

5

DISEÑO ORGANIZATIVO
DEL SISTEMA DE
INTEGRIDAD DE LA AGE





5.1 INTRODUCCIÓN

Con arreglo a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública deben definirse las responsabilidades institucionales para el diseño, dirección e implementación de los elementos del sistema de integridad para el sector público, garantizando que todo el personal y los organismos dispongan de las atribuciones y capacidades apropiadas para el desempeño de sus funciones.

Atendiendo a la citada Recomendación, el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado ha de descansar en una estructura organizativa de carácter departamental e interdepartamental, que combine la labor de órganos unipersonales y colegiados.

Esta estructura puede partir de la creada en los distintos departamentos ministeriales en cumplimiento de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, de acuerdo con las indicaciones contenidas en las «Orientaciones para el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses» elaboradas por la Secretaría General de Fondos Europeos. Varias son las razones que aconsejan esta opción organizativa.

En primer lugar, el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado contiene muchas de las piezas que ya han sido incorporadas a los planes de medidas antifraude departamentales para la protección de los intereses financieros de la Unión, en forma de códigos éticos, mecanismos para la prevención y gestión de conflictos de intereses o matrices para el análisis de riesgos. Esta similitud de estructura y contenido entre los diferentes elementos que componen aquellos y el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado permite concebir como una evolución natural la adaptación de la composición y funciones de los comités y unidades antifraude creados para asegurar la protección de los intereses financieros de la Unión con el fin de que puedan proteger asimismo los intereses de la Hacienda Pública española.

En segundo lugar, ha de evitarse la generación de duplicidades organizativas en aplicación de los mandatos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de modo que la propuesta de cualquier opción organizativa debe venir precedida del análisis de la existencia de órganos análogos que realizan similares funciones, como es el caso de los comités y unidades antifraude.

Por último, el diseño y ejecución de los planes de medidas antifraude ha permitido que los miembros de los comités y unidades antifraude dispongan ya de la formación y experiencia necesarias para garantizar un despliegue eficaz de las distintas piezas que componen el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado.

Se examina por tanto la configuración recomendada de los comités y unidades antifraude por las orientaciones elaboradas por la Secretaría General de Fondos Europeos, que han sido desarrolladas por los distintos departamentos ministeriales en cumplimiento de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, con el fin de proponer las modificaciones en su composición y estructura que se juzgan adecuadas para articular la planificación, seguimiento, evaluación y revisión del Sistema de Integridad de la AGE.

Seguidamente se aborda la propuesta relativa a las funciones de la Comisión de integridad institucional, como órgano colegiado de carácter interdepartamental destinado a asegurar la necesaria coherencia del sistema y su rendición de cuentas, así como la permanente adaptación a las necesidades de evolución del modelo, con el fin de identificar los aspectos clave que permitirían la preparación del correspondiente instrumento jurídico de creación.

5.2 ANTECEDENTES

5.2.1 Estructura organizativa derivada de la Orden HFP/1030/2021

Las orientaciones de la Secretaría General de Fondos Europeos contienen en su apartado cuarto la siguiente propuesta de modelo organizativo de carácter departamental:

1) Comité antifraude.

Corresponde al Comité antifraude el diseño de la estrategia de lucha contra el fraude sobre la que se elaborará el plan antifraude, su seguimiento, actualización y evaluación de su resultado.

El Comité antifraude podría ser un órgano colegiado con la siguiente composición a nivel de Ministerio:

- a) Responsable del órgano colegiado, que puede ser el subsecretario o subsecretaria o persona en quien delegue.
- b) Representante de la Inspección general de los servicios del departamento ministerial.
- c) Responsable del control de gestión, control interno o auditoría interna, siempre que la unidad de control de gestión no sea la inspección de servicios.
- d) Jefa o jefe de la Oficina Presupuestaria.
- e) Órganos gestores del proyecto o subproyecto que sean convocados, según el alcance de la reunión que proceda.
- f) Representante del Servicio Jurídico, a título consultivo y asesor.
- g) Representante de la subsecretaría, que actuaría como secretario o secretaria del comité.

Atendiendo a la estructura organizativa y los asuntos a tratar, se podrá comunicar a la Intervención General del ámbito territorial que corresponda la convocatoria de reunión del órgano colegiado, dejando constancia de los puntos en los que podría participar, a fin de que valore la designación de representante a título consultivo o asesor, preservando en todo caso los principios de autonomía e independencia.

