



MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO DE  
FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL  
DE GOBERNANZA PÚBLICA

# *SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO*

## *DOCUMENTO PARA CONSULTA*

**Enero 2023**

HISTORIAL DE VERSIONES		
VERSIONES	FECHA	OBSERVACIONES
1.0	21/07/2022	Documento resultante del trabajo realizado por los grupos de trabajo de la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de Servicios de los departamentos ministeriales.
2.0	18/11/2022	Documento obtenido tras la revisión de las Inspecciones de Servicios Departamentales, OCI, SNCA, DGFP, INAP, Gabinete SEFP y Abogacía del Estado
2.1	18/01/2023	Documento para el proceso de consulta y participación

## CONTENIDO

---

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. CAPÍTULO 1.....</b>	<b>7</b>
<b>DEFINICIÓN, ELEMENTOS Y ÁMBITO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO .....</b>	<b>7</b>
1.1. ANTECEDENTES .....	7
1.1.1. El compromiso del IV Plan de Gobierno Abierto en materia de integridad .....	7
1.1.2. Los planes de medidas antifraude en la gestión de los fondos del plan de recuperación, transformación y resiliencia.....	8
1.1.3. Un marco común para el sistema de integridad de la Administración General del Estado: Estrategia nacional antifraude .....	9
1.1.4. La constitución del grupo de trabajo de la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de Servicios .....	11
1.2. MARCO INTERNACIONAL DE REFERENCIA.....	12
1.2.1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de Naciones Unidas .....	12
1.2.2. La recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública de 2017.....	13
1.2.3. La Carta iberoamericana de ética e integridad en la función pública .....	14
1.2.4. Las recomendaciones de la quinta ronda de evaluación del Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa.....	14
1.2.5. Las recomendaciones de los informes sobre Estado de derecho de la Unión Europea .....	15
1.3. OBJETO, PRINCIPIOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	16
1.3.1. Objeto.....	17
1.3.2. Principios .....	17
1.3.3. Ámbito de aplicación .....	18
1.4. PROCESOS, INSTRUMENTOS Y ÓRGANOS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE .	18
1.4.1. Procesos.....	18
1.4.2. Elementos o herramientas del sistema.....	22
1.4.3. Órganos .....	31
<b>2. CAPÍTULO 2.....</b>	<b>32</b>
<b>CÓDIGO DE BUENA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>32</b>
2.1. INTRODUCCIÓN .....	32
2.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN .....	33
2.3. VALORES ÉTICOS Y NORMAS DE CONDUCTA ASOCIADAS .....	34
2.3.1. Objetividad .....	34
2.3.2. Integridad.....	34
2.3.3. Neutralidad.....	34
2.3.4. Responsabilidad .....	35
2.3.5. Imparcialidad .....	35
2.3.6. Transparencia .....	35
2.3.7. Confidencialidad.....	36
2.3.8. Dedicación al servicio público .....	36

2.3.9.	Ejemplaridad .....	37
2.3.10.	Austeridad .....	37
2.3.11.	Accesibilidad.....	37
2.3.12.	Eficacia .....	38
2.3.13.	Honradez .....	38
2.3.14.	Promoción del entorno cultural y medioambiental .....	38
2.3.15.	Respeto a la igualdad y a la igualdad entre mujeres y hombres .....	39
2.4.	PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS .....	39
2.4.1.	Definición .....	39
2.4.2.	Prevención .....	40
2.4.3.	Gestión.....	41
2.4.4.	Regalos y atenciones sociales .....	42
2.5.	REFERENCIAS NORMATIVAS RELACIONADAS Y CONEXAS .....	44
2.5.1.	Derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y derechos de los interesados en el procedimiento administrativo.....	44
2.5.2.	Deberes y código de conducta .....	46
2.5.3.	Infracciones y sanciones .....	47
2.5.4.	Conflictos de interés .....	49
<b>3.</b>	<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>53</b>
	<b>CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO .....</b>	<b>53</b>
3.1.	INTRODUCCIÓN .....	53
3.2.	ÁMBITO DE APLICACIÓN .....	54
3.3.	VALORES ÉTICOS Y NORMAS DE CONDUCTA ASOCIADAS .....	54
3.3.1.	Servicio al interés general.....	55
3.3.2.	Integridad.....	55
3.3.3.	Objetividad .....	55
3.3.4.	Imparcialidad .....	56
3.3.5.	Transparencia .....	56
3.3.6.	Confidencialidad.....	56
3.3.7.	Diligencia y calidad .....	57
3.3.8.	Responsabilidad.....	57
3.3.9.	Igualdad e igualdad entre mujeres y hombres .....	58
3.3.10.	Austeridad .....	58
3.3.11.	Credibilidad.....	58
3.3.12.	Dedicación al servicio público .....	59
3.3.13.	Ejemplaridad .....	59
3.3.14.	Accesibilidad.....	59
3.3.15.	Eficacia .....	60
3.3.16.	Honradez .....	60
3.3.17.	Promoción del entorno cultural y medioambiental .....	60
3.4.	PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS .....	61
3.4.1.	Definición .....	61
3.4.2.	Prevención .....	62
3.4.3.	Gestión.....	63
3.4.4.	Regalos y atenciones sociales .....	64
3.5.	REFERENCIAS NORMATIVAS RELACIONADAS Y CONEXAS .....	66

3.5.1.	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.....	66
3.5.2.	Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del alto cargo de la Administración General del Estado.....	73
3.5.3.	Conflictos de interés.....	76
<b>4.</b>	<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>85</b>
	<b>GESTIÓN DE RIESGO DE INTEGRIDAD .....</b>	<b>85</b>
4.1.	INTRODUCCIÓN .....	85
4.2.	MARCO DE REFERENCIA DE LA GESTIÓN DEL RIESGO.....	85
4.2.1.	Marco normativo.....	85
4.2.2.	Marco organizativo de la gestión de riesgos .....	87
4.3.	MODELO PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS .....	89
4.3.1.	Esquema .....	89
4.3.2.	Fuentes.....	89
4.4.	PROCESO DE GESTIÓN DEL RIESGO.....	90
4.4.1.	Comunicación y consulta.....	90
4.4.2.	Alcance, contexto y criterios .....	90
4.4.3.	Evaluación del riesgo .....	90
4.4.4.	Tratamiento del riesgo .....	92
4.4.5.	Seguimiento y revisión .....	95
4.4.6.	Registros e Informes.....	97
4.5.	DOCUMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO .....	99
4.5.1.	Identificación de riesgos: catálogos .....	99
4.5.2.	Análisis de riesgos: mapa de riesgos .....	100
4.5.3.	Análisis de riesgo: banderas rojas, alertas y puntos críticos de control .....	107
4.5.4.	Informe.....	108
4.5.5.	Registro de riesgos.....	109
4.5.6.	Registro de siniestros.....	109
4.5.7.	Coordinación e intercomunicación de registros.....	109
4.6.	BUENAS PRACTICAS SECTORIALES .....	110
4.6.1.	Estado del arte en materia de integridad y ética públicas.....	110
4.6.2.	Marco de referencia y sectores de actividad .....	110
<b>5.</b>	<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>112</b>
	<b>DISEÑO ORGANIZATIVO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE .....</b>	<b>112</b>
5.1.	INTRODUCCIÓN .....	112
5.2.	ANTECEDENTES .....	113
5.2.1.	Estructura organizativa derivada de la Orden HFP/1030/2021 .....	113
5.2.2.	Modelos de comisiones de ética institucional .....	114
5.3.	PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.....	115
5.3.1.	Dirección de la organización .....	115
5.3.2.	Coordinadores de integridad institucional.....	116
5.3.3.	Comités de integridad institucional.....	117
5.3.4.	Comisión de integridad institucional.....	117

<b>6. CAPÍTULO 6.....</b>	<b>120</b>
<b>ACTIVIDADES Y MEDIOS DE FORMACIÓN Y DIFUSIÓN.....</b>	<b>120</b>
6.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA FORMACIÓN EN INTEGRIDAD .....	120
6.2. MARCO GENERAL DE FORMACIÓN.....	120
6.2.1.    Ámbito objetivo .....	120
6.2.2.    Ámbito subjetivo .....	121
6.2.3.    Marco competencial para el sistema de integridad de la AGE .....	121
6.3. MODALIDADES DE FORMACIÓN Y TIPOS DE CURSOS .....	126
6.3.1.    Cursos dinamizados.....	126
6.3.2.    Cursos autónomos, o “a tu ritmo”. .....	126
6.3.3.    Cursos tutorizados .....	127
6.3.4.    Otros canales de formación .....	127
6.4. MEDIOS DE DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN.....	128
6.4.1.    Ámbito objetivo .....	128
6.4.2.    Ámbito subjetivo .....	128
6.4.3.    Consideraciones adicionales .....	128
6.4.4.    Aspectos relacionados con la difusión .....	129
6.4.5.    Destinatarios de la difusión .....	129
6.4.6.    Medios de difusión .....	129
6.5. BASES PARA EL DISEÑO DE UN PLAN DE FORMACIÓN EN INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA	130
6.5.1.    Guía sobre el sistema de integridad de la Administración General del Estado.....	130
6.5.2.    Código de buena administración .....	131
6.5.3.    Código de buen gobierno .....	131
6.5.4.    Gestión de riesgos .....	131
6.5.5.    Órganos unipersonales y colegiados de integridad institucional .....	132
6.5.6.    Protocolo para canales internos de información.....	132
6.5.7.    Protocolo para la gestión de buzones de ética institucional .....	132
6.5.8.    Planificación, seguimiento, evaluación y revisión del sistema .....	133
<b>7. CAPÍTULO 7.....</b>	<b>134</b>
<b>PROTOCOLO PARA CANALES INTERNOS DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>134</b>
7.1. ANTECEDENTES .....	134
7.2. OBJETO DE ESTE PROTOCOLO .....	135
7.3. CONTEXTO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO.....	136
7.3.1.    Normativa .....	136
7.3.2.    Otros planes, disposiciones o programas relevantes.....	136
7.4. ÁMBITO Y FINALIDAD DEL CANAL INTERNO DE INFORMACIÓN SOBRE INFRACCIONES	137
7.4.1.    Finalidad.....	137
7.4.2.    Ámbito material del canal interno de INFORMACIÓN.....	137
7.4.3.    Ámbito subjetivo de la tipología de los informantes.....	138
7.4.4.    Características del sistema interno de información para comunicación de	138
informaciones.....	138

7.4.5.	Responsable del canal interno de información .....	140
7.4.6.	Información sobre el canal interno .....	140
7.5.	DIRECTRICES DE PROCEDIMIENTO .....	141
7.5.1.	Recepción de información de irregularidades.....	141
7.5.2.	Evaluación de información de irregularidades .....	143
7.6.	PROHIBICIÓN DE REPRESALIAS .....	147
7.7.	PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.....	148
<b>8.</b>	<b>CAPÍTULO 8.....</b>	<b>151</b>
	<b>GUÍA PARA LA GESTIÓN DE BUZONES DE ÉTICA INSTITUCIONAL .....</b>	<b>151</b>
8.1.	ANTECEDENTES .....	151
8.2.	FINALIDAD .....	153
8.3.	ÁMBITO SUBJETIVO.....	154
8.4.	ÁMBITO OBJETIVO.....	154
8.5.	ELEMENTOS DEL SISTEMA .....	155
8.5.1.	Código de buena administración .....	155
8.5.2.	Coordinadores, comités y comisión de integridad institucional.....	155
8.5.3.	Buzón ético .....	155
8.6.	PUBLICIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN .....	157
8.6.1.	Publicidad del buzón.....	157
8.6.2.	Publicidad de las consultas .....	158
8.7.	RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL.....	158
<b>9.</b>	<b>CAPÍTULO 9.....</b>	<b>160</b>
	<b>MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE LA AGE .....</b>	<b>160</b>
9.1.	ELEMENTOS COMUNES DE LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DEL SISTEMA.....	160
9.1.1.	Introducción.....	160
9.1.2.	Estructura organizativa.....	161
9.2.	PLANIFICACIÓN .....	161
9.2.1.	Diagnóstico.....	161
9.2.2.	Objetivos estratégicos, operativos e indicadores .....	162
9.2.3.	Propuesta de actuaciones del plan .....	163
9.3.	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN .....	165
9.3.1.	Seguimiento, evaluación y revisión de los códigos de buena administración y DE buen gobierno 165	
9.3.2.	Seguimiento, evaluación y revisión de la gestión de riegos .....	168
9.3.3.	Seguimiento, evaluación y revisión de las actividades y medios de formación 169	
9.3.4.	Seguimiento, evaluación y revisión de los canales internos de información ..169	
9.3.5.	Seguimiento, evaluación y revisión deL buzón de ética institucional .....	171

Siglas o acrónimo	Significado.
<b>AAPP</b>	Administraciones públicas.
<b>ACCEDA</b>	Aplicación web de acceso de los ciudadanos a los expedientes de la AGE
<b>AEAT</b>	Agencia Estatal de Administración Tributaria. .
<b>AEPSAD</b>	Agencia Española de Protección de la Salud en el Deportes.
<b>AEVAL</b>	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
<b>AGE</b>	Administración General del Estado.
<b>AVAF</b>	Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunista Valenciana.
<b>BDNS</b>	Base de datos nacional de subvenciones.
<b>BID</b>	Buzón interno de denuncias.
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado.
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas.
<b>CCIGS</b>	Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de Servicios de los departamentos ministeriales. .
<b>CE</b>	Comunidad Europea.
<b>CM/REC</b>	Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros.
<b>COCOF</b>	Comité de Coordinación de los Fondos.
<b>CTBG</b>	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
<b>CUAGE</b>	Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado.
<b>CV</b>	Curriculum Vitae.
<b>DACI</b>	Declaración de ausencia de conflicto de intereses.
<b>DCCI</b>	Declaración de compromiso sobre conflictos de intereses.
<b>DCI</b>	Declaración de conflicto de interés. .
<b>DDD</b>	Diseño guiado por dominio
<b>DGFP</b>	Dirección General de la Función Pública. .
<b>DGGP</b>	Dirección General de Gobernanza Pública. .
<b>DG-REFORM</b>	Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea.
<b>EBEP</b>	Estatuto básico del empleado público.
<b>ENA</b>	Estrategia Nacional Antifraude. .
<b>ER</b>	Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público.
<b>EURATOM</b>	Comunidad Europea de la Energía Atómica.
<b>FAQ</b>	Frequently Asked Questions (Preguntas frecuentes).
<b>FC</b>	Fondo de cohesión.
<b>FEDER</b>	Fondo europeo de desarrollo regional.
<b>FEGA</b>	Fondo Español de Garantía Agraria.
<b>FERMA</b>	Federation of European Risk Managment Associations (Federación de Asociaciones Europeas de Gestión de Riesgos).
<b>FSE</b>	Fondo social europeo.
<b>GIFT</b>	Genuine, Independent, Free and Transparent (Legítimo, no condicionado, voluntario y transparente).
<b>GRECO</b>	Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa. .
<b>HFP</b>	Hacienda y Función Pública.
<b>IGAE</b>	Intervención General de la Administración del Estado.
<b>INAP</b>	Instituto Nacional de Administración Pública. .
<b>INTOSAI</b>	Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.



Siglas o acrónimo	Significado.
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization (Organización Internacional de Normalización, o de Estandarización).
<b>LCSP</b>	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.
<b>LGS</b>	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
<b>LIPSAP</b>	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. .
<b>LREAC</b>	Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. .
<b>LRJSP</b>	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. .
<b>LTAIBG</b>	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. .
<b>MESTA</b>	Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. (Herramienta desarrollada por el CTBG y la AEVAL para medir la aplicación de la LTAIBG en los organismos de las distintas AAPP, empresas públicas, partidos políticos y organizaciones empresariales y sindicales). .
<b>MICINN</b>	Ministerio de Ciencia e Innovación.
<b>MINCOTUR</b>	Ministerio de Industria Comercio y Turismo.
<b>MOOC</b>	Massive Online Open Courses (Cursos online masivos y abiertos).
<b>MRR</b>	Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia.
<b>NEIWA</b>	Red de autoridades europeas de integridad y protección de denunciantes (Network of European Integrity and. Whistleblowing Authorities).
<b>OCDE</b>	Organización para la cooperación y el desarrollo económicos.
<b>OCI</b>	Oficina de conflictos de intereses. .
<b>ODS</b>	Objetivos de desarrollo sostenible. .
<b>OLAF</b>	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
<b>ORGA</b>	Oficina de recuperación y gestión de activos (Ministerio de Justicia).
<b>PRTR</b>	Plan de recuperación, transformación y Resiliencia.
<b>PSER</b>	Esquema o proceso PSER: planificación, seguimiento, evaluación y revisión.
<b>RAE</b>	Real Academia de la Lengua Española.
<b>REACT-EU</b>	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (Fondo o instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa).
<b>RLGS</b>	Reglamento de la Ley general de subvenciones.
<b>RPT</b>	Relación de puestos de trabajo.
<b>RRD</b>	Reglamento de régimen disciplinario.
<b>RRHH</b>	Recursos humanos.
<b>SECT</b>	Sector de actividad.
<b>SEFP</b>	Secretaría de Estado de Función Pública.
<b>SEPE</b>	Servicio Estatal de Empleo.
<b>SGAD</b>	Secretaría General de Administración Digital.
<b>SGFE</b>	Secretaría General de Fondos Europeos.
<b>SIAGE</b>	Sistema de Integridad de la Administración General del Estado.
<b>SNCA</b>	Servicio Nacional de Coordinación Antifraude.
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
<b>TREBEP</b>	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.

Siglas o acrónimo	Significado.
<b>TSI</b>	Technical Support Instrument (Instrumento de la Comisión Europea de Apoyo Técnico de la ENA) .
<b>UE</b>	Unión Europea.
<b>UNE-ISO 31000</b>	Norma UNE-ISO 31000. Gestión de riesgos. .
<b>UNE-ISO 37002</b>	Norma UNE-ISO 37002. Sistemas de gestión de denuncias de irregularidades. Directrices. .
<b>UTE</b>	Unión temporal de empresas.

## RESUMEN EJECUTIVO

### ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

Entre los compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto 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 de el GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa) apuntan la necesidad de disponer de una estrategia del 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 ha puesto de manifiesto recientemente en el tercer informe anual sobre el Estado de Derecho de 13 de julio de 2022.

El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE) 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 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.

El documento se complementa formalmente con una declaración institucional del compromiso del Gobierno con la integridad y ética públicas, su lucha contra el fraude, la corrupción y la evitación de los conflictos de intereses, declaración única para el Gobierno y la Administración General del Estado.

Se trata de un ejercicio novedoso, ya que no existe un sistema de integridad en la Administración General del Estado 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 dotar a la Administración General del Estado 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, CCIGS), celebrada el 15 de marzo de 2022, por el que se aprobó la creación de un grupo de trabajo sobre integridad y ética públicas, al que se sumaron 55 personas, y que contó con inspectores 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 9 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 de 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 cada uno de ellos es el siguiente:

- **DEFINICIÓN, ELEMENTOS Y ÁMBITO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE**

En este primer capítulo se realiza una fundamentación del trabajo 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 deducir e integrar en la Estrategia Nacional Antifraude, explicando además cual fue el proceso de constitución del grupo de trabajo de la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de Servicios a partir del cual, con la participación también de otras personas de las unidades indicadas, se ha desarrollado este trabajo.

A falta de antecedentes en la AGE sobre la materia, se alude también en este capítulo al marco internacional de referencia, fundamentalmente 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 completa el capítulo con un completo cuadro ilustrativo de los elementos o herramientas del sistema de

integridad, señalando de cada uno de tales elementos sus ámbitos objetivo y subjetivo, las consideraciones adicionales que merecen ser más desatacas 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.

- CÓDIGOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y DE BUEN GOBIERNO

Merece consideración específica la inclusión de dos códigos, uno de buena administración, dirigido a empleados 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 empleados públicos de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, y el obligado cumplimiento de estas previsiones normativas ha cimentado los pilares de la infraestructura ética del Gobierno y de la Administración General del Estado 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 SIAGE 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, altos cargos y empleados y empleadas públicas, 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (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 términos de 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 interés, 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.

- **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, y 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 correspondientes 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 siniestro 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.

- **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 y algunos modelos de comisiones de ética institucional analizados y utilizados, se hace una propuesta de estructura organizativa para el sistema de integridad de la AGE, 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 correspondientes funciones, y concretamente la comisión interdepartamental sería 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 podrían incorporarse, junto a representantes de la Administración General del Estado, asesores externos, siguiendo el modelo de la Comisión Consultiva de Ética de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que se examinó anteriormente y que está funcionando con resultados satisfactorios.

- **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 ámbitos 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.

- **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.

- **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

- **MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE LA AGE:**

Se inicia el capítulo con la relación de 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.

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:

- Listado de participantes por subgrupos de trabajo.
- Modelo de declaración institucional.
- Cuestionario orientativo para la detección de conflictos de interés.
- Modelo de declaración de ausencia de conflicto de interés para empleados públicos.
- Modelo de declaración de conflicto de interés para empleados públicos.
- Modelo de declaración de compromiso sobre conflictos de intereses.
- Modelo para la notificación de regalos que exceden los usos de cortesía.
- Modelo de declaración de ausencia de conflicto de interés para altos cargos.
- Modelo de declaración de conflicto de interés para altos cargos.



- Definiciones del esquema de gestión de riesgos.
- Marco de referencia de la gestión del riesgo.
- Proceso de gestión del riesgo.
- Documentación de un sistema de gestión de riesgos.
- Posibles indicadores de riesgo.
- Figuras – Riesgos principales por sectores, según guía de buenas prácticas sectoriales.
- Matriz de figuras de código ético e integridad públicos.
- Tablas útiles para el establecimiento de “sectores”.
- Sectorización relativa a buenas prácticas y otros elementos de integridad.
- Protocolo para canales internos de información: definiciones.
- Buenas prácticas identificadas.
- Sistema de protección de denunciantes: ejemplo de canal interno de denuncias aplicable a las que se presenten por medios electrónicos (BID, o buzón interno de denuncias).
- Modelo de aviso sobre protección de datos de los buzones de ética y régimen de protección de datos de carácter personal.
- Esquema PSER: planificación, seguimiento, evaluación y revisión.
- Propuesta de preguntas categorizadas para preparar el diagnóstico y la aproximación al procedimiento de evaluación.
- Marco ético de autoevaluación de la Autoridad estadística del Reino Unido.



## 1. CAPÍTULO 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 Abierto<sup>1</sup>. El estudio fue elaborado por la Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP) del actual Ministerio de Hacienda y Función Pública a partir del análisis de una encuesta, canalizada a través de las inspecciones de servicios departamentales.

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.

---

<sup>1</sup> El informe se encuentra publicado en el Portal de 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)

Esta ausencia sería explicable por la perspectiva de sus responsables y funcionarios, 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 de Hacienda y 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<sup>2</sup>; 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 interés 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

---

<sup>2</sup> Modelo en el anexo 1.2.

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 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 de Hacienda y 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-EU)<sup>3</sup>, se consideraba fundamental 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 asociados a la elevada cuantía de fondos públicos destinada a hacer frente a las citadas situaciones 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

---

<sup>3</sup> Fondo o instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa y su objetivo es ampliar y dar continuidad a las medidas de respuesta y reparación de la crisis puestas en marcha desde el inicio de la pandemia ("*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*")

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 institucional 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, investigación y recuperación/sanción) 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 General del Estado (AGE) y sus organismos vinculados o dependientes 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.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. 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.

#### 1.2.2.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 de la AGE 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 Pública 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.

Sobre la base de estos instrumentos, los Indicadores sobre Integridad Pública 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 institucional de la AGE.

### 1.2.3.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 los responsables y servidores públicos 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.

### 1.2.4.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 estándares 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, sometiéndolos 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 específica.”

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 compromisos 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.

---

#### 1.2.5.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 ha garantizado un enfoque coherente y equiparable.

El segundo informe se elaboró en 2021. En el informe 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 Anticorrupción 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 o 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 de la Lengua Española, un sistema es un conjunto de cosas que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a determinado objeto.

Por tanto, un sistema de integridad institucional 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 institucional 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., hace 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 institucional son:

- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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. El resto de las entidades del sector público institucional estatal podrá 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, investigación y recuperación/sanción 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 los altos cargos, empleados y empleadas 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:

- Encuestas de clima ético, que permiten conocer tanto la situación de partida de la organización, como su evolución temporal.
- Códigos de buena administración y buen gobierno, que establecen estándares éticos compartidos, ejemplificados mediante la descripción de conductas concretas, alineadas con los valores éticos.
- Guías de buenas prácticas sectoriales, que proponen el desarrollo de los códigos en ámbitos específicos especialmente expuestos a riesgos para la integridad.
- 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.
- 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 y de cada organismo, 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.
- 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)<sup>4</sup> 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

---

<sup>4</sup> AEVAL (2016). [Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la actividad pública \(MESTA\)](https://mptfp.gob.es/) (mptfp.gob.es)

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 institucional, procede afianzar el compromiso político de alto nivel en la promoción de la integridad pública mediante la correspondiente 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:

- 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 los responsables y calendario para su implantación.
- Prevención y gestión de conflictos de interés. Los conflictos de interés 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 interés en los correspondientes planes de acción.
- Canales de denuncia interna y protección al informante o alertador. Se establecerán en cada departamento ministerial u organismo público vinculado o dependiente, con arreglo a las previsiones del ordenamiento jurídico 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 del informante.



- 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).
- Control interno: intervención e inspecciones de servicios. Todo sistema de integridad institucional 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 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 (investigación y sanción). 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 en base a las clásicas “tres líneas de defensa”, de forma que existe una tercera línea de defensa en el seno de las organizaciones, si bien no siempre existe, 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 / Inspecciones de Servicios es fundamental, ya que éstas últimas pueden jugar un importante papel de asistencia y asesoramiento siempre y cuando su independencia no se vea amenazada.

#### 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 contiene las herramientas necesarias.

Se contará también con procedimientos de actuación ante conductas no íntegras, en los que se establecerán 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 trasladarán 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, y recojan en los documentos resultantes, entre otras cuestiones, las informaciones recibidas de alertadores, informaciones tramitadas y los principales resultados de las mismas, los conflictos de interés 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. ELEMENTOS O HERRAMIENTAS 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				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
<b>DECLARACION INSTITUCIONAL</b>	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.	Se incluye en el anexo un modelo de declaración.	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.
<b>CÓDIGO DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO (Código Ético y Guías de conducta)</b>	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 todos los empleados y empleadas públicos de la AGE, incluyendo el personal eventual. El código de buen gobierno resulta aplicable a todos los altos cargos 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 Transparencia. 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.

ELEMENTOS O HERRAMIENTAS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
<b>DISEÑO ORGANIZATIVO PARA GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD</b>	Para que sea operativo, el sistema de integridad de la AGE debe ser simple y comprensible.	Con excepción de la Comisión de Integridad Institucional, la implantación del sistema de integridad institucional 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.	Publicación en el BOE del Real Decreto de creación de la Comisión de Integridad institucional. Publicidad en el Portal de la Transparencia de la AGE de su composición, funciones y CV de sus integrantes
<b>COMISIÓN DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL</b>	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 de creación de la Comisión de Integridad institucional. 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.

<b>ELEMENTOS O HERRAMIENTAS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE</b>				
<b>ELEMENTOS</b>	<b>ÁMBITO OBJETIVO</b>	<b>ÁMBITO SUBJETIVO</b>	<b>CONSIDERACIONES ADICIONALES</b>	<b>EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL</b>
<b>ENCUESTAS DE CLIMA ÉTICO</b>	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 los empleados públicos y altos cargos de la AGE. Por lo que se refiere a la encuesta a los ciudadanos, 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.  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 mandos desarrollados por la SGAD, permitiendo distinguir en función del origen (centro de trabajo) de las encuestas de los altos cargos y empleados públicos. Seguimiento de los resultados con arreglo al marco organizativo del sistema de integridad de la AGE.
<b>EVALUACIÓN DE RIESGOS</b>	Elaboración de una guía metodológica que facilite la realización de evaluaciones de riesgo 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 de integridad institucional pueden realizar una labor de apoyo a la realización de las evaluaciones de riesgos.
<b>GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS SECTORIALES</b>		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 de integridad institucional pueden realizar una labor de apoyo a la elaboración de guías de buenas prácticas sectoriales.

ELEMENTOS O HERRAMIENTAS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
<b>PROCEDIMIENTOS DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES</b>	Teniendo en cuenta el marco jurídico existente, los procedimientos para la prevención y conflictos de interés 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.	<p>La información sobre el número de conflictos de interés detectados y gestionados referida a los empleados y empleadas públicos deberá reflejarse en la memoria anual de la Comisión de Integridad Institucional.</p> <p>En el caso de los altos cargos, 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.</p>

ELEMENTOS O HERRAMIENTAS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
<b>BUZONES DE ÉTICA INSTITUCIONAL</b>	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 los empleados y empleadas 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				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
<b>PROTOCOLO PARA CANALES O SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN</b> (Directiva 2019/1937)	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 directiva (UE)2019/1937 y el proyecto de ley en tramitación y que comprenden las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracciones del Derecho de la UE en los ámbitos referidos por la Directiva 2019/1937, así como las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave o cualquier vulneración del resto del ordenamiento jurídico que afecten o menoscaben directamente el interés general, así como las infracciones del derecho laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, sin perjuicio de lo establecido en su normativa específica.	Administración General del Estado	El marco normativo está contemplado en el proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, informado por el Consejo de Ministros.	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.

ELEMENTOS O HERRAMIENTAS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
<b>PLANES DE FORMACIÓN</b>	Establecimiento de planes de formación departamentales e interdepartamentales en materia de ética e integridad pública.	Empleados y empleadas públicos y altos cargos de la Administración General del estado.	Se trata de una actividad de ejecución continuada durante toda la vigencia del IV Plan de Gobierno Abierto. La Resolución del INAP por la que se aprueba el <a href="#">Plan de Formación y sus condiciones generales para el año 2022</a> incorpora acciones formativas sobre el área temática de “Principios y valores públicos” además de otras acciones relacionadas con los sistemas de integridad, concretamente con la prevención de la corrupción y 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.
<b>COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN</b>	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 todos los empleados y empleadas públicos y altos cargos.	Plan de comunicación único para todos los empleados y empleadas públicos y altos cargos 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 emails, 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 pública, incluidos los correspondientes enlaces a todas las materias relacionadas.

