

ANTECEDENTES

El documento marco publicado del V Plan de Gobierno Abierto incluye un “Compromiso 3: Integridad y rendición de cuentas: Afianzar los mecanismos de integridad de las instituciones públicas y fomentar la confianza de la ciudadanía”

Entre las acciones y reformas propuestas que podrían incluir, en este caso:

- *Desarrollo de una estrategia u hoja de ruta anticorrupción para todo el sector público.*
- *Elaborar un mapa de compromisos en materia de integridad.*
- *Incorporar la regulación de la actividad de los lobbies y los grupos de influencia en la reforma de la Ley de Transparencia, acceso a la Información y buen Gobierno.*
- *Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, favoreciendo la interoperabilidad con todos los departamentos y Administraciones.*

OBSERVACIONES

La OCDE, en su Recomendación del Consejo General de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017 define la integridad pública como “La alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público”. Así, en su Manual sobre Integridad Pública (julio, 2020), aboga por formular una estrategia de integridad pública para apoyar un sistema de integridad coherente que, desde una perspectiva del sistema en su conjunto, y en base a informaciones y evidencias fruto de una reflexión profunda, adopte medidas encaminadas a la identificación, prevención y corrección de los principales riesgos para la integridad pública. En el mismo sentido apuntaba, en el seno del Consejo de Europa, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) en su informe de la quinta ronda de 2021 y lo ponía de manifiesto en el ámbito comunitario el tercer informe anual de la Unión sobre el Estado de Derecho, de 13 de julio de 2022. Todo ello conlleva la necesidad de que los Estados adopten medidas e instrumentos encaminados a prevenir y combatir el fraude, la corrupción, pero también a promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La **rendición de cuentas** ante la ciudadanía debe llevar aparejada el compromiso con la transparencia, no se entiende una sin la otra. Las entidades públicas deben evaluar su actuación y dar cuenta de esta y de su gestión a los ciudadanos no solamente una vez realizadas las actuaciones oportunas, sino, mediante la planificación previa de su actividad.

Para llevar a la práctica este objetivo debe servirse de todos los instrumentos que resulten necesarios, no únicamente a través de portales de transparencia o las diversas herramientas de comunicación, se trata de **fomentar puntos de encuentro con la sociedad civil y la ciudadanía** en los que las entidades públicas den a conocer los resultados de su actividad y la problemática que haya surgido en el desarrollo de esta, escuchando las posibles aportaciones de la ciudadanía para la mejora de las entidades públicas.

Para completar el ciclo de transparencia y participación ciudadana resulta oportuno que este compromiso incluya, también, **la regulación de la actividad de los lobbies y los grupos de interés** acometida desde la perspectiva estatal para así, establecer elementos comunes para todas las comunidades autónomas. En ese sentido podemos citar, a modo de ejemplo, la regulación llevada a cabo por algunas autonomías como la Comunitat Valenciana, que tiene una ley específica que aborda este asunto además de un reglamento que la desarrolla.

Con todo ello se mejora la calidad democrática de las instituciones, mejora la comunicación y la percepción que la ciudadanía tiene del ámbito público y fundamentalmente, refuerza la confianza en las instituciones públicas.

Como ya hemos comentado, desde Europa se apuesta porque los Estados Miembros adopten medidas para hacer frente al fraude y la corrupción, en ese sentido, la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo sobre la lucha contra la corrupción (mayo, 2023)¹ afirma que las políticas de prevención han de partir de la identificación de los riesgos, estando previsto como primer paso hacia la elaboración de la Estrategia anticorrupción de la UE el establecimiento de la Red de la UE contra la corrupción, una de cuyas primeras tareas ha de ser la elaboración en este 2024 de un mapa de las áreas más comunes de alto riesgo. De ahí la importancia de que este V Plan de Gobierno Abierto incluya, dentro del compromiso 3, **marcos de integridad dirigidos a la identificación de riesgos**, a la evaluación de las principales áreas de riesgos que permitan clarificar no sólo aquellos focos de mayor riesgo para cada organización, en función de su naturaleza, sino los riesgos comunes presentes en las mismas.

El **mapa de compromisos en materia de integridad** podría tener como objetivo que durante el periodo 2025-2029, el conjunto de instituciones que conforman el sector público español logre **implementar un sistema de integridad institucional holístico y coherente** para proteger la misión de servicio público frente a cualquier tipo de irregularidad implicando, en su elaboración y diseño, a las autoridades y organismos tanto estatales como autonómicos con competencias en la materia (SNCA, AAI, Tribunal de cuentas estatal y autonómicos, agencias autonómicas antifraude...) para alcanzar de manera coordinada una **estrategia de integridad a nivel nacional y autonómico**, cumpliendo con el mandato constitucional recogido en el artículo 139 de nuestra carta magna.

