores, en particular, en materia de transparencia, integridad y rendición de cuentas en el sector público en toda la línea jerárquica, así como el desarrollo de una estrategia más integral en materia de lucha contra la corrupción».

El Sistema de Integridad de la AGE se ha elaborado en cumplimiento de los compro-misos asumidos por el IV Plan de Gobierno Abierto en el eje de integridad pública, se inserta en el marco de una estrategia integral en materia de lucha contra la corrupción (ENA) y atiende el contenido de las recomendaciones formuladas por el GRECO en el informe de evaluación de la quinta ronda.

1.2.6 Las recomendaciones de los informes sobre Estado de Derecho de la Unión Europea

Los informes sobre el Estado de Derecho de la Unión Europea presentan una síntesis de la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea y, en sus 27 capítulos (uno por cada país), evaluaciones específicas de los cambios significativos en relación con el Estado de Derecho en los Estados miembros.

El primer informe se elaboró en 2020 y abarca cuatro pilares: el sistema judicial, el marco de lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con el control y el equilibrio de poderes. Los capítulos por países se basan en una evaluación cualitativa llevada a cabo por la

Comisión y se centran en una síntesis de los cambios significativos ocurridos desde enero de 2019, introducida por una breve descripción fáctica del marco jurídico e institucional pertinente para cada pilar. La evaluación presenta tanto los problemas como los aspectos positivos, además de las buenas prácticas. Al aplicar la misma metodología y examinar los mismos temas en todos los Estados miembros, manteniendo al mismo tiempo la proporcionalidad con la situación y los hechos, la Comisión garantiza un enfoque coherente y equiparable.

El segundo informe se elaboró en 2021. En él se señala que «los expertos y los directivos de empresas perciben que el nivel de corrupción en el sector público se mantiene relativamente bajo. En el Índice de Percepción de la Corrupción de 2020 de Transparencia Internacional, España obtiene una puntuación de 62/100, con lo que ocupa el 9.º lugar de la Unión Europea y el 32.º de todo el mundo. Esta percepción ha mejorado durante los últimos cinco años».

Seguidamente señala el informe que «en España, la lucha contra la corrupción sigue una línea de acción estratégica, pero carece de una estrategia anticorrupción específica. A pesar de que el Gobierno ha desarrollado varias iniciativas para reforzar la integridad del sector público, no existe una política integral para prevenir y reducir la corrupción. El GRECO ha recomendado el desarrollo de una estrategia que reúna las medidas preventivas para detectar y reducir las áreas de riesgo de los conflictos de intereses, junto con un plan de acción para su aplicación. España está recibiendo asistencia técnica de la UE en el marco del proyecto para la elaboración de una Estrategia Nacional Antifraude destinada a garantizar la protección eficaz de los intereses financieros de la UE».

La elaboración e integración del Sistema de Integridad de la AGE en la Estrategia Nacional Antifraude permite dar cumplimiento a esta recomendación.

El tercer informe, presentado el 13 de julio de 2022, da cuenta de los avances y señala lo siguiente:

«La Estrategia Nacional Antifraude se está redactando actualmente por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en estrecha colaboración con las autoridades de control, la AEAT, la Policía Nacional, la Guardia Civil y la Fiscalía General del Estado. La preparación de la Estrategia dispone del apoyo de un proyecto de reforma financiado por la Unión Europea con la asistencia técnica de la OCDE y se orienta a reforzar la rendición de cuentas, promover el uso de datos y fortalecer los mecanismos de cooperación territorial.

Adicionalmente, la adopción de un plan nacional anticorrupción se está considerando, y se espera que pueda contribuir a crear una política pública integrada para prevenir y reducir la corrupción. Distintas iniciativas para reforzar la integridad en el sector público están en proceso de implementación. Estas iniciativas incluyen códigos de conducta para empleados públicos y altos cargos, modelos de mapas de riesgos en las organizaciones, modelos para la realización de encuestas de clima ético, modelos de comités de ética institucional, guías para el desarrollo de canales internos de comunicación, guías para el desarrollo de buzones de ética institucional, actividades de sensibilización, formación y comunicación, así como mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión del sistema [...].»

1.3 OBJETO, PRINCIPIOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Se ha dicho que, de forma sencilla, la integridad consiste en «hacer lo correcto cuando nadie te está observando». Actuar con integridad tiene que ver con entender, aceptar y escoger vivir conforme con principios éticos y morales, incluyendo la honestidad, la rectitud y la decencia.