ELEMENTOS O HERRAMIENTAS DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE				
ELEMENTOS	ÁMBITO OBJETIVO	ÁMBITO SUBJETIVO	CONSIDERACIONES ADICIONALES	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL
<b>MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS, ESCUCHA ACTIVA Y VÍAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DE INTEGRIDAD</b>	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.
<b>RÉGIMEN DISCIPLINARIO</b>  <b>Nota:</b> Este apartado se cita como parte que es de un sistema de integridad y del elemento sanción de la Estrategia Nacional Anticorrupción, 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 los empleados públicos y los altos cargos contemplado en el ordenamiento jurídico.	El establecido por las disposiciones aplicables del ordenamiento jurídico.
<b>EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD. SEGUIMIENTO Y CONTROL</b>	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, organismos vinculados y dependientes y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.		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, los 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 creará mediante real decreto la Comisión de Integridad Pública 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.

## 2. CAPÍTULO 2

### CÓDIGO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

---

#### 2.1. INTRODUCCIÓN

---

El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a la buena administración y dispone que toda persona tiene derecho a que las instituciones de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

El concepto de buena administración ha conocido en las últimas décadas un desarrollo en los Estados de nuestro entorno orientado a materializar su contenido como guía de conducta pública del personal al servicio de las administraciones públicas.

La Recomendación CM/REC (2007) 7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre buena administración incluye varias sugerencias a estos para su promoción, entre las que se incluye la adopción de los estándares establecidos en un código modelo que se acompaña como apéndice a la propia Recomendación.

La Guía sobre Calidad de las Administraciones públicas elaborada por la Comisión Europea en 2017, incluye un capítulo dedicado a la ética, apertura y medidas de prevención de la corrupción, en la que se aborda específicamente la necesidad de disponer de códigos éticos, anclados en el marco normativo de referencia, que promuevan un ejercicio ejemplar de responsabilidades públicas, concebidos con la flexibilidad suficiente para adaptarse a los distintos ámbitos y sectores de actuación.

Como parte del derecho primario de la Unión, el derecho a la buena administración adquiere carta de naturaleza en nuestro ordenamiento y se vincula constitucionalmente a la construcción de un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (artículo 1), el respeto de la Constitución y del principio de legalidad, la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, así como los principios de seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9), la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes (artículo 10).

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, misión para la que las normas con rango de ley establecen un régimen estatutario de función pública y de incompatibilidades orientado a garantizar el ejercicio imparcial de sus atribuciones (artículo 103), la audiencia a los ciudadanos, el acceso a la información pública y el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos (artículo 105) y finalmente el control jurisdiccional de la actuación administrativa, el sometimiento de la Administración a los fines que la justifican y la responsabilidad de los poderes públicos (artículo 106).

Sobre estos fundamentos, el código de buena administración, que forma parte del sistema de integridad de la AGE, compendia las referencias normativas que enmarcan el derecho a la buena administración en nuestro ordenamiento y se orienta a facilitar la práctica de los valores recogidos en el marco normativo básico y de referencia por parte del conjunto de empleados y empleadas públicos incluidos en su ámbito de aplicación.

En su elaboración se han tomado en consideración los códigos éticos vigentes en distintas administraciones públicas de ámbito nacional (comunidades autónomas; diputaciones provinciales y forales; ayuntamientos; departamentos ministeriales, etc.), así como la perspectiva comparada y ámbito internacional, teniendo especialmente en cuenta la Recomendación del

Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, que hace hincapié en la necesidad de que los servidores y servidoras públicos ajusten su actuación a los principios de imparcialidad, honestidad, responsabilidad, integridad, respeto, fiabilidad y lealtad.

El código de buena administración carece, por sí mismo, de valor normativo y está alejado del régimen disciplinario, pero ofrece un camino de motivación personal y colectiva para orientar la conducta con arreglo a los más altos estándares de integridad, con el propósito de afianzar una cultura política y administrativa de integridad, transparente, orientada a la rendición de cuentas y que refuerce la confianza ciudadana en la Administración General del Estado y sus organismos vinculados o dependientes.

Su carácter es eminentemente preventivo y orientativo, como una directriz de actuación para sus destinatarios dirigida a ayudar en la reflexión personal sobre los retos a los que se enfrentan los servidores públicos en la garantía del derecho a la buena administración del conjunto de la ciudadanía.

Presenta, asimismo, un carácter flexible y dinámico, a fin de permitir que los estándares de conducta que en él se contienen se vayan adaptando progresivamente a las exigencias del entorno, dada la naturaleza evolutiva de los valores éticos. Constituye, por ello, un instrumento vivo y en permanente adaptación, mediante el diálogo entre el conjunto de los servidores públicos y la ciudadanía en el marco de los mecanismos de gobernanza del sistema de integridad de la AGE.

## **2.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

---

El código de buena administración incluye en su ámbito de aplicación a las empleadas y empleados públicos de la Administración General del Estado.

Siguiendo las recomendaciones formuladas por el GRECO, este ámbito engloba también al personal eventual incluido en el ámbito de aplicación del 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.

El código de buena administración puede ser desarrollado o completado por los códigos específicos o sectoriales de las entidades pertenecientes al sector público institucional estatal que hayan suscrito el oportuno instrumento de adhesión al Sistema de Integridad de la AGE, en todo caso alineados con este.

Queda por tanto abierta la posibilidad de que estos centros u organismos puedan, en función de sus peculiaridades, establecer disposiciones complementarias que, sin excluir la aplicación del código contenido en el SIAGE, refuercen sus compromisos éticos.

## 2.3. VALORES ÉTICOS Y NORMAS DE CONDUCTA ASOCIADAS

---

Los valores que se recogen en este apartado están concebidos para orientar y guiar a las empleadas y empleados públicos de la Administración General del Estado en el ejercicio de todas sus actividades profesionales.

Se han extraído del ordenamiento jurídico de aplicación y referencias normativas relacionadas, exponiéndose en el texto en el orden en el que van apareciendo en aquél, fundamentalmente en la ley del Estatuto Básico del Empleado Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Todas ellas se reconducen en último término a los valores éticos y a las normas de conducta asociadas, que son los siguientes:

---

### 2.3.1.OBJETIVIDAD

---

La objetividad requiere actuar únicamente con base en consideraciones acerca del mejor modo de servir el interés general.

Supone:

- a) Prevenir y reaccionar activamente frente a las situaciones que puedan generar un conflicto de intereses, alejando cualquier sospecha o duda de que una resolución o decisión pueda estar influida por intereses particulares de cualquier tipo.
- b) Motivar la adopción de decisiones basadas en información fehaciente y análisis objetivos de los datos que estén a su disposición en relación con el asunto a dirimir.
- c) Evitar cualquier tipo de comportamiento que pueda reflejar apariencia de trato preferencial o especial a personas físicas o jurídicas.

---

### 2.3.2.INTEGRIDAD

---

La integridad es un valor sustantivo para el servicio público. Comporta anteponer en todo momento el interés público a los intereses privados.

Exige:

- a) Desarrollar las funciones atendiendo siempre a la finalidad última de la satisfacción del interés público.
- b) Reflexionar acerca de si la concreta actuación resistiría el escrutinio público, en caso de ser conocida.
- c) Cuidar de los intereses públicos afectados en cada caso, por referencia a los establecidos en el ordenamiento jurídico.

---

### 2.3.3.NEUTRALIDAD

---

La neutralidad supone actuar en el desempeño de las funciones públicas sin tomar en consideración factores que expresen posiciones derivadas de la pertenencia o afinidad a un partido político, entidad religiosa, grupo de interés, asociación o, en general, a cualquier otra persona jurídico-privada que puedan afectar a este principio.

Requiere:

- a) Desempeñar las actuaciones profesionales con arreglo a las directrices estratégicas y operativas establecidas por la organización en la que se prestan servicios.
- b) Reflexionar sobre la incidencia que la pertenencia o afinidad a un partido político, entidad religiosa, grupo de interés, asociación o, en general, a cualquier otra persona jurídico-privada pueda proyectar sobre el desempeño de las tareas del puesto.
- c) Procurar una adecuada separación entre la esfera privada y la pública, a fin de evitar que las opiniones o preferencias que puedan expresarse públicamente con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales o libertades públicas que corresponden a los servidores públicos como ciudadanos puedan dar la impresión de que representan la posición de la Administración General del Estado o que comprometen la capacidad o predisposición de desarrollar de forma neutral la tarea profesional.

---

#### 2.3.4.RESPONSABILIDAD

---

La responsabilidad comporta asumir la necesidad de rendición de cuentas ante la ciudadanía de los resultados del ejercicio de las funciones públicas asumidas:

Exige:

- a) Ejercer las funciones de modo que puedan rendirse cuentas de las mismas y con la conciencia de que se están manejando fondos y recursos públicos.
- b) Reflexionar, con carácter previo a su adopción, sobre el impacto que las decisiones administrativas pudieran tener, activa o pasivamente, en la ciudadanía, especialmente en el ámbito de las personas en situación de vulnerabilidad.
- c) Reconocer los errores cometidos e, independientemente de las eventuales consecuencias que pudieran resultar, solucionarlos y prevenir que se repitan.

---

#### 2.3.5.IMPARCIALIDAD

---

La imparcialidad supone decidir únicamente en atención a la consideración de las circunstancias del asunto examinado, sin tomar en consideración factores que expresen posiciones personales, corporativas, familiares, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

Requiere:

- a) Actuar atendiendo exclusivamente a los elementos fácticos, las disposiciones del ordenamiento jurídico aplicables y la tutela de los intereses públicos afectados.
- b) Reflexionar sobre el modo en que las propias convicciones o sentimientos pueden interferir en el proceso de adopción de decisiones.
- c) Desechar cualquier prejuicio o predisposición que pueda poner en peligro la rectitud de la decisión.

---

#### 2.3.6.TRANSPARENCIA

---

La transparencia en el ejercicio de las funciones encomendadas permite que la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, que la ciudadanía pueda conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones, elementos esenciales en una sociedad democrática.

Requiere:

- a) Aplicar una especial diligencia en la aportación, actualización y mejora de la calidad de la información que sea publicada en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, así como procurar respuestas ágiles y convenientemente motivadas a las solicitudes de información que en el ámbito de sus competencias les sean cursadas, facilitando el acceso efectivo de todas las personas a la información pública dentro de los límites establecidos por la legislación vigente.
- b) Reflexionar sobre el valor que la aplicación de los principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación ciudadana) aporta a la mejora de la calidad de la Administración General del Estado y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía en una sociedad democrática.
- c) Garantizar la conservación de los documentos que estén bajo su custodia en cualquier soporte.
- d) Emplear un lenguaje claro en sus comunicaciones con la ciudadanía, evitando las barreras que generan los tecnicismos innecesarios.

---

### 2.3.7.CONFIDENCIALIDAD

---

La confidencialidad comporta guardar la debida discreción, tanto sobre las materias o asuntos cuya difusión esté prohibida legalmente, como sobre cualesquiera que conozcan por razón de su puesto de trabajo y no puedan divulgar atendiendo a la afectación de intereses públicos.

Supone:

- a) Conocer las disposiciones y procedimientos aplicables a las distintas categorías de información que se manejen, así como las previsiones aplicables en materia de protección de datos.
- b) Cuidar, mediante el deber de sigilo, la protección de los intereses públicos afectados en cada caso.
- c) Evitar hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros o en perjuicio del interés general.

---

### 2.3.8.DEDICACIÓN AL SERVICIO PÚBLICO

---

La dedicación al servicio público exige actuar con diligencia y esfuerzo para asegurar el mejor desempeño de los cometidos públicos para la satisfacción del interés general, en un proceso de mejora continua.

Requiere:

- a) Ejercer las funciones propias del puesto de trabajo con plena implicación y esfuerzo permanente encaminado a una mejora continua de la unidad en la que se presta servicio y la Administración General del Estado.
- b) Actualizar permanentemente la formación, conocimientos técnicos y especialización para el más eficaz cumplimiento de las funciones que se asignen.
- c) Prevenir adecuadamente cualquier situación que pueda suponer un riesgo de incumplimiento de la normativa en materia de incompatibilidades.

---

### 2.3.9.EJEMPLARIDAD

---

La ejemplaridad alude a los principios morales y valores inmateriales inherentes a una persona o institución que, por la coherencia de sus conductas y actuaciones con esos principios, las hacen merecedoras de respeto y consideración, tanto en un plano personal como público, y que deben inspirar su actuación en todo momento. Correlativamente, las conductas contrarias a la ejemplaridad serán aquellas que desconocen o ponen en cuestión esos valores, haciendo que la persona o institución deje de ser merecedora de respeto o menoscabando su prestigio.

Supone:

- a) Mantener en todo momento una conducta digna y coherente en la ejecución de las actuaciones públicas, a fin de reforzar la buena imagen de la Administración General del Estado y la confianza que la ciudadanía tiene depositada en ella.
- b) Concienciarse sobre los factores que puedan fortalecer o, por el contrario, debilitar la confianza ciudadana en el buen funcionamiento de la administración.
- c) Evitar situaciones que resulten inadecuadas a la condición de servidor público y a los valores que han de presidir su actuación, procurando que no se deteriore la buena imagen asociada a su condición de servidor público mediante actuaciones impropias.

---

### 2.3.10. AUSTERIDAD

---

La austeridad comporta emplear los recursos públicos de forma racional y eficiente en la satisfacción del interés general y tomar conciencia de que la administración de los recursos públicos, bienes y medios que a las empleadas y empleados públicos les son confiados han de emplearse únicamente para los fines previstos.

Comporta:

- a) Esmerarse en utilizarlos, cuidarlos y conservarlos de manera adecuada, de acuerdo con las instrucciones dictadas al respecto por la organización en la que presten servicios.
- b) Evitar que los recursos públicos, bienes y medios puestos a su disposición puedan ser utilizados para otras actividades no relacionadas con el ejercicio de funciones públicas. En particular, en el uso del equipamiento informático y de otro tipo puesto a su disposición por la organización ha de extremarse el cuidado en el cumplimiento de las instrucciones dictadas sobre su uso por la organización en la que presten servicios. Igualmente se asegurará que los gastos derivados del desplazamiento, alojamiento y manutención durante las comisiones de servicios se encuentran debidamente justificados, atendiendo a los principios de necesidad, proporcionalidad y transparencia.
- c) Usar de forma racional y sostenible de los recursos en cumplimiento de los cometidos asignados, evitando su desaprovechamiento o despilfarro.

---

### 2.3.11. ACCESIBILIDAD

---

La accesibilidad requiere remover los obstáculos que dificulten o impidan que la libertad y la igualdad de las personas, especialmente de las afectadas por situaciones de vulnerabilidad, puedan ejercerse en su plenitud, de modo que sean reales y efectivas.

Comporta:



- a) Desarrollar una escucha activa y atenta de las demandas que se trasladen por parte de la ciudadanía, garantizando una respuesta ágil y razonada ante cualquier solicitud, recurso, queja o sugerencia.
- b) Colocarse en el lugar de las personas afectadas por cualquier situación de vulnerabilidad, a fin de alcanzar una plena comprensión de las dificultades que les afectan.
- c) Actuar proactivamente en la aplicación de medidas al respecto, favoreciendo el acceso a los servicios públicos por parte de todas las personas.

#### 2.3.12. EFICACIA

La eficacia exige contribuir al cumplimiento de los objetivos establecidos por la Administración General del Estado, en un proceso de mejora continua, a fin de que esta pueda alcanzar su misión institucional de servicio a los intereses generales.

Comporta:

- a) Orientar el desempeño de las tareas a la obtención de resultados que permitan satisfacer las necesidades ciudadanas.
- b) Concienciarse sobre el modo en que la aportación personal al mejor desempeño de las tareas del puesto de trabajo incide en la mejora de la calidad de los servicios públicos y la atención de las necesidades ciudadanas.
- c) Mantener una actitud colaborativa en el trabajo en equipo, a fin de contribuir activamente al cumplimiento de los objetivos de la unidad.

#### 2.3.13. HONRADEZ

La honradez comporta actuar con probidad y rectitud, adecuando la palabra y la conducta, de forma que se pueda transmitir veracidad y credibilidad en el cumplimiento de las responsabilidades ante los superiores jerárquicos y el conjunto de la ciudadanía.

Supone:

- a) Cumplir fielmente las obligaciones del puesto.
- b) Mantener la coherencia en las conductas.
- c) Evitar la realización de actos que puedan inducir a error.

#### 2.3.14. PROMOCIÓN DEL ENTORNO CULTURAL Y MEDIOAMBIENTAL

La responsabilidad en la promoción del entorno cultural y medioambiental, mediante la garantía de su sostenibilidad, incumbe a todas y todos. La preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural de forma que se asegure una mejora constante de los parámetros de calidad y la minimización de los impactos derivados de actuaciones real o potencialmente lesivas constituye una responsabilidad colectiva.

Comporta:

- a) Velar por aplicar una gestión sostenible, favoreciendo la economía circular en todas las actividades, así como impulsar las iniciativas ambientales y culturales.

- b) Concienciarse de los impactos negativos que pueda generar el desempeño de las tareas en el entorno cultural o medioambiental.
- c) Adoptar progresivamente y siempre que sea posible, el uso de tecnologías limpias tanto en la concepción y diseño como en la ejecución de sus proyectos y servicios, así como en todos los centros de trabajo.
- d) Procurar la adopción de medidas personales y organizativas para la reducción y, en su caso, compensación de la huella de carbono de la actividad administrativa.

#### **2.3.15. RESPETO A LA IGUALDAD Y A LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES**

El respeto a la igualdad requiere la integración de la perspectiva de género, igualdad y no discriminación en toda la actuación administrativa.

Supone:

- a) Valorar el modo en que está afectado el derecho a la igualdad en la situación que se vaya a abordar y, en particular, si se incide en un ámbito en el que existen desigualdades en la situación de partida.
- b) Actuar de forma que se garantice el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas afectados y procurar generar un impacto positivo en la reducción de las desigualdades o la eliminación de las situaciones discriminatorias.
- c) Observar el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en la interpretación y aplicación de las normas, así como en la actuación administrativa.
- d) Actuar con especial atención a la prevención del acoso sexual o por razón de sexo.
- e) Cuidar el uso de expresiones y emplear el lenguaje inclusivo, considerando el valor de todas las personas en su diversidad.

### **2.4. PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS**

#### **2.4.1.DEFINICIÓN**

El aumento de la presión social y la cada vez mayor complejidad de las relaciones entre organizaciones públicas y privadas han propiciado que la cuestión de los conflictos de interés en el sector público adquiriera un fuerte protagonismo, por lo que deben ser prevenidos y gestionados adecuadamente. Como refiere la OCDE, “en una sociedad cada vez más exigente, una mala gestión de los conflictos de intereses de los funcionarios públicos entraña el riesgo de debilitar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas”.

Los conflictos de interés surgen en situaciones en las que el adecuado cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades profesionales públicas, el criterio o juicio profesional, o el cumplimiento de la misión institucional pueden verse afectados, indebidamente, por intereses privados o secundarios.

Ante la ausencia de una definición uniforme en nuestro ordenamiento de qué puede considerarse conflicto de interés, se emplea como referencia conceptual la definición genérica de la OCDE que lo define como un “conflicto de intereses entre el deber público y los intereses privados de un empleado, cuando el empleado tiene, a título particular, intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades”.

El conflicto puede ser real, aparente o potencial. El conflicto real se caracteriza por la concurrencia efectiva de intereses contrapuestos. Se considera conflicto aparente aquel en el que no existe de facto colisión de intereses, pero las circunstancias hacen sospechar su existencia, lo que resulta tan perjudicial como el conflicto real para la confianza y credibilidad pública. Los conflictos de intereses potenciales son aquellos que derivarían en reales de no adoptarse las oportunas medidas, consistentes, habitualmente, en inhibirse o abstenerse de actuar, de pronunciarse o de decidir sobre el asunto base del conflicto.

De acuerdo con la Comisión Europea, “el conflicto de intereses puede generarse al verse amenazada la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de las funciones de un determinado empleado público o bien cuando, aun no dándose una amenaza real, la situación pueda ser interpretada por una persona razonable, informada, objetiva y de buena fe como una situación en la que el empleado público tiene una contraposición de intereses.

El interés tiene que ser lo suficientemente importante como para que se perciba que puede comprometer el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones. Por regla general, se podría argumentar que cuanto mayor sea la responsabilidad y la rendición de cuentas o cuanto mayor sea el interés o más estrecha la participación en la ejecución del presupuesto, mayor será la probabilidad de que se perciba un conflicto de intereses.”

Por ello, tal y como señala la Comisión Europea<sup>5</sup> “las situaciones de conflicto de intereses pueden producirse en cualquier momento. Es de vital importancia prevenirlas o gestionarlas adecuadamente cuando se producen. Este requisito es crucial para mantener la transparencia, la reputación y la imparcialidad del sector público, así como la credibilidad de los principios del Estado de Derecho como un valor fundamental de la UE. Esto es esencial para mantener la confianza del público en la integridad y la imparcialidad de los organismos y los funcionarios públicos, así como en los procesos de toma de decisiones que están al servicio de los intereses generales”.

---

#### 2.4.2.PREVENCIÓN

---

Al objeto de procurar que los conflictos de interés no desemboquen finalmente en riesgos potenciales de corrupción es necesaria la implementación de medidas dirigidas a su prevención y detección, para lo cual se erige en factor especialmente relevante el que el personal al servicio de la Administración General del Estado sepa identificar adecuadamente las situaciones en las que sus intereses personales, aunque legítimos, pueden influir en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

En materia de prevención, resulta esencial mantenerse alerta ante la ilusión de objetividad. Es necesario reflexionar permanentemente sobre aquellas circunstancias vitales que pueden constituir intereses susceptibles de interferir en los juicios profesionales. La consulta a los códigos éticos y a la consulta al buzón de ética institucional constituyen herramientas de apoyo esenciales.

Hay que desterrar asimismo la idea de que la duda ética cuestiona la profesionalidad. En la prevención, es precisamente esta duda la que funciona como una alerta eficaz para detectar situaciones de conflicto de interés real, aparente o potencial y activa la reflexión sobre cuál constituye el comportamiento correcto en cada caso.

Se configura como método recomendable para la identificación de situaciones el uso de cuestionarios y formularios. Muchas veces las situaciones de conflicto no son obvias o están ocultas a simple vista, así que la respuesta a ciertas preguntas genéricas o abiertas puede dar pistas de la existencia de dicha situación. Se propone un modelo de cuestionario en el anexo 2.1.

En el ámbito de la contratación pública:

1. Ha de cumplimentarse una declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI) o, en su caso, una declaración de conflicto de interés (DCI), por cada una de las personas cuya situación le permita adoptar decisiones o influir de forma razonablemente significativa en el procedimiento. En todo caso, será cumplimentada por el órgano de contratación unipersonal y por los miembros del órgano de contratación si es colegiado, por el personal que redacte los pliegos de licitación, por los expertos que evalúen las ofertas, por el personal técnico que elabore los informes de valoración de ofertas y por el responsable del contrato. La DACI/DCI se formalizará en función del momento de participación del procedimiento por parte de cada uno de los empleados públicos. Los documentos que recojan las DACI realizadas por los intervinientes en los procedimientos, bien las firmadas con firma electrónica, bien las manifestadas en las reuniones de los órganos colegiados y recogidas en las actas conforme sus normas de funcionamiento deberán quedar incorporadas en el expediente de contratación. Se recogen modelos de DACI/DCI en los anexos 2.2 y 2.3.

2. Ha de cumplimentarse una declaración de compromiso sobre conflictos de intereses (DCCI) como requisito a aportar por los contratistas y subcontratistas. En el caso de los adjudicatarios de un acuerdo marco, así como los adheridos a un sistema dinámico de adquisición, además de cumplimentar la DCCI con motivo del acto de formalización, se recomienda la actualización con carácter anual. Se recoge un modelo de DCCI en el Anexo 2.4.

3 No será necesario aportar una nueva DCCI con motivo de cada adjudicación de contratos basados o específicos.

En los encargos a medios propios o, en su caso, en los convenios y en las convocatorias o concesiones de ayudas y subvenciones se recomienda la cumplimentación de una declaración (DACI o DCCI) por los intervinientes en el correspondiente procedimiento de gestión conforme a los criterios delimitadores establecidos para la contratación pública.

---

#### 2.4.3.GESTIÓN

---

Si surge una situación de conflicto de interés o cuando exista el riesgo de cualquier potencial conflicto de interés, la persona en cuestión:

1. Deberá comunicar al superior jerárquico el posible conflicto de interés, así como al órgano de contratación o del órgano concedente de la subvención.
2. El superior jerárquico deberá analizar los hechos con la persona implicada para aclarar la situación.
3. Si el superior jerárquico considera que existe un conflicto de interés, lo confirmará por escrito y lo comunicará a la persona afectada.
4. El superior jerárquico deberá solicitar a la persona afectada su abstención del procedimiento o, si es necesario, apartar del mismo a la persona de que se trate mediante su recusación.

#### 2.4.4.REGALOS Y ATENCIONES SOCIALES

Los regalos constituyen una fuente de eventuales conflictos de interés, pues con independencia de su valor, pueden influir indebidamente en la objetividad e imparcialidad que debe regir la actuación del empleado o empleada público.

El regalo a un empleado o autoridad pública en su condición como tal, entendido como un beneficio que se obtiene de forma individualizada, precisamente por la especial posición que ostenta el servidor público, y con independencia de que sea de tipo material o inmaterial, generalmente opera como intercambio, es decir, implica reciprocidad. La prestación (regalo, atención, privilegio, etc.) que se ofrece generalmente se realiza con una expectativa de beneficio, incluso aunque esta perspectiva no sea inmediata ni directa, o incluso real.

El código penal ya contempla como figura delictiva la recepción de regalos, configurada aquella bajo la denominación de delito de cohecho regulado en el Título XIX. Delitos contra la Administración Pública.

Por su parte, el Código de Conducta previsto en el capítulo VI del 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 se refiere a esta aceptación de regalos en los artículos 53.6 “No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público” y 54.6 “Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.”

Por consiguiente, los empleados y empleadas públicos no deben requerir ni pueden aceptar, directa o indirectamente, regalos, atenciones, servicios u otra clase de favores o beneficios - incluso aquellos que puedan ser considerados de mera cortesía- que impliquen una ventaja de tipo económico, legal o profesional o que puedan afectar a su objetividad o influir en el proceso de toma de decisiones o la participación en ellas en aquellos asuntos que sean de su competencia.

Delimitar cuáles son los usos habituales, sociales y de cortesía no es sencillo.

La OCDE propone una lista de verificación para que los empleados públicos reflexionen sobre las implicaciones potenciales de recibir un regalo. Esta lista prescriptiva disminuye el potencial de confusión a cuatro preguntas sencillas reducidas a una nemotecnia (*Genuine, Independent, Free, Transparent*, GIFT, por sus siglas en inglés) para hacer de estas evaluaciones algo más sencillo de recordar:

- **Genuino.** ¿Este regalo genuinamente se me entrega por apreciación sobre algo que hice en mi papel de funcionario público y no por algo que fue solicitado o fomentado por mi persona?
- **Independiente.** Si acepto este regalo, ¿una persona razonable tendría dudas sobre mi independencia en el desempeño de mi trabajo en el futuro, especialmente si la persona responsable de dar este regalo está involucrada en o se ve afectada por una decisión que yo pudiera tomar?
- **Libre.** Si acepto este regalo, ¿me sentiría libre de la obligación de hacer algo a cambio para la persona responsable del regalo, para su familia, amigos o socios?
- **Transparente.** ¿Estoy preparado para declarar este regalo y de dónde viene, de manera transparente, a mi organización y sus clientes, a mis colegas profesionales, y a los medios y el público en general?

Según las directrices de la OCDE, las organizaciones deberían tratar los posibles conflictos de interés derivados de regalos e invitaciones, lo que supone establecer un proceso administrativo para controlar obsequios y beneficios, por ejemplo, definiendo lo que son obsequios aceptables e inaceptables y para aceptar determinados tipos de obsequios en nombre de la organización.

Siguiendo esta directriz procede identificar como inapropiado aceptar un obsequio, ventaja, beneficio, favor o concepto equiparable, de cualquier naturaleza y denominación, que se reciba en consideración al cargo que desempeña el empleado o empleada público, ya sea para sí mismo o para su círculo personal o familiar, etc. y, en concreto:

1. Que estén prohibidos por la ley, o que puedan ser razonablemente percibidos como un intento de influir en su conducta como servidores públicos.
2. Dinero en efectivo o equivalentes a ello (vales de regalo, billetes de lotería...), así como cualquier objeto físico (teléfono móvil, reloj o bolso de marca), o la posibilidad de participar gratuitamente en eventos abiertos al público o de carácter privado, solo son accesibles a cambio de una remuneración y que representan un cierto valor (como entradas para eventos deportivos, conciertos, teatro, conferencias, etc.), o cualquier otra ventaja de valor pecuniario, como los costes de transporte.
3. Los regalos hechos en forma de servicios u otros beneficios que no sean dinero en efectivo (por ejemplo, una promesa de empleo o de recibir un premio o condecoración).
4. Aquellos que quien los recibe sabe que están prohibidos por la organización de quien los hace.
5. Los que razonablemente pueda dar la apariencia de condicionar la toma de decisiones o generan la percepción de que quien los hace tiene derecho a un trato preferente o a obtener unas condiciones más favorables, generándose, en su reciprocidad, la impresión que surge la obligación implícita de una determinada e ilegítima actuación del empleado público.
6. Con independencia de su importe o naturaleza, cualquier invitación, regalo o atención que, por su frecuencia, características o circunstancias, pudiera ser interpretado, por un observador objetivo, como hecho con la voluntad de afectar el criterio imparcial del receptor.
7. En aquellos casos en los que se participe de algún modo en procedimientos de contratación o de inspección, con carácter general, se rechazará cualquier tipo de regalo o invitación de empresas incursas en procesos de licitación o procesos de inspección y sanción.
8. En todo caso, no se considerará socialmente aceptable cualquier obsequio, cualquiera que sea su valor, que no tenga una justificación o amparo en la tradición o la costumbre o que pudiera tener una interpretación distinta del mero detalle de cortesía.