- 2) Unidad para la coordinación y el seguimiento de la gestión.

Órgano con funciones de control de gestión, al que le podrá corresponder la comprobación y análisis de los expedientes identificados de riesgo y, en su caso, propuesta de medidas específicas.

Podrá ser una unidad con competencias transversales a nivel de Ministerio, con separación de funciones respecto de la gestión de las actuaciones del PRTR, de manera que puedan canalizarse de forma centralizada los expedientes de riesgo de fraude o corrupción y se asegure la coordinación interna en esta materia, así como con los órganos especializados, como son el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude y la Autoridad de Control.

A esta unidad le podrá corresponder velar por el cumplimiento de los principios transversales del MRR, contenidos en la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre. En el plan de medidas antifraude se concretarán las funciones relativas a la protección de los intereses financieros de la Unión.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones, los departamentos ministeriales han creado estructuras organizativas de prevención del fraude que reproducen en buena medida el esquema citado, tal y como se desprende del examen de las órdenes ministeriales y resoluciones dictadas en cumplimiento de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre.

5.2.2 Modelos de comisiones de ética institucional

Los órganos encargados de velar por una aplicación correcta de la ética en las instituciones pueden adoptar diferente tipología y naturaleza: unipersonales (comisionado) o colegiados (comités), internos o externos, independientes o representativos, de ámbito internacional o nacional (dentro de este último ámbito, pueden ser estatales, autonómicos, locales o mixtos). En cuanto a otras características diferenciadoras, por la duración del mandato pueden ser permanentes o de duración determinada; por la obligación de ejercer el cargo, voluntarios u obligatorios; y por las funciones encomendadas, ser de asesoramiento, asistencia, control, decisión e incluso sancionadores. Por último, por su retribución, pueden ser retribuidos, gratificados por asistencia a sesiones o de carácter gratuito.

El ámbito sectorial que dispone de una trayectoria más amplia para poder analizar la distinta naturaleza de los comités éticos es el sector sanitario, si bien tiene una historia relativamente reciente, ya que su primer intento se sitúa en los años 60, en los Estados Unidos de América, para la selección de pacientes que debían acceder a la diálisis por la imposibilidad de atender a todos los que requerían ese tratamiento. El desarrollo y expansión de los comités éticos sanitarios ha supuesto que estos se hayan hecho cargo de los problemas alrededor de la muerte; de la reproducción; de las situaciones de incapacidad; de la investigación en seres humanos; de la agresividad de los

tratamientos y, actualmente, de los conflictos básicos de las relaciones clínicas, como acceso, información, comunicación, toma de decisiones, negativa al tratamiento, etc. Su motivación básica ha sido la de proteger los derechos de las personas y el intento de buscar soluciones éticas a los conflictos, y su influencia en la legislación, e incluso el haber evitado la judicialización en muchas ocasiones, han sido tanto objetivos como consecuencias del trabajo de estos comités.

Hay diferentes modelos, entre los que destacan los comités éticos de investigación clínica, los comités nacionales de bioética (Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón) y los comités de ética asistencial. Además, existen centros o institutos de bioética y grupos de estudio en universidades y en organismos supranacionales. Sus funciones son diferentes, y su trabajo se puede conocer a través de sus publicaciones. Los comités éticos de investigación clínica tratan los aspectos éticos, técnicos y legales de la experimentación en seres humanos, tienen su acreditación en el ámbito sanitario, son de composición multidisciplinar y están regidos por unas normas de funcionamiento reglamentadas, pero sobre todo tienen carácter decisivo y ejecutivo.

En el ámbito de la investigación general, cabe tomar como referente el Comité de Ética del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), que se configura con naturaleza de órgano colegiado de apoyo a la Presidencia y al Consejo Rector. De naturaleza consultiva y evaluadora de los aspectos éticos de la investigación que se realiza en el marco del CSIC, desempeña una muy significativa labor de seguimiento y control de las garantías que demanda el ejercicio de la investigación científica. Su composición es heterogénea e interdisciplinar, y cuenta con una pluralidad de miembros, algunos de ellos ajenos al CSIC, con formación académica muy diversa (medicina, filosofía, biología, química, física, recursos naturales...). El Departamento de Ética en la Investigación, adscrito a la Presidencia del CSIC y creado por Resolución de 9 de abril de 2015 de dicha Presidencia, es la unidad de soporte técnico y jurídico de este Comité de Ética.