En el ámbito de las instituciones, según la OCDE, la integridad no es solo una cuestión moral, sino que permite hacer las economías más productivas, los sectores públicos más eficientes, las sociedades y las economías más inclusivas. Se trata de restablecer la confianza, no solo confiar en el gobierno, sino confiar en las instituciones públicas, los reguladores, los bancos y las empresas.

En resumen, la integridad pública se refiere a la alineación consistente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público.

Definir valores y principios sobre integridad pública, esperando que dichos objetivos se logren sin importar el cómo, podría enviar un mensaje equivocado e ingenuo. Por ello, es de suma importancia reconocer que para alcanzar las metas es necesario dotarse de los instrumentos fundamentales para la promoción y garantía de la integridad y la ética públicas, es decir, construir un sistema de integridad pública. Sistema que contenga desde los elementos más elevados o intangibles, como pueden ser los valores y principios, a los más operativos, como pueden ser, por ejemplo, los mecanismos de seguimiento o evaluación del propio sistema de integridad.

Los valores y principios sirven de guía para las conductas y decisiones que se tomen dentro del sistema y en ellos se refleja la cultura de la organización, así como la identidad colectiva e individual. A su vez, son el referente sólido al que recurrir en momentos de crisis y para guiar el desarrollo operativo del sistema de integridad en el caso de dudas o discrepancias.

Aunque a veces los conceptos de valores y principios pueden parecer similares y se podrían definir como «el conjunto de normas o cualidades que permiten al individuo actuar de acuerdo con lo que se considera correcto», los principios suelen hacer referencia a un «conjunto de parámetros éticos dirigidos a orientar la conducta» y los valores a «guías para definir el correcto comportamiento de los individuos», ambos en este caso dentro del sector público.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, un sistema es un conjunto de cosas que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a determinado objeto.

Por tanto, un sistema de integridad es un conjunto de elementos, procesos y órganos que se relacionan entre sí de forma ordenada, de los que se dota una institución para contribuir a lograr la integridad en su ámbito competencial.

Un sistema de integridad es un subsistema del sistema integrado de gestión de la institución y por ello puede y debe gestionarse a lo largo de todo su ciclo de vida, desde el diseño, pasando por la implantación, hasta el seguimiento y la evaluación.

La revisión de sistemas de integridad públicos existentes permite observar que la relación de los principios de todos ellos tienen los mismos o asimilados ingredientes, pero que la priorización e incluso el número de los seleccionados varía sustancialmente. Hay modelos basados en una importante relación de principios que intentan abarcar todo el abanico de situaciones posibles en la gestión pública y otros que se centran en unos pocos principios orientadores.

Dependiendo del tipo de ente para el que se concrete el sistema de integridad (Administración General del Estado, administraciones de las CCAA, entidades locales, organismos o entidades del sector público institucional, etc.), el ámbito de sus competencias propias, su personalidad jurídica, su relación más o menos directa con la sociedad, los riesgos detectados sobre su gestión pública, etc., hacen que algunos principios cobren mayor relevancia sobre otros.

Por ello, parece aconsejable que la definición precisa de los elementos que compongan su sistema de integridad particularizado se deje a juicio del ente o parte del sector público que asume la responsabilidad de gestión, atendiendo a sus características específicas. Ello lleva a optar en este documento por un enfoque abierto y flexible a la hora de proponer soluciones al reto planteado.

1.3.1 Objeto

El Sistema de Integridad referido en este documento define el conjunto de instrumentos comunes que han de ser objeto de aplicación en la Administración General del Estado con el fin de reforzar la integridad pública.

El Sistema de Integridad no tiene carácter normativo. Su propósito es proporcionar directrices dirigidas a todos los órganos de la Administración General del Estado a fin de promover y consolidar de manera global una cultura de integridad y valores éticos en la actuación de toda la organización.