En cuanto al régimen aplicable a las muestras de cortesía y atenciones protocolarias, deben entenderse incluidas aquellas que se reciben con ocasión de una atención formal menor (un detalle corporativo) o en un servicio de café o *catering* de eventos, así como los artículos de propaganda o publicidad que por su escasa entidad e irrelevante valor unitario resulte sencillo discernir sin necesidad de efectuar un juicio de valor (como agendas, calendarios, bolígrafos, etc.).

Si el regalo excediera el valor y significancia de una mera atención de cortesía, se deberá rechazar cortésmente o, en su caso, devolverlo al remitente con una carta de agradecimiento y explicativa del rechazo, con constancia de registro de tal circunstancia y remitiendo la información a la Oficialía Mayor del departamento, con arreglo al formulario del anexo 2.5.

Como referencia general de valor económico a efectos de lo indicado en los párrafos anteriores, se considera que sólo serán admisibles aquellas muestras o atenciones de cortesía social o institucional cuyo importe no sobrepase el 10 por cien de la cuantía establecida para el salario mínimo interprofesional en cómputo mensual.



En caso de que resulte imposible su devolución, deberá procederse a la remisión de una notificación por escrito a la oficialía mayor del departamento, a efectos de su debida constancia y registro, con comunicación al superior jerárquico, junto con la remisión del regalo u obsequio, con arreglo al formulario del anexo 2.5.

## 2.5. REFERENCIAS NORMATIVAS RELACIONADAS Y CONEXAS

Los códigos éticos y de conducta son instrumentos útiles para establecer qué se espera de las personas, pero en ningún caso pueden extralimitar su alcance e invadir áreas reguladas por la normativa especial sobre la materia ni por la disciplinaria.

Su misión es marcar pautas para la orientación de las conductas, basadas en los principios recogidos en la Constitución española y en distintas normas de aplicación general, que a continuación se extractan.

### 2.5.1.DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge los siguientes derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas:

- “A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración
- A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
- Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.
- A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
- A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.
- A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
- Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.”

Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las personas interesadas en un procedimiento administrativo tienen además los siguientes derechos:

- “A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en



plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante su puesta a disposición en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

- A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
- A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.
- A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.
- A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
- A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.
- A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.”

Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, las personas presuntas responsables tendrán los siguientes derechos:

- a) A ser notificadas de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor o instructora, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.”

### 2.5.2.DEBERES Y CÓDIGO DE CONDUCTA

El capítulo VI del título III del 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, que lleva por rúbrica “Deberes de los empleados públicos. Código de conducta”, dispone lo siguiente:

“Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de conducta

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

Artículo 53. Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.”

Artículo 54. Principios de conducta.

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.”

---

### 2.5.3. INFRACCIONES Y SANCIONES

---

El título VII del 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, referido al régimen disciplinario, dispone lo siguiente:

“Artículo 95. Faltas disciplinarias.

1. Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.

2. Son faltas muy graves:

- a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.
- b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
- c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.
- d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
- e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.
- f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.
- g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
- i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.
- j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
- m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
- n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.
- ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.
- o) El acoso laboral.
- p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.

3. Las faltas graves serán establecidas por ley de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
  - b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
  - c) El descrédito para la imagen pública de la Administración.
4. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto determinarán el régimen aplicable a las faltas leves, atendiendo a las anteriores circunstancias.

#### Artículo 96. Sanciones.

1. Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
- b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.
- c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
- d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
- e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f) Apercibimiento.
- g) Cualquier otra que se establezca por ley.

2. Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave.

3. El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación.”

---

#### 2.5.4. CONFLICTOS DE INTERÉS

---

##### 2.5.4.1. LEY 53/1984, DE 26 DE DICIEMBRE, DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

---

Son conflictos de interés los que afectan al régimen de incompatibilidades, cuya normativa básica se encuentra recogida en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Esta Ley, que viene a cumplimentar en esta materia el mandato de los artículos 103.3 y 149.1.18 de la Constitución, se sustenta, entre otros principios fundamentales, en salvaguardar la independencia e imparcialidad del empleado o empleada públicos impidiendo la realización de actividades que supongan un menoscabo de sus obligaciones y responsabilidades.

Partiendo de esos principios informadores, reflejados en el artículo 1.3 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, esta establece, como norma general, la incompatibilidad de dos puestos en el sector público (art. 1.1) y el reconocimiento de compatibilidad del puesto público con actividades privadas, cuyo ejercicio respeta, siempre que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia (exposición de Motivos)

Por otra parte, el artículo 12.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, prohíbe la participación superior al 10% en empresas o sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas.

#### 2.5.4.2. LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

Las medidas que en nuestro ordenamiento se exigen para evitar y gestionar posibles conflictos de intereses se articulan sustancialmente a través del establecimiento de las siguientes normas de abstención y recusación:

“Artículo 23. Abstención.

1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

2. Son motivos de abstención los siguientes:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

3. Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.



4. La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.
5. La no abstención en los casos en que concurra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda.

#### Artículo 24. Recusación.

1. En los casos previstos en el artículo anterior, podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.
2. La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.
3. En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido.
4. Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.
5. Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento.”

Por tanto, si surge una situación de conflicto de interés o cuando exista el riesgo de cualquier potencial conflicto de interés, la persona en cuestión debe abstenerse de actuar en el procedimiento y remitir el caso al superior jerárquico, quien deberá analizar los hechos y adoptar las medidas que procedan, entre ellas, si es necesario, apartar del mismo al empleado público de que se trate mediante su recusación.

#### 2.5.4.3. 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

En el Libro I se introduce una norma especial relativa a la lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses, mediante la cual se impone a los órganos de contratación la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación:

#### “Artículo 64. Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses.

1. Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.
2. A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en su resultado, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.



Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.”

2.5.4.4. REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 18 DE JULIO DE 2018, SOBRE LAS NORMAS FINANCIERAS APLICABLES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN

---

El artículo 61 del Reglamento regula los conflictos de intereses en el ámbito de la gestión del presupuesto europeo, incluyendo cualquier forma de gestión de este (directa, indirecta o compartida).

Dicho artículo dispone lo siguiente:

“1. Los agentes financieros con arreglo al capítulo 4º del presente título, y otras personas, incluidas las autoridades nacionales de cualquier rango, que participen en la ejecución del presupuesto de forma directa, indirecta y compartida en la gestión, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control, no adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión. Adoptarán asimismo las medidas oportunas para evitar un conflicto de intereses en las funciones que estén bajo su responsabilidad y para hacer frente a situaciones que puedan ser percibidas objetivamente como conflictos de intereses.

2. Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses que implique a un miembro del personal de una autoridad nacional, la persona en cuestión remitirá el asunto a su superior jerárquico. Cuando se trate de personal al que se aplica el Estatuto, la persona en cuestión remitirá el asunto al ordenador correspondiente por delegación. El superior jerárquico correspondiente o el ordenador por delegación confirmará por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses. Cuando se considere que existe un conflicto de intereses, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o la autoridad nacional pertinente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto. El ordenador por delegación que corresponda o la autoridad nacional pertinente velará por que se adopte cualquier medida adicional de conformidad con el Derecho aplicable.

3. A los efectos del apartado 1º, existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1º se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal.”

### 3. CAPÍTULO 3

## CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

### 3.1. INTRODUCCIÓN

Desde la entrada en vigor de la Constitución Española, el ordenamiento jurídico se ha enriquecido con diversas normas que conforman el marco en el que han de actuar los altos cargos para ejercer sus funciones de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad y la legalidad, a fin de garantizar la transparencia, eficacia y dedicación plena a sus funciones públicas y evitar toda aquella actividad o interés que pudiera comprometer su independencia e imparcialidad o menoscabar el desempeño de sus deberes públicos.

Las obligaciones que deben cumplir los altos cargos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento se contienen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que otorga rango de ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor aquellos. Por su parte, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, aclara, refuerza y amplía dicho marco jurídico con vistas a garantizar que el ejercicio del cargo se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas.

Resulta necesario que los poderes públicos refuercen ante la ciudadanía el compromiso de que todos los altos cargos han de cumplir no sólo las obligaciones previstas en las leyes en el ejercicio de sus funciones gubernativas y administrativas, sino que, además, su actuación se inspira y guía por los valores éticos y orientaciones de conducta plasmadas expresamente en este código de buen gobierno.

Se trata, pues, de establecer el respeto a una amplia gama de exigencias, entre las que se encuentran no solo el cumplimiento de las normas legales o reglamentarias, sino también otras garantías adicionales que configuran un pacto de los poderes públicos con la ciudadanía en torno a los principios de funcionamiento de las instituciones democráticas.

La elaboración de este código responde fielmente a las líneas directrices establecidas en el ámbito supranacional e internacional, por lo que supone una eficaz política de garantía de la integridad institucional, acorde con experiencias similares adoptadas por otros países de tradición y raigambre democrática.

Sobre estos fundamentos, el código de buen gobierno, que se enmarca en el sistema de integridad de la Administración General del Estado, compendia las referencias normativas sobre los principios de buen gobierno en nuestro ordenamiento y se orienta a facilitar la práctica de los principios recogidos en el marco normativo básico y de referencia por parte de los altos cargos incluidos en su ámbito de aplicación.

El código carece, por sí mismo, de valor normativo y está alejado del régimen disciplinario. Los valores de referencia que en él se contienen son los inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico.

Ofrece, por ello, un camino de motivación personal y colectiva para orientar la conducta de sus destinatarios con arreglo a los más altos estándares de integridad. Su carácter es eminentemente preventivo y orientativo, de modo que se articula como una directriz de actuación dirigida a ayudar en la reflexión personal sobre los retos a los que se enfrentan quienes ejercen responsabilidades públicas. Al propio tiempo, su carácter dinámico

permitirá que los estándares de conducta y buenas prácticas que en el código se contienen se vayan adaptando progresivamente a las exigencias del entorno.

Su propósito, en último término, es articular el compromiso ético de las personas incluidas en su ámbito de aplicación para responder a las demandas y exigencias de la ciudadanía en cuanto integrantes de la comunidad política, sobre la base del respeto, protección y fomento de todas sus aspiraciones en el marco de un Estado social y democrático de Derecho.

### **3.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

El código de buen gobierno incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a los altos cargos de la Administración General del Estado, que comprende:

- a) Los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado.
- b) Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla; los Delegados del Gobierno y los jefes de misión diplomática permanente, así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.
- c) Los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados.

En el supuesto de las entidades pertenecientes al sector público institucional estatal que se hayan adherido al Sistema de Integridad de la Administración General del Estado, el código de buen gobierno resultará aplicable a sus altos cargos.

### **3.3. VALORES ÉTICOS Y NORMAS DE CONDUCTA ASOCIADAS**

Los valores que aquí se recogen, y que son los establecidos en el ordenamiento jurídico aplicable a la actuación de los altos cargos de la Administración General del Estado, aspiran a orientar y guiar sus comportamientos y conductas de una forma ejemplar en el ejercicio de las correspondientes responsabilidades públicas.

Se exponen en el texto en el orden en el que van apareciendo en ese ordenamiento jurídico citado, fundamentalmente en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Se incluyen también algunos valores que se consideran de aplicación cuyas referencias se extraen del Código del Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado en acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero 2005, y en la ley del Estatuto Básico del Empleado Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Hay que resaltar en el ámbito de aplicación del presente código que la ejemplaridad alude a las condiciones y valores inherentes a una persona o institución que las hacen merecedoras de respeto y consideración, tanto en un plano personal como profesional y que deben inspirar su actuación en todo momento.

El cumplimiento intachable de las obligaciones y responsabilidades públicas al servicio del interés general, mediante un comportamiento ético plenamente adecuado a los valores y normas de conducta del código de buen gobierno, constituye un elemento esencial para reforzar la confianza de la ciudadanía en el Gobierno y la Administración General del Estado.

---

### 3.3.1.SERVICIO AL INTERÉS GENERAL

---

El servicio al interés general exige tomar plena conciencia de la promesa o juramento de cumplir fielmente las obligaciones del cargo, con lealtad al Rey y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado.

Comporta:

- a) Ejercer las funciones con vocación de servicio público para garantizar un exigente cumplimiento de las responsabilidades públicas confiadas.
- b) Ser leal a la institución a la que se representa con el fin de estar a la altura de la confianza que la ciudadanía deposita en el Gobierno y la Administración General del Estado.
- c) Velar por guardar y hacer guardar la Constitución en el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

---

### 3.3.2.INTEGRIDAD

---

La integridad es un valor sustantivo para el ejercicio de responsabilidades públicas. Comporta anteponer en todo momento el interés público a los intereses privados.

Supone:

- a) Ejercer las responsabilidades directivas exclusivamente hacia el objetivo de la plena satisfacción del interés público y los derechos de la ciudadanía.
- b) Asegurarse de que la concreta actuación resistiría el escrutinio público, en caso de ser conocida.
- c) Cuidar de los intereses públicos mediante su identificación en la misión y visión del órgano que dirigen, así como de la mejor forma de atenderlos en el ejercicio de las responsabilidades públicas.

---

### 3.3.3.OBJETIVIDAD

---

La objetividad requiere actuar únicamente con base en consideraciones acerca del mejor modo de servir el interés general.

Requiere:

- a) Prevenir y reaccionar activamente frente a las situaciones que puedan generar un conflicto de interés, alejando cualquier sospecha o duda de que una resolución o decisión pueda estar influida por intereses particulares de cualquier tipo.
- b) Ejercer las responsabilidades públicas y adoptar decisiones motivadas con base en la información fehaciente y análisis objetivos de los datos que estén a su disposición en relación con el asunto a dirimir, con el fin de salvaguardar plenamente el interés público.
- c) Evitar cualquier tipo de comportamiento que pueda reflejar apariencia de trato preferencial o especial hacia personas físicas o jurídicas y ser particularmente vigilantes en la prevención de actuaciones que impliquen influir directa o indirectamente en la agilización o resolución de un trámite administrativo sin causa objetiva que lo motive.
- d) Asegurar una actuación objetiva, de forma particular en aquella actividad profesional que se despliegue sobre los procedimientos de acceso, promoción y provisión de puestos de trabajo, de contratación pública, de tramitación de subvenciones o de

cumplimiento de cualquier exigencia legal que esté imbuida por el principio de publicidad y libre concurrencia.

---

#### 3.3.4. IMPARCIALIDAD

---

La imparcialidad supone decidir con arreglo a un criterio que tome únicamente en consideración las circunstancias del asunto examinado, sin atender a factores que expresen posiciones personales, corporativas, familiares, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

Supone:

- a) Ejercer las responsabilidades atendiendo únicamente a los elementos fácticos, las disposiciones del ordenamiento jurídico aplicables al asunto concreto y la tutela del interés público de que se trate.
- b) Prevenir que las propias convicciones o sentimientos puedan interferir en el proceso de adopción de decisiones.
- c) Evitar cualquier prejuicio o predisposición que pueda poner en peligro la rectitud de la decisión.

---

#### 3.3.5. TRANSPARENCIA

---

La transparencia permite que la acción en el ejercicio de sus responsabilidades públicas se someta a escrutinio, que la ciudadanía pueda conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones, elementos esenciales en una democracia.

Comporta:

- a) Contribuir activamente a la mejora de la transparencia de la acción pública en el ámbito de sus responsabilidades.
- b) Asegurar la aportación, actualización y mejora de la calidad de la información que sea publicada en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. Proporcionar respuestas ágiles y convenientemente motivadas a las solicitudes de información que en el ámbito de sus competencias les sean cursadas, facilitando el acceso efectivo de todas las personas a la información pública dentro de los límites establecidos por la legislación vigente.
- c) Comprometerse con la aplicación de los principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación ciudadana) en el cumplimiento de sus responsabilidades públicas a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía en una sociedad democrática.
- d) Garantizar la conservación de los documentos que estén bajo su custodia en cualquier soporte y asegurar su transmisión y entrega a los posteriores responsables tras el cese en el ejercicio de sus funciones.

---

#### 3.3.6. CONFIDENCIALIDAD

---

La confidencialidad comporta guardar la debida discreción, tanto sobre las materias o asuntos cuya difusión esté prohibida legalmente, como sobre cualesquiera que conozcan por razón de su cargo o puesto de trabajo y no puedan divulgar atendiendo a la afectación de intereses públicos.

Supone:

- a) Proteger los intereses públicos afectados y los derechos de la ciudadanía atendiendo a las previsiones sobre el deber de secreto o sigilo aplicables en cada caso por las disposiciones del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las obligaciones de transparencia.
- b) Ser particularmente vigilantes en el uso de la información a la que tengan acceso, a fin de evitar utilizarla en beneficio propio o de terceros o en perjuicio del interés general y de los derechos de la ciudadanía.
- c) Recordar que el deber de secreto sobre cuanta información de naturaleza confidencial hubiera conocido en el ejercicio de sus responsabilidades públicas se mantiene incluso después de cesar en el ejercicio de sus funciones.

---

### 3.3.7.DILIGENCIA Y CALIDAD

---

La diligencia y calidad comporta alcanzar la excelencia en el ejercicio de las responsabilidades públicas con el fin de prestar los mejores servicios a la ciudadanía.

Supone:

- a) Implantar sistemas de dirección y gestión por objetivos que permitan establecer los compromisos que se asumen sobre los resultados a alcanzar, los indicadores para la medición de su cumplimiento y la evaluación periódica de su rendimiento.
- b) Atender a criterios de calidad y excelencia, a fin de asegurar un proceso de mejora continua de la gestión pública.
- c) Desarrollar y mejorar continuamente sus competencias directivas con el objetivo de llevar a cabo un desempeño óptimo de sus responsabilidades y facilitar su adaptación a los cambios.
- d) Favorecer el espíritu de equipo, el trabajo colaborativo y el pleno desarrollo del potencial del personal a su cargo, con la finalidad de contribuir al mejor rendimiento y resultados de la organización en beneficio de la ciudadanía.
- e) Promover activamente proyectos de innovación y de gestión del cambio y fomentar el compromiso del personal en su desarrollo.

---

### 3.3.8.RESPONSABILIDAD

---

La responsabilidad comporta rendir cuentas ante la ciudadanía de los resultados del ejercicio de las funciones públicas confiadas.

Supone:

- a) Asumir en todo momento la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los órganos y organismos que dirigen, sin derivarla hacia los demás sin causa objetiva y sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.
- b) Orientar la gestión a la consecución eficaz de los objetivos de la organización.
- c) Rendir cuentas de los resultados de la gestión ante la ciudadanía y los órganos de supervisión y control.

### 3.3.9. IGUALDAD E IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

El respeto a la igualdad requiere la integración de la perspectiva de género, igualdad y no discriminación en el ejercicio de responsabilidades públicas, en los procesos de adopción de decisiones y en la evaluación de los resultados de las políticas públicas.

Supone:

- a) Valorar el modo en que está afectado el derecho a la igualdad en la situación que se vaya a abordar y, en particular, si se incide en un ámbito en el que existen desigualdades en la situación de partida.
- b) Velar por la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas afectados procurando alcanzar impactos positivos en la reducción de las desigualdades o la eliminación de las situaciones discriminatorias.
- c) Observar el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en la interpretación y aplicación de las normas, la evaluación de políticas públicas y en la gestión de equipos.
- d) Desplegar todas las medidas necesarias para prevenir el acoso sexual o por razón de sexo.
- e) Cuidar el uso de expresiones y emplear el lenguaje inclusivo, considerando el valor de todas las personas en su diversidad.

### 3.3.10. AUSTERIDAD

La austeridad comporta emplear los recursos públicos de forma eficaz y eficiente en la satisfacción del interés general y tomar conciencia de que la administración de los recursos públicos, bienes y medios que a los altos cargos les son confiados han de emplearse únicamente para los fines previstos en el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

Supone:

- a) Velar por un uso austero de los bienes que se pongan a su disposición, asegurando su adecuado cuidado y conservación y sin realizar gastos superfluos, no ajustados a los criterios establecidos por la Administración o con fines meramente decorativos u ornamentales.
- b) Evitar que los recursos públicos, bienes y medios puestos a su disposición puedan ser utilizados para otras actividades no relacionadas con el ejercicio de sus responsabilidades públicas y asegurar el cumplimiento de las instrucciones dictadas por la organización sobre su uso.
- c) Asegurar que el ejercicio de sus funciones de representación en la asistencia a reuniones y actos institucionales o desplazamientos, alojamiento y manutención en viajes oficiales, y el gasto que ello suponga para la Hacienda Pública, se encuentran debidamente justificados en atención a las competencias atribuidas, atendiendo a los principios de necesidad, proporcionalidad y transparencia.

### 3.3.11. CREDIBILIDAD

La credibilidad significa hacer lo que se dice y decir lo que se hace. Supone generar la confianza de las personas, manteniendo permanentemente un comportamiento ético y transparente.

Comporta:



- a) Extremar el celo en el ejercicio de sus funciones, de modo que el desempeño de las obligaciones contraídas sea una efectiva referencia y modelo en la actuación del personal al servicio de la Administración General del Estado.
- b) Ser ejemplar así mismo en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadano o ciudadana, exigen las leyes.
- c) Dar explicaciones de su actuación con documentación e información que suponga una verdadera rendición, ética y transparente, es decir, explicar qué ha ocurrido, cómo ha ocurrido y qué impacto ha provocado cualquier actuación que se haya llevado a cabo.

---

### 3.3.12. DEDICACIÓN AL SERVICIO PÚBLICO

---

La dedicación al servicio público supone actuar con diligencia y esfuerzo para asegurar el mejor desempeño de los cometidos públicos para la satisfacción del interés general, en un proceso de mejora continua.

Requiere:

- a) Ejercer las funciones directivas con plena dedicación a fin de alcanzar los resultados fijados en la planificación y su mejora continua.
- b) Actualizar permanentemente la formación, conocimientos técnicos y especialización para el más eficaz cumplimiento de las funciones directivas.
- c) Prevenir adecuadamente cualquier situación que pueda suponer un riesgo de incumplimiento de la normativa en materia de incompatibilidades.

---

### 3.3.13. EJEMPLARIDAD

---

La ejemplaridad alude a los principios morales y valores inmateriales inherentes a una persona o institución que, por la coherencia de sus conductas y actuaciones con esos principios, las hacen merecedoras de respeto y consideración, tanto en un plano personal como público, y que deben inspirar su actuación en todo momento. Correlativamente, las conductas contrarias a la ejemplaridad serán aquellas que desconocen o ponen en cuestión esos valores, haciendo que la persona o institución deje de ser merecedora de respeto o menoscabando su prestigio.

Supone:

- a) Mantener en todo momento una conducta digna y coherente de honestidad en el ejercicio de las responsabilidades confiadas, a fin de reforzar la buena imagen de la Administración General del Estado y la confianza que la ciudadanía tiene depositada en ella.
- b) Concienciarse sobre los factores que puedan fortalecer o, por el contrario, debilitar la confianza ciudadana en el buen funcionamiento de la administración.
- c) Evitar situaciones que resulten inadecuadas a la condición de alto cargo y a los valores que han de presidir su actuación, procurando que no se deteriore la buena imagen asociada a su condición mediante actuaciones impropias.

---

### 3.3.14. ACCESIBILIDAD

---

La accesibilidad requiere remover los obstáculos que dificulten o impidan que la libertad y la igualdad de las personas, especialmente de las afectadas por situaciones de vulnerabilidad, puedan ejercerse en su plenitud, de modo que sean reales y efectivas.

Comporta:

- a) Desarrollar una escucha activa y atenta de las demandas que se trasladen por parte de la ciudadanía, garantizando una respuesta ágil y razonada ante cualquier solicitud, recurso, queja o sugerencia.
- b) Colocarse en el lugar de las personas afectadas por cualquier situación de vulnerabilidad, a fin de alcanzar una plena comprensión de las dificultades que les afectan.
- c) Actuar proactivamente en la aplicación de medidas al respecto, favoreciendo el acceso a los servicios públicos a todas las personas.

#### 3.3.15. EFICACIA

La eficacia exige contribuir al cumplimiento de los objetivos establecidos por la Administración General del Estado, en un proceso de mejora continua, a fin de que esta pueda alcanzar su fin institucional de servicio a los intereses generales

Comporta:

- a) Orientar en todo momento el ejercicio de las responsabilidades directivas a la obtención de resultados que permitan satisfacer las necesidades ciudadanas.
- b) Tomar como referencia las mejores prácticas de otras organizaciones a fin de procurar una mejora continua de la Administración General del Estado.
- c) Fomentar el pleno aprovechamiento del talento de las personas y promover el trabajo en equipo y por proyectos, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos.

#### 3.3.16. HONRADEZ

La honradez comporta actuar con probidad y rectitud, adecuando la palabra y la conducta, en el cumplimiento de las responsabilidades confiadas, su propio equipo y el conjunto de la ciudadanía.

Supone:

- a) Cumplir fielmente las obligaciones del puesto.
- b) Mantener la coherencia en las conductas.
- c) Evitar la realización de actos que puedan inducir a error.

#### 3.3.17. PROMOCIÓN DEL ENTORNO CULTURAL Y MEDIOAMBIENTAL

La responsabilidad en la promoción del entorno cultural y medioambiental, mediante la garantía de su sostenibilidad incumbe a todas y todos. La preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural de forma que se asegure una mejora constante de los parámetros de calidad y la minimización de los impactos derivados de actuaciones real o potencialmente lesivas constituye una responsabilidad colectiva.

Comporta:

- a) Velar por aplicar una gestión sostenible, favoreciendo la economía circular en todas las actividades, así como impulsar las iniciativas ambientales y culturales.

- b) Concienciarse de los impactos negativos que pueda generar el desempeño de las tareas en el entorno cultural o medioambiental.
- c) Adoptar progresivamente y siempre que sea posible, el uso de tecnologías limpias tanto en la concepción y diseño como en la ejecución de sus proyectos y servicios, así como en todos los centros de trabajo.
- d) Procurar la adopción de medidas personales y organizativas para la reducción y, en su caso, compensación de la huella de carbono de la actividad administrativa.

### 3.4. PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS

---

#### 3.4.1. DEFINICIÓN

---

El aumento de la presión social y la cada vez mayor complejidad de las relaciones entre organizaciones públicas y privadas han propiciado que la cuestión de los conflictos de interés en el sector público adquiera un fuerte protagonismo, por lo que deben ser prevenidos y gestionados adecuadamente. Como refiere la OCDE, “en una sociedad cada vez más exigente, una mala gestión de los conflictos de intereses de los funcionarios públicos entraña el riesgo de debilitar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas”.

Los conflictos de interés surgen en situaciones en las que el adecuado cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades profesionales públicas, el criterio o juicio profesional, o el cumplimiento de la misión institucional pueden verse afectados, indebidamente, por intereses privados o secundarios.

El conflicto puede ser real, aparente o potencial. El conflicto de interés real se caracteriza por la concurrencia efectiva de intereses contrapuestos. Se considera conflicto aparente aquel en el que no existe *de facto* colisión de intereses, pero las circunstancias hacen sospechar su existencia, lo que resulta tan perjudicial como el conflicto real para la confianza y credibilidad pública. Los conflictos de intereses potenciales son aquellos que derivarían en reales de no adoptarse las oportunas medidas, consistentes, habitualmente, en inhibirse o abstenerse de actuar, de pronunciarse o de decidir sobre el asunto base del conflicto.

La definición de conflicto de interés aplicable a los altos cargos se contiene en el artículo 11 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado, que señala que “se considera que un alto cargo está incurso en un conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15, pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o perjuicio para los mismos”

Se trata de una definición alineada con la que emplea la OCDE, que lo define como un “conflicto de intereses entre el deber público y los intereses privados de un empleado, cuando el empleado tiene, a título particular, intereses que podría influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades”.

Por ello, tal y como señala la Comisión Europea<sup>6</sup> “las situaciones de conflicto de intereses pueden producirse en cualquier momento. Es de vital importancia prevenirlas o gestionarlas adecuadamente cuando se producen. Este requisito es crucial para mantener la transparencia, la reputación y la imparcialidad del sector público, así como la credibilidad de los principios del Estado de Derecho como un valor fundamental de la UE. Esto es esencial para mantener la confianza del público en la integridad y la imparcialidad de los organismos y los funcionarios públicos, así como en los procesos de toma de decisiones que están al servicio de los intereses generales”.

De acuerdo con la citada Comunicación de la Comisión Europea, “el conflicto de intereses puede generarse al verse amenazada la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de las funciones de un determinado empleado público o bien cuando, aun no dándose una amenaza real, la situación pueda ser interpretada por una persona razonable, informada, objetiva y de buena fe como una situación en la que el empleado público tiene una contraposición de intereses.

El interés tiene que ser lo suficientemente importante como para que se perciba que puede comprometer el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones. Por regla general, se podría argumentar que cuanto mayor sea la responsabilidad y la rendición de cuentas o cuanto mayor sea el interés o más estrecha la participación en la ejecución del presupuesto, mayor será la probabilidad de que se perciba un conflicto de intereses.”

Los altos cargos han de ejercer el liderazgo ético en la organización que dirigen y, para ello, han de comprometerse activamente con la prevención y gestión adecuada de los conflictos de interés.

---

### 3.4.2.PREVENCIÓN

---

Al objeto de procurar que los conflictos de interés no desemboken finalmente en riesgos potenciales de corrupción es necesaria la implementación de medidas dirigidas a su prevención y detección, para lo cual se erige en factor especialmente relevante que los altos cargos sean particularmente vigilantes a la hora de identificar adecuadamente las situaciones en las que sus intereses personales, aunque legítimos, pueden influir en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

En materia de prevención, resulta esencial mantenerse alerta ante la ilusión de objetividad. Es necesario reflexionar permanentemente sobre aquellas circunstancias vitales que pueden constituir intereses susceptibles de interferir en los juicios profesionales. La consulta a los códigos éticos y a la Oficina de Conflicto de Intereses constituyen herramientas de apoyo esenciales.

Hay que desterrar asimismo la idea de que la duda ética cuestiona la profesionalidad. En la prevención, es precisamente esta duda la que funciona como una alerta eficaz para detectar situaciones de conflicto de interés real, aparente o potencial y activa la reflexión sobre cuál constituye el comportamiento correcto en cada caso.

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión. Cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero. [C 121/2021, de 9 de abril]

Se configura como método recomendable para la identificación de situaciones el uso de cuestionarios y formularios. Muchas veces las situaciones de conflicto no son obvias o están ocultas a simple vista, así que la respuesta a ciertas preguntas genéricas o abiertas puede dar pistas de la existencia de dicha situación. Se propone un modelo de cuestionario en el anexo 2.1.

En el ámbito de la contratación pública:

1. Ha de cumplimentarse una declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI), o, en su caso, una declaración de conflicto de interés (DCI) en relación con los expedientes respecto de los cuales el alto cargo dispone capacidad de decisión o influencia de forma razonablemente significativa en el procedimiento y, en cualquier caso, en el ejercicio de sus competencias propias o delegadas como órgano de contratación. La DACI se formalizará en función del momento de participación en el procedimiento por parte del alto cargo. Los documentos que recojan las DACI serán debidamente firmados con firma electrónica y deberán quedar incorporados en el expediente de contratación. Se recogen modelos de DACI y DCI en los anexos 3.1 y 3.2.

2. Ha de cumplimentarse una declaración de compromiso sobre conflictos de intereses (DCCI) como requisito a aportar por los contratistas y subcontratistas. En el caso de los adjudicatarios de un acuerdo marco, así como los adheridos a un sistema dinámico de adquisición, además de cumplimentar la DCCI con motivo del acto de formalización, se recomienda la actualización con carácter anual. Se recoge un modelo de DCCI en el Anexo 2.4.

3. No será necesario aportar una nueva DCCI con motivo de cada adjudicación de contratos basado o específicos.

En los encargos a medios propios o, en su caso, en los convenios y en las convocatorias o concesiones de ayudas y subvenciones se recomienda la cumplimentación de una declaración (DACI o DCCI) por los intervinientes en el correspondiente procedimiento de gestión conforme a los criterios delimitadores establecidos para la contratación pública.

---

### 3.4.3.GESTIÓN

---

La Oficina de Conflicto de Intereses, de acuerdo con la información suministrada por el alto cargo en su declaración de actividades y, en su caso, la que pueda serle requerida, le informará de los asuntos o materias sobre los que, con carácter general, deberá abstenerse durante el ejercicio de su cargo.

Si surge una situación de conflicto de interés o cuando exista el riesgo de cualquier potencial conflicto de interés, el alto cargo debe abstenerse de actuar en el procedimiento y se notificará por escrito a su superior inmediato o al órgano que lo designó. En todo caso, esta abstención será comunicada por el alto cargo en el plazo de un mes al Registro de actividades de altos cargos para constancia.

En caso de que la abstención se produjera durante la reunión de un órgano colegiado, su constancia en acta equivaldrá a la comunicación al superior inmediato o al órgano que lo designó. La comunicación al Registro de actividades de altos cargos será realizada por el secretario del órgano colegiado.

El alto cargo podrá formular en cualquier momento a la Oficina de Conflicto de Intereses cuantas consultas estime necesarias sobre la procedencia de abstenerse en asuntos concretos.

### 3.4.4.REGALOS Y ATENCIONES SOCIALES

Los regalos constituyen una fuente de eventuales conflictos de interés, pues con independencia de su valor, pueden influir indebidamente en la objetividad e imparcialidad que debe regir la actuación del empleado o empleada público.

El regalo, entendido como un beneficio que se obtiene de forma individualizada, precisamente por la especial posición que ostenta el servidor público, y con independencia de que sea de tipo material o inmaterial, generalmente opera como intercambio, es decir, implica reciprocidad. La prestación (regalo, atención, privilegio, etc.) que se ofrece generalmente se realiza con una expectativa de beneficio, incluso aunque esta perspectiva no sea inmediata ni directa.

El código penal ya contempla como figura delictiva la recepción de regalos, configurada aquella bajo la denominación de delito de cohecho regulado en el Título XIX. Delitos contra la Administración Pública.

Por su parte, el artículo 26.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, referido a los principios de actuación del buen gobierno, señala expresamente que los altos cargos “no aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de mayor relevancia institucional se procederá a la incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente”.

Por consiguiente, los altos cargos no deben requerir ni pueden aceptar, directa o indirectamente, regalos, atenciones, servicios u otra clase de favores o beneficios -incluso aquellos que puedan ser considerados de mera cortesía- que impliquen una ventaja de tipo económico, legal o profesional o que puedan afectar a su objetividad o influir en el proceso de toma de decisiones o la participación en ellas en aquellos asuntos que sean de su competencia.

Delimitar cuáles son los usos habituales, sociales y de cortesía no es sencillo.

La OCDE propone una lista de verificación para que los empleados públicos reflexionen sobre las implicaciones potenciales de recibir un regalo. Esta lista prescriptiva disminuye el potencial de confusión a cuatro preguntas sencillas reducidas a una nemotecnia (*Genuine, Independent, Free, Transparent*, GIFT, por sus siglas en inglés) para hacer de estas evaluaciones algo más sencillo de recordar.

- Genuino. ¿Este regalo genuinamente se me entrega por apreciación sobre algo que hice en mi papel de funcionario público y no por algo que fue solicitado o fomentado por mi persona?
- Independiente. Si acepto este regalo, ¿una persona razonable tendría dudas sobre mi independencia en el desempeño de mi trabajo en el futuro, especialmente si la persona responsable de dar este regalo está involucrada en o se ve afectada por una decisión que yo pudiera tomar?
- Libre. Si acepto este regalo, ¿me sentiría libre de la obligación de hacer algo a cambio para la persona responsable del regalo, para su familia, amigos o socios?
- Transparente. ¿Estoy preparado para declarar este regalo y de dónde viene, de manera transparente, a mi organización y sus clientes, a mis colegas profesionales, y a los medios y el público en general?

Según las directrices de la OCDE, las organizaciones deberían tratar los posibles conflictos de interés derivados de regalos e invitaciones, lo que supone establecer un proceso



administrativo para controlar obsequios y beneficios, por ejemplo, definiendo lo que son obsequios aceptables e inaceptables y para aceptar determinados tipos de obsequios en nombre de la organización.

Siguiendo esta directriz procede identificar como inapropiado aceptar un obsequio, ventaja, beneficio, favor o concepto equiparable, de cualquier naturaleza y denominación, que se reciba en consideración al cargo que se desempeña, ya sea para sí mismo o para su círculo personal o familiar, etc. y, en concreto:

1. Que estén prohibidos por la ley, o que puedan ser razonablemente percibidos como un intento de influir en su conducta como servidores públicos.
2. Dinero en efectivo o equivalentes a ello (vales de regalo, billetes de lotería...), así como cualquier objeto físico (teléfono móvil, reloj o bolso de marca), o la posibilidad de participar gratuitamente en eventos abiertos al público o de carácter privado, solo son accesibles a cambio de una remuneración y que representan un cierto valor (como entradas para eventos deportivos, conciertos, teatro, conferencias, etc.), o cualquier otra ventaja de valor pecuniario, como los costes de transporte.
3. Los regalos hechos en forma de servicios u otros beneficios que no sean dinero en efectivo (por ejemplo, una promesa de empleo o de recibir un premio o condecoración).
4. Aquellos que quien los recibe sabe que están prohibidos por la organización de quien los hace.
5. Los que razonablemente pueda dar la apariencia de condicionar la toma de decisiones o generan la percepción de que quien los hace tiene derecho a un trato preferente o a obtener unas condiciones más favorables, generándose, en su reciprocidad, la impresión que surge la obligación implícita de una determinada e ilegítima actuación del empleado público.
6. Con independencia de su importe o naturaleza, cualquier invitación, regalo o atención que, por su frecuencia, características o circunstancias, pudiera ser interpretado, por un observador objetivo, como hecho con la voluntad de afectar el criterio imparcial del receptor.
7. En aquellos casos en los que se participe de algún modo en procedimientos de contratación o de inspección, con carácter general, se rechazará cualquier tipo de regalo o invitación de empresas incursas en procesos de licitación o procesos de inspección y sanción.
8. En todo caso, no se considerará socialmente aceptable cualquier obsequio, cualquiera que sea su valor, que no tenga una justificación o amparo en la tradición o la costumbre o que pudiera tener una interpretación distinta del mero detalle de cortesía.

En cuanto al régimen aplicable a las muestras de cortesía y atenciones protocolarias, deben entenderse incluidas aquellas que se reciben con ocasión de una atención formal menor (un detalle corporativo) o en un servicio de café o *catering* de eventos, así como los artículos de propaganda o publicidad que por su escasa entidad e irrelevante valor unitario resulte sencillo discernir sin necesidad de efectuar un juicio de valor (como agendas, calendarios, bolígrafos, etc.).

Si el regalo excede el valor y significancia de una mera atención de cortesía, se deberá rechazar cortésmente o, en su caso, devolverlo al remitente con una carta de agradecimiento



y se guardará registro de tal circunstancia, remitiendo la información a la oficialía mayor del departamento con arreglo al formulario indicado en el anexo 2.5.

Como referencia general de valor económico a efectos de lo indicado en los párrafos anteriores, se considera que sólo serán admisibles aquellas muestras o atenciones de cortesía social o institucional cuyo importe no sobrepase el 10 por cien de la cuantía establecida para el salario mínimo interprofesional en cómputo mensual.

En caso de que resulte imposible su devolución, deberá procederse a la remisión de una notificación por escrito a la oficialía mayor del departamento con arreglo al formulario contemplado en el anexo 2.5, a efectos de su debida constancia y registro, con comunicación al superior jerárquico, junto con la remisión del regalo u obsequio.

### 3.5. REFERENCIAS NORMATIVAS RELACIONADAS Y CONEXAS

Los códigos éticos y de conducta son instrumentos útiles para establecer qué se espera de las personas, pero en ningún caso pueden extralimitar su alcance e invadir áreas reguladas por la normativa especial sobre la materia ni por la disciplinaria.

Su misión es establecer líneas de actuación que supongan un compromiso más allá de las obligaciones establecidas por la legislación aplicable, que estarían basadas en los principios recogidos en la Constitución española y en distintas normas de aplicación general, que a continuación se extractan:

#### 3.5.1. LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

##### “Título II. Buen gobierno

##### Artículo 25. Ámbito de aplicación.

1. En el ámbito de la Administración General del Estado las disposiciones de este título se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella.

A estos efectos, se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflictos de intereses.

2. Este título se aplicará a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.

3. La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar.

##### Artículo 26. Principios de buen gobierno.

1. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este título observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas.

2. Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes:

a) Principios generales:

- 1.º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.
- 2.º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.
- 3.º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.
- 4.º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.
- 5.º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.
- 6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.
- 7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

b) Principios de actuación:

- 1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.
  - 2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.
  - 3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.
  - 4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.
  - 5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.
  - 6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.
  - 7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.
  - 8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.
  - 9.º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.
3. Los principios establecidos en este artículo informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este título.

## Artículo 27. Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses.

El incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de este título será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado y para el resto de las administraciones de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación.

## Artículo 28. Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:

- a) La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.
- b) La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
- c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.
- d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.
- e) La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.
- f) El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.
- g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- h) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- i) La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

j) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

k) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

l) La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

m) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

n) La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.

ñ) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

o) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

p) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

#### Artículo 29. Infracciones disciplinarias.

##### 1. Son infracciones muy graves:

a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de sus funciones.

b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.

c) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.

d) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.

e) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.

- f) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- g) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
- h) La prevalencia de la condición de alto cargo para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- j) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
- k) El acoso laboral.
- l) La comisión de una infracción grave cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones graves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.

2. Son infracciones graves:

- a) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.
- b) La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.
- c) La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan infracción muy grave.
- d) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio.
- e) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga el mantenimiento de una situación de incompatibilidad.
- f) La comisión de una infracción leve cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones leves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.

3. Son infracciones leves:

- a) La incorrección con los superiores, compañeros o subordinados.
- b) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los principios de actuación del artículo 26.2.b) cuando ello no constituya infracción grave o muy grave o la conducta no se encuentre tipificada en otra norma.

Artículo 30. Sanciones.

- 1. Las infracciones leves serán sancionadas con una amonestación.
- 2. Por la comisión de una infracción grave se impondrán al infractor algunas de las siguientes sanciones:
  - a) La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda.

b) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.

3. En el caso de las infracciones muy graves, se impondrán en todo caso las sanciones previstas en el apartado anterior.

4. Los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglo a los criterios previstos en el apartado siguiente.

5. La comisión de infracciones muy graves, graves o leves se sancionará de acuerdo con los criterios recogidos en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los siguientes:

a) La naturaleza y entidad de la infracción.

b) La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.

c) Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.

d) Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva.

e) La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.

f) La reparación de los daños o perjuicios causados.

En la graduación de las sanciones se valorará la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos, y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles.

6. Cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del fiscal general del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal.

7. Cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de estos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel. No se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador.

8. En todo caso la comisión de las infracciones previstas en el artículo 28 conllevará las siguientes consecuencias:

a) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.

b) La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Artículo 31. Órgano competente y procedimiento.



1. El procedimiento sancionador se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos.

La responsabilidad será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.

2. El órgano competente para ordenar la incoación será:

a) Cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado, el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

b) Cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración General del Estado distintas de los anteriores, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

c) Cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración autonómica o local, la orden de incoación del procedimiento se dará por los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento.

3. En los supuestos previstos en las letras a) y b) del apartado anterior, la instrucción de los correspondientes procedimientos corresponderá a la Oficina de Conflictos de Intereses. En el supuesto contemplado en el apartado c) la instrucción corresponderá al órgano competente en aplicación del régimen disciplinario propio de la Comunidad Autónoma o Entidad Local correspondiente.

4. La competencia para la imposición de sanciones corresponderá:

a) Al Consejo de Ministros cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o Secretario de Estado.

b) Al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cuando el responsable sea un alto cargo de la Administración General del Estado.

c) Cuando el procedimiento se dirija contra altos cargos de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de Administraciones en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento o, en su caso, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate.

5. Las resoluciones que se dicten en aplicación del procedimiento sancionador regulado en este título serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

#### Artículo 32. Prescripción.

1. El plazo de prescripción de las infracciones previstas en este título será de cinco años para las infracciones muy graves, tres años para las graves y un año para las leves.

2. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por infracciones graves a los tres años y las que sean consecuencia de la comisión de infracciones leves prescribirán en el plazo de un año.



3. Para el cómputo de los plazos de prescripción regulados en los dos apartados anteriores, así como para las causas de su interrupción, se estará a lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

[...]"

### 3.5.2.LEY 3/2015, DE 30 DE MARZO, REGULADORA DEL ALTO CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

"Título I. Nombramiento y ejercicio del alto cargo

[...]

Artículo 3. Ejercicio del alto cargo.

1. El ejercicio del alto cargo queda sometido a la observancia, además de a las disposiciones de buen gobierno recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente a los siguientes principios:

- a) Interés general: servirán con objetividad a los intereses generales.
- b) Integridad: actuarán con la debida diligencia y sin incurrir en riesgo de conflictos de intereses.
- c) Objetividad: adoptarán sus decisiones al margen de cualquier factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares, o cualesquiera otras que puedan estar en colisión con este principio.
- d) Transparencia y responsabilidad: adoptarán sus decisiones de forma transparente y serán responsables de las consecuencias derivadas de su adopción.
- e) Austeridad: gestionarán los recursos públicos con eficiencia y racionalizando el gasto.

2. Los principios enunciados en el apartado anterior informarán la normativa aplicable al ejercicio de las funciones y la actividad de los altos cargos. Servirán asimismo de criterios interpretativos a la hora de aplicar las disposiciones sancionadoras. Su desarrollo y las responsabilidades inherentes a su eventual incumplimiento se regularán por las normas vigentes sobre buen gobierno en su correspondiente ámbito de aplicación.

[...]

Artículo 8. Recursos humanos y materiales.

- 1. Quienes ejerzan un alto cargo gestionarán los recursos humanos, económicos y materiales siguiendo los principios de eficiencia y sostenibilidad.
- 2. La utilización de vehículos oficiales por quienes ejerzan un alto cargo estará vinculada con las obligaciones de desplazamiento derivadas del desempeño de sus funciones. Reglamentariamente se desarrollarán los criterios de utilización de estos vehículos.

La prestación de otros servicios que, en su caso, puedan ser llevados a cabo por vehículos oficiales deberá realizarse atendiendo a la naturaleza del cargo desempeñado y a las necesidades de seguridad y de acuerdo con el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

El crédito presupuestario de los gastos de representación y atenciones protocolarias sólo podrá utilizarse para sufragar actos de esta naturaleza en el desempeño de las funciones del alto cargo, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, siempre que dichos gastos redunden en beneficio o utilidad de la Administración y no existan para ellos créditos específicos en otros conceptos. No podrá abonarse con cargo a ellos ningún tipo de retribución, en metálico o en especie, para el alto cargo.

Cuando se incurra en los gastos mencionados en el párrafo anterior, deberá atenderse a los límites que se hayan fijado, que en ningún caso podrán ser objeto de ampliación. Asimismo, deberán ser debidamente justificados y acreditar su necesidad para el desempeño de las funciones inherentes al ejercicio del alto cargo.

La Administración no pondrá a disposición del alto cargo tarjetas de crédito con el objeto de que sean utilizadas como medio de pago de sus gastos de representación. Excepcionalmente, cuando el alto cargo desarrolle sus funciones en el extranjero y previa acreditación de las circunstancias extraordinarias que lo hagan imprescindible, podrá autorizarse su utilización, sometida al correspondiente control administrativo.

Artículo 9. Diligencia debida respecto de las actuaciones de los altos cargos.

Quienes ejerzan un alto cargo tendrán la consideración de personas con responsabilidad pública a los efectos del artículo 14 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Artículo 10. Obligación de formación.

1. Los altos cargos deben conocer las obligaciones que conlleva el ejercicio de sus funciones. La Oficina de Conflictos de Intereses comunicará al alto cargo sus obligaciones tras su toma de posesión.

2. La Oficina de Conflictos de Intereses podrá proponer a los centros de formación iniciativas formativas para los altos cargos en materia de conflictos de intereses y buen gobierno.

[...]

Título IV. Régimen sancionador

Artículo 25. Infracciones.

1. A los efectos de esta ley, y sin perjuicio del régimen sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se consideran infracciones muy graves:

- a) El incumplimiento de las normas de incompatibilidades a que se refiere la presente ley.
- b) La presentación de declaraciones con datos o documentos falsos.
- c) El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 18 en relación con la gestión de acciones y participaciones societarias.
- d) El falseamiento o el incumplimiento de los requisitos de idoneidad para ser nombrado alto cargo.

2. Se consideran infracciones graves:

- a) La no declaración de actividades y de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el apercibimiento para ello.

b) La omisión deliberada de datos y documentos que deban ser presentados conforme a lo establecido en esta ley.

c) El incumplimiento reiterado del deber de abstención de acuerdo con lo previsto en esta ley.

d) La comisión de la infracción leve prevista en el apartado siguiente cuando el autor ya hubiera sido sancionado por idéntica infracción en los tres años anteriores.

3. Se considera infracción leve la declaración extemporánea de actividades o de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el requerimiento que se formule al efecto.

#### Artículo 26. Sanciones.

1. Las infracciones muy graves y graves serán sancionadas con la declaración del incumplimiento de la ley y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» una vez haya adquirido firmeza administrativa la resolución correspondiente.

2. La sanción por infracción muy grave comprenderá, además:

a) La destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos.

b) La pérdida del derecho a percibir la compensación tras el cese prevista en el artículo 6 en el caso de que la llevara aparejada.

c) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente en relación con la compensación tras el cese.

3. Lo dispuesto en este Título se entiende sin perjuicio de la exigencia de las demás responsabilidades a que hubiera lugar. A estos efectos, cuando aparezcan indicios de otras responsabilidades, se ordenará a la Abogacía General del Estado que valore el ejercicio de otras posibles acciones que pudieran corresponder, así como, si procede, poner los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado por si pudieran ser constitutivos de delito.

4. Las personas que hayan cometido las infracciones tipificadas como graves o muy graves en esta ley no podrán ser nombradas para ocupar un alto cargo durante un periodo de entre 5 y 10 años.

En la graduación de la medida prevista en el párrafo anterior, se atenderá a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y su normativa de desarrollo en relación con el procedimiento administrativo sancionador.

5. La infracción leve prevista en el artículo 25.3 se sancionará con amonestación.

#### Artículo 27. Órganos competentes.

1. El órgano competente para ordenar la incoación del expediente cuando los altos cargos tengan la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado será el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

En los demás supuestos el órgano competente para ordenar la incoación será el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. La instrucción de los correspondientes expedientes se realizará por la Oficina de Conflictos de Intereses.

3. Corresponde al Consejo de Ministros la imposición de sanciones por faltas muy graves y, en todo caso, cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado. La imposición de sanciones por faltas graves corresponde al Ministro Hacienda y Administraciones Públicas. La sanción por faltas leves corresponderá al Secretario de Estado de Administraciones Públicas.

4. El procedimiento se ajustará a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y su normativa de desarrollo en relación con el procedimiento administrativo sancionador.

Artículo 28. Prescripción de infracciones y sanciones.

1. El plazo de prescripción de las infracciones previstas en este Título será de cinco años para las infracciones muy graves, tres años para las graves y un año para las leves.

2. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por infracciones graves a los tres años y las que sean consecuencia de la comisión de infracciones leves prescribirán en el plazo de un año.

3. Para el cómputo de los plazos de prescripción regulados en los dos apartados anteriores, así como para las causas de su interrupción, se estará a lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

### 3.5.3.CONFLICTOS DE INTERÉS

#### 3.5.3.1. LEY 3/2015, DE 30 DE MARZO, REGULADORA DEL EJERCICIO DEL ALTO CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

El Título II de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, contiene el régimen de conflictos de intereses y de incompatibilidades aplicables a los altos cargos, que se extracta a continuación:

“Artículo 11. Definición de conflicto de intereses.

1. Los altos cargos servirán con objetividad los intereses generales, debiendo evitar que sus intereses personales puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades.

2. Se entiende que un alto cargo está incurso en conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15, pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos.

Se consideran intereses personales:

a) Los intereses propios.

b) Los intereses familiares, incluyendo los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad.

c) Los de las personas con quien tenga una cuestión litigiosa pendiente.

d) Los de las personas con quien tengan amistad íntima o enemistad manifiesta.

e) Los de personas jurídicas o entidades privadas a las que el alto cargo haya estado vinculado por una relación laboral o profesional de cualquier tipo en los dos años anteriores al nombramiento.

f) Los de personas jurídicas o entidades privadas a las que los familiares previstos en la letra b) estén vinculados por una relación laboral o profesional de cualquier tipo, siempre que la misma implique el ejercicio de funciones de dirección, asesoramiento o administración.

#### Artículo 12. Sistema de alerta para la detección temprana de conflictos de intereses.

1. Los altos cargos deben ejercer sus funciones y competencias sin incurrir en conflictos de intereses y, si considera que lo está, debe abstenerse de tomar la decisión afectada por ellos.

2. Los altos cargos que tengan la condición de autoridad se abstendrán de intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente cuando, por afectar a sus intereses personales, definidos en el artículo 11, concurran las causas previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, podrán ser recusados en los términos previstos en la mencionada ley.

La Oficina de Conflictos de Intereses, de acuerdo con la información suministrada por el alto cargo en su declaración de actividades y, en su caso, la que pueda serle requerida, le informará de los asuntos o materias sobre los que, con carácter general, deberá abstenerse durante el ejercicio de su cargo.

3. Los órganos, organismos o entidades en los que presten servicios altos cargos que no tengan la condición de autoridad deben aplicar procedimientos adecuados para detectar posibles conflictos de interés y para que, cuando estén incurso en estos conflictos, se abstengan o puedan ser recusados de su toma de decisión. Estos procedimientos y el resultado de su aplicación deberán ser comunicados anualmente a la Oficina de Conflictos de Intereses.

4. La abstención del alto cargo se producirá por escrito y se notificará a su superior inmediato o al órgano que lo designó. En todo caso, esta abstención será comunicada por el alto cargo en el plazo de un mes al Registro de Actividades de altos cargos para su constancia.

En caso de que la abstención se produjera durante la reunión de un órgano colegiado, su constancia en acta equivaldrá a la comunicación al superior inmediato o al órgano que lo designó. La comunicación al Registro de Actividades de altos cargos será realizada por el secretario del órgano colegiado.

5. El alto cargo podrá formular en cualquier momento a la Oficina de Conflictos de Intereses cuantas consultas estime necesarias sobre la procedencia de abstenerse en asuntos concretos.

#### Artículo 13. Dedicación exclusiva al cargo.

1. Los altos cargos ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena. Tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas, ni cualquier otra percepción que, directa o indirectamente, provenga de una actividad privada simultánea.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las excepciones siguientes:

a) El ejercicio de las funciones de un alto cargo será compatible con las siguientes actividades públicas:

1.<sup>a</sup> El desempeño de los cargos que les correspondan con carácter institucional, de aquellos para los que sean comisionados por el Gobierno, o de los que fueran designados por su propia condición.

2.<sup>a</sup> El desarrollo de misiones temporales de representación ante otros Estados, o ante organizaciones o conferencias internacionales.

3.<sup>a</sup> El desempeño de la presidencia de las sociedades a las que se refiere el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuando la naturaleza de los fines de la sociedad guarden conexión con las competencias legalmente atribuidas al alto cargo, así como la representación de la Administración General del Estado en los órganos colegiados, directivos o consejos de administración de organismos o empresas con capital público o de entidades de Derecho Público.

No se podrá pertenecer a más de dos consejos de administración de dichos organismos, empresas, sociedades o entidades, salvo que lo autorice el Consejo de Ministros. Será precisa también esta autorización para permitir a un alto cargo de los incluidos en esta ley ejercer la presidencia de las sociedades a que se refiere el párrafo anterior.

En los supuestos previstos en los párrafos anteriores, los altos cargos no podrán percibir remuneración, con excepción de las indemnizaciones por gastos de viaje, estancias y traslados que les correspondan de acuerdo con la normativa vigente. Las cantidades devengadas por cualquier concepto que no deban ser percibidas serán ingresadas directamente por el organismo, ente o empresa en el Tesoro Público.

4.<sup>a</sup> El desempeño de las actividades ordinarias de investigación propias del organismo o institución en el que ejercen sus funciones, sin percibir en tales casos remuneración por ello. Esta excepción comprende las tareas de producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas.

b) Los miembros del Gobierno o los Secretarios de Estado podrán compatibilizar su actividad con la de Diputado o Senador de las Cortes Generales en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. No obstante, no podrán percibir remuneraciones más que en virtud de uno de los dos cargos, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan legalmente.

c) El ejercicio de un puesto de alto cargo será sólo compatible con las siguientes actividades privadas y siempre que con su ejercicio no se comprometa la imparcialidad o independencia del alto cargo en el ejercicio de su función, sin perjuicio de la jerarquía administrativa:

1.<sup>a</sup> Las de mera administración del patrimonio personal o familiar con las limitaciones establecidas en la presente ley.

2.<sup>a</sup> Las de producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas, así como la colaboración y la asistencia ocasional y excepcional como ponente a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios o supongan un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes.



3.<sup>a</sup> La participación en entidades culturales o benéficas que no tengan ánimo de lucro o en fundaciones, siempre que no perciban ningún tipo de retribución, sin perjuicio del derecho a ser reembolsados de los gastos debidamente justificados que el desempeño de su función les ocasione conforme a lo previsto en el artículo 3.5 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

#### Artículo 14. Limitaciones patrimoniales en participaciones societarias.

1. Los altos cargos no podrán tener, por sí o por persona interpuesta, participaciones directas o indirectas superiores a un diez por ciento en empresas en tanto tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local, o que reciban subvenciones provenientes de cualquier Administración Pública.

A los efectos previstos en este artículo, se considera persona interpuesta la persona física o jurídica que actúa por cuenta del alto cargo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será también de aplicación al caso en que la empresa en la que participen sea subcontratista de otra que tenga contratos de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local siempre que la subcontratación se haya producido con el adjudicatario del contrato con la Administración en la que el alto cargo preste servicios y en relación con el objeto de ese contrato.

En el caso en que, de forma sobrevenida, se haya producido la causa descrita en el párrafo anterior, el alto cargo deberá notificarlo a la Oficina de Conflictos de Intereses, quien deberá informar sobre las medidas a adoptar para garantizar la objetividad en la actuación pública.

2. En el supuesto de las sociedades anónimas cuyo capital social suscrito supere los 600.000 euros, dicha prohibición afectará a las participaciones patrimoniales que, sin llegar al diez por ciento, supongan una posición en el capital social de la empresa que pueda condicionar de forma relevante su actuación.

3. Cuando la persona que sea nombrada para ocupar un alto cargo poseyera una participación en los términos a los que se refieren los apartados anteriores, tendrá que enajenar o ceder a un tercero independiente, entendiendo como tal a un sujeto en el que no concurren las circunstancias contempladas en el apartado 1, las participaciones y los derechos inherentes a las mismas durante el tiempo en que ejerza su cargo, en el plazo de tres meses, contados desde el día siguiente a su nombramiento. Si la participación se adquiriera por sucesión hereditaria u otro título gratuito durante el ejercicio del cargo, la enajenación o cesión tendría que producirse en el plazo de tres meses desde su adquisición.

Dicha enajenación o cesión, así como la identificación del tercero independiente, será declarada a los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales y deberá contar con el informe favorable previo de la Oficina de Conflictos de Intereses.

#### Artículo 15. Limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese.

1. Los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado.

La prohibición se extiende tanto a las entidades privadas afectadas como a las que pertenezcan al mismo grupo societario.



2. Quienes sean alto cargo por razón de ser miembros o titulares de un órgano u organismo regulador o de supervisión, durante los dos años siguientes a su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan estado sujetas a su supervisión o regulación.

A estos efectos, se entenderán en todo caso incluidos los altos cargos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y el Consejo de Seguridad Nuclear.

3. Se entiende que un alto cargo participa en la adopción de una decisión que afecta a una entidad:

a) Cuando el alto cargo, en el ejercicio de sus propias competencias o funciones o su superior a propuesta de él o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, suscriba un informe preceptivo, una resolución administrativa o un acto equivalente sometido al Derecho Privado en relación con la empresa o entidad de que se trate.

b) Cuando hubiera intervenido, mediante su voto o la presentación de la propuesta correspondiente, en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado la decisión en relación con la empresa o entidad.

4. Los altos cargos, regulados por esta ley, que con anterioridad a ocupar dichos puestos públicos hubieran ejercido su actividad profesional en empresas privadas a las cuales quisieran reincorporarse no incurrirán en la incompatibilidad prevista en el apartado anterior cuando la actividad que vayan a desempeñar en ellas lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público ocupado ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.

5. Durante el período de dos años a que se refiere el apartado 1, los altos cargos no podrán celebrar por sí mismos o a través de entidades participadas por ellos directa o indirectamente en más del diez por ciento, contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con la Administración Pública en la que hubieran prestado servicios, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas, siempre que guarden relación directa con las funciones que el alto cargo ejercía. Las entidades en las que presten servicios deberán adoptar durante el plazo indicado procedimientos de prevención y detección de situaciones de conflicto de intereses.

6. Quienes hubieran ocupado un puesto de alto cargo deberán efectuar, durante el período de dos años a que se refiere el apartado 1, ante la Oficina de Conflictos de Intereses, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con carácter previo a su inicio.

7. Cuando la Oficina de Conflictos de Intereses estime que la actividad privada que quiere desempeñar quien haya ocupado un alto cargo vulnera lo previsto en el apartado 1, se lo comunicará al interesado y a la entidad a la que fuera a prestar sus servicios, que podrán formular las alegaciones que tengan por convenientes.

En el plazo de un mes desde la presentación a la que se refiere el apartado 6, la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios.

8. Durante los dos años posteriores a la fecha de cese, quienes hubieran ocupado un puesto de alto cargo y reingresen a la función pública y tengan concedida la compatibilidad para prestar servicios retribuidos de carácter privado, les será de aplicación lo previsto en este artículo.

Artículo 16. Declaración de actividades.

1. Los altos cargos formularán al Registro de Actividades de Altos Cargos, en el plazo improrrogable de tres meses desde su toma de posesión o cese, según corresponda, una declaración de las actividades que, por sí o mediante sustitución o apoderamiento, hubieran desempeñado durante los dos años anteriores a su toma de posesión como alto cargo o las que vayan a iniciar tras su cese. Cada vez que el interesado inicie una nueva actividad económica durante el período de dos años desde su cese se declarará al Registro una vez dictada la resolución prevista en el artículo 15.

2. Para cumplir con lo previsto en el apartado anterior, el alto cargo remitirá al mencionado Registro un certificado de las dos últimas declaraciones anuales presentadas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. La Oficina de Conflictos de Intereses podrá solicitar al Registro Mercantil, al Registro de Fundaciones y a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social las comprobaciones que necesite sobre los datos aportados por el alto cargo.

4. El alto cargo podrá autorizar a la Oficina de Conflictos de Intereses, expresamente y por escrito, a que obtenga información directamente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

#### Artículo 17. Declaración de bienes y derechos.

1. Los altos cargos presentarán al Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de altos cargos, en el plazo improrrogable de tres meses desde su toma de posesión y cese, respectivamente, el certificado de su última declaración anual presentada del impuesto sobre el patrimonio, si tienen obligación de presentarla. Quienes no tengan tal obligación, presentarán un formulario cumplimentado equivalente que elaborará la Oficina de Conflictos de Intereses en colaboración con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

2. Los altos cargos aportarán una copia de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio de inicio y al de cese. Asimismo, anualmente y mientras dure su nombramiento, aportarán copia de la declaración correspondiente.

3. Junto con la copia de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio de inicio también se presentará certificación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de estar al corriente de las obligaciones tributarias o, en su caso, de las obligaciones tributarias pendientes.

4. El alto cargo podrá autorizar a la Oficina de Conflictos de Intereses, expresamente y por escrito, a que obtenga esta información directamente de la Agencia Tributaria.

#### Artículo 18. Control y gestión de valores y activos financieros.

1. Para la gestión y administración de las acciones u obligaciones admitidas a negociación en mercados regulados o en sistemas multilaterales de negociación, productos derivados sobre las anteriores, acciones de sociedades que hayan anunciado su decisión de solicitar la admisión a negociación y participaciones en instituciones de inversión colectiva, los altos cargos deberán contratar a una empresa autorizada a prestar servicios de inversión. Esta obligación no será exigible cuando la cuantía de dichos valores e instrumentos financieros no supere la cantidad de 100.000 euros, calculada por el valor a los efectos del Impuesto sobre el Patrimonio. Esta contratación se mantendrá mientras dure el desempeño del alto cargo.

La entidad con la que contraten efectuará la administración con sujeción exclusivamente a las directrices generales de rentabilidad y riesgo establecidas en el contrato, que será

suscrito de acuerdo con las previsiones de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, sin que pueda recabar ni recibir instrucciones de inversión de los interesados.

Sin perjuicio de las responsabilidades de los interesados, el incumplimiento por la entidad de las obligaciones señaladas tendrá la consideración de infracción muy grave a los efectos del régimen sancionador que como entidad financiera le sea aplicable.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior no será de aplicación cuando los valores o activos financieros de que sea titular el alto cargo sean participaciones en instituciones de inversión colectiva en los que no se tenga una posición mayoritaria o cuando, tratándose de valores de entidades distintas, el alto cargo no realice ningún acto de disposición por iniciativa propia y tan sólo se limite a percibir los dividendos, intereses o retribuciones en especie equivalentes, acudir a ofertas de canje, conversión o públicas de adquisición.

3. Los interesados entregarán copias de los contratos suscritos a la Oficina de Conflictos de Intereses para su anotación en los Registros, así como a la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

### 3.5.3.2. LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

Las medidas que en nuestro ordenamiento se exigen para evitar y gestionar posibles conflictos de intereses se articulan sustancialmente a través del establecimiento de las siguientes normas de abstención y recusación:

“Artículo 23. Abstención.

1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

2. Son motivos de abstención los siguientes:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

3. Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.

4. La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

5. La no abstención en los casos en que concurra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda.

#### Artículo 24. Recusación.

1. En los casos previstos en el artículo anterior, podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

2. La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

3. En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido.

4. Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

5. Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento.”

#### 3.5.3.3. 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

En el Libro I se introduce una norma especial relativa a la lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses, mediante la cual se impone a los órganos de contratación la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación:

“Artículo 64. Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses.

1. Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

2. A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en su resultado, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.”

#### 3.5.3.4. REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 18 DE JULIO DE 2018, SOBRE LAS NORMAS FINANCIERAS APLICABLES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN

---

El artículo 61 del Reglamento regula los conflictos de intereses en el ámbito de la gestión del presupuesto europeo, incluyendo cualquier forma de gestión de este (directa, indirecta o compartida).

Dicho artículo dispone lo siguiente:

“1. Los agentes financieros con arreglo al capítulo 4º del presente título, y otras personas, incluidas las autoridades nacionales de cualquier rango, que participen en la ejecución del presupuesto de forma directa, indirecta y compartida en la gestión, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control, no adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión. Adoptarán asimismo las medidas oportunas para evitar un conflicto de intereses en las funciones que estén bajo su responsabilidad y para hacer frente a situaciones que puedan ser percibidas objetivamente como conflictos de intereses.

2. Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses que implique a un miembro del personal de una autoridad nacional, la persona en cuestión remitirá el asunto a su superior jerárquico. Cuando se trate de personal al que se aplica el Estatuto, la persona en cuestión remitirá el asunto al ordenador correspondiente por delegación. El superior jerárquico correspondiente o el ordenador por delegación confirmará por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses. Cuando se considere que existe un conflicto de intereses, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o la autoridad nacional pertinente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto. El ordenador por delegación que corresponda o la autoridad nacional pertinente velará por que se adopte cualquier medida adicional de conformidad con el Derecho aplicable.

3. A los efectos del apartado 1º, existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1º se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal.”

## 4. CAPÍTULO 4

### GESTIÓN DE RIESGO DE INTEGRIDAD

---

#### 4.1. INTRODUCCIÓN

---

Un sistema de gestión de riesgos se define como el conjunto de acciones destinadas a dirigir y controlar los riesgos propios de una organización. Su finalidad es 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<sup>7</sup>.

La gestión de estos riesgos en el marco de la integridad busca, en primer lugar, identificar todos aquellos posibles comportamientos o eventos futuros inadecuados, en un margen temporal previsible, que podrían producirse en el desarrollo de la actividad de la organización, tal y como está diseñada, y que pueden comprometer la consecución de sus objetivos y el respeto de los principios y normas que la inspiran.

En segundo lugar, la gestión de riesgos pretende establecer medidas que, conforme a los criterios y definiciones establecidos por los códigos o normativas de referencia, imposibiliten o, al menos, dificulten la ocurrencia de tales comportamientos o que minimicen sus consecuencias.

Un sistema de gestión de riesgos debe contemplar los procedimientos de prevención, detección y de respuesta a los riesgos. Asimismo, es un instrumento que permite evaluar la efectividad y debilidades de los controles internos de gestión, por lo que permite revisar los sistemas de control interno establecidos.

#### 4.2. MARCO DE REFERENCIA DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

---

El propósito del marco de referencia de la gestión del riesgo es asistir e intentar implicar a la organización en integrar la gestión del riesgo en todas sus actividades y funciones significativas.

Los componentes del marco de referencia y la manera en la que trabajan juntos han de adaptarse a las necesidades de la organización y se analizan en detalle en el anexo 4.2.

---

##### 4.2.1. MARCO NORMATIVO

---

Debe entenderse que en la actualidad la Administración General de Estado ya se ha dotado de un marco jurídico completo e integrado que define y aborda los escenarios y figuras relativas a la ética e integridad en el ejercicio de cargos públicos, en todas las componentes documentales que constituyen los instrumentos administrativos para su gestión, es decir, la explicativa, la dispositiva y, teniendo en consideración la materia objeto de estudio, los correspondientes códigos penológicos aplicables en los diversos niveles en los que puedan ser aplicables en virtud de su tipicidad y su carga de antijuridicidad.

El objetivo de la actuación propuesta pretende incidir en la componente explicativa de las diversas figuras típicas cuya comisión deriva en acciones contrarias a la ética y la integridad en el ejercicio de funciones públicas. Se asume que las componentes dispositivas y los diversos regímenes penológicos

---

<sup>7</sup> Definiciones en anexo 4.1



aplicables, por todos ampliamente conocidos, detallan, sin solución de continuidad, tanto su *iter* procedimental como, si fuera el caso, el procesal, para gestionar los supuestos de hecho de dichas acciones que constituyan presuntos incumplimientos, así como los empleados públicos que gozan de las habilitaciones especiales para proceder con competencia debida, y llegada la circunstancia, para la tramitación, investigación y puniciones que procedieren.

Por todo ello, es necesario explicitar el marco normativo de referencia en materia de ética e integridad públicas que, bien entendido, toda unidad, organismo público, departamento y, en su totalidad la Administración General del Estado, deben asumir tanto en los códigos éticos, como en los modelos de gestión de riesgos y en la gestión de dichos riesgos cuando se materialicen las contingencias consistentes en la vulneración, por acción o por omisión y en el grado de comisión que sea.

Dicho marco normativo es la infraestructura que dota de homogeneidad necesaria en una materia. De este conjunto de normas se tomará la parte explicativa, como ya se ha adelantado:

En el ámbito de comisión con alcance administrativo, cuyo tratamiento penológico es el de falta administrativa:

- a) 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. Artículos 52 a 54. (Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta). Artículos 93 a 98, especialmente el 95 (Régimen disciplinario).
- b) Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero. Artículos 7-13, exceptuando el art. 6 que se rige por el TREBEP.
- c) IV Convenio único para el personal laboral de la Administración General del Estado, registrado y publicado por Resolución de 13 de mayo de 2019, de la Dirección General de Trabajo. Artículos 99 y 100 (principios y responsabilidad disciplinaria). Artículos 101 a 104 (faltas).
- d) Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- e) Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.
- f) Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- g) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (artículos 26 a 29).

En el ámbito de comisión con alcance penal, cuyo tratamiento penológico es el de delito:

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal:

- Delitos contra las personas y agravadas en caso de cometerlas un empleado público en funciones o prevaleciendo de su condición y también de fuerza en las cosas: Arts. 167, 169-172, 173.1 (Acoso Laboral) 174-176; 177.bis.5; 178-183 (183.5); 184 (Acoso sexual y por razón de sexo); 188.2.c); 196; 198; 204; 205-216; 222; 233.2.
- Delitos contra el patrimonio: 234-244.
- Defraudaciones: estafa (248-251); administración desleal (252); apropiación indebida (253—256); frustraciones de ejecución-alzamientos de bienes (257- 258); alteración de precios en concursos y subastas públicas (262); daños (263-267); corrupción en negocios (286 ter); daños a cosas de utilidad social (289); blanqueo de capitales (303); contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social (306); contra los derechos de los trabajadores (311-318); contra los derechos de los



ciudadanos extranjeros (318.bis.4); ordenación del territorio y el urbanismo y patrimonio histórico (320, 322-324); contra los recursos naturales y el medio ambiente (329); de riesgo catastrófico, relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes (341-345); de los estragos (346-347); de riesgo provocados por explosivos y otros agentes (448-350); contra la salud pública (362.quater. 1ª; 369.1. 1ª; 372).

- De las falsedades documentales (390-394; 397-398); usurpación de funciones públicas y del intrusismo (402-403).

- Delitos contra la Administración Pública. De la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos (404-406); del abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos (407-409); de la desobediencia y denegación de auxilio (410-412); de la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos (413-418; del cohecho (419-427 bis); del tráfico de influencias (428-431); de la malversación (432-435 bis); de los fraudes y exacciones ilegales (436-438); de las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función (439-444).

#### 4.2.2.MARCO ORGANIZATIVO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS

La norma UNE-ISO 31000 sobre gestión de riesgos establece en su marco de referencia la necesidad de que la alta dirección y los órganos de supervisión aseguren que la gestión del riesgo está integrada en todas las actividades de la organización y demuestren el liderazgo y compromiso en la puesta en marcha de la política de riesgos. Además, deben asegurar que la determinación de los roles para la rendición de cuentas y la supervisión de la gestión del riesgo, como partes integrales de la gobernanza, se asignen adecuada y eficazmente.

Por su parte, el Manual sobre Integridad Pública de la OCDE también expresa claramente que la dirección tiene la responsabilidad primaria de crear y mantener un entorno de control que enfatice la integridad y establezca pautas positivas. Además, el compromiso de alto nivel contribuye a concienciar sobre los riesgos de integridad y ayuda a mejorar la puesta en marcha de las actividades de control.

Son numerosos los factores que inciden en la toma de decisiones sobre la gobernanza del sistema de gestión de riesgos (tamaño, organización del control interno, complejidad de los riesgos, análisis del contexto interno o externo, etc.). En todo caso, como se indica en el Manual de la OCDE, independientemente del enfoque que se adopte, resulta esencial que la entidad o función tenga líneas de notificación directas con la alta dirección, dada la responsabilidad general de esta última en la gestión de los riesgos de integridad.

En el momento actual, en todos los estados miembros de la Unión europea se deben aplicar medidas antifraude a aquellas actuaciones financiadas con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), con independencia de que estas medidas puedan aplicarse con posterioridad al conjunto de la actuaciones y programas, ampliando de forma paulatina su alcance objetivo y subjetivo hasta incorporar la actividad integral del organismo que se considere.

En el marco del PRTR y de la exigencia de evaluación del riesgo de fraude dentro de los planes de medidas antifraude (artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021) se han desarrollado unas 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 (en adelante Orientaciones), que incluyen unas consideraciones organizativas. En su parte introductoria se indica que “la propuesta tiene por objeto servir como referencia y ayudar a las diferentes entidades decisoras y ejecutoras a definir un modelo/sistema de gestión del riesgo de fraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Con esta iniciativa, con fines orientativos, se abordan consideraciones funcionales y organizativas, que se deben concretar en el plan que se defina para cada ámbito (entidad decisora/entidad ejecutora), de la manera que se considere más adecuada para el cumplimiento de los requerimientos funcionales, atendiendo a su capacidad auto organizativa”.

Sobre la base de estas orientaciones, el modelo organizativo propuesto para la gestión del sistema de integridad de la AGE propone una distribución de responsabilidades entre las figuras de la alta dirección, los coordinadores de integridad, los comités de integridad departamentales y la comisión de integridad de carácter interdepartamental que se aplica al marco de referencia para la gestión de riesgos con arreglo al siguiente esquema:

1. Titulares de órganos directivos con rango de dirección general:
  - a. Definir las diferentes responsabilidades para la realización del análisis y autoevaluación de riesgos de integridad de todo el órgano.
  - b. Aprobar la evaluación de riesgos del órgano, al objeto de concretar la planificación de controles de gestión en función del riesgo detectado.
  - c. 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.
  - d. Velar por la comunicación al personal de la organización de la aprobación y actualización de los planes de actuación y del resto de comunicaciones que en relación con los mismos y sus medidas deban realizarse
2. Coordinadores de integridad institucional de ámbito departamental:
  - a. Supervisar la evaluación de riesgos realizada por la dirección del órgano.
  - b. Validar los planes de tratamiento del riesgo y su actualización.
  - c. Registrar las evaluaciones y planes de tratamiento del riesgo.
  - d. 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.
  - e. 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.
3. Comité de integridad institucional de carácter departamental:
  - Aprobar los objetivos e indicadores departamentales anuales de acuerdo con el plan anual de integridad institucional de la AGE, sin perjuicio de aquellos casos en los que un determinado organismo considere oportuno recurrir a la aprobación de un plan de integridad específico, siempre que se encuentre alineado con la planificación general.
  - Aprobar el informe anual de seguimiento del cumplimiento de los objetivos e indicadores departamentales.
  - Aprobar las revisiones de los objetivos e indicadores departamentales anuales.
4. Comisión de integridad institucional de carácter interdepartamental:
  - a. Aprobar la memoria anual sobre las actuaciones desarrolladas por los distintos departamentos ministeriales en aplicación del sistema de integridad de la AGE, para su remisión al Consejo de Ministros.
  - b. Aprobar las revisiones del sistema de integridad de la AGE que les sean elevadas por los comités de integridad institucional o que se juzguen oportunas.
  - c. Aprobar el plan anual de integridad institucional de la AGE.

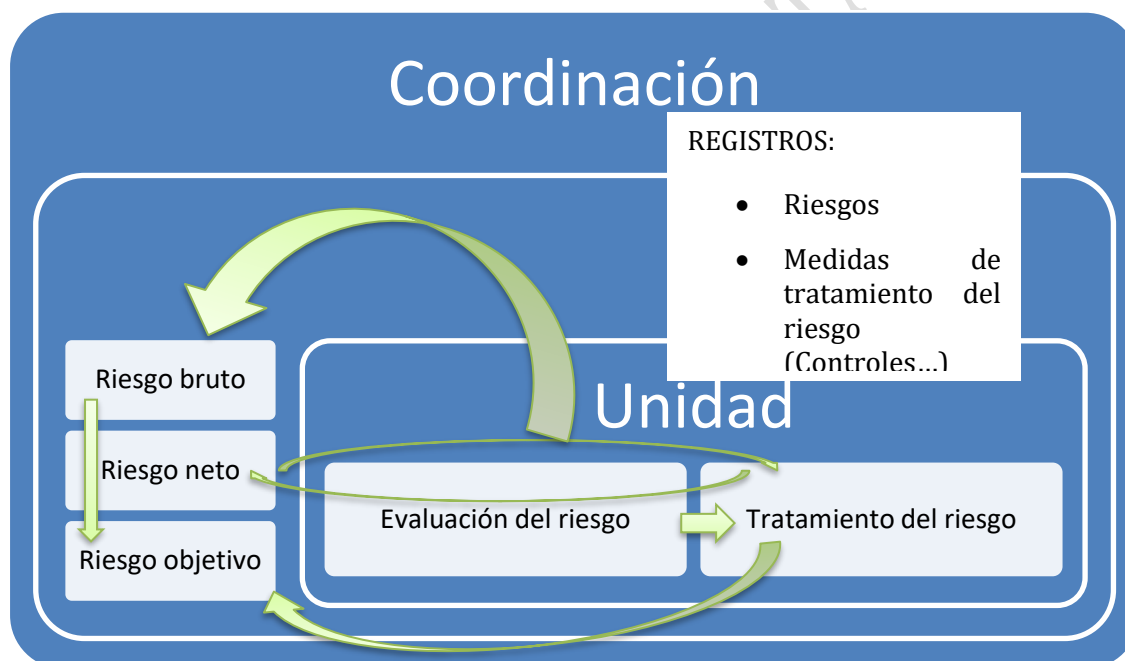
Por último, ha de tenerse en cuenta que, si bien la dirección tiene la responsabilidad primaria de crear y mantener un entorno de control que enfatice la integridad y asuma la responsabilidad de la gestión

de riesgos globalmente, también se requiere identificar las funciones y las responsabilidades de todos los participantes en el sistema y crear un equipo para evaluar los riesgos de integridad en toda la organización. La gestión de riesgos requiere la participación de una serie de actores, como, por ejemplo, los superiores inmediatos, los gestores de riesgos y los auditores internos (es decir, la primera, la segunda y la tercera línea de defensa, respectivamente). Todos ellos desempeñan un papel fundamental para garantizar la gestión de riesgos y el control interno.

### 4.3. MODELO PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

#### 4.3.1.ESQUEMA

El esquema de gestión de riesgos propuesto busca mantener la máxima simplicidad con el claro objetivo de que pueda ser aplicable por la AGE.



#### 4.3.2.FUENTES

El modelo para la gestión de riesgos que se propone busca la sencillez, para facilitar su uso y va a partir, básicamente, de las siguientes fuentes, sin perjuicio del uso de otros materiales y documentación que se citan:

- La norma UNE-ISO 31000, de marzo de 2018, sobre gestión de riesgos.
- 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.
- Matrices de riesgo diseñadas por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en su “Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia”.
- Los principios del Marco Integrado de Control Interno. Modelo COSO III.
- Las directrices de la “Guía para las normas del control interno del sector público” de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

## 4.4. PROCESO DE GESTIÓN DEL RIESGO

El proceso de gestión de riesgos implica la aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas a las actividades de comunicación y consulta, establecimiento del contexto y evaluación, tratamiento, seguimiento, revisión, registros e informes de los riesgos. Este proceso debiera ser una parte integral de la gestión y de la toma de decisiones y se debería integrar en la estructura, las operaciones y los procesos de la organización. Puede aplicarse a nivel estratégico, operacional, de programas o de proyectos y sirve para la gestionar eficazmente los riesgos de integridad pública y realizar las evaluaciones de riesgo.

Se resumen a continuación algunos aspectos generales definidos en la norma ISO 31000, que pueden verse detalladamente en el anexo 4.3.

### 4.4.1. COMUNICACIÓN Y CONSULTA

El propósito de la comunicación y consulta es apoyar a las partes interesadas pertinentes a comprender los riesgos, las bases con las que se toman decisiones y las razones por las que son necesarias acciones específicas. La comunicación busca promover la concienciación y la comprensión de los riesgos, mientras que la consulta implica obtener retroalimentación e información para apoyar la toma de decisiones.

### 4.4.2. ALCANCE, CONTEXTO Y CRITERIOS

El propósito del establecimiento del alcance, contexto y criterios es adaptar el proceso de la gestión de riesgos, para permitir una evaluación de riesgos efectiva y un tratamiento apropiado de los mismos.

### 4.4.3. EVALUACIÓN DEL RIESGO

“La evaluación del riesgo es el proceso general de identificación de riesgos, análisis de riesgos y valoración de riesgos” (ISO 31000:2018). Constituye un instrumento de apoyo para la planificación y el proceso de toma de decisiones, contribuyendo así a la consecución de los objetivos de la entidad.

#### 4.4.3.1. IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO

El propósito de la identificación del riesgo es encontrar, reconocer y describir los riesgos que pueden ayudar o impedir a una organización lograr sus objetivos (ISO).

Este proceso requiere un conocimiento detallado de la entidad, que permita la identificación de los riesgos, tanto si las fuentes están bajo su control como si no es así. Por tanto, debe abordarse de forma metódica para asegurar:

- a) La identificación de todas las actividades y procesos de la organización

Para la *Federation of European Risk Management Associations* (FERMA), las actividades, procesos y decisiones de las entidades pueden clasificarse en distintas categorías, que incluirían las siguientes:

- i. **Estratégicas:** Se refieren a los objetivos estratégicos a largo plazo. Pueden estar condicionadas por los riesgos políticos, los cambios legales, la reputación y los cambios en el entorno físico.
- ii. **Operacionales:** Se refieren a los problemas cotidianos a los que se enfrenta la administración para la consecución de sus objetivos estratégicos
- iii. **Financieras:** Se refieren a la gestión efectiva y al control del presupuesto
- iv. **Gestión del Conocimiento:** Se trata de la gestión efectiva y del control de los recursos del conocimiento, la producción, protección y comunicación de los mismos. Los factores externos pueden incluir el uso sin autorización o el abuso de la propiedad intelectual, los fallos en el

área de energía y la competencia tecnológica. Entre los factores internos se pueden incluir el mal funcionamiento de los sistemas o la pérdida de personal clave.

- v. Conformidad: Se refiere a temas como salud y seguridad, medioambiente, descripción comercial, protección del consumidor, protección de datos, prácticas de empleo.
  - b) La identificación de los factores de riesgo asociados a dichas actividades y procesos

Para identificar los factores de riesgo que afectan a cada uno de los procesos, se puede partir del conocimiento de los propios gestores, así como de diferentes fuentes de información tales como informes internos y externos, informes de auditoría, resoluciones judiciales, denuncias, experiencias similares de otras organizaciones, entrevistas y cuestionarios.

Respecto a los factores de riesgo que afectan a la ética e integridad de la Administración Pública, se pueden señalar los siguientes:

- i. Riesgo de conflicto de intereses: situación en la que una persona debe optar entre las responsabilidades de su puesto y sus propios intereses privados.
- ii. Riesgo de favoritismo: trato de favor que se da a una persona en perjuicio de otras que también lo merecían en la misma o mayor medida.
- iii. Riesgo de nepotismo: preferencia que se otorga a parientes para concesiones o empleos públicos.
- iv. Riesgo de soborno: oferta, promesa, aceptación o exigencia de un incentivo para realizar una acción ilícita o contraria a la ética.
- v. Riesgo de malversación: utilización deshonesto e ilícita de fondos y bienes públicos para fines de enriquecimiento personal.
- vi. Riesgo de fraude: engaño deliberado para obtener una ventaja indebida o ilícita.
- vii. Riesgo de colusión: acuerdo secreto entre partes que confabulan para engañar y defraudar y así obtener una ventaja económica ilícita.

- c) La identificación de los riesgos

El objetivo de la descripción e identificación de riesgos es mostrar los riesgos identificados de una forma estructurada, clara y precisa que permita la elaboración del mapa de riesgos de la organización.

En el siguiente cuadro se detalla la descripción del riesgo que realiza FERMA

Nombre del riesgo	Identificación del riesgo
Alcance del riesgo	Descripción cualitativa de los sucesos, su tamaño, tipo y número
Naturaleza del riesgo	Estratégico, operacional
Interesados	Interesados y sus expectativas
Cuantificación del riesgo	Importancia y probabilidad
Tolerancia al riesgo	Potencial de pérdida e impacto financiero del riesgo Probabilidad y tamaño de las pérdidas potenciales Objetivo del control del riesgo y nivel deseado de cobertura
Tratamiento del riesgo y mecanismos de control	Medios por los que se gestiona el riesgo actualmente Niveles de confianza en el control existente Identificación de protocolos de supervisión y revisión
Acción potencial de mejora	Recomendaciones para reducir riesgos
Política y estrategia para desarrollar	Identificación del responsable

#### 4.4.3.2. ANÁLISIS DEL RIESGO

Mediante el análisis del riesgo se determina la graduación del riesgo teniendo en cuenta su probabilidad de ocurrencia y la magnitud de las consecuencias, impacto, en caso de que llegue a producirse (riesgo = probabilidad de la amenaza x impacto).

**Probabilidad del riesgo:** Es la posibilidad de materialización del riesgo analizado.

Se trata de una probabilidad teórica puesto que el riesgo cero no existe. Por tanto, es necesario determinar dicha probabilidad a través de escalas cualitativas o cuantitativas, que cuenten con diversos escenarios.

**Impacto del riesgo:** Es el conjunto de consecuencias (tanto económicas, como reputacionales, operativas, etc.) que tendría para la organización el hecho de que el riesgo llegara a materializarse.

Al igual que la probabilidad, el impacto se determina por medio de escalas. Cada entidad, teniendo en cuenta su metodología y objetivos definirá la tipología, número y nomenclatura del impacto.

**Matriz de riesgos.** La matriz de riesgos muestra una escala de la gravedad de los riesgos teniendo en cuenta la probabilidad de ocurrencia y la gravedad de las posibles consecuencias. El resultado final del proceso será la priorización de los riesgos asignando a cada uno de ellos una categoría de probabilidad e impacto.

#### 4.4.3.3. VALORACIÓN DEL RIESGO

El propósito de la valoración del riesgo es apoyar a la toma de decisiones. La valoración del riesgo implica comparar los resultados del análisis del riesgo con los criterios del riesgo establecidos para determinar cuándo se requiere una acción adicional. Esto puede conducir a una decisión de:

- No hacer nada más.
- Considerar opciones para el tratamiento del riesgo.
- Realizar un análisis adicional para comprender mejor el riesgo.
- Mantener los controles existentes.
- Reconsiderar los objetivos.

Las decisiones deberían tener en cuenta un contexto más amplio y las consecuencias reales y percibidas por las partes interesadas externas e internas.

Los resultados de la valoración del riesgo se deberían registrar, comunicar y luego validar a los niveles apropiados de la organización.

#### 4.4.4. TRATAMIENTO DEL RIESGO

Después de identificar y evaluar los riesgos, el siguiente paso es determinar si se debe responder y cómo hacerlo. Esta etapa implica la evaluación de los resultados del análisis de riesgos con respecto a criterios de riesgo específicos (es decir, las tolerancias) y luego perfeccionar la estrategia de la organización para mitigar los riesgos. Los criterios de riesgo refieren al nivel de riesgo que una organización está dispuesta a aceptar. Las tolerancias son criterios que actúan como umbrales para facilitar la toma de decisiones y asegurar que los controles sean eficaces y proporcionados.

Estos criterios deben determinarse de antemano por la alta dirección antes de realizar las evaluaciones de los riesgos y deben estar en consonancia con las políticas, los reglamentos y los objetivos de la organización.



Identificar y actuar sobre todos los riesgos es poco realista. Los criterios de riesgo ayudan a la alta dirección a decidir si aceptan, evitan, reducen o comparten el riesgo. Si las medidas de control son eficaces para mantener el riesgo por debajo o en el umbral establecido por los criterios de riesgo, entonces la aceptación del riesgo residual podría ser la medida más eficaz y eficiente en función de los recursos. Si se determina que las actividades de control no logran atenuar los riesgos hasta el nivel aceptable, los administradores deberán evitar, reducir o compartir el riesgo.

Evitar el riesgo implica el cese de la política o de las operaciones vinculadas a él. Algunos riesgos son inevitables. La reducción de esos riesgos implica la adaptación de los procedimientos y las actividades de control para disminuir su probabilidad y su impacto. Por último, compartir el riesgo es más común en el contexto empresarial, pero también puede ocurrir en el sector público. Normalmente, implica la adopción de alguna medida para transferir el riesgo a un tercero, como una compañía de seguros.

El objetivo del tratamiento del riesgo es seleccionar y poner en marcha opciones para abordar el riesgo.

Por tanto, el tratamiento del riesgo implica la selección y el acuerdo para aplicar una o varias opciones para reducir la probabilidad de que los riesgos ocurran, los efectos de los riesgos, o ambas cosas, así como la implantación de estas opciones.

A continuación de esto, sigue un proceso crítico de reapreciación del nuevo nivel de riesgo, con la intención de determinar su tolerancia con respecto a los criterios previamente establecidos, para decidir si se requiere tratamiento adicional.

El tratamiento del riesgo implica un proceso iterativo de:

- Formulación y selección de opciones para el tratamiento del riesgo.
- Planificación y puesta en marcha del tratamiento del riesgo.
- Evaluación de la eficacia de ese tratamiento;
- Decisión acerca de si el riesgo residual es aceptable y, si no es aceptable, efectuar tratamiento adicional.

Los controles son medidas implementadas por las organizaciones para modificar los riesgos que posibilitan el logro de los objetivos. Los controles pueden modificar el riesgo mediante el cambio de cualquier fuente de incertidumbre (por ejemplo, haciendo más o menos posible que algo ocurra) o cambiando el rango de consecuencias posibles y dónde pueden ocurrir.

#### **4.4.4.1. SELECCIÓN DE LAS OPCIONES PARA EL TRATAMIENTO DEL RIESGO**

La selección de las opciones más apropiadas para el tratamiento del riesgo implica hacer un balance entre los beneficios potenciales, derivados del logro de los objetivos contra costes, esfuerzo o desventajas de la puesta en marcha.

Las opciones de tratamiento del riesgo no necesariamente son mutuamente excluyentes o apropiadas en todas las circunstancias. Las opciones para tratar el riesgo pueden implicar una o más de las siguientes:

- Evitar el riesgo decidiendo no iniciar o continuar con la actividad que genera el riesgo.
- Aceptar o aumentar el riesgo en busca de una oportunidad.
- Eliminar la fuente de riesgo.
- Modificar la probabilidad.
- Modificar las consecuencias
- Compartir el riesgo (por ejemplo: a través de contratos de seguros).



La justificación para el tratamiento del riesgo es más amplia que las simples consideraciones económicas y debería tener en cuenta todas las obligaciones de la organización, los compromisos voluntarios y los puntos de vista de las partes interesadas. La selección de las opciones para el tratamiento del riesgo debería realizarse de acuerdo con los objetivos de la organización, los criterios del riesgo y los recursos disponibles.

Al seleccionar opciones para el tratamiento del riesgo, la organización debería considerar el involucrar potencialmente a las partes interesadas y los medios más apropiados para comunicarse con ellas y consultarlas.

El tratamiento del riesgo a su vez puede introducir nuevos riesgos que necesiten gestionarse.

Si no hay opciones disponibles para el tratamiento o si las opciones para el tratamiento no modifican suficientemente el riesgo, éste se debería registrar y mantener en continua revisión.

Las personas que toman decisiones y otras partes interesadas deberían ser conscientes de la naturaleza y el nivel del riesgo residual después del tratamiento del riesgo. El riesgo residual se debería documentar y ser objeto de seguimiento, revisión y, cuando sea apropiado, de tratamiento adicional.

#### 4.4.4.2. PREPARACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LOS PLANES DE TRATAMIENTO DEL RIESGO

El propósito de los planes de tratamiento del riesgo es especificar la manera en la que se pondrán en marcha las opciones elegidas para el tratamiento, de manera tal que los involucrados comprendan las disposiciones, y que pueda realizarse el seguimiento del avance respecto de lo planificado.

Los planes de tratamiento deberían integrarse en los planes y procesos de la gestión de la organización, en consulta con las partes interesadas apropiadas. La información proporcionada en el plan del tratamiento debería incluir:

- El fundamento de la selección de las opciones para el tratamiento, incluyendo los beneficios esperados.
- Las personas que rinden cuentas y aquellas responsables de la aprobación y puesta en marcha del plan.
- Las acciones propuestas.
- Los recursos necesarios.
- Las medidas del desempeño.
- Las restricciones.
- Los informes y seguimiento requeridos.
- Los plazos previstos para la realización y la finalización de las acciones.

Hay que determinar quién se responsabiliza de cada medida establecida, además de cuándo y cómo se tienen que llevar a cabo o preparar.

Habría que seleccionar e implantar medidas que permitan actuar contra cada factor de riesgo y reducir, así, la probabilidad de los riesgos, así como medidas para reducir la gravedad de los efectos de los riesgos.

En los planes de tratamiento del riesgo habrá que:

- Determinar las medidas a implantar.

- Asignar a una persona responsable para cada medida, que será la encargada de su implantación y seguimiento, o de definirla y establecer las alertas que indicarán que hay que ponerla en marcha.
- Hacer una previsión de los recursos necesarios para su puesta en marcha.
- Establecer una fecha límite de esta puesta en marcha o para disponer los procesos, protocolos o herramientas necesarias para su puesta en marcha.
- Definir la forma y periodicidad del seguimiento en cada caso.

---

#### 4.4.5. SEGUIMIENTO Y REVISIÓN

---

##### 4.4.5.1. CONSIDERACIONES GENERALES

---

El seguimiento y la revisión son dos actividades diferenciadas cuyo propósito es asegurar y mejorar la calidad y la eficacia del diseño, la puesta en marcha y los resultados del proceso:

El seguimiento considera la vigilancia rutinaria del desempeño real y su comparación con el desempeño requerido o esperado. Involucra la comprobación o investigación, la supervisión, la observación continua.

La revisión involucra la comprobación periódica o de improviso, para detectar cambios en el ambiente, en las prácticas de la industria o en las prácticas de la organización. Esta actividad se lleva a cabo para determinar la idoneidad, adecuación y eficacia del marco de trabajo y el proceso para lograr los objetivos establecidos. Las revisiones deberían considerar las salidas de las actividades de seguimiento.

El seguimiento y la revisión están dirigidos a aportar seguridad razonable de que los riesgos se gestionan adecuadamente, a identificar deficiencias en la gestión del riesgo, a identificar oportunidades de mejora de la gestión de los riesgos y a determinar si han ocurrido cambios que requieren ajuste o actualización del marco de trabajo o de algún aspecto del proceso. Ambos son necesarios para asegurar que la organización mantiene una comprensión actualizada de sus riesgos en relación con sus criterios de riesgo, en coherencia con su actitud de riesgo. Ambos requieren un enfoque sistemático integral a los sistemas de gestión generales de la organización.

Los riesgos, sus controles y tratamientos subyacentes se pueden modificar con el tiempo, y los responsables de la gestión del riesgo necesitan ser conscientes de las implicaciones de estos cambios. Los fallos en los tratamientos pueden conducir a que el riesgo sea inaceptable.

El seguimiento continuo y la revisión periódica del proceso de la gestión del riesgo y sus resultados debería ser una parte planificada del proceso de la gestión del riesgo, con responsabilidades claramente definidas.

El seguimiento y la revisión deberían tener lugar en todas etapas del proceso. El seguimiento y la revisión incluyen planificar, recopilar y analizar información, registrar resultados y proporcionar retroalimentación.

La responsabilidad general de las actividades de seguimiento y revisión reside en el órgano de supervisión y en la alta dirección, no en los proveedores de aseguramiento, por ejemplo, la auditoría interna.

Los resultados del seguimiento y la revisión deberían incorporarse a todas las actividades de la gestión del desempeño, de medición y de informe de la organización.

---

##### 4.4.5.2. SEGUIMIENTO

---

El objetivo de realizar un seguimiento periódico será valorar la efectividad de todas las medidas preventivas, así como identificar nuevos riesgos que haya que analizar, evaluar y tratar. Igualmente,

el seguimiento también deberá prever la revisión y actualización, si conviene, de las medidas contingentes, así como de las alertas previamente definidas.

Los enfoques típicos para el seguimiento incluyen los siguientes:

- Los coordinadores de integridad institucional<sup>8</sup> pueden analizar el ambiente para supervisar los cambios de contexto. La frecuencia de esta revisión dependerá del nivel de riesgo y de la dinámica de los cambios en el contexto. El dueño del riesgo compara los factores internos o externos pertinentes contra la declaración del contexto para determinar si ha ocurrido un cambio importante. Esto puede involucrar la comunicación y consulta periódica con las partes involucradas para determinar si sus puntos de vista y objetivos han cambiado.
- Los coordinadores de integridad institucional también deberían supervisar los planes de tratamiento de riesgos para determinar las acciones oportunas y responder a cambios en el ambiente.
- Los coordinadores de integridad institucional son responsables del seguimiento de los controles asignados a ellos, que pueden involucrar la comprobación periódica o el seguimiento continuo.

El seguimiento debería ser parte integral de la gestión. Los riesgos y controles se deberían asignar a sus dueños, quienes son responsables de su seguimiento. Esta responsabilidad se debería registrar en las descripciones de puesto o de cargo.

La forma en que la alta dirección reacciona a los resultados del programa de seguimiento puede afectar el comportamiento de los empleados, y es importante que la alta dirección actúe dando ejemplo como modelo a seguir.

#### 4.4.5.3. REVISIÓN

La alta dirección debería llevar a cabo periódicamente la revisión de procesos, sistemas y actividades para asegurar que no hayan surgido nuevos riesgos y que los controles y tratamiento de riesgos continúen siendo idóneos y eficaces. Estas revisiones se deberían programar.

Para estas revisiones se pueden usar las mismas técnicas que para el seguimiento regular, pero si las realiza alguien que no está involucrado directamente en la operación de los procesos, pueden proporcionar un análisis más objetivo. La frecuencia de la revisión se puede ver influenciada por el nivel de riesgo, el ciclo de planificación del negocio, la dinámica en el ambiente, el contexto o por el acuerdo con el organismo de gobierno que es responsable de supervisar los riesgos y la gestión de éstos.

Cuando se planifican cambios organizacionales o se detectan cambios externos, puede haber cambios en el ambiente externo o interno, o las partes involucradas y sus puntos de vista; el contexto de gestión del riesgo, los objetivos de la organización y sus criterios de riesgo; los riesgos y sus diferentes niveles; la necesidad de tratamientos para los riesgos; el efecto y la eficacia de los controles.

Por esta razón, es esencial que las organizaciones revisen sus riesgos, sus tratamientos y controles para los riesgos, cuando desarrollan o actualizan planes de negocio o planes estratégicos. Debido a que los planes de negocio y los planes estratégicos pueden crear o actualizar los objetivos de una organización, es de gran valor usar el proceso de evaluación del riesgo para enfatizar en llevar a cabo pruebas a los borradores de los planes, con el fin de asegurar que los objetivos propuestos se pueden lograr, y también para definir la medida de tratamiento de riesgos requerida para asegurar resultados

<sup>8</sup> Ver 5.3.2

satisfactorios. Quiénes llevan a cabo procesos de gestión del riesgo también deberían revisar regularmente sus experiencias y resultados para identificar oportunidades de mejora.

Como parte del proceso de gestión del riesgo, los riesgos y los controles se deberían monitorizar y revisar de manera regular, con objeto de verificar que:

- Las hipótesis establecidas en relación con los riesgos continúan siendo válidas.
- Las hipótesis en que se ha basado la apreciación del riesgo, incluyendo los contextos externo e interno, continúan siendo válidas.
- Si se han logrado los resultados previstos.
- Los resultados de la apreciación del riesgo están en línea con la experiencia real.
- Las técnicas de apreciación del riesgo se han aplicado adecuadamente.
- Los tratamientos del riesgo son eficaces.

Las revisiones deberían incluir el examen del marco de trabajo, los procesos, los propios riesgos y los cambios en el ambiente.

Los resultados de este paso se retroalimentarán en el contexto y en otras funciones, de manera que se puedan identificar los nuevos riesgos, se puedan descubrir los riesgos existentes, y se pueda registrar el estado de ejecución del marco de trabajo, para mejora.

Si se encuentran problemas, la organización debería considerar cómo sucedieron y por qué no se detectaron antes.

---

#### 4.4.6. REGISTROS E INFORMES

---

El proceso de la gestión del riesgo y sus resultados se deberían documentar e informar a través de los mecanismos apropiados. El registro e informe pretenden:

- Comunicar las actividades de la gestión del riesgo y sus resultados a la organización.
- Proporcionar información para la toma de decisiones.
- Mejorar las actividades de la gestión del riesgo.

El informe es una parte integral de la gobernanza de la organización y debería mejorar la calidad del diálogo con las partes interesadas, y apoyar a la alta dirección y a los órganos de supervisión a cumplir sus responsabilidades.

Los factores para considerar en el informe incluyen, pero no se limitan a:

- Las diferentes partes interesadas, sus necesidades y requisitos específicos de información.
- El coste, la frecuencia y los tiempos del informe.
- El método del informe.
- La pertinencia de la información con respecto a los objetivos de la organización y la toma de decisiones.
- Informar del proceso de revisión

El informe debería aportar información a la alta dirección, a los coordinadores de integridad institucional y a las partes interesadas acerca de si los riesgos de la organización están dentro de sus criterios de riesgo, o si cuenta con planes creíbles de tratamiento de riesgos que finalmente conducirán este resultado. Adicionalmente, puede aportar información acerca de riesgos nuevos y emergentes.

Se deberían establecer procesos para asegurar que las recomendaciones sean consideradas activamente por la dirección de la organización, y las respuestas acordadas se ejecuten. Las acciones en respuesta a las revisiones se deberían informar a los coordinadores de integridad institucional y supervisar rutinariamente hasta su puesta en marcha.

DOCUMENTO PARA CONSULTA - ENE. 2023

## 4.5. DOCUMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGO

### 4.5.1. IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS: CATÁLOGOS

El autodiagnóstico de riesgos es la piedra angular del sistema preventivo, mediante cuestionarios y una estructura de desglose de riesgos.

Resultan conveniente la existencia de un catálogo que contenga los principales riesgos como base de este.

El autodiagnóstico podrá considerar las contingencias de la organización (sentencias judiciales desfavorables o pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad patrimonial, recursos, resultados de auditorías previas e informes de control e información obtenida de diversas fuentes, tales como los canales de denuncias en el caso de que ya existan).

En primer lugar, se identificarán las áreas de riesgos, a partir de información ya existente o directamente a través de entrevistas y talleres, cuestionarios y encuestas. La Orden HFP/1030/2021 contiene como medidas preventivas del fraude y de la corrupción la implantación de mecanismos adecuados de evaluación del riesgo para todas las medidas gestionadas, dejando evidencia, en busca de las partes del proceso más susceptibles de sufrir fraude, y controlarlas especialmente, sobre la siguiente base:

- Identificación de medidas que son más susceptibles del fraude, como pueden ser aquellas con alta intensidad, alto presupuesto, muchos requisitos a justificar por el solicitante, controles complejos, etc.
- Identificación de posibles conflictos de intereses.
- Resultados de trabajos previos de auditorías internas.
- Resultados de auditorías del Tribunal de Cuentas.
- Resultados de auditorías de la Comisión Europea o del Tribunal de Cuentas Europeo, en su caso.
- Casos de fraude detectados con anterioridad.

En el informe sobre integridad pública en la Administración General del Estado de junio de 2021 se identifican como áreas de riesgo en las administraciones públicas las de contratación, subvenciones, gestión económica y recursos humanos, y deja abierta la posibilidad de que los departamentos puedan identificar otras diferentes en su ámbito, si bien se pueden añadir:

- Gestión económica y presupuestaria, tesorería, recursos financieros, presupuestos. Todos aquellos servicios cuya prestación genera una obligación de pago para las dependencias y entidades.
- Contratación, encargos, convenios, subvenciones, etc., en materia de obra pública, o todas aquellas áreas relacionadas con la creación, mantenimiento o destrucción de construcciones.
- Recursos humanos. Están relacionados con el reclutamiento, capacitación y pago de salario del personal.
- Recursos materiales Consisten en la administración y distribución de bienes, insumos y servicios, así como en el manejo de almacenes a nivel general.
- Tecnologías de información. Relacionadas con la transformación digital y la inclusión de tecnologías en la actividad de la AGE, citándose así la inteligencia artificial, *blockchain*, aplicaciones sobre base de protocolo 5G, etc.
- Creación y corrección normativa
- Permisos, concesiones y autorizaciones

- Procedimientos sancionadores
- Transparencia. Son acciones enfocadas en permitir y garantizar el acceso a la información pública.
- Inspección y auditoría. Consisten en actividades independientes, objetivas y sistemáticas que tienen el propósito de evaluar la actuación y el resultado de las entidades y todas aquellas series de acciones encaminadas a proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos y metas de la institución

A partir de una lista de riesgos exhaustiva pero genérica, cada organización debe tener como objetivo seleccionar su propia lista. Este paso se realiza a menudo en el contexto de un ejercicio de reflexión que involucra a miembros clave del equipo de toda la organización (TI, Planificación Estratégica, Operaciones, Departamento Legal, Recursos Humanos y Seguridad). Esto no sólo conduce a que se compile una lista completa, sino que también ayuda a la hora de apoyar el ejercicio. La "lista de riesgo" final, entonces debe comprobar la coherencia con la organización y los procesos de gestión de riesgos previstos<sup>9</sup>.

#### 4.5.2. ANÁLISIS DE RIESGOS: MAPA DE RIESGOS

El siguiente paso en la detección de riesgos es la evaluación de los riesgos derivados de diversas situaciones. Esto implica:

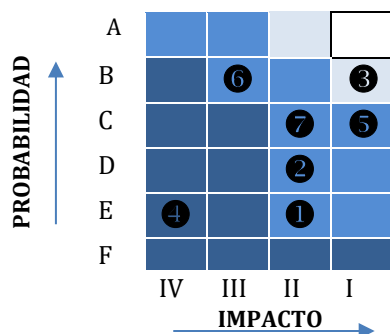
- Estimar la frecuencia de los riesgos.
- Estimar la posible gravedad de los riesgos, por ejemplo, bajo, medio y alto.
- Tomar en cuenta los factores de contrapeso para limitar la frecuencia o la gravedad de los riesgos y comprender los posibles procesos de control.

Para esto existen diferentes herramientas.

El mapa de riesgos es una herramienta de visualización de datos para comunicar los riesgos específicos que enfrenta una organización. El objetivo de un mapa de riesgos es mejorar la comprensión de una administración de su perfil de riesgo, y pedir aclaraciones sobre la naturaleza y el impacto de los riesgos. Los mapas de riesgo pueden ser herramientas útiles para explicar y comunicar diversos riesgos para la alta dirección y los empleados.

Hay una gran variedad de representaciones de los mapas de riesgo.

- a) Pueden, por ejemplo, ser presentados como una matriz. Por ejemplo, se puede trazar la probabilidad de que ocurra un riesgo en el eje y, mientras que el impacto del mismo riesgo se representa en el eje x



<sup>9</sup> Anexo 4.4



El “Instrumento de autoevaluación para la identificación y cobertura del riesgo” (Matriz de Riesgos) se centra en la identificación de los riesgos potenciales con impacto significativo, así como en la definición de mecanismos (indicadores de riesgo, controles y acciones) que permiten su gestión, seguimiento y mitigación.

La matriz de riesgos identifica una batería de riesgos que se asocian a cada uno de los instrumentos de gestión que pueden ser utilizados durante la ejecución de las actuaciones.

La matriz de riesgos puede componerse de dos instrumentos de autoevaluación de riesgos, iterativos, que se retroalimentan, y cuya utilización dependerá del momento en el que se realice la evaluación y de los agentes intervinientes: la matriz *ex ante* y la matriz *ex post*.

La matriz *ex ante* es un instrumento de carácter informador cuyo objetivo es medir, a través de un cuestionario de autoevaluación, la exposición teórica al riesgo de los métodos de gestión en virtud del histórico y de la experiencia previa de la entidad y de los procedimientos implantados a partir de los sistemas de gestión y control. En este sentido, permite determinar la probabilidad de suceso de los riesgos de una entidad y señalar los controles puestos en marcha por dicha entidad para mitigar el riesgo.

La matriz *ex post* es un instrumento que permite medir el nivel de materialización del riesgo por método de gestión. Presenta una estructura paralela a la matriz *ex ante*, es decir, incluye los mismos riesgos y banderas asociados a cada método de gestión que ya han sido evaluados previamente.

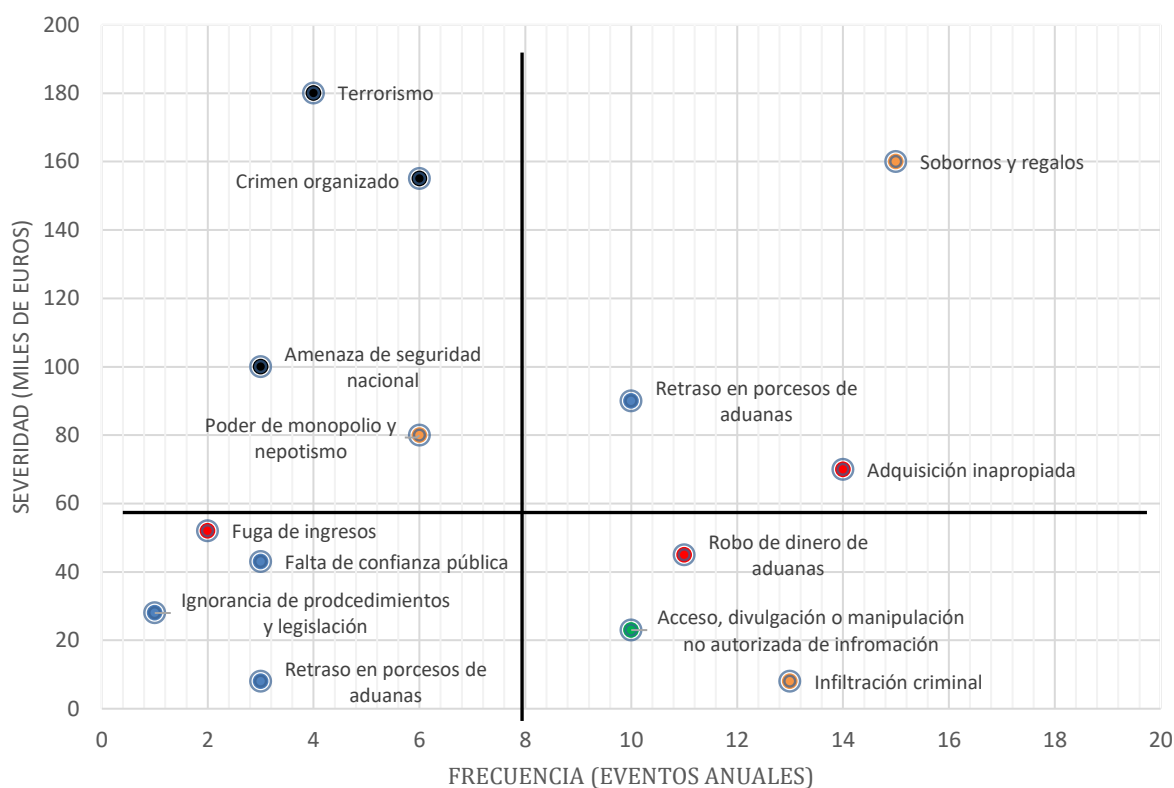
La principal referencia en lo que respecta a matrices de riesgos, la constituye la propuesta por la Comisión en sus Orientaciones para la Evaluación del riesgo de fraude (EGESIF 14-0021), a partir de la cual se han elaborado las siguientes:

- Instrumento de autoevaluación para la identificación y cobertura del riesgo (Matriz de riesgos) [Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE)] 50.
- Herramienta de la Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

b) Los mapas de riesgo también se pueden ilustrar con un mapa de calor, usando colores para ilustrar el nivel de riesgos al que las sucursales individuales están expuestas.

Probabilidad	Casi seguro (5)	Medio (5)	Medio (10)	Alto (15)	Extremo (20)	Extremo (25)
	Frecuente (4)	Bajo (4)	Medio (8)	Alto (12)	Alto (16)	Extremo (20)
	Posible (3)	Bajo (3)	Medio (6)	Medio (9)	Alto (12)	Alto (15)
	Improbable (2)	Bajo (2)	Bajo (4)	Medio (6)	Medio (8)	Medio (10)
	Remoto (1)	Bajo (1)	Bajo (2)	Bajo (3)	Bajo (4)	Medio (5)
		Insignificante (1)	Menor (2)	Moderada (3)	Mayor (4)	Severa (5)
Consecuencias						

c) Otras representaciones pueden ayudar a visualizar cómo se agrupan los riesgos y comprender la relación que existe entre los riesgos. Por ejemplo, los riesgos se muestran en una cuadrícula de gravedad y frecuencia después de que se evaluó cada riesgo. Esta tabla se utiliza para priorizar los riesgos en toda la organización. Otro mapa podría mostrar la reducción del riesgo después de que se adopta una gestión del riesgo.



- Riesgos de amenaza
- Riesgos financieros
- Riesgo empresarial
- Riesgo operacional

Esta figura representa un ejemplo de un mapa de riesgo integral para una administración que examina la dinámica de la frecuencia y la gravedad que se refieren a cada riesgo. Mediante la asignación de probabilidad de ocurrencia contra la estimación de la magnitud futura de la posible pérdida, los administradores de riesgo pueden formar la base sobre la que una administración puede concentrarse en zonas de riesgo que tienen necesidad de acción. Por lo tanto, se pueden tomar las acciones posibles - incluyendo la cobertura de riesgos, control de riesgos y seguros. El mapa de riesgo incluye el trazado de puntos de intersección entre las medidas de frecuencia (en un eje x) y la gravedad (en un eje y). Cada punto representa la relación entre la frecuencia de la exposición y la severidad de la exposición para cada riesgo medido.

Por su amplia difusión y utilización en la AGE en el contexto del PRTR, se han elegido las matrices del SNCA como modelo para el sistema de integridad de la AGE<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Tal y como se ha mencionado anteriormente, en el marco del Ministerio de Hacienda y Función Pública, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude SNCA ha elaborado una Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia de febrero de 2022, que recoge una matriz de riesgos y un sistema de banderas rojas. A título orientativo y como elemento de ayuda para la

Con el fin de facilitar el trabajo del equipo de evaluación de riesgos, en la citada herramienta se han definido algunos riesgos (R) que aparecen clasificados en función de que la ejecución de los fondos procedentes del Mecanismo se haya realizado a través de subvenciones (S: S.R), contratos (C: C.R), convenios (CV: CV.R) o encargos a medios propio (MP: MP. R). Para cada uno de los métodos de gestión señalados se presenta una portada en la que se recogen, a modo de resumen, los distintos riesgos y su descripción completa, detallándose después cada riesgo en su hoja correspondiente junto a un listado de posibles indicadores de riesgo y de controles propuestos de forma orientativa para cada uno de ellos. En el caso de que la entidad identifique un riesgo que no conste previamente, este nuevo riesgo deberá ser incluido en la matriz en formato de archivo Excel, añadiendo en la portada del correspondiente método de gestión una fila y una hoja específica para cada nuevo riesgo siguiendo la metodología establecida en esta Guía. De la misma manera, tanto los indicadores como los controles predefinidos en la herramienta para cada tipo de riesgo son solo ejemplos, y el equipo de evaluación puede eliminarlos si no existen, modificarlos o añadir filas si hay otros indicadores o controles en marcha para combatir los riesgos identificados.

Los pasos fundamentales para el uso de la herramienta, que se detallan a continuación, son:

- La estimación cuantitativa del riesgo de que se produzca un tipo de fraude, corrupción, conflicto de interés o doble financiación determinado, basada en la valoración de su probabilidad y de su impacto (riesgo bruto).
- La valoración de la eficacia de los controles que tiene actualmente la entidad en marcha para paliar el riesgo bruto.
- La valoración del riesgo neto, tras tener en cuenta la efectividad y el efecto de los controles que pueda haber en marcha (es decir, la situación tal como es en el momento de la evaluación).
- La valoración del efecto sobre el riesgo neto que pueden tener los controles atenuantes que se planee establecer.
- Valoración del riesgo objetivo, es decir, del nivel de riesgo que se considera admisible tras la puesta en marcha de controles efectivos.

La herramienta de evaluación tiene un carácter semafórico, clasificando cada riesgo en aceptable (verde), significativo (amarillo) o grave (rojo), y el equipo de evaluación debe rellenar únicamente las casillas en gris.

Como punto de partida y de forma meramente orientativa, a cada riesgo expuesto en la matriz le han sido asociados uno o varios indicadores de riesgo a efectos de facilitar la supervisión del nivel de riesgo identificado y el funcionamiento de los controles. Por indicador de riesgo se entiende aquel hecho que revela información cualitativa o cuantitativa formada por uno o varios datos basados en hechos, opiniones o medidas, constituyéndose en indicadores o señales de alarma de la posibilidad de que exista el riesgo. El punto de partida, conforme al planteamiento en tres etapas de análisis del

---

evaluación de riesgos prevista en los planes de medidas antifraude en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se ofrece la herramienta o matriz de riesgo entendida como un instrumento de carácter informador cuyo objetivo es facilitar la evaluación de la probabilidad e impacto de determinados riesgos en los métodos de gestión más comunes aplicados en ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (subvenciones, contratación, convenios y encargos a medios propios), sin perjuicio de que puedan existir otros tipos de gestión y de que la herramienta pueda adaptarse teniendo en cuenta las características de cada entidad y los procedimientos implementados como consecuencia de los sistemas de control interno de gestión o de nivel 1 existentes.

riesgo (identificación, análisis y valoración) es la identificación, que se detalla en la descripción del riesgo en cinco aspectos;

CATEGORÍA	ASPECTOS	OBSERVACIONES
<b>DESCRIPCIÓN DEL RIESGO</b>	Referencia del riesgo (Ref. del riesgo)	Se trata de una clave identificativa única
	Denominación del riesgo	
	Descripción del riesgo	
	¿A quién afecta este riesgo? (Entidad decisora (ED) / Entidad ejecutora (EE) / Beneficiarios (BF) / Contratistas (C) / Terceros (T)...) )	
	¿Es el riesgo interno, externo o resultado de una colusión?	

La unidad efectúa el análisis y la valoración del riesgo al evaluar conforme a tablas de intensidades la probabilidad y el impacto del riesgo identificado

CATEGORÍA	ASPECTOS	OBSERVACIONES
<b>RIESGO BRUTO</b>	Impacto del riesgo BRUTO	Daño o perjuicio causado por la ocurrencia del siniestro (materialización del riesgo): 4 Impacto grave 3 Impacto significativo 2 Impacto medio 1 Impacto limitado
	Probabilidad del riesgo BRUTO	Probabilidad de ocurrencia del siniestro (materialización del riesgo): 1 Va a ocurrir en muy pocos casos 2 Puede ocurrir alguna vez 3 Es probable que ocurra 4 Va a ocurrir con frecuencia
	Puntuación del riesgo BRUTO	Definición convencional de riesgo como producto de probabilidad por impacto (medidos conforme a las tablas de intensidades): {1,2,3,4,6,8,9,12,16}

Una vez realizada la evaluación del riesgo se pasa a la fase de tratamiento que empieza por la valoración de los controles previstos o existentes, conforme a tablas de valoración.

CATEGORÍA	ASPECTOS	OBSERVACIONES
<b>CONTROLES EXISTENTES</b>	Ref. Control	Se trata de una clave identificativa única
	Descripción del control	
	¿Hay constancia de la implementación del control?	Respuesta si/no
	¿Qué grado de confianza merece la eficacia de este control?	Respuesta: Alta / Media / Baja
	Efecto combinado de los controles sobre el IMPACTO del riesgo BRUTO, teniendo en cuenta los niveles de confianza	Respuesta: bajada del nivel del impacto que supone el control (-1,-2,-3,-4)
	Efecto combinado de los controles sobre la PROBABILIDAD del riesgo BRUTO, teniendo en cuenta los niveles de confianza	Respuesta: bajada de la probabilidad que supone el control (-1,-2,-3,-4)

La valoración de los riesgos brutos minorados por los efectos de los controles establecidos da lugar al riesgo neto. Sus valores son calculados automáticamente en virtud del riesgo bruto y los controles.

CATEGORÍA	ASPECTOS	OBSERVACIONES
<b>RIESGO NETO</b>	Impacto del riesgo NETO	Daño o perjuicio causado por la ocurrencia del siniestro (materialización del riesgo): 4 Impacto grave 3 Impacto significativo 2 Impacto medio 1 Impacto limitado
	Probabilidad del riesgo NETO	Probabilidad de ocurrencia del siniestro (materialización del riesgo): 1 Va a ocurrir en muy pocos casos 2 Puede ocurrir alguna vez 3 Es probable que ocurra 4 Va a ocurrir con frecuencia
	Puntuación del riesgo BRUTO	Definición convencional de riesgo como producto de probabilidad por impacto (medidos conforme a las tablas de intensidades): {1,2,3,4,6,8,9,12,16}

CATEGORÍA	ASPECTOS		OBSERVACIONES
<b>RESULTADO DE LA AUTOEVALUACIÓN</b>	COEFICIENTE RIESGO NETO	TOTAL	Riesgo resultante de la aplicación de las minoraciones debidas a las valoraciones dadas a los controles.
	COEFICIENTE RIESGO OBJETIVO	TOTAL	El riesgo objetivo es el nivel de riesgo tolerado o deseado. Cuando el riesgo neto supera el umbral del riesgo objetivo, será preciso establecer planes de acción (en general nuevos controles) que permitan alcanzarlo)

Cuando se establece un plan de acción han de fijarse los datos que permitan su seguimiento y valorar el efecto que las nuevas acciones tendrán sobre el riesgo para conseguir el riesgo objetivo.

CATEGORÍA	ASPECTOS		OBSERVACIONES
<b>PLAN DE ACCIÓN</b>	Nuevo control previsto		
	Persona/unidad responsable		
	Plazo de aplicación		
	Efecto combinado de los nuevos controles previstos sobre el IMPACTO del riesgo NETO		Respuesta: bajada del nivel del impacto que supone el control (-1,-2,-3,-4)
	Efecto combinado de los nuevos controles previstos sobre la PROBABILIDAD del riesgo NETO		Respuesta: bajada de la probabilidad que supone el control (-1,-2,-3,-4)

La valoración de los riesgos netos minorados por los efectos del plan de acción da lugar al valor del riesgo objetivo. Sus valores son calculados automáticamente en virtud del riesgo neto y el plan de acción.

CATEGORÍA	ASPECTOS	OBSERVACIONES
<b>RIESGO OBJETIVO</b>	Impacto del riesgo OBJETIVO	Daño o perjuicio causado por la ocurrencia del siniestro (materialización del riesgo): 4 Impacto grave 3 Impacto significativo 2 Impacto medio 1 Impacto limitado

CATEGORÍA	ASPECTOS	OBSERVACIONES
	Probabilidad del riesgo OBJETIVO	Probabilidad de ocurrencia del siniestro (materialización del riesgo): 1 Va a ocurrir en muy pocos casos 2 Puede ocurrir alguna vez 3 Es probable que ocurra 4 Va a ocurrir con frecuencia
	Puntuación del riesgo OBJETIVO	Definición convencional de riesgo como producto de probabilidad por impacto (medidos conforme a las tablas de intensidades): {1,2,3,4,6,8,9,12,16}

La eficacia de la gestión del riesgo dependerá de su integración en la gobernanza de la organización, incluyendo la toma de decisiones. Esto requiere la implicación de las partes interesadas, particularmente de la alta dirección.

Estas matrices se refieren a los sectores de la contratación, encargos, subvenciones y convenios.

Para el resto de las áreas de riesgos debería adaptarse la metodología empleada identificando los riesgos propios de cada sector.

La existencia de catálogos de riesgos predefinidos puede facilitar la tarea inicial de evaluación del riesgo facilitando la identificación de riesgos propios a través de la búsqueda en el catálogo.

Por otra parte, la recomendación, que más adelante se hace, de mantener registros tanto de los riesgos detectados y gestionados como de su posible materialización en un siniestro pueden servir de base a las revisiones ulteriores de los riesgos al poder modificar la probabilidad, en su caso, por las frecuencias registradas y los impactos, en su caso, por los perjuicios o daños efectivamente sufridos.

Los mapas de riesgo constituyen una herramienta valiosa de documentación de un sistema de gestión de riesgos pues representan las dos dimensiones del riesgo y permiten ver gráficamente su evolución antes de y después la aplicación de las actuaciones de tratamiento (controles, etc.).

#### 4.5.3. ANÁLISIS DE RIESGO: BANDERAS ROJAS, ALERTAS Y PUNTOS CRÍTICOS DE CONTROL

Por bandera roja se entiende aquel hecho que revela información cualitativa o cuantitativa formada por uno o varios datos basados en hechos, opiniones o medidas, que permiten supervisar el nivel del riesgo identificado y el funcionamiento de los controles. Son “indicadores” o señales de alarma de la posibilidad de que pueda existir el riesgo.

Se trata de un elemento o una serie de elementos que son de carácter atípico o difieren de la actividad normal. Constituyen, por tanto, una señal de que algo se sale de lo habitual y necesita ser examinado con más detenimiento.



La presencia de indicadores de alerta<sup>11</sup> deberá obligar al personal y a los responsables a permanecer vigilantes y a adoptar las medidas necesarias para confirmar o negar que existe un riesgo de fraude. Es de suma importancia reaccionar ante estos indicadores de alerta. Las autoridades de gestión tienen la responsabilidad de descartar cualquier duda que suscite una bandera roja. Cabe señalar que la existencia de banderas rojas no significa que se haya producido un fraude o que pueda producirse, sino que la situación debe ser verificada y supervisada con la diligencia debida.

- Fraude en la contratación pública. Recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas (Ref.: Ares (2017) 6254403, de 20/12/2017) [OLAF]
- Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión [OLAF]
- Detección de documentos falsificados en el ámbito de las acciones estructurales. Guía práctica para las autoridades de gestión [OLAF]
- Compendio de casos anónimos Acciones Estructurales [OLAF]
- Banderas rojas en la lucha contra el fraude (Anexo IV de la Descripción de Funciones y Procedimientos de la Autoridad de Gestión del FEDER) [Subdirección General de Gestión del FEDER]
- Nota informativa sobre indicadores de fraude para el FEDER, FSE y el FC (COCOF 09/0003/00)
- Listado de códigos AFIS y códigos CIC (Nota: Tipos de irregularidades catalogados por la Comisión para su notificación y que por tanto se pueden asemejar a indicadores de fraude)
- Banderas rojas por procesos de gestión de fondos: Ver riesgos y controles definidos en la Herramienta de evaluación del riesgo de fraude EGESIF\_14-0021-00. Banderas rojas por instrumentos de gestión: Ver Catálogo de riesgos y banderas (Anexo II).

---

#### 4.5.4. INFORME

---

Con objeto de que queden documentados los riesgos, el proceso de evaluación del riesgo se debe documentar junto con los resultados de la evaluación. Los riesgos se deben concretar en términos acordes con el área administrativa que se evalúa, y los parámetros en que se expresa el nivel de riesgo deben ser claros.

La extensión del informe dependerá de los objetivos y del campo de aplicación de la evaluación, pero en líneas generales debe incorporar la siguiente información:

- Los objetivos y el campo de aplicación.
- La descripción de las partes pertinentes del sistema y sus funciones.
- Los criterios de riesgo aplicados y la justificación de estos; las limitaciones, los supuestos y la justificación de las hipótesis.
- La metodología aplicada en la evaluación.
- Los resultados de la identificación del riesgo.
- Los resultados del análisis del riesgo y su evaluación.

---

<sup>11</sup> Anexo 4.5.

- Los supuestos críticos y otros factores sobre los que se necesita hacer seguimiento.
- Las conclusiones y recomendaciones.

Si la evaluación del riesgo sirve de apoyo al proceso continuo de gestión del riesgo, dicha evaluación se debe realizar y documentar de manera que se pueda mantener durante todo el ciclo de vida del sistema, de la organización, del equipo o de la actividad, para lo que es necesario hacer un registro del riesgo. La evaluación se debe actualizar cuando se disponga de nueva información significativa y de cambios en el contexto, de acuerdo con las necesidades del proceso de gestión.

El proceso de evaluación del riesgo debe dar importancia al contexto y a otros factores de los que se espera que pudiesen variar con el tiempo y, por tanto, cambiar o invalidar la evaluación del riesgo. Estos factores se deben identificar específicamente para que sean objeto de seguimiento y revisión, de manera que la evaluación del riesgo se pueda actualizar cuando sea necesario.

También se deberían identificar y recopilar los datos de los que se ha hecho seguimiento con objeto de mejorar la evaluación del riesgo.

Igualmente se debe hacer seguimiento y documentar la eficacia de los controles con objeto de disponer de datos para su uso en el análisis del riesgo. Se deberían definir las responsabilidades para la creación y la revisión de la evidencia y la documentación.

---

#### 4.5.5.REGISTRO DE RIESGOS

---

El proceso de la gestión del riesgo y sus resultados se deben documentar e informar a través de los mecanismos apropiados. El registro pretende:

- Comunicar las actividades de la gestión del riesgo y sus resultados a lo largo de la organización.
- Proporcionar información para la toma de decisiones.
- Mejorar las actividades de la gestión del riesgo.
- Asistir la interacción con las partes interesadas, incluyendo a las personas que tienen la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de las actividades de la gestión del riesgo.

La realización de un registro de riesgos en cada departamento ministerial supone la introducción de un eje vertebrador común para consolidar la evaluación de riesgo de fraude en las actividades administrativas, que debe tener su correlación con la realización de un registro de los siniestros.

---

#### 4.5.6.REGISTRO DE SINIESTROS

---

Dentro del registro de riesgos de cada departamento ministerial y como subapartado del mismo se debe realizar un registro de siniestros, con el fin de tener registrados los siniestros que ocurran, que servirá de referencia a las posibles actuaciones relacionadas con el ámbito disciplinario que se deban llevar a cabo por la Inspección de Servicios (realización de informaciones reservadas, tramitación propiamente dicha de expedientes disciplinarios, remisión de actuaciones al Ministerio Fiscal en caso de posibles responsabilidades penales, etc.).

En el caso de acaecimiento de siniestros en actividades administrativas derivadas de la ejecución de Fondos de la Unión Europea, este registro servirá de referencia para el seguimiento de los casos para el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado, que pondrá en conocimiento de las actuaciones irregulares a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, conforme a las previsiones de la normativa comunitaria.

---

#### 4.5.7.COORDINACIÓN E INTERCOMUNICACIÓN DE REGISTROS

---

La información contenida tanto en los registros de riesgos como en el registro de siniestros de cada departamento ministerial podría ser compartida en una red común que sirviera de puesta en común

de las prácticas desarrolladas por cada departamento ministerial y posibilite el *benchmarking* entre las iniciativas realizadas al respecto por los distintos departamentos ministeriales.

En esta intercomunicación de registros se debería contar con la colaboración y el apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) como órgano de control interno en la Administración General del Estado.

#### 4.6. BUENAS PRACTICAS SECTORIALES

En relación con la diferenciación entre “factores”, “sectores” o “circunstancias específicas” cabe fundamentar que en materia de ética e integridad públicas no existen especificidades ni desde un punto de vista orgánico, en un ámbito departamental, ni desde el punto de vista funcional, en los diversos departamentos ministeriales; por cuanto las partes objetiva y subjetiva de todas las figuras potenciales de vulneración de dichas ética e integridad pública coinciden o son reconducibles a las preexistentes en las normas que las regulan, en todos sus ámbitos de actuación -incluido el gestionado por el SNCA, cuyos trabajos que recogen igualmente los publicados por la Comisión Europea y su normativa vigente- se han tomado en consideración para la ejecución de este mandato.

Por todo ello, el marco de referencia del anexo 4.2 se presenta como una guía completa e íntegra para todos los sectores de la AGE, cuyas figuras<sup>12</sup> constituyen un mínimo necesario imprescindible como fundamento de un código ético y de integridad pública, así como para una guía de buenas prácticas. No obstante, en aras de una mera ejemplificación y con un enfoque propedéutico de lo expuesto se mostrará una sencilla correspondencia entre diversos sectores de actividad y unidades funcionales y orgánicas administrativas con las figuras establecidas en el referido marco de referencia.

##### 4.6.1. ESTADO DEL ARTE EN MATERIA DE INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICAS

Sobre la base del Informe de Integridad Pública de la Subdirección General de la Inspección General de Servicios de la AGE de junio 2021, debe aplicarse la “Matriz de figuras de código e integridad públicas” que se adjunta como anexo 4.7, tanto para completar aquellos supuestos de códigos y manuales de buenas prácticas que no reúnan con plenitud el cuadro de figuras expuesto en ella, como en los supuestos donde deban construirse partiendo de cero dichos códigos y manuales.

Ha de entenderse que las presuntas especificidades que puedan plantearse desde un punto de vista funcional no resultan *per se* en figuras independientes que requieran un tratamiento diferenciado ni desde el punto de vista de los procedimientos de gestión, ni desde el de la investigación, detección, prevención, paliación, como de la recuperación o persecución, por cuanto de existir alguno habría que colegir una carencia de integridad en los códigos penológicos de corrección que, hoy por hoy, no se detectan.

##### 4.6.2. MARCO DE REFERENCIA Y SECTORES DE ACTIVIDAD

Como se adelantó en el apartado 4.2 “MARCO DE REFERENCIA DE LA GESTIÓN DEL RIESGO”, relativo al alcance del trabajo, el marco de referencia se presenta como una guía completa e íntegra para todos los sectores de la AGE, cuyas figuras constituyen un mínimo imprescindible como fundamento de un código ético y de integridad pública, así como para una guía de buenas prácticas, aunque en aras de una mera ejemplificación y con un enfoque propedéutico de lo expuesto se muestra en la tabla adjunta una sencilla correspondencia entre diversos sectores de actividad y unidades funcionales y orgánicas

<sup>12</sup> Anexo 4.6.

administrativas identificadas, y mencionadas en el Informe de Integridad Pública de junio de 2021, con las figuras establecidas en el referido marco de referencia.

En el anexo 4.8 se aportan tablas que permiten plantear otros sectores en los que establecer tanto guías de buenas prácticas como gestión de riesgos propio.

A modo de ejemplo, en el anexo 4.9 se incluye un resumen del análisis realizado al hacer la aplicación de la matriz de figuras y de código e integridad públicas para algunos de los sectores identificados:

Algunos de estos sectores de actividad son:

- contratación;
- subvenciones;
- convenios;
- encargos a medio propio;
- concesiones;
- autorizaciones;
- inspección;
- tecnología;
- recursos humanos;
- ...

En un enfoque por tipología de unidades funcionales y orgánicas se pueden considerar, entre otras, las siguientes:

- gestión económica;
- recursos humanos;
- unidades de apoyo a la dirección;
- unidades de inspección;
- órganos directivos;
- unidades dedicadas a la producción científica e investigación;
- unidades de apoyo jurídico o producción normativa;
- unidades de soporte tecnológico;
- unidades encuadradas en la Administración de Justicia;
- unidades encuadradas en Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado;
- ...

## 5. CAPÍTULO 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 todos 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 interés 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, así como su 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 persona en quien delegue.
- b) Un representante de la inspección general de los servicios del departamento ministerial.
- c) El 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) El jefe de la oficina presupuestaria.
- e) Órganos gestores del proyecto o subproyecto que sean convocados, según el alcance de la reunión que proceda.
- f) Un representante del servicio jurídico, a título consultivo y asesor.
- g) Un representante de la subsecretaría, que actuaría como secretario 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 un 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 correspondería la comprobación y análisis de los expedientes identificados de riesgo y, en su caso, propuesta de medidas específicas.

Podría 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 correspondería 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 concretarían 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 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 éstos 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 presidente, titular de la Dirección de la Agencia Tributaria, persona en quien delegue o miembro del Comité de Dirección que designe, seis vocales, de los cuales tres son vocales institucionales y tres son vocales independientes. Estos últimos son designados por el presidente de la AEAT entre personas con una trayectoria profesional de reconocido prestigio, de organismos de referencia en esta materia, o antiguos directivos de la Administración del Estado, en particular, de la Administración Tributaria, y por 6 años, siendo su secretario un Inspector 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, de régimen jurídico del Sector Público 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 estará formada por cinco miembros: tres seleccionados por el Comité de Dirección de la AECID, uno de los cuales actuará como presidente y un miembro de la Secretaría General de la AECID, que actuará, además, como secretario; y dos miembros propuestos por las organizaciones sindicales. Los miembros serán nombrados por la Dirección de la AECID, por un plazo de duración determinada (cuatro años, siendo reelegibles una sola vez). La labor no será 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 24ª 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, un 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 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 dependerá 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, entendiéndola por tal las personas titulares de los órganos directivos con rango mínimo de dirección general<sup>13</sup>, 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:

---

<sup>13</sup> 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.

- a) Definir los objetivos operativos de acuerdo con el plan de actuación anual aprobado para la AGE.
- b) Promover la difusión, comunicación y formación del conjunto de empleados y empleadas públicos en relación con el código de buena administración.
- c) Prevenir y gestionar los conflictos de interés reales o potenciales de los empleados y empleadas 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 DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

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

- Proponer los objetivos e indicadores anuales.
- Preparar el seguimiento de los objetivos e indicadores anuales.
- Proponer la revisión de los objetivos e indicadores anuales.
- Supervisar la evaluación de riesgos realizada por la dirección de los órganos u organismos.
- Validar los planes de tratamiento del riesgo y su actualización.
- Registrar las evaluaciones y planes de tratamiento del riesgo.
- 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.
- 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.
- Atender el buzón de consultas éticas establecido por el departamento correspondiente, ofreciendo la contestación a consultas provenientes de los empleados y empleadas públicos en relación con el código de buena administración. Cuando las consultas se refieran al régimen de incompatibilidades de los empleados públicos o los altos cargos se remitirán a la Oficina de Conflictos de Intereses.
- Atender el canal de información interna establecido por el departamento correspondiente, mediante el desarrollo del oportuno procedimiento de comprobación o investigación e información al informante de su resultado, aplicando el protocolo establecido en el sistema de integridad de la AGE.

- 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
- 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 un representante a título consultivo o asesor, preservando en todo caso los principios de autonomía e independencia.

Ninguno de los miembros debe percibir ningún tipo de retribución 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, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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 de la comisión 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, son 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 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.
- 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.

---

### 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, 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, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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.
- e) Aprobar las revisiones 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) Proponer al Consejo de Ministros las modificaciones de los códigos de buena administración y de buen gobierno que se consideren oportunas.
- j) Recomendar actuaciones de sensibilización, formación y comunicación destinados a favorecer la difusión y adhesión a los códigos de buena administración y de buen gobierno.
- k) Identificar las mejores prácticas en la materia en el ámbito internacional.
- l) 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 los coordinadores de integridad y los 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.

## 6. CAPÍTULO 6

### ACTIVIDADES Y MEDIOS DE FORMACIÓN Y DIFUSIÓN

En este capítulo se aborda el marco de formación para los diferentes departamentos ministeriales en integridad y ética pública.

Partiendo de la situación actual de la formación en integridad tras la aprobación del PRTR, se estudia el diseño de un marco general de formación en integridad pública, con el fin de elaborar un catálogo orientativo mínimo de acciones formativas sobre cada una de las piezas que componen el sistema de integridad pública.

Además, se proponen los elementos de un manual orientativo sobre su comunicación y difusión destinado a las unidades de recursos humanos, así como a los coordinadores de integridad institucional e integrantes de los comités de integridad institucional.

#### 6.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA FORMACIÓN EN INTEGRIDAD

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha dado lugar, por parte de los departamentos ministeriales, a la aprobación de planes de medidas antifraude y códigos éticos. Así mismo, estos planes y medidas han venido acompañadas por distintas actuaciones de formación encaminadas a la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. No obstante, no debemos olvidar que la integridad y ética públicas no solo debe abarcar aquellos aspectos relativos a los intereses financieros, y mucho menos circunscribirlos solamente a los relacionados con la Unión Europea, sino que debe constituir parte de la base de actuación de todas las personas que realizan su trabajo en el servicio público.

Con el fin de poder realizar una planificación adecuada de la formación era necesario conocer previamente las actuaciones que se llevan a cabo dentro de la Administración General del Estado, y en este sentido, y una vez consultados los distintos departamentos, se constata que dicha formación se reduce casi exclusivamente a la integridad orientada específicamente a la citada protección de intereses financieros, olvidando, por tanto, la formación para la mejora del comportamiento y actuaciones del empleado público en general.

Se hace por tanto necesario diseñar un marco general para la formación y difusión de la integridad y ética públicas en el conjunto de la Administración General del Estado.

#### 6.2. MARCO GENERAL DE FORMACIÓN

Los procesos de aprendizaje eficaces dependen de que se identifique con claridad el público al que va dirigido, es decir, quién tiene que aprender, y el contenido del aprendizaje, o sea, qué tiene que aprender.

##### 6.2.1. ÁMBITO OBJETIVO

El ámbito objetivo lo conforman las acciones formativas o los diferentes procesos de aprendizaje que se determinen. En este sentido, más adelante se describen los procesos de aprendizaje posibles, y en cada uno de ellos se señala su posible uso atendiendo a lo indicado en el apartado anterior, es decir, el qué y el quién de cada proceso.

Es importante distinguir entre procesos de aprendizaje propiamente dichos y otras actuaciones no dirigidas al aprendizaje, pero que lo incentivan o apoyan. Estas actuaciones se detallan más abajo, en el apartado dedicado a difusión como jornadas, seminarios, conferencias, etc., que, presenciales o en línea, son medios de difusión que pueden fomentar aprendizajes más profundos.

### 6.2.2. ÁMBITO SUBJETIVO

El ámbito subjetivo lo constituyen las empleadas y los empleados públicos y altos cargos que quieran, o en su caso deban, realizar procesos de aprendizaje correspondientes a las distintas herramientas que constituyan el sistema de integridad de la AGE o a este en su conjunto.

En tal sentido, y a la hora de concretar el aprendizaje, hay que tener en cuenta:

- El carácter de la formación: Si es necesaria o solo recomendable o deseable para un conjunto de puestos de trabajo. Si es necesaria, o sea, obligatoria, y ese conjunto de puestos de trabajo es muy amplio, hay que utilizar acciones formativas que alcancen a mucha gente en un plazo de tiempo suficiente y con un coste razonable.
- Los objetivos de la formación: Si los objetivos de aprendizaje son especializados o técnicos o requieren la aplicación de métodos complejos, es recomendable acudir a cursos tutorizados con pocos alumnos. No obstante, si los objetivos son generales y sencillos, pueden utilizarse métodos de aprendizaje con un alto número de participantes.
- Las características del público objetivo: A la hora de diseñar procesos de aprendizaje hay que tener en cuenta el nivel de responsabilidad de los posibles destinatarios, su nivel de conocimiento previo de la materia, etc. Así, por ejemplo, si los participantes en las acciones formativas son funcionarios de alto nivel o altos cargos, hay que programar los cursos para que tengan en cuenta el nivel de exigencia y dedicación de sus correspondientes puestos de trabajo.

En el apartado siguiente se presentan someramente las modalidades y tipos de la formación utilizadas en la Administración General del Estado. A partir del desarrollo de los aspectos señalados en los apartados anteriores, y poniéndolos en relación con estos tipos y modalidades, podrá acometerse el diseño y la programación de las acciones formativas que se consideren necesarias en cada caso.

### 6.2.3. MARCO COMPETENCIAL PARA EL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA AGE

#### 6.2.3.1. INTRODUCCIÓN. COMPETENCIAS PARA EL DISEÑO DE PROCESOS DE APRENDIZAJE Y PARA EL DISEÑO DE LA DIFUSIÓN

El campo de las competencias profesionales es amplísimo, abundan las definiciones y los enfoques teóricos y prácticos. En la elaboración de este marco se entienden las competencias como conjuntos de comportamientos. Desde este punto de vista, una competencia o, en su caso, una subcompetencia, consta de un nombre, de una definición y de unos comportamientos asociados.

Se adopta esta perspectiva en este trabajo al considerarse la más adecuada para su uso como guía en el diseño de procesos de aprendizaje.

El concepto de competencia, en la Recomendación del parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente



(2006/962/CE), señala que: “las competencias se definen como una combinación de conocimientos, capacidades y actitudes adecuadas al contexto. Las competencias claves son aquellas que todas las personas precisan para su realización y desarrollo personales, así como para la ciudadanía activa, la inclusión social y el empleo”.

Se trata por tanto de un concepto susceptible de adecuarse a diversas situaciones y contextos, abarcando conocimientos, procedimientos y actitudes.

Las competencias se componen de una parte visible, los comportamientos, y de una parte invisible, en la que están los elementos que permiten esos comportamientos: destrezas, conocimientos y actitudes. Es decir, de la observación de su comportamiento, podemos inferir si alguien domina o no una competencia determinada, pero no podemos saber, a partir de dicha observación, qué destrezas o habilidades domina, qué conocimientos posee o qué actitudes o valores le mueven. Si los comportamientos son adecuados, supondremos que esos elementos subyacentes lo son también.

Con esta aproximación a las competencias que deben integrar el sistema de integridad de la AGE, no se pretende hacer el análisis minucioso que se describe en el párrafo anterior, ya que, para determinar los comportamientos, es imprescindible realizar un trabajo de campo con las personas que habitualmente los ejecutan en sus puestos de trabajo. Aun así, se considera que el marco propuesto puede ayudar a decidir qué aspectos de ese sistema deben ser objeto de procesos de aprendizaje.

#### 6.2.3.2. EL MARCO DE COMPETENCIAS PROPUESTO

La estructura elegida contempla el conjunto, que incluye los objetivos generales relativos al área de integridad y ética públicas; dentro de cada conjunto están las competencias, que combinan conocimientos, capacidades y actitudes adecuadas al contexto, y en este primer nivel de concreción se propone una primera relación de subcompetencias genéricas para cada una de ellas.

Después se añade el aprendizaje deseable y, en la medida que ello sea posible, una primera aproximación a los indicadores de evaluación, que serían las tareas u operaciones observables que cada empleado público habría de ser capaz de desarrollar para demostrar el dominio de la competencia. Es decir, estos indicadores deberían ser capaces de señalar lo que debe conocer y saber sobre integridad y ética públicas. Todos estos elementos se encuentran estrechamente unidos entre ellos y sirven para definir los procesos de aprendizaje.

El marco propuesto agrupa las competencias en cinco conjuntos:

- Definir y analizar los valores públicos.
- Analizar y describir el sistema de integridad.
- Evaluar y gestionar los riesgos.
- Definir, analizar y diseñar herramientas no coercitivas en la promoción de la integridad.
- Analizar el papel y la aplicación de herramientas de gobierno abierto en la aplicación del sistema de integridad.

Cada conjunto tiene una o varias competencias; algunas competencias se desglosan en subcompetencias. Es decir, no se han desarrollado los comportamientos asociados porque esa labor solo puede hacerla quien conoce bien las tareas que se llevan a cabo en los puestos de trabajo donde la competencia es de aplicación y, dado que el objetivo del marco es

diseñar procesos de aprendizaje, es más operativo definir los objetivos de aprendizaje de esos procesos partiendo directamente de las competencias y subcompetencias.

El marco propuesto no pretende listar las competencias que los empleados públicos en general deberían dominar en lo que se refiere a la integridad. Su función es contribuir a una mejor estructura y diseño de los procesos de aprendizaje que en su caso se diseñen en desarrollo o aplicación del Sistema de Integridad.

Conjunto	Competencia	Subcompetencias	Aprendizaje deseable	Indicadores de evaluación	Proceso de aprendizaje
Identificar, analizar, discutir los valores públicos	Definir, analizar y criticar los conceptos de “ética pública” y de “valores públicos”	<p>Analizar la relación entre la ética y los valores públicos y la reflexión ética general.</p> <p>Identificar y describir los valores públicos establecidos en las normas y en distintos estudios sobre ética pública.</p>	El dominio de esta competencia supone ser capaz de describir las principales corrientes teóricas y de criticarlas y de determinar la utilidad de la ética deontológica o profesional en general y de su aplicación a las AAPP en particular	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conoce los conceptos de “ética pública” y de “valores públicos”.</li> <li>- Conoce el Portal de Transparencia y su finalidad.</li> <li>- Entiende los conceptos de ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, honradez, y otros principios éticos y de conducta.</li> </ul>	Procesos centrados en la reflexión y el debate: conferencias, seminarios, cursos dinamizados
Describir qué es un sistema de integridad y cómo es el de la AGE	Describir y analizar la formulación legal del plan de integridad	<p>Describir y analizar los elementos de prevención</p> <p>Describir y analizar los elementos de sanción</p> <p>Describir y analizar los elementos de planificación y seguimiento</p> <p>Analizar la estructura organizativa dispuesta en la normativa vigente y sus posibles desarrollos</p>	El dominio de esta competencia supone ser capaz de definir un sistema de integridad, describir el de la AGE analizando sus elementos y analizar sus implicaciones organizativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conoce los códigos éticos de los empleados públicos</li> <li>- Conoce los códigos de conducta de los altos cargos.</li> <li>- Comprende el concepto de buenas prácticas. Conoce los códigos de buenas prácticas en materia de contratación, subvenciones, convenios.</li> </ul>	Procesos centrados en la asimilación conceptual y la adquisición de conocimientos: cursos a tu ritmo, cursos tutorizados

Conjunto	Competencia	Subcompetencias	Aprendizaje deseable	Indicadores de evaluación	Proceso de aprendizaje
Definir, describir, establecer y aplicar un sistema de gestión de riesgos	<p>Identificar y describir el marco normativo de la gestión de riesgos en la AGE</p> <p>Describir y diseñar un proceso de gestión del riesgo</p> <p>Diseñar y establecer sistemas de detección, prevención y gestión de conflictos de interés.</p> <p>Analizar el régimen disciplinario y la normativa penal desde el punto de vista del sistema de integridad</p>	<p>Aplicar herramientas para la identificación de los riesgos</p> <p>Aplicar herramientas de análisis de riesgos</p> <p>Aplicar herramientas y establecer procesos de tratamiento y mitigación de riesgos</p>	El dominio de esta competencia supone la capacidad de diseñar y aplicar un sistema de gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conoce el concepto de banderas rojas.</li> <li>- Conoce los mensajes que alertan del riesgo.</li> <li>- Conoce y distingue los conceptos de detección y prevención del fraude y la corrupción.</li> <li>- Compara con aspectos de riesgos que advierte en su contexto laboral.</li> <li>- Comunica a compañeros/unidades de riesgos presentes en otros contextos que conoce.</li> </ul>	Procesos centrados en la adquisición de habilidades procedimentales: cursos tutorizados

Conjunto	Competencia	Subcompetencias	Aprendizaje deseable	Indicadores de evaluación	Proceso de aprendizaje
Definir, analizar y diseñar herramientas no coercitivas en la promoción de la integridad	<p>Definir, diseñar y gestionar códigos éticos</p> <p>Definir, diseñar y gestionar guías de buenas prácticas.</p> <p>Analizar el papel de la formación y la difusión en la gestión del sistema de integridad.</p> <p>Establecer canales de comunicación internos para favorecer la participación y la denuncia.</p>		El dominio de esta competencia supone entender el papel de la actitud en la promoción de la integridad y la capacidad de diseñar y aplicar instrumentos para el desarrollo y modificación de actitudes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conoce los códigos de buenas prácticas.</li> <li>- Conoce la existencia de los canales de denuncia.</li> <li>- Aprende habilidades complejas que permiten tomar decisiones, elegir cómo comportarse en determinadas situaciones y responsabilizarse de las elecciones personales adoptadas.</li> <li>- Transfiere los riesgos presentes en otros contextos y los traslada a terceros.</li> </ul>	Procesos centrados en la reflexión y el debate: cursos dinamizados. Procesos centrados en la adquisición de habilidades procedimentales: cursos tutorizados, cursos a tu ritmo.
Analizar el papel y la aplicación de herramientas de gobierno abierto en la aplicación del sistema de integridad	<p>Utilizar las herramientas de transparencia para asegurar la integridad</p> <p>Evaluar la calidad y desarrollo de los componentes del gobierno abierto en una organización dada desde el punto de vista del sistema de integridad</p>	<p>Utilizar el Portal de Transparencia para la publicación de los planes anuales y de objetivos y sus respectivas evaluaciones</p> <p>Diseñar sistemas de rendición de cuentas para asegurar la integridad</p>	El dominio de esta competencia implica conocer y utilizar las herramientas y los procesos del Portal de Transparencia y su papel en el logro de la integridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integra los conocimientos sobre las herramientas que proporciona el Portal de Transparencia como vehículo para asegurar la integridad en su código ético personal.</li> <li>- Facilita comprender la realidad social en que se vive y los logros en la integridad y se compromete a contribuir a su mejora.</li> </ul>	Procesos centrados en la reflexión y el debate: conferencias, seminarios, cursos dinamizados. Procesos centrados en la adquisición de habilidades procedimentales: cursos tutorizados, cursos a tu ritmo.

Los conjuntos de competencias, las competencias y las subcompetencias se definen a partir de verbos de acción. El uso de este tipo de verbos es frecuente en el campo de las competencias profesionales, ya que, pensando en el diseño de procesos de aprendizaje,

permite pensar en lo que le preguntaríamos a un participante una vez finalizado un curso. Esa reflexión obliga a concretar y centrar los procesos de aprendizaje, y los hace más útiles.

Como se ha mencionado, el marco propuesto no incluye competencias de tipo personal, que suelen incluirse en los marcos competenciales para directivos. Por ejemplo, “comprender el impacto de las emociones en la toma de decisiones con implicaciones éticas, gestionando deliberadamente esas emociones”. La formación en este tipo de competencias es propia de cursos en liderazgo, y se entiende que ese tipo de competencias no forma parte del sistema de integridad como tal.

### 6.3. MODALIDADES DE FORMACIÓN Y TIPOS DE CURSOS

Dentro de los distintos formatos o modalidades de formación que pueden utilizarse, se indicará a continuación brevemente para qué son más y menos útiles. Se pretende que esta primera aproximación a los distintos formatos sirva posteriormente como base para la elección de los más adecuados para conformar el catálogo de formación necesario sobre los distintos productos que haya que dar a conocer.

#### 6.3.1. CURSOS DINAMIZADOS

Se trata de cursos abiertos, para un número indeterminado de participantes, desde algunos cientos a algunos miles, dependiendo del curso, y siempre en línea.

Los participantes se dan de alta, y un dinamizador va estableciendo las tareas y las líneas de trabajo, que consisten en participar en debates no moderados y distribuidos en función de los temas, en la construcción de blogs en los que los participantes reflexionan sobre temas propuestos, comparten sus reflexiones, etc.

Son cursos basados en la participación y que en buena medida son impulsados por los mismos alumnos.

Este tipo de formación es muy adecuado para objetivos actitudinales y de concienciación. De hecho, su utilización ha tenido muy buenos resultados en materias como la lucha contra la violencia de género.

Los cursos dinamizados requieren de un periodo de preparación previo importante, y generalmente se contratan con especialistas tanto en los temas propuestos como con la dinamización. Su ejecución es exigente en términos de tiempo y dinero.

Aquí puede consultarse la información del INAP sobre cursos dinamizados: <https://www.inap.es/en/experiencias-en-linea-dinamizadas>

Esta es una infografía sobre este tipo de experiencias de aprendizaje: <https://view.genial.ly/617007784f540e0dcf66ca98/interactive-content-que-es-una-experiencia-de-aprendizaje-dinamizada>

Esta es la lista de reproducción del canal de YouTube del INAP que contiene vídeos de cursos dinamizados:

[https://www.youtube.com/playlist?list=PL1iU0vS8Ro\\_r0F1jAVC3E0ktpS45y2L5M](https://www.youtube.com/playlist?list=PL1iU0vS8Ro_r0F1jAVC3E0ktpS45y2L5M)

#### 6.3.2. CURSOS AUTÓNOMOS, O “A TU RITMO”.

Estos son cursos MOOC (o cursos masivos abiertos en línea), en los que se ofrece a los alumnos una serie de recursos (textos, vídeos, test, enlaces, etc.) ordenados con un criterio pedagógico.

Son cursos en línea no tutorizados. Una vez creados, se ponen en la plataforma a disposición de todo el que quiera hacerlos. Los interesados pueden ver todos los materiales o solo los que les interesen, y pueden dedicarle todo el tiempo que quieran.

Crear estos cursos supone un coste económico y de tiempo elevados, pero son muy eficaces para alumnos lo bastante motivados como para aprender de manera autónoma, sin nadie que les guíe (aunque el curso está ordenado,) o les motive.

Pueden utilizarse para cualquier tema. En particular, son eficaces cuando la organización quiere asegurarse que todos los empleados han adquirido ciertos conocimientos, referidos, por ejemplo, a cuestiones de higiene y seguridad en el trabajo, al trato con usuarios específicos o con necesidades especiales, etc. En las materias a las que se refiere este documento, pueden configurarse técnicamente de manera que quede constancia, por ejemplo, de que los participantes conocen el código ético, o las condiciones de compatibilidad, etc.

Se puede acceder con este enlace a la información del INAP sobre cursos a tu ritmo: <https://www.inap.es/en/experiencias-a-tu-ritmo>

Esta es una infografía sobre los cursos a tu ritmo del INAP: <https://view.genial.ly/6170043ce0491e0dc80b96da/interactive-content-que-es-una-experiencia-de-aprendizaje-a-tu-ritmo>

---

### 6.3.3.CURSOS TUTORIZADOS

---

Los cursos tutorizados pueden ser en línea, presenciales o semipresenciales (con una parte en línea y otra presencial).

Estos cursos cuentan con un profesor y su número de alumnos no puede ser superior a 30. Son los más adecuados para el aprendizaje que requiere una guía. Cuentan con clases magistrales, presenciales o en línea; materiales (textos, vídeos, enlaces); actividades prácticas y pruebas de evaluación.

Pueden utilizarse para cualquier tema, pero son especialmente eficaces para el aprendizaje procedimental, cuando lo que se pretende es que el alumno, al final del curso, sepa hacer algo que no sabía hacer antes o sepa hacerlo mejor que antes.

Son los más baratos, pero su público potencial es pequeño. Para llegar a muchas personas han de hacerse muchas ediciones.

---

### 6.3.4.OTROS CANALES DE FORMACIÓN

---

- En seminarios, charlas, mesas redondas...
- Realización de ejercicios en clase, evaluación de alumnos, y otras herramientas de enseñanza, la formación de funcionarios en prácticas, incluso en programas de nivel universitario ya existentes.
- Talleres o actividades de tipo “*role-playing*” (juegos de rol) sobre dilemas éticos, como prácticas donde colocar a los alumnos ante dilemas éticos de la vida real e invitarles a proponer soluciones.
- Jornadas participativas, preferiblemente en un lugar o entorno separado del habitual de trabajo o el típico de formación y que invite a la meditación, para abordar en profundidad los planteamientos éticos del sistema de integridad pública y compartir experiencias al respecto en su actividad y las soluciones adoptadas.

- Casos de estudio con debates académicos.

## 6.4.MEDIOS DE DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN

### 6.4.1.ÁMBITO OBJETIVO

En este ámbito se requiere la aprobación y establecimiento de un plan inicial de comunicación en materia de ética e integridad pública para toda la Administración General del Estado.

Una política de integridad eficaz ha de promover el desarrollo de cuantas medidas de difusión y formación sean necesarias para enseñar y transmitir los valores, principios y normas que conforman el sistema de integridad de la AGE.

Siguiendo el criterio de la OCDE, junto con la formación en los códigos éticos y de conducta, se requiere canales de comunicación y difusión; canales de consulta sobre dilemas éticos o de comunicación de conductas no éticas, órganos de garantía y finalmente un sistema de evaluación y seguimiento del propio sistema.

### 6.4.2. ÁMBITO SUBJETIVO

Se requiere establecer un plan de difusión y comunicación para todos los altos cargos, empleadas y empleados públicos de la Administración General del Estado, sin perjuicio de otros particularizados en distintas organizaciones y a diferentes niveles.

Atendiendo a la materia de la que se trata, se requiere un plan de difusión hacia los clientes externos y grupos de interés de la Administración General del Estado.

En su desarrollo se llevarán a cabo actividades de difusión del sistema de integridad dentro de la Administración General del Estado, tanto mediante la formación del personal a su servicio, como hacia los usuarios de los servicios públicos, clientes externos, mediante la difusión del sistema a la ciudadanía, empresas, asociaciones y sociedad en general.

### 6.4.3.CONSIDERACIONES ADICIONALES

Es necesario en esta, como en otras materias, proceder a reforzar la cultura sobre la integridad en la Administración General del Estado y sensibilizar en valores y cultura ética a los altos cargos, empleadas y empleados públicos y a la ciudadanía y en general a los actores en la lucha contra el fraude, la corrupción y las conductas dañinas para los intereses públicos, reforzando las estructuras de cooperación.

Con este fin se proponen las siguientes actuaciones:

- Declaración institucional, con un compromiso sobre la integridad pública, cuya difusión tendría un cauce para los empleados públicos y otro para la ciudadanía, que son los destinatarios últimos de los servicios públicos. Con esta declaración se transmitiría la importancia de abrir las actividades a ciudadanos, empresas y agentes sociales, lo que redundará en una mejora de la interrelación entre la ciudadanía y la Administración.
- Incorporar en los procesos de formación y aprendizaje ya establecidos en los que tenga encaje, y en los cursos de prácticas de empleados públicos de nuevo ingreso, módulos que transmitan los principios como la integridad, transparencia, colaboración, cooperación, así como la rendición de cuentas.



- Cuando se aprueben los códigos de buena administración y buen gobierno es preciso desarrollar un proceso de difusión general, mediante una campaña institucional, así como la utilización de los cauces disponibles de comunicación, tales como su incorporación a la web corporativa de cada departamento u organización.
- La visión de una Administración más servicial pone el acento en el uso intensivo de las TIC para facilitar la interconexión de Administraciones y departamentos ministeriales, con el objeto de ofrecer servicios conjuntos para los ciudadanos, departamento u organismo. Por eso mismo, se propone la apertura para toda la Administración General del Estado de un espacio web oficial específico sobre la integridad pública, posiblemente en el Portal de la Transparencia, que esté permanentemente actualizado y que incluya toda la documentación que surja en toda su estructura, como códigos éticos de los distintos departamentos y organismos, información legal, FAQ (*"Frequently Asked Questions"* o, en español, "preguntas frecuentes"), enlaces de interés, etc.
- Comunicaciones corporativas en la Administración General del Estado, mediante el envío a través del correo electrónico institucional a todos los empleados públicos, de un documento informativo o folleto, a modo de FAQ, y que se publique también en el sitio web oficial.

---

#### 6.4.4.ASPECTOS RELACIONADOS CON LA DIFUSIÓN

---

Las situaciones éticas complicadas posiblemente se puedan manejar de manera más efectiva cuando las personas están capacitadas y preparadas para hacerlo. La idea de que la integridad es algo que se puede aprender y perfeccionar lleva a pensar que, a través de la formación y de la puesta en práctica de los métodos aprendidos, pueda mejorar la respuesta ética personal.

Por lo anterior, el hecho de difundir la información sobre ética e integridad de las instituciones públicas beneficia la construcción del sistema de integridad de la AGE.

Las unidades de RRHH o, en su caso, la unidad que cada departamento ministerial decida en base a su propia estructura organizativa, se encargarán de la implementación de los canales internos para la difusión de toda la información relativa a las medidas antifraude y en favor de la integridad, así como de los códigos de buena administración y buen gobierno.

---

#### 6.4.5.DESTINATARIOS DE LA DIFUSIÓN

---

Los programas de difusión en materia de integridad pública han de ir dirigidos a los altos cargos, empleados y empleadas públicos y sociedad civil.

---

#### 6.4.6.MEDIOS DE DIFUSIÓN

---

A través de materiales físicos, digitales y audiovisuales:

- Publicación en la web de los departamentos, ya que el medio de difusión que llega a más destinatarios es el virtual (actualmente, por ejemplo, los códigos éticos o de conducta se difunden a través del web de los ministerios y sus intranets).
- Vídeos generales sobre integridad que se puedan ver gratuitamente y de manera abierta (por ejemplo, sobre la publicación en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado de contenidos relacionados con la integridad) y vídeos pensados en función de los destinatarios y adaptados a sus propios contextos según se trate, por ejemplo, de gestores de subvenciones, de gestores de contratos

públicos, de recursos humanos o de administradores de fondos públicos, y pensando en el ámbito, en general, de quienes se dedican a las gestión y control del gasto público.

- Publicaciones en redes sociales.
- Jornadas, sesiones informativas,
- Presentaciones en *power-point* o similar.
- Campañas de difusión y concienciación en televisión y prensa.
- Carteles, folletos y otros medios similares.
- Si son alumnos de acciones formativas, al inicio de estas se puede hacer una breve mención de los códigos éticos a los participantes, e indicarles el material de divulgación disponible sobre los mismos.

A través de la difusión de mensajes clave en:

- Realización de ejercicios en clase, evaluación de alumnos, y otras herramientas de enseñanza, la formación de funcionarios en prácticas, e incluso en programas de nivel universitario ya existentes.
- Talleres o actividades de tipo “*role playing*” (juegos de rol) sobre dilemas éticos. Una práctica puede consistir en colocar a los alumnos ante dilemas éticos de la vida real e invitarle a proponer soluciones.
- Casos de estudio con debates académicos.

## 6.5.BASES PARA EL DISEÑO DE UN PLAN DE FORMACIÓN EN INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA

Para la definición de un plan de formación en la materia es necesario partir, en cada momento y circunstancia, de los contenidos de todo el conjunto de herramientas constitutivas del sistema de integridad de la AGE, así como de las recomendaciones de cada uno de ellos sobre la formación que se considera necesaria.

### 6.5.1.GUÍA SOBRE EL SISTEMA DE INTEGRIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Con esta actuación se pretende dar difusión a los elementos fundamentales del sistema de integridad de la AGE.

#### 6.5.1.1. DESTINATARIOS

En general todos los empleados y empleadas públicos y altos cargos de la Administración General del Estado, especialmente en unidades responsables de los objetivos e indicadores en relación con el plan de integridad de la AGE.

#### 6.5.1.2. OBJETIVOS

Explicar el contenido y las nuevas implicaciones del documento para los destinatarios de la formación, para que sirva de base en la preparación de de los objetivos e indicadores en relación con el plan de integridad de la AGE o en su revisión.

## 6.5.2. CÓDIGO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

Pretende ser un instrumento que establezca reglas para perfilar las prácticas y comportamientos específicos que deben ser alentados en una organización con base en una declaración de valores y principios.

### 6.5.2.1. DESTINATARIOS

Todas las empleadas y empleados públicos, incluido el personal eventual y, especialmente, las áreas de RRHH.

La información deberá llegar a todas las personas de la organización, independientemente del destino o funciones desempeñadas.

### 6.5.2.2. OBJETIVOS

Dar a conocer el código y sus implicaciones al mayor número posible de empleadas y empleados públicos, con el fin de afianzar el compromiso ético y la cultura de integridad en la AGE.

## 6.5.3. CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

Pretende ser un instrumento que establezca reglas para perfilar las prácticas y comportamientos específicos que deben ser alentados en una organización con base en una declaración de valores y principios.

### 6.5.3.1. DESTINATARIOS

Altos cargos incluidos en el ámbito de aplicación del sistema de integridad de la AGE.

### 6.5.3.2. OBJETIVOS

Dar a conocer la guía y sus implicaciones al mayor número de personas potencialmente destinatarias, con el fin de afianzar el compromiso ético y la cultura de integridad en la AGE.

## 6.5.4. GESTIÓN DE RIESGOS

Se concibe como un modelo para la elaboración y la gestión de riesgos de integridad, en el que se establecerán los procesos e instrumentos que puedan permitir una coordinación de los sistemas de gestión.

### 6.5.4.1. DESTINATARIOS

Directivos públicos, coordinadores de integridad institucional e integrantes de los comités y la comisión de integridad institucional, sí como integrantes de los equipos responsables de la evaluación de riesgos.

### 6.5.4.2. OBJETIVOS

Explicar el contenido del documento a las personas destinatarias para que sirva de base en la evaluación y tratamiento de los riesgos de los distintos departamentos. En los casos en que ya exista un mapa, que sirva de guía en la primera revisión que proceda.

## 6.5.5. ÓRGANOS UNIPERSONALES Y COLEGIADOS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

### 6.5.5.1. DESTINATARIOS

El modelo organizativo propuesto en materia de integridad institucional requiere que los coordinadores de integridad institucional, así como los integrantes de los comités y la comisión de ética institucional reciban la debida formación para el desempeño de sus tareas.

### 6.5.5.2. OBJETIVOS

Dar a conocer el contenido y las nuevas implicaciones del documento a las personas destinatarias, para que sirva de base en la creación de los comités de integridad institucional de los distintos departamentos y organismos.

## 6.5.6. PROTOCOLO PARA CANALES INTERNOS DE INFORMACIÓN

El protocolo se concibe como un instrumento en el que se incluyan los elementos necesarios para la creación y funcionamiento de canales internos de información.

### 6.5.6.1. DESTINATARIOS

Unidades de RRHH de los diferentes departamentos y organizaciones en general.

Coordinadores e integrantes de los comités de ética institucional de los distintos ministerios.

Personal que forme parte de las unidades de apoyo a los coordinadores de integridad institucional.

Las empleadas y empleados públicos en tanto potenciales usuarios.

### 6.5.6.2. OBJETIVOS

Explicar el contenido del documento y las nuevas implicaciones del documento a las personas destinatarias, tanto a responsables de la gestión de los canales internos de información para que sirva de base en su implementación, como también a las empleadas y empleados públicos en general, en tanto potenciales usuarios.

## 6.5.7. PROTOCOLO PARA LA GESTIÓN DE BUZONES DE ÉTICA INSTITUCIONAL

Se concibe como una guía con un conjunto mínimo de factores necesarios para su establecimiento y sus procedimientos de gestión, que pueda constituirse como protocolo para la gestión de buzones de ética institucional.

### 6.5.7.1. DESTINATARIOS

Unidades de RRHH.

Coordinadores e integrantes de los comités de ética institucional de los distintos ministerios.

Personal que forme parte de las unidades de apoyo a los coordinadores de integridad institucional.

#### 6.5.7.2. OBJETIVOS

Dar a conocer el contenido del documento a las unidades encargadas de la gestión de los buzones de ética institucional, con el fin de servir de guía a la hora de implementar los buzones y su gestión, como también a las empleadas y empleados públicos en general, en tanto potenciales usuarios.

#### 6.5.8. PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DEL SISTEMA

Se concibe como una guía orientativa específica para la elaboración y valoración de encuestas de clima ético, así como para preparar los instrumentos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión del sistema.

##### 6.5.8.1. DESTINATARIOS

- Directivos públicos.
- Unidades responsables de los objetivos e indicadores en relación con el plan de integridad de la AGE en los distintos departamentos u organizaciones.
- Coordinadores e integrantes de los comités de ética institucional de los distintos ministerios.
- Integrantes de la comisión permanente de la Comisión de integridad institucional
- Unidades responsables de los planes estadísticos de los distintos ministerios.
- Unidades de RRHH.
- Inspecciones de servicios departamentales.

##### 6.5.8.2. OBJETIVOS

Dar a conocer el contenido y las nuevas implicaciones del documento a las personas destinatarias del mismo.

Servir de guía a para el desarrollo, implementación y evaluación del plan de integridad institucional de la AGE.

## 7. CAPÍTULO 7

### PROTOCOLO PARA CANALES INTERNOS DE INFORMACIÓN

---

#### 7.1. ANTECEDENTES

---

El presente Protocolo constituye la herramienta para la elaboración de canales o sistemas internos de información según los términos utilizados en el actual proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión).

Se ha marcado como objetivo incorporar a este Protocolo los elementos necesarios para la creación y funcionamiento de canales internos de información sobre infracciones, para lo que se le encomendaron, de forma previa, la revisión de los antecedentes existentes sobre canales de denuncia internos de irregularidades en las distintas administraciones públicas, y sus características, funcionamiento y evolución junto con el análisis de la regulación sobre canales internos de denuncia contenida en el proyecto de Ley citado, aprobado en Consejo de Ministros de 13 de septiembre de 2022. Asimismo, se le planteó la necesidad de coordinarse con las tareas que está desarrollando el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) con su canal de denuncias “Infofraude”.

Las definiciones de los conceptos más relevantes utilizados en el presente Protocolo, establecidos en la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión Europea (UE), en adelante Directiva (UE) 2019/1937, y en otras disposiciones europeas o nacionales, se incluyen en el anexo 7.1.

Se ha llevado a cabo el análisis de las características de un conjunto de canales de denuncia o comunicación de fraude o corrupción propios (canales internos) de entidades públicas pertenecientes a los tres niveles de administración pública. En el caso de la AGE, se trataba en muchos casos de los canales de denuncia/comunicación de fraude/corrupción que se han contemplado en los Planes de Medida Antifraude (PMA) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) propios de entidades públicas.

Las conclusiones principales de dicho análisis son las siguientes:

En gran parte de los PMA del PRTR no consta la previsión de canales propios de denuncia (canales internos), sino la referencia a la existencia de canales de naturaleza transversal como el canal Infofraude del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) de la IGAE, actual canal externo nacional existente en materia de protección de los intereses financieros de la Unión Europea y canal de denuncias propio de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (según se establece en el apartado 4.6 del mismo) o el Sistema de Notificación de Fraudes de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

No todos los restantes canales propios sobre los que han informado algunos departamentos están disponibles en línea o son accesibles a cualquier persona física o jurídica, existiendo canales internos de denuncia únicamente abiertos a los empleados públicos de la entidad en cuestión.

En líneas generales, se trata de canales internos de denuncia específicos de fraude o corrupción, si bien el canal de denuncias que se utiliza para el tratamiento conjunto de consultas, quejas, o comunicaciones sobre el código ético y de conducta del personal relacionado con la función de compras y los buzones de Guardia Civil y Policía Nacional, parecen ser de uso general para cualquier denuncia.

El canal Infofraude del SNCA está destinado a la comunicación de denuncias relacionadas con operaciones financiadas fondos europeos, tanto de gestión compartida como de gestión directa, en el ámbito estatal, autonómico y local, y sus aspectos fundamentales están regulados en la Comunicación 1/2017, de 6 de abril, del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, sobre la forma en la que pueden proceder las personas que tengan conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea.

Recientemente Infofraude ha sido modificado para albergar las denuncias procedentes de la ejecución del Mecanismo, puesto que fue designado como el canal externo oficial de denuncias relativas a los fondos procedentes de la ejecución del PRTR.

A la vista del análisis realizado, se deduce la existencia de algunos canales internos para entidades de la AGE, complementarias al canal externo Infofraude del SNCA. Estos canales internos parecen estar más extendidos en otros niveles de administración, a la vista del muestreo realizado.

Es desigual el grado de difusión y operatividad de estos canales, y su accesibilidad no siempre es universal a cualquier ciudadano o persona jurídica. No en todos los casos se admiten denuncias anónimas, ni por vías alternativas al correo electrónico o formulario en línea; es residual la admisión de denuncias por correo postal o verbales (vía telefónica u otros sistemas de mensajería de voz, o por medio de una reunión presencial).

Queda, por tanto, cierto margen de desarrollo de los canales internos existentes, con vistas a su adecuación a lo previsto en la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cuya trasposición al ordenamiento nacional se encuentra actualmente en fase de proyecto de Ley.

## **7.2.OBJETO DE ESTE PROTOCOLO**

Teniendo en cuenta el análisis de situación de los actuales canales internos de denuncia reflejado en el apartado anterior, así como las características del canal de comunicación de información sobre hechos constitutivos de fraude o irregularidad gestionado por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