

RESUMEN EJECUTIVO





ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

Entre los compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 en materia de integridad, figura el de construir 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. Por otro lado, la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha venido a establecer la obligatoriedad de disponer de un plan de medidas antifraude en todas aquellas entidades decisoras o ejecutoras de fondos, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 6.1 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.

Además, en el marco internacional, tanto la recomendación del Consejo de la OCDE de 2017 como el informe de la quinta ronda del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa) apuntan la necesidad de disponer de una estrategia de sistema de integridad pública en España que incorpore códigos éticos, sistemas de difusión e información en valores éticos, canales de consulta y asesoramiento sobre dilemas éticos o comunicación y alerta de conducta no éticas, órganos de garantía y un sistema de evaluación y seguimiento del propio sistema para mitigar las áreas de riesgos de conflicto de intereses y de corrupción para personas con altas funciones ejecutivas, y así se puso de manifiesto en el tercer informe anual de la Unión Europea sobre el Estado de Derecho, de 13 de julio de 2022.

El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado que se describe en el presente documento aspira a incorporar elementos tan esenciales como un código de buena administración para los empleados públicos, un código de buen gobierno para los altos cargos, una estructura organizativa del propio Sistema de Integridad, canales internos de información y buzones de ética institucional, sin perjuicio de otros elementos no menos esenciales como un sistema de gestión de riesgos de integridad, actividades y medios de formación y difusión y los mecanismos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión del propio Sistema.

El Sistema de Integridad no tiene carácter normativo. Su propósito es proporcionar directrices a los órganos de la Administración General del Estado (AGE), a fin de promover y consolidar de manera global una cultura de integridad y valores éticos en la actuación de todo el personal de la organización.

Se trata de un ejercicio novedoso, ya que no existe un sistema de integridad en la AGE como tal, y el que se presenta se ha elaborado a partir del estudio y el análisis de diversa documentación dispersa tanto a nivel nacional como internacional, con el objetivo de dotarla de un sistema holístico para su personal y altos cargos, facilitando orientaciones en la materia y proporcionando directrices, con recomendaciones y propuesta de buenas prácticas, que promueva y consolide de manera global una cultura de integridad y valores éticos en la actuación de todo el personal de la organización.

PROCESO DE ELABORACIÓN

Este documento ha sido elaborado en cumplimiento del acuerdo adoptado en la reunión de la Comisión coordinadora de inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales (en adelante, CCIQS), celebrada el 15 de marzo de 2022, por el que se aprobó la creación de un grupo de trabajo sobre integridad y ética públicas, impulsado y coordinado por la Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP), al que se sumaron 55 personas entre inspectores de servicios de los departamentos ministeriales y representantes del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA); del Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT); la Dirección General de la Función Pública (DGFP); la Oficina de Conflictos de Interesas (OCI); el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); la Abogacía General del Estado y el Gabinete de la Secretaría de Estado de Función Pública (SEFP).

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El documento que se presenta como Sistema de Integridad de la AGE contiene una serie de herramientas interrelacionadas, que se corresponden con los nueve capítulos en que se estructura:

1. Definición, elementos y ámbito del Sistema de Integridad de la AGE.
2. Código de buena administración.
3. Código de buen gobierno.
4. Gestión del riesgo de integridad.
5. Diseño organizativo del Sistema de Integridad de la AGE.
6. Actividades y medios de formación y difusión.
7. Protocolo para canales internos de información.
8. Guía para la gestión de buzones de ética institucional.
9. Mecanismos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión de integridad pública de la AGE.

El contenido y estructura particular de tales elementos es el siguiente:

1. DEFINICIÓN, ELEMENTOS Y ÁMBITO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE

En este primer capítulo se realiza una fundamentación del proceso en el compromiso del IV Plan de Gobierno Abierto en materia de integridad; los planes de medidas

antifraude en la gestión de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el marco común para el Sistema de Integridad de la AGE que se puede también deducir e integrar en la Estrategia Nacional Antifraude, explicando además cuál fue el proceso de constitución del grupo de trabajo.

A falta de antecedentes en la AGE sobre la materia, se alude también en este capítulo al marco internacional de referencia, fundamentalmente la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de Naciones Unidas; la recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública de 2017; la Carta iberoamericana de ética e integridad en la función pública; las recomendaciones de la quinta ronda de evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa y las recomendaciones de los informes sobre Estado de Derecho de la Unión Europea.

A continuación se detallan el objeto, principios y ámbito de aplicación, así como los procesos, instrumentos y órganos del Sistema de Integridad de la AGE que se pretende, y se complementa el capítulo con un completo cuadro ilustrativo de los elementos o herramientas del Sistema de Integridad, señalando en cada uno de tales elementos sus ámbitos objetivo y subjetivo, las consideraciones adicionales que merecen ser más destacadas y el resumen de la evaluación, seguimiento y control correspondientes, añadiendo después una breve referencia a los órganos que han de participar en el desarrollo de todo el conjunto.