La Comisión Consultiva de Ética de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) tiene naturaleza asesora y consultiva institucional para el Comité de Dirección de la Agencia. La compone su presidencia, titular de la Dirección de la Agencia Tributaria, persona en quien delegue o miembro del Comité de Dirección que designe, seis puestos de vocales, de los cuales tres son vocales institucionales y tres son vocales independientes. Estos últimos son designados por la presidencia de la AEAT entre personas con una trayectoria profesional de reconocido prestigio, de organismos de referencia en esta materia, o antiguo personal directivo de la Administración del Estado, en particular, de la Administración Tributaria, y por 6 años, la Secretaría, que ocupará un inspector o inspectora de servicios. La duración del cargo es, por tanto, determinada, seis años o el tiempo que se desempeñe el puesto que motiva su nombramiento, y su funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y la normativa específica de la AEAT, actualmente Resolución de 17 de junio de 2021, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se crea la Comisión Consultiva de Ética.

La Comisión de Ética de la AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se configura como órgano de asesoramiento para el cumplimiento de las previsiones contenidas en el Código Ético de esta Agencia. Cuenta con una participación equilibrada de las diferentes categorías y tipos de personal de esta, tanto de sede como del exterior, y está formada por cinco miembros: tres seleccionados

por el Comité de Dirección de la AECID, uno de los cuales actúa como presidente y un miembro de la Secretaría General de la AECID, que actuará, además, como secretario o secretaria; y dos miembros propuestos por las organizaciones sindicales. Los miembros son nombrados por la Dirección de la AECID, por un plazo de duración determinada (cuatro años, siendo reelegibles una sola vez). La labor no es remunerada, excepto en lo referido a los gastos en los que, en su caso, incurrieran.

La Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, introdujo una nueva regla 24.^a en el artículo 560 por la que se estableció la constitución de una Comisión de Ética Judicial como órgano que, mediante sus dictámenes e informes, orientara sobre la interpretación de los principios de ética judicial a que refiere el citado artículo. Compuesta por seis miembros de la carrera judicial nombrados directamente por toda la carrera, quienes nombran a su vez a otro miembro no judicial, una académica o académico experto en Ética o Filosofía del Derecho. Su funcionamiento es independiente a los órganos de gobierno del Poder Judicial, si bien su Consejo General debe asegurar que la Comisión de Ética Judicial esté dotada de los recursos y medios adecuados para el cumplimiento de sus objetivos. La actuación de la Comisión no puede interferir en el ejercicio de la potestad disciplinaria ni inmiscuirse en la determinación de la responsabilidad civil o penal de los jueces y juezas, y tampoco puede servir de referencia o complemento en las actuaciones tendentes a dirimir responsabilidades civiles, penales o disciplinarias, salvo que redunde en beneficio del interesado.

Por último, en el ámbito autonómico y por su singularidad podemos incorporar a la Agencia de Integridad y Ética Pública de Aragón, creada por la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, y que se constituye como ente público que depende directamente de las Cortes de Aragón. A este respecto, se contempla la posibilidad de que desarrolle funciones de asistencia a otros órganos y organismos y se prevé el establecimiento de protocolos estables de comunicación de datos y colaboración, así como la creación de una Comisión aragonesa de integridad y ética públicas como órgano de colaboración con los órganos y organismos con competencias en la materia.

5.3 PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La estructura organizativa del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado que se propone se articula con arreglo al siguiente reparto de responsabilidades:

5.3.1 Dirección de la organización

La dirección de la organización, entendiéndose por tal las personas titulares de los órganos directivos con rango mínimo de dirección general¹⁸, ha de asumir la responsabilidad primordial en el adecuado funcionamiento del Sistema de Integridad de la AGE con arreglo al plan anual de actuación que se apruebe para la AGE.

Se recomienda, por ello, que desarrollen las siguientes funciones:

- a) Definir los objetivos operativos de acuerdo con el plan de actuación anual aprobado para la AGE.

¹⁸ De acuerdo con lo indicado, se considera también como dirección de la organización a los titulares de las Delegaciones del Gobierno, con rango de Subsecretaría.