Un sistema de integridad institucional está conformado por diferentes marcos de integridad tanto preventivos como de detección, corrección y persecución de irregularidades o fraudes contrarios a la ética e integridad pública. Se implementa con la finalidad de fortalecer las instituciones públicas, mejorar la confianza de la ciudadanía en ellas y reforzar la probidad de los servidores públicos, y cargos políticos, desde un prisma preventivo.

Dado que la misión de servicio público de cualquier entidad pública está orientada a la consecución del interés general en su concreto ámbito competencial, es de extraordinaria importancia que se practique la cultura de la integridad pública a todos los niveles y ello pasa necesariamente por contar con un sistema de integridad

¹ https://commission.europa.eu/document/download/b6888f6a-45ed-4af7-b85a-6712dfe8952c_en?filename=JOIN_2023_12_1_EN.pdf

institucional holístico, y coherente que integre entre sus líneas tanto las exigencias internacionales, europeas, estatales, y autonómicas en el ámbito de la integridad como los principales marcos de integridad.

No basta con aprobar un sistema de integridad institucional y publicarlo, habrá que tomar conciencia de la importancia de dicho sistema y **ponerlo en práctica a todos los niveles**, como parte de un proceso que implica dedicación, esfuerzo y actuaciones de mejora continua.

Todo ello con la finalidad de posicionar a las entidades públicas españolas a favor de la cultura de la integridad pública, con tolerancia cero hacia la corrupción, través de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de los diferentes marcos de integridad que componen el sistema de integridad pública institucional.

El sistema de integridad institucional deberá estar integrado por los siguientes marcos de integridad, que vendrán regulados de manera general en el plan de integridad de la institución pública.

Con carácter preventivo hay que destacar como marcos de integridad:

- Declaración de política institucional de tolerancia cero frente al fraude y la corrupción. Compromiso de dotación de recursos materiales y humanos para la aprobación y puesta en práctica del sistema de integridad institucional.
- Códigos éticos. como normas de autorregulación o de carácter deontológico que definan valores y principios, así como normas de conducta y de actuación, y que integre la prevención, identificación, detección y gestión de los conflictos de interés;
- Información y formación práctica a todos los niveles organizativos, particularmente haciendo hincapié en la formación en sectores especiales de riesgo.
- Gestión de riesgos contrarios a la integridad pública:
 - El autodiagnóstico como piedra angular del sistema preventivo.
 - La identificación de los riesgos.
 - El análisis de los riesgos. Operaciones para su graduación. Matriz de riesgos.
 - Valoración de los riesgos.
- Existencia de órganos internos que asesoren sobre los marcos de integridad del Sistema de Integridad institucional con autonomía e independencia.
- Asignación de roles y responsabilidades para la efectiva implantación de los controles atenuantes derivados de la gestión del riesgo, e implantación de órganos de garantía con autonomía e independencia que tramiten y resuelvan dilemas, quejas, denuncias, e interpreten normas, y realicen controles de legalidad, eficacia y eficiencia. De conformidad con lo dispuesto en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, en el diseño de los sistemas de integridad *“...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 “*
- Participación ciudadana y escucha activa en la elaboración de los marcos de integridad.
- El papel de las empresas privadas receptoras de dinero público y su necesaria vinculación al sistema de integridad pública.

Marcos de integridad con carácter de detección:

- Canales internos de recepción de informaciones y la identificación de un canal externo, en cumplimiento de lo establecido en la 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, que ha incorporado al ordenamiento interno la Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.
- Las herramientas de detección del fraude pueden incluir:
 - El uso de bases de datos, herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (
 - El desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas) y comunicación de estos al personal en posición de detectarlos.
 - Mecanismos/procedimientos adecuados y claros para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado.
 - Análisis de datos. Dentro de los límites relativos a la protección de datos, cruce de datos con otros organismos públicos o privados del sector que permitan detectar posibles situaciones de alto riesgo incluso antes de la concesión de los fondos.

Marcos de integridad de carácter correctivo y de persecución:

- Definir un protocolo de actuación contingente de los riesgos que se materialicen;

Sistema continuo de evaluación y de adaptación permanente de los marcos que integran el sistema de integridad **como instrumentos vivos**.

CRITERIOS

Esta propuesta se ajusta a las exigencias de Europa en materia de integridad pública y lucha contra el fraude y la corrupción ya que está basada, fundamentalmente, en la importancia otorgada a los marcos de integridad pública que deben estar presentes en todas las organizaciones y que, a su vez, formarían parte de la estrategia anticorrupción y de los sistemas de integridad institucional. La prioridad es fijar, a nivel estatal, los elementos comunes que conforman la hoja de ruta en la lucha contra el fraude y el mapa de compromisos en materia de integridad a partir de los cuales las comunidades autónomas puedan desarrollarlos de acuerdo a la naturaleza e idiosincrasia de cada institución.