2 y 3. CÓDIGOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y DE BUEN GOBIERNO

Merece consideración específica la inclusión de dos códigos, uno de buena administración, dirigido a empleadas y empleados públicos, y otro de buen gobierno, dirigido a altos cargos.

Tras la entrada en vigor de la Constitución Española, diversas normas han conformado progresivamente los principios éticos y de conducta que disciplinan el ejercicio de las funciones de los miembros del Gobierno, altos cargos y empleadas y empleados públicos de la AGE y del sector público institucional estatal. El obligado cumplimiento de estas previsiones normativas ha cimentado los pilares de la infraestructura ética del Gobierno y de la AGE, y ha contribuido a promover comportamientos orientados a la satisfacción de los intereses generales.

Pero el refuerzo de la confianza ciudadana en las instituciones no se sustenta únicamente en el cumplimiento de las previsiones del ordenamiento jurídico, sino que requiere asegurar que el comportamiento de las personas dedicadas al servicio público responde a los más altos estándares éticos.

Al hacer explícitos los modelos de comportamiento a los que debe aspirar el conjunto de los servidores públicos y altos cargos se propicia la reflexión individual y el diálogo colectivo en torno a los valores que sustentan la misión de servicio público.

Los códigos no tienen por sí mismos carácter normativo, y se distinguen netamente del régimen disciplinario, que opera como un estímulo negativo articulado en torno a la sanción.

Los códigos éticos que se incluyen en el Sistema de Integridad de la AGE aspiran por tanto a sintetizar los valores que emanan del ordenamiento jurídico y a articular un conjunto de pautas de conducta que puedan servir de referente en el desempeño de las funciones públicas.

Se integran en él un conjunto de buenas prácticas dirigidas al conjunto de miembros del Gobierno, personal alto cargo y empleadas y empleados públicos, de modo que conformen un marco ético coherente y exigente asumido con carácter voluntario.

Pieza esencial de un sistema de integridad pública, la elaboración de estos códigos responde fielmente a las líneas directrices de la OCDE y a las recomendaciones del Consejo de Europa, y se encuentra en línea con las experiencias desarrolladas en otros países de nuestro entorno.

En su elaboración han participado personas de diferentes perfiles profesionales dentro de los correspondientes grupos de trabajo, lo que ha permitido reflejar una pluralidad enriquecedora de perspectivas.

Los códigos serán objeto de la más amplia difusión e irán acompañados de las acciones de seguimiento necesarias para asegurar su permanente actualización y seguro afianzamiento.

Tras la introducción correspondiente se delimita su ámbito de aplicación y condiciones, pasando enseguida a detallar los valores éticos que se recogen como orientación y guía en el ejercicio de sus actividades profesionales, y que se han ido extrayendo del ordenamiento jurídico de aplicación y referencias normativas relacionadas, que en último término se reconducen a una lista de valores éticos y a las normas de conducta asociadas a cada uno de ellos.

Se completan los códigos con un epígrafe sobre prevención y gestión de conflictos de intereses, en el que se incluye un apartado específico relativo al eventual ofrecimiento de regalos y atenciones sociales, y se cierra con la recopilación de las referencias normativas relacionadas y conexas antes citadas como base de los valores señalados.

4. GESTIÓN DE RIESGO DE INTEGRIDAD

Se inicia con una introducción sobre esta gestión tan específica, considerada como conjunto de acciones destinadas a dirigir y controlar los riesgos propios de una organización, siendo su finalidad la de definir un marco de acción para saber qué aspectos gestionar y cómo hacerlo, sobre todo teniendo en cuenta que la gestión debe partir de la cuantificación de aquellos riesgos.

Se establece después un marco de referencia de la gestión del riesgo, tanto normativo como organizativo, y un modelo para dicha gestión, desarrollando después el proceso correspondiente en el que se incluye el alcance, contexto y criterios, la evaluación del riesgo y su tratamiento, seguimiento y revisión y los correspondiente registros e informes.

Se completa con apartados específicos sobre documentación de un sistema de gestión de riesgos, incluyendo los catálogos de los identificados, los mapas de riesgos para su análisis y gestión, elementos específicos para su gestión, como las banderas rojas,

alertas y puntos críticos de control, así como referencia a los correspondientes informes, registro de riesgos, registro de siniestros y coordinación e intercomunicación de registros.

Finaliza el capítulo con una sección relativa a buenas prácticas sectoriales, situación o «estado del arte» en materia de integridad y ética públicas y el marco de referencia y sectores de actividad.

Este capítulo se complementa con un importante conjunto de anexos que amplían la información correspondiente a sus diferentes apartados.

5. DISEÑO ORGANIZATIVO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE

Tras una introducción sobre la materia y una referencia a los antecedentes de la misma a la hora de configurar este Sistema de Integridad, fundamentalmente la estructura organizativa derivada 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, y algunos modelos de comisiones de ética institucional analizados y utilizados, se hace una propuesta de estructura organizativa para el Sistema de Integridad, en la que se incluye a la propia dirección de la organización, coordinadores de integridad institucional, nuevos o existentes comités de integridad institucional y una nueva Comisión de integridad institucional que se propone crear con carácter interdepartamental y que vendrá recogida en la oportuna disposición de carácter general.

En cada uno de estos elementos se hace hincapié en su posición relativa dentro de la estructura y sus correspondiente funciones, y concretamente la comisión interdepartamental será la 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 podrán incorporarse, junto a representantes de la AGE, asesores externos, siguiendo el modelo de la Comisión Consultiva de Ética de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y que está funcionando con resultados satisfactorios. Adicionalmente sería recomendable la constitución de un Consejo asesor como órgano colegiado de naturaleza participativa y carácter consultivo.

6. ACTIVIDADES Y MEDIOS DE FORMACIÓN Y DIFUSIÓN

Se hace mención inicial en este capítulo a la situación actual de la formación en integridad, definiendo después un marco general de formación, con sus ámbito objetivo y subjetivo, así como un marco competencial para el Sistema de Integridad de la AGE, pasando después a describir diferentes modalidades de formación y tipos de cursos que se podrían utilizar.

A continuación, se refiere el capítulo a los medios de difusión y comunicación, definiendo también sus ámbitos objetivo y subjetivo, consideraciones adicionales específicas en esta materia, aspectos relacionados con la difusión, y los destinatarios y medios para ello.

Se completa todo lo anterior con un apartado sobre bases para el diseño de un plan de formación en integridad y ética pública, referido a las diferentes herramientas o elementos del sistema.

7. PROTOCOLO PARA CANALES INTERNOS DE INFORMACIÓN

Se inicia este capítulo indicando los antecedentes y objeto del protocolo, estableciendo después su contexto normativo y estratégico.

A continuación se detalla el ámbito y finalidad del canal interno de información sobre infracciones, así como las características del sistema interno para comunicación de informaciones, y las directrices de procedimiento.

El capítulo finaliza con sendos apartados específicos sobre la prohibición de represalias y la protección de datos personales.

8. GUÍA PARA LA GESTIÓN DE BUZONES DE ÉTICA INSTITUCIONAL

Como en anteriores capítulos, también se incluye aquí una introducción con los antecedentes en la materia, su finalidad, ámbitos subjetivo y objetivo en relación con los elementos del sistema, añadiendo a continuación apartados específicos sobre publicidad y acceso a la información del buzón y de las consultas, terminando con el régimen de protección de datos de carácter personal.

9. MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE LA AGE

Se inicia el capítulo con la relación de los elementos comunes de la planificación, seguimiento, evaluación y revisión del Sistema en general, con apoyo en su estructura organizativa, pasando después a detallar cada una de esas fases específicas: la planificación, que incluye referencias al diagnóstico, a los objetivos estratégicos, operativos e indicadores y a la propuesta de actuaciones del plan, y después al seguimiento, evaluación y revisión de los diferentes elementos del sistema, en particular los códigos de buena administración y de buen gobierno, la gestión de riesgos, las actividades y medios de formación, los canales internos de información y el buzón de ética institucional.

ANEXOS

El documento sobre el Sistema de Integridad de la AGE se complementa con otro de Anexos, a los que se hace referencia en diferentes apartados del principal, y que incluye los siguientes:

- AN-1.1** Listado de participantes por subgrupos de trabajo.
- AN-2.1** Cuestionario orientativo para la detección de conflictos de intereses.
- AN-2.2** Modelo de declaración de ausencia de conflicto de intereses de empleadas y empleados públicos.
- AN-2.3** Modelo de declaración de conflicto de intereses de empleadas y empleados públicos.
- AN-2.4** Modelo de declaración de compromiso sobre conflictos de intereses.

- AN-2.5** Modelo para la notificación de regalos que exceden los usos de cortesía.
- AN-3.1** Modelo de declaración de ausencia de conflicto de intereses del personal alto cargo.
- AN-3.2** Modelo de declaración de conflicto de intereses del personal alto cargo.
- AN-4.1** Definiciones del esquema de gestión de riesgos.
- AN-4.2** Marco de referencia de la gestión del riesgo.
- AN-4.3** Documentación de un sistema de gestión de riesgo.
- AN-4.4** Posibles indicadores de riesgo.
- AN-4.5** Figuras – Riesgos principales por sectores.
- AN-4.6** Matriz de figuras de código ético e integridad pública.
- AN-4.7** Tablas útiles para el establecimiento de sectores.
- AN-4.8** Sectorización relativa a buenas prácticas y otros elementos de integridad.
- AN-7.1** Protocolo para canales internos de información: definiciones.
- AN-7.2** Sistema de protección de denunciantes: ejemplo de canal interno de denuncias aplicable a las que se presenten por medios electrónicos (BID).
- AN-8.1** Modelo de aviso sobre protección de datos de los buzones de ética.
- AN-9.1** Esquema PSER: planificación, seguimiento, evaluación y revisión.
- AN-9.2** Indicadores de integridad pública de la OCDE.
- AN-9.3** Propuesta de preguntas categorizadas para preparar el diagnóstico y la aproximación al procedimiento de evaluación. .
- AN-9.4** Marco ético de autoevaluación de la Autoridad estadística del Reino Unido.