- b) Promover la difusión, comunicación y formación del conjunto de empleadas y empleados públicos en relación con el Código de buena administración.
- c) Prevenir y gestionar los conflictos de intereses reales o potenciales de las empleadas y empleados públicos del órgano u organismo, mediante la difusión de las orientaciones para su prevención y tratamiento contenidas en el Sistema de Integridad de la AGE para su adecuado conocimiento, así como la debida documentación del proceso.
- d) Definir las diferentes responsabilidades para la realización del análisis y autoevaluación de riesgos de integridad de todo el órgano u organismo.
- e) Aprobar la evaluación de riesgos del órgano u organización, al objeto de concretar la planificación de controles de gestión en función del riesgo detectado.
- f) Aprobar los planes de tratamiento del riesgo y su actualización periódica, proponiendo los indicadores de riesgo aplicables, así como su adecuada documentación, seguimiento y revisión.
- g) Velar por la comunicación al personal de la organización de la aprobación y actualización de los objetivos e indicadores departamentales y del resto de comunicaciones que, en relación con los mismos y sus medidas, deban realizarse.

5.3.2 Coordinadores o coordinadoras de integridad institucional

La persona de la organización que asuma la coordinación en materia de integridad institucional será designada por la máxima responsable de aquella, y se propone que asuma en el ámbito departamental las siguientes funciones:

- a) Proponer los objetivos e indicadores anuales.
- b) Preparar el seguimiento de los objetivos e indicadores anuales.
- c) Proponer la revisión de los objetivos e indicadores anuales.
- d) Supervisar la evaluación de riesgos realizada por la dirección de los órganos u organismos.
- e) Validar los planes de tratamiento del riesgo y su actualización.
- f) Registrar las evaluaciones y planes de tratamiento del riesgo.
- g) Validar los modelos de documentos necesarios para la prevención, detección, corrección y persecución del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción y la documentación de las actuaciones relacionadas.
- h) Proponer medidas correctoras y de mejora de los procedimientos relativos a la prevención, detección, corrección y persecución del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción.
- i) Atender el buzón de consultas éticas establecido por el departamento correspondiente, ofreciendo la contestación a consultas provenientes de las em-

pleadas y empleados públicos en relación con el Código de buena administración. Cuando las consultas se refieran al régimen de incompatibilidades de las empleadas o empleados públicos o al personal alto cargo, se remitirán a la Oficina de Conflictos de Intereses.

- j) Atender el canal de información interna establecido por el departamento correspondiente, mediante el desarrollo del oportuno procedimiento de comprobación o investigación e información a la persona informante de su resultado, aplicando el protocolo establecido en el Sistema de Integridad de la AGE.
- k) Registrar los supuestos en que se ha producido una situación de conflicto de intereses, a partir de las comunicaciones remitidas por los titulares de los órganos directivos con rango de dirección general.
- l) Realizar propuestas de mejora de los procedimientos relativos a la prevención, detección, corrección y persecución del conflicto de intereses, el fraude y la corrupción.

5.3.3 Comités de integridad institucional

En la medida en que el Comité de integridad institucional asume las funciones adicionales de la gestión del Sistema de Integridad de la AGE, sin dejar de desempeñar las que le corresponden en el mecanismo de gestión del PRTR, se propone mantener la composición sugerida en las orientaciones elaboradas por la Secretaría General de Fondos Europeos, con las adaptaciones que cada departamento considere convenientes, de acuerdo con su estructura organizativa y sus peculiaridades.

Atendiendo a la estructura organizativa y los asuntos a tratar, se podrá comunicar a la intervención general del ámbito territorial que corresponda la convocatoria de reunión del órgano colegiado, dejando constancia de los puntos en los que podría participar, a fin de que valore la designación de representante a título consultivo o asesor, preservando en todo caso los principios de autonomía e independencia.

Ningún miembro debe percibir retribución alguna por este cometido, salvaguardando así su independencia de criterio.

Su régimen jurídico se ajustará a lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, respecto a órganos colegiados, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas contenidas en su norma de creación.

Toda la información a la que accedan y la propia actividad del Comité de integridad estará sujeta a una estricta confidencialidad, sin perjuicio de la publicidad de sus criterios y de las memorias o informes de actividad que elabore para su difusión.

Las funciones que desempeñaría el Comité de integridad institucional en el ámbito departamental, junto a las atribuidas en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, serían las siguientes:

- a) Aprobar los objetivos e indicadores departamentales anuales.
- b) Aprobar el informe anual de seguimiento de cumplimiento de los objetivos e indicadores departamentales anuales.