1.3.2 Principios

Las principios o principales características del Sistema de Integridad son:

- a) Carácter holístico y coherente en sus ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación, que han de abarcar todas aquellas funciones de una organización en cuya ejecución puedan presentarse riesgos para la integridad y debe implicar al conjunto de la organización, sin dejar brechas. Asimismo, no deben producirse contradicciones entre sus distintos elementos, procesos y órganos.
- b) Ciclo de vida completo, que comprende el diagnóstico, implicación de todos los interesados, planificación, implantación, seguimiento y evaluación, ya que, por su carácter fundamentalmente preventivo, sus elementos, procesos y órganos deben planificarse y no diseñarse o implantarse de manera casuística. Asimismo, con carácter previo a su despliegue e implantación, deberán establecerse objetivos y resultados clave a obtener.
- c) Orientado a la mejora continua, eficiente y sostenible, con medios proporcionales a los resultados que se quieran alcanzar y acordes con los recursos disponibles en la organización, de forma que se asegure la estabilidad y validez para el medio plazo.

- d) Compartido a través de los mecanismos de consulta, participación, formación y sensibilización para que sea conocido por el conjunto de la organización, debiendo ser claro y comprensible.
- e) Transparente y basado en indicadores que permitan rendir cuentas a la ciudadanía en materia de ética e integridad.

1.3.3 Ámbito de aplicación

El ámbito objetivo del Sistema de Integridad de la AGE se extiende a la prevención y detección de cualquier conducta constitutiva de infracción penal o administrativa grave o muy grave o cualquier vulneración del resto del ordenamiento jurídico siempre que, en cualquiera de los casos, afecten o menoscaben directamente el interés general, y no cuenten con una regulación específica, así como a la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. En todo caso, se entenderá afectado el interés general cuando la acción u omisión de que se trate implique quebranto económico para la Hacienda Pública o de los Fondos Europeos.

El ámbito subjetivo comprende la Administración General del Estado. Las entidades del sector público institucional estatal podrán incorporarse al Sistema de Integridad de la AGE mediante el oportuno instrumento de adhesión.

1.4 PROCESOS, INSTRUMENTOS Y ÓRGANOS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE

Atendiendo al carácter holístico del Sistema de Integridad de la AGE, los instrumentos que lo componen se encuentran categorizados en relación con las distintas fases o procesos que deben definirse en su implementación, y que se fundamentan en el ciclo de prevención, detección, corrección y persecución de la Estrategia Nacional Antifraude.

1.4.1 Procesos

1.4.1.1 Prevenir: definir y diagnosticar

El primer paso en la construcción del marco de integridad de cada organización consiste en determinar y definir qué se entiende por integridad. Con arreglo a la recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública anteriormente citada, la integridad se define como «el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados».

En segundo lugar, es necesaria la formulación de un diagnóstico de la situación del sistema de integridad en cada organización. El diagnóstico para el conjunto de la AGE fue elaborado, como se refiere en los antecedentes, en el marco de las previsiones del IV Plan de Gobierno Abierto, mediante cuestionarios remitidos a las inspecciones de servicios departamentales. Este diagnóstico deberá completarse en cada departamento u organismo partiendo de los códigos de conducta, las encuestas de clima ético y los cuestionarios que figuran en el Sistema de Integridad de la AGE.

Los resultados obtenidos de este análisis deberán estructurarse de forma que muestren las percepciones entre el personal alto cargo, empleadas y empleados públicos y aquellas áreas donde se percibe un clima ético que genere riesgo, con el fin de establecer estrategias de mejora en el Plan de Integridad de la AGE.

En definitiva, las herramientas de que se puede disponer en esta fase serán fundamentalmente las siguientes:

- a) Encuestas de clima ético, que permiten conocer tanto la situación de partida de la organización, como su evolución temporal.
- b) Códigos de buena administración y buen gobierno, que establecen estándares éticos compartidos, ejemplificados mediante la descripción de conductas concretas, alineadas con los valores éticos.
- c) Guías de buenas prácticas sectoriales, que proponen el desarrollo de los códigos en ámbitos específicos especialmente expuestos a riesgos para la integridad.
- d) Buzones de ética institucional, que permitan trasladar a órganos expertos las dudas que se planteen en relación con la interpretación de los códigos de buen gobierno y buena administración. Asimismo, es conveniente el desarrollo de procedimientos que describan las características y que regulen las pautas de utilización de dichos canales.
- e) Organización para la gestión de la integridad (alta dirección, coordinadores, comités y Comisión de integridad institucional) que, de forma flexible y adaptada a la estructura y funcionamiento de cada departamento ministerial, apoye la implantación efectiva del Sistema de Integridad de la AGE mediante el establecimiento de objetivos e indicadores, seguimiento, evaluación y revisión de sus distintas piezas.
- f) Prácticas de gobierno abierto. Se integrarán las diferentes dimensiones del gobierno abierto como parte esencial del Sistema de Integridad de la AGE. Deberá partirse de una autoevaluación departamental desarrollada por las unidades de información y transparencia con arreglo a la Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública (AEVAL 2016)⁶ y mediante el recurso a aplicaciones que puedan formar parte del catálogo de servicios declarados como compartidos. Sobre la base de los resultados de esta autoevaluación, los planes de acción departamentales deberán contemplar medidas de impulso a la publicidad activa, rendición de cuentas, la potenciación de los datos abiertos, la incorporación de nuevas tecnologías y redes sociales digitales como medio para generar espacios de escucha activa, como vías coherentes con los postulados para la participación ciudadana en la gestión y toma de decisiones, y para su colaboración en la innovación y busca de soluciones.

1.4.1.2 Guiar hacia la integridad

Una vez definido el Sistema de Integridad, procede afianzar el compromiso político de alto nivel en la promoción de la integridad pública mediante la correspondiente

⁶ AEVAL (2016). Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la actividad pública (MESTA) (mptfp.gob.es).

declaración institucional, así como mediante el liderazgo ético de la alta dirección de los órganos y organizaciones.

Este compromiso deberá asimismo manifestarse en la fijación de objetivos e indicadores por parte de los departamentos ministeriales, así como un diseño organizativo con atribución clara de funciones y responsabilidades en relación con el sistema, a todos los niveles de la organización.

Los objetivos deben plasmarse en la determinación de indicadores con el fin de incorporar las dimensiones de la formación, comunicación y gestión del cambio necesarias para fomentar una cultura de la integridad pública en el seno de cada organización.

Entre los objetivos debe contemplarse la puesta de marcha de un plan de formación, que incluya tanto acciones formales como otros mecanismos de aprendizaje. El diseño de los contenidos formativos y de comunicación y sensibilización partirá de las orientaciones contenidas en el Sistema de Integridad de la AGE, que identifica igualmente los mecanismos de consultas relativos a los códigos de buena administración y de buen gobierno.

Es recomendable contar con mecanismos de incentivo de las conductas íntegras además del de desincentivo de las conductas no íntegras incluido en el régimen sancionador.

1.4.1.3 Controlar: detección e investigación

Esta fase comprende:

- a) Evaluaciones del riesgo. Cada departamento u organismo identificará las áreas de riesgos, a partir de los mapas de riesgos contenidos en el Sistema de Integridad de la AGE y, en su caso, en su específico mapa de riesgo, con las banderas rojas que permitan detectar la posible materialización de un riesgo para la integridad o la posibilidad de existencia de un conflicto de intereses. Se determinarán posteriormente las prioridades, en función de la probabilidad y el impacto de cada riesgo. Finalmente se definirán las medidas de mitigación de riesgos en el plan de acción, con identificación precisa de las personas responsables y calendario para su implantación.
- b) Prevención y gestión de conflictos de intereses. Los conflictos de intereses son una de las fuentes de riesgo para la integridad más importantes e invasivas, de modo que el instrumento relativo a la prevención y tratamiento que se contiene en los códigos de buena administración y buen gobierno del Sistema de Integridad de la AGE constituye uno de los componentes esenciales del marco de prevención. Se identificarán y priorizarán, en atención al riesgo detectado, las medidas de prevención y gestión de conflictos de intereses en los correspondientes planes de acción.
- c) Canales de denuncia interna y protección a la persona informante o alertadora. Se establecerán en cada departamento ministerial u organismo público vinculado o dependiente, con arreglo a las previsiones del ordenamiento jurí-

dico y del Sistema de Integridad de la AGE, los canales de denuncia interna y la información sobre los canales de denuncia externa, garantizando la protección de la persona informante.

- d) Desarrollo de metodología, herramientas y protocolos para la detección e investigación (sistemas de alertas, auditorías de detección del fraude, utilización de herramientas informáticas y bases de datos).
- e) Control interno: intervención e inspecciones de servicios. Todo sistema de integridad debe conectarse con el sistema de control interno e inspección y con los órganos encargados de la auditoría interna y la investigación de las informaciones de denuncia, así como contar con el apoyo de herramientas que permitan hacer uso de las tecnologías de la información para ayudar a detectar los conflictos de intereses no declarados. Así, por un lado está el control interno desarrollado por la IGAE, que proporciona la estructura esencial en cuanto a la Estrategia Nacional Antifraude, y por otro el control desarrollado por las inspecciones de servicios en el marco de las atribuciones contempladas por el ordenamiento jurídico, todo ello con arreglo a las estructuras organizativas diseñadas en el Sistema de Integridad de la AGE, debiendo en ambos casos contar con el apoyo de herramientas que permitan hacer uso de las modernas tecnologías de la información.

Esta conexión abarcará las dos primeras fases del ciclo antifraude (prevención y detección), y en su caso las dos finales dependiendo de las competencias legalmente atribuidas (corrección y persecución). No obstante, no debe olvidarse la función de control primario o control interno de gestión que debe realizarse en el seno de los organismos y entidades vinculadas, dependientes y adscritas al Departamento con base en las clásicas «tres líneas de defensa», de forma que suele existir una tercera línea de defensa en el seno de las organizaciones, encargada de la auditoría interna, tras la cual estaría la Inspección general de servicios. Como establece la «Guía para las normas de control interno del sector (INTOSAI GOV 9100)» la conexión entre estas tres líneas internas de la organización y el papel de la IGAE y de las inspecciones de servicios es fundamental, ya que estas últimas pueden jugar un importante papel de asistencia y asesoramiento, siempre y cuando su independencia no se vea afectada.

1.4.1.4 Sancionar y recuperar

Todo sistema de integridad debe disponer de un anclaje normativo que tipifique los incumplimientos, sus niveles de gravedad y las sanciones en los ámbitos disciplinario y penal, al tiempo que determina los procedimientos y garantías aplicables.

La existencia de este marco disciplinario y sancionador es esencial para que las conductas contrarias a la integridad no queden impunes, y el marco legal existente contenga las herramientas necesarias.

Ha de contarse igualmente con procedimientos de actuación ante conductas no íntegras, con determinación de los órganos responsables y sus formas de actuación frente a ellas, así como las investigaciones correspondientes para dirimir si existe responsabilidad disciplinaria o en su caso penal, que se trasladará a la Fiscalía.

Cumplidas estas condiciones en el ámbito de aplicación del Sistema de Integridad de la AGE con arreglo a las previsiones del ordenamiento jurídico vigentes y las que se encuentran en preparación, los instrumentos que integran el sistema se orientan a complementar y apoyar esta dimensión normativa en su vertiente preventiva y de aplicación.

De este modo, los instrumentos referidos a la fase de sanción y recuperación no forman parte del Sistema de Integridad de la AGE, sino que se reflejan en la Estrategia Nacional Antifraude y en las previsiones del ordenamiento jurídico aplicables.

1.4.1.5 Planificación, seguimiento y evaluación del sistema

Será preciso, finalmente, generar un sistema de planificación, seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema, de tal forma que a partir del plan aprobado con carácter general para toda la AGE, los departamentos y organismos aprueben objetivos e indicadores anuales.

Esto supone el diseño e implantación de cuadros de mando y de un programa de evaluaciones que permitan verificar si se han alcanzado los resultados esperados con el sistema. Los documentos resultantes han de recoger, entre otras cuestiones, las informaciones recibidas de personas alertadoras, informaciones tramitadas y los principales resultados de las mismas, los conflictos de intereses gestionados, las consultas éticas planteadas y resueltas, la ejecución de los planes de acción y la evolución de los indicadores de clima ético.

A su vez, las memorias se elaboran sobre los informes anuales de seguimiento y evaluación examinados por los comités de integridad institucional, que parten de los datos ofrecidos en los indicadores con el fin de formular el diagnóstico, en cada ámbito organizativo, que permita identificar las prioridades de actuación de los planes de acción.

Dicho sistema de indicadores de integridad de cada organización, junto a los informes de evaluación, serán transparentes y permitirán realizar la oportuna rendición de cuentas a través de su publicación en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

1.4.2 Instrumentos del sistema

Con arreglo al proceso descrito, se identifican a continuación los distintos instrumentos que integran el Sistema de Integridad de la AGE:

Elementos o herramientas del Sistema de Integridad de la AGE (SIAGE)				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
DECLARACIÓN INSTITUCIONAL	Declaración institucional contra el fraude y la corrupción y de evitación de conflictos de intereses.	Declaración institucional única para el Gobierno y la Administración General del Estado.		Publicación de la declaración institucional en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado y en los portales web de los ministerios y organismos vinculados o dependientes.
CÓDIGO DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO (Código Ético y Guías de conducta)	Códigos de conducta, orientados a facilitar la práctica de los valores éticos que se contienen en el marco normativo de referencia.	El Código de buena administración resulta aplicable a todas las empleadas y empleados públicos de la AGE, incluyendo el personal eventual. El Código de buen gobierno resulta aplicable a todo el personal alto cargo de la AGE.	Las entidades del sector público institucional estatal pueden optar por la aprobación de su propio código de conducta o por adherirse al SIAGE. De optar por aprobar su propio código, este deberá incluir, en todo caso, las pautas generales de comportamiento de los códigos de buena administración y buen gobierno del SIAGE.	Publicación en el Portal de la Transparencia de la AGE. Edición de los códigos para favorecer su general conocimiento. Desarrollo de acciones de formación, comunicación y sensibilización acerca de su contenido. Memorias anuales de la Comisión de integridad institucional.
DISEÑO ORGANIZATIVO PARA GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD	Para que sea operativo, el Sistema de Integridad de la AGE debe ser simple y comprensible.	Con excepción de la Comisión de integridad institucional, y, en su caso, del Consejo asesor, la implantación del Sistema de Integridad en ningún caso conllevará la creación de nuevas estructuras administrativas y se basará en la estructura creada en cumplimiento del artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre.	El objetivo es que todas las decisiones que se adopten en el ámbito de la AGE se adapten a unos esquemas éticos exigentes y para ello no resulta necesario, ni conveniente la creación de estructuras administrativas específicas, salvo la referida a la Comisión de integridad institucional que permite asegurar la coherencia del sistema y, en su caso, del Consejo asesor en lo relativo a los mecanismos de consulta y participación.	Publicación en el BOE del Real Decreto referido a la estructura organizativa del Sistema de Integridad.

Elementos o herramientas del Sistema de Integridad de la AGE (SIAGE)				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
COMISIÓN DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL	Velar por la coherencia y efectividad del Sistema de Integridad de la AGE, aprobar el plan y la memoria anual de seguimiento y evaluación, incorporar nuevos instrumentos al Sistema de Integridad de la AGE o revisar los instrumentos existentes.	Creación de una Comisión de integridad institucional para la AGE.	Aprobación por Real Decreto del Consejo de Ministros de la creación de la Comisión de integridad institucional y su composición.	Publicación en el BOE del Real Decreto referido a la estructura organizativa del Sistema de Integridad. Publicidad en el Portal de la Transparencia de la AGE de su composición, funciones y CV de sus integrantes. Publicidad en el Portal de la Transparencia de la AGE de las memorias anuales.
ENCUESTAS DE CLIMA ÉTICO	Elaboración de una encuesta anónima de clima ético, que incluya la valoración, de 0 a 5, de los 6-8 aspectos determinantes y una pregunta abierta con texto libre.	Encuesta única para los ciudadanos y para las empleadas y empleados públicos y personal alto cargo de la AGE. Por lo que se refiere a la encuesta a la ciudadanía, sería conveniente que tuviese en consideración a colectivos específicos (personas que se relacionan de forma especial con la administración, como contratistas, grandes contribuyentes, etc.).	La encuesta se desarrollará en el marco de los planes anuales que aprueba la Comisión de integridad institucional. El mantenimiento de la misma encuesta en el tiempo y su realización a los destinatarios descritos en el ámbito subjetivo permitirá realizar comparaciones intertemporales e intersubjetivas.	Utilización de la herramienta form@ y del cuadro de mando desarrollados por la SGAD, permitiendo distinguir en función del origen (centro de trabajo) de las encuestas de las empleadas y empleados públicos y personal alto cargo. Seguimiento de los resultados con arreglo al marco organizativo del Sistema de Integridad de la AGE.
EVALUACIÓN DE RIESGOS	Elaboración de una guía metodológica que facilite la realización de evaluaciones de riesgos por parte de los órganos y organismos públicos.	Las evaluaciones de riesgos deben ser realizadas por cada órgano dado que los riesgos dependen de la actividad realizada por cada uno de ellos.	Las evaluaciones de riesgos resultan obligatorias en el marco de la gestión de los fondos del PRTR, por lo que debe partirse de la experiencia en la aplicación de las herramientas ya utilizadas en este ámbito, así como a las indicaciones contenidas en el capítulo de gestión del riesgo de integridad del Sistema de Integridad de la AGE.	Los coordinadores o coordinadoras de integridad institucional pueden realizar una labor de apoyo a la realización de las evaluaciones de riesgos.

Elementos o herramientas del Sistema de Integridad de la AGE (SIAGE)				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS SECTORIALES		La decisión sobre la adopción de una guía de buenas prácticas sectoriales debe adoptarse en cada ámbito sectorial, sin que resulte posible adoptar decisiones a nivel agregado.		Los coordinadores o coordinadoras de integridad institucional pueden realizar una labor de apoyo a la elaboración de guías de buenas prácticas sectoriales.
PROCEDIMIENTOS DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES	Teniendo en cuenta el marco jurídico existente, los procedimientos para la prevención y conflictos de intereses deben ser objeto de especial consideración en los códigos de buena administración y buen gobierno.	El ámbito subjetivo es el establecido para los códigos de buena administración y buen gobierno.	Existe ya una regulación en el ordenamiento jurídico que se extracta en el apartado correspondiente de los códigos de buen gobierno y buena administración.	La información sobre el número de conflictos de intereses detectados y gestionados referida a las empleadas y empleados públicos deberá reflejarse en la memoria anual de la Comisión de integridad institucional. En el caso del personal alto cargo, los procedimientos y el resultado de su aplicación deberán ser comunicados anualmente a la Oficina de Conflictos de Intereses con arreglo a lo previsto por el artículo 12 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo.
BUZONES DE ÉTICA INSTITUCIONAL	Se habilita un canal de consulta para plantear dudas sobre la materia o dilemas éticos.	El ámbito subjetivo es el establecido para el Código de buena administración. Las consultas sobre el Código de buen gobierno, así como las del Código de buena administración que se refieran al régimen de incompatibilidades de las empleadas y empleados públicos, habrán de dirigirse a la OCI.	El sistema distingue entre buzones de ética institucional, a utilizar para solicitar información o resolver dudas de interpretación o concreción sobre la materia o dilemas éticos, y los canales internos de información en los que, en su caso, pueden plantearse denuncias sobre conductas irregulares o contrarias a las reglas éticas. Todo ello además al margen de los buzones de quejas y sugerencias, que mantienen su función actual sin verse afectados por el SIAGE.	El seguimiento se realiza en el marco organizativo del Sistema de Integridad de la AGE, así como mediante las funciones atribuidas a la OCI en el caso de los altos cargos y régimen de incompatibilidades.

Elementos o herramientas del Sistema de Integridad de la AGE (SIAGE)				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
<p>PROTOCOLO PARA CANALES O SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN (Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción)</p>	<p>Incorporar los elementos necesarios para la creación o funcionamiento de los canales o sistemas internos de información sobre infracciones, en el marco de las previsiones de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, y que comprenden las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracciones del Derecho de la UE en los ámbitos referidos por el artículo 2.1 a) de la citada Ley, así como las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, entendiendo incluidas en todo caso aquellas que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social.</p>	<p>Administración General del Estado.</p>	<p>El marco normativo está contemplado en la Ley 2/2023, de 20 de febrero.</p>	<p>El seguimiento y evaluación se realizan con arreglo al marco organizativo del Sistema de Integridad de la AGE y a través de la información contenida en las memorias anuales de la Comisión de integridad institucional.</p>

Elementos o herramientas del Sistema de Integridad de la AGE (SIAGE)				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
PLANES DE FORMACIÓN	Establecimiento de planes de formación departamentales e interdepartamentales en materia de ética e integridad pública.	Empleadas y empleados públicos y personal alto cargo de la Administración General del Estado.	Se trata de una actividad de ejecución continuada durante toda la vigencia del IV Plan de Gobierno Abierto. El Programa de Actividades del INAP incorpora acciones formativas relacionadas con la integridad, concretamente en el desempeño general y en el de funciones directivas y con la contratación pública.	Los instrumentos de planificación, evaluación y seguimiento del sistema incorporan información detallada en materia de formación departamental, con el objeto de poder realizar estadísticas.
COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN	Establecimiento de un plan anual de comunicación en materia de integridad y ética pública, en desarrollo del Plan anual de integridad de la AGE, destinado a todas las empleadas y empleados públicos y personal alto cargo.	Plan de comunicación único para todas las empleadas y empleados públicos y personal alto cargo incluidos en el ámbito de aplicación subjetivo del Sistema de Integridad de la AGE.	Cuando se aprueben los códigos de buen gobierno y buena administración sería conveniente programar actuaciones específicas de comunicación, mediante su incorporación a la web corporativa, envíos de <i>emails</i> , etc.	Para facilitar la comunicación, parece oportuna la creación de una sección específica en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado en la que se recojan todos los contenidos relacionados con el Sistema de Integridad de la AGE, incluidos los correspondientes enlaces a todas las materias relacionadas.
MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS, ESCUCHA ACTIVA Y VÍAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE INTEGRIDAD	Teniendo en cuenta el marco jurídico existente, debe ser objeto de especial consideración tanto en los códigos de buena administración y buen gobierno, así como en los instrumentos de diagnóstico, planificación y evaluación del sistema.	Las directrices de las actuaciones relacionadas con la mejora de las prácticas de gobierno abierto se establecen por la Comisión de integridad institucional y son desarrolladas por el Plan de Integridad de la AGE, partiendo de los resultados del autodiagnóstico basado en la herramienta MESTA.	El IV Plan de Gobierno Abierto contempla una mejora del marco regulatorio mediante la modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	La evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa corresponde al Consejo de transparencia y buen gobierno.

Elementos o herramientas del Sistema de Integridad de la AGE (SIAGE)				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
RÉGIMEN DISCIPLINARIO Nota: Este apartado se cita como parte que es de un sistema de integridad y del elemento sanción de la Estrategia Nacional Antifraude, pero no se desarrolla en el texto del SIAGE al estar regulado en normativa específica.	El establecido por las disposiciones aplicables del ordenamiento jurídico.	El establecido por las disposiciones aplicables del ordenamiento jurídico.	Existe ya un régimen disciplinario de las empleadas y empleados públicos y personal alto cargo contemplado en el ordenamiento jurídico.	El establecido por las disposiciones aplicables del ordenamiento jurídico.
EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD. SEGUIMIENTO Y CONTROL	Realización por la Comisión de integridad institucional de una memoria anual de evaluación.	El ámbito subjetivo del Sistema de Integridad de la AGE, que comprende la AGE.		La memoria anual será objeto de publicación en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

1.4.3 Órganos

Todos los procesos y elementos o herramientas citados requieren, para su seguimiento e implantación, de una estructura organizativa de carácter departamental e interdepartamental, que combine la labor de órganos colegiados e unipersonales.

Con el fin de avanzar en la rápida implantación del modelo y evitar la generación de duplicidades organizativas, la estructura creada en cumplimiento de las previsiones del artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, deberá ampliar su ámbito objetivo de aplicación con el fin de abordar las distintas responsabilidades que se asignan en el marco del Sistema de Integridad de la AGE, que se deberán concretar mediante la modificación del oportuno instrumento jurídico. Su composición y funciones deberán asimismo ser objeto de adaptación con el fin de favorecer la aplicación de los instrumentos que integran el Sistema de Integridad de la AGE.

De este modo, las personas responsables de coordinación de medidas antifraude y los comités antifraude creados en cumplimiento de las previsiones del artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, ampliarán el ámbito objetivo en el que desarrollan sus funciones con el fin de incorporar la protección de los intereses de la Hacienda Pública con arreglo a los instrumentos establecidos en el Sistema de Integridad de la AGE.

Sus funciones deberán asimismo adaptarse con el fin de favorecer la aplicación de los instrumentos que integran el Sistema de Integridad de la AGE, con arreglo a las orientaciones que se contienen en este documento y que comprenden, entre otras, las de poner en marcha acciones y herramientas que permitan fortalecer una cultura de organización con altos estándares éticos y advertir riesgos, previniendo el daño a la reputación a la organización.

Se prevé la creación mediante real decreto de una comisión de integridad como órgano colegiado de coordinación interdepartamental del Sistema de Integridad de la AGE.

Esta comisión tendrá, entre otras, las funciones de elaborar el plan anual y la memoria anual de seguimiento del Sistema de Integridad de la AGE para su elevación a Consejo de Ministros, así como adoptar nuevos instrumentos o introducir modificaciones en los existentes a propuesta de los comités departamentales.

También puede resultar oportuna la creación de un consejo asesor como órgano colegiado de naturaleza consultiva y de participación.