- c) Aprobar las revisiones de los objetivos e indicadores departamentales anuales.
- d) Adoptar criterios departamentales en relación con las consultas éticas que les sean elevadas por los coordinadores o coordinadoras de integridad.
- e) Implantar el canal o sistema de información interno del departamento y adoptar la resolución en los procedimientos de investigación de las informaciones recibidas.
- f) Implantar el buzón de ética institucional del departamento e impulsar su difusión.
- g) Proponer a la Comisión de integridad institucional modificaciones del Sistema de Integridad de la AGE.
- h) Informar, asesorar e impulsar los procesos de formación y capacitación de los directivos y empleados en materia de infraestructura ética y principios y valores de la organización.
- i) Realizar los análisis de conflicto de intereses que, en su caso, puedan corresponderle en virtud de lo dispuesto en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero.

5.3.4 Comisión de integridad institucional

Se sugiere, por último, la creación de un órgano colegiado de carácter interdepartamental, la Comisión de integridad institucional, responsable de velar por la coherencia en la aplicación del Sistema de Integridad de la AGE, con la composición que se determine en la correspondiente norma de creación, y en la que podrían incorporarse, junto a representantes de la Administración General del Estado, asesoras o asesores externos, siguiendo el modelo de la Comisión Consultiva de Ética de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que se examinó anteriormente.

Su régimen jurídico se ajustará a lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, respecto a órganos colegiados, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas contenidas en su norma de creación.

Las funciones que desempeñaría la Comisión de integridad institucional serían las siguientes:

- a) Determinar las directrices estratégicas en materia de integridad institucional y aprobar el plan de actuación de la AGE.
- b) Aprobar el Plan anual de comunicación en materia de integridad y ética pública.
- c) Tomar conocimiento de los objetivos e indicadores departamentales, así como de los informes de seguimiento y evaluación.
- d) Aprobar la memoria anual sobre el funcionamiento del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado, para su remisión al Consejo de Ministros, a los efectos de garantizar la oportuna rendición de cuentas.

- e) Aprobar las propuestas de revisión del Sistema de Integridad de la AGE que le sean elevadas por los comités de integridad institucional o que se juzguen oportunas.
- f) Aprobar indicadores homogéneos para la evaluación.
- g) Adoptar criterios de carácter interdepartamental en relación con las consultas éticas que les sean elevadas por los comités de integridad institucional, sin perjuicio de las competencias de la OCI.
- h) Alertar sobre posibles riesgos reputacionales, recomendando políticas en materia de reputación institucional, tanto por comportamientos individuales como colectivos en la organización.
- i) Recomendar actuaciones de sensibilización, formación y comunicación destinados a favorecer la difusión y adhesión a los códigos de buena administración y de buen gobierno.
- j) Identificar las mejores prácticas en la materia en el ámbito internacional.
- k) Mantener relaciones institucionales de cooperación e intercambio con órganos similares.

Se aconseja publicar en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado la siguiente información en relación con la Comisión:

- a) Inicio o breve resumen de su creación.
- b) Naturaleza o tipología jurídica.
- c) Composición y, a ser posible, referencia a las personas que ocupan los diferentes cargos de la Comisión, indicando su nombre y apellidos, así como su *curriculum vitae*.
- d) Funciones y competencias.
- e) Funcionamiento.
- f) Memorias anuales aprobadas.
- g) Acuerdos adoptados.
- h) Sistema de Integridad de la Administración General del Estado.
- i) Modificaciones del Sistema de Integridad de la AGE aprobadas.
- j) Canales de contacto, indicando una dirección de correo electrónico creada a tal fin, número de teléfono y dirección postal.

Se aconseja incluir en los instrumentos que regulen los distintos elementos organizativos del sistema previsiones específicas dirigidas a garantizar la protección de datos personales.

Asimismo, deberá incluirse la previsión de que las personas coordinadoras de integridad y miembros, tanto de carácter interno como externo, de los comités y comisiones, así como aquel otro personal de colaboración o asesoramiento que pudiera asistir a las reuniones de aquel o que pudiera tomar conocimiento de los asuntos tratados en dicho órgano, estarán obligados a guardar la confidencialidad debida, así como a observar el sigilo y secreto profesional correspondiente. Ello se extenderá, incluso, a cuando hubieren dejado de pertenecer a dicho órgano, y a todos los datos, antecedentes, informes u otra información de cualquier tipo a que tengan o hayan tenido acceso durante el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, sería recomendable la constitución de un Consejo asesor, como órgano colegiado de naturaleza participativa y carácter consultivo. Para su composición podría tomarse como referencia la Orden HFP/134/2108, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto, complementada por los mecanismos representativos adicionales que se consideren convenientes en atención a los fines del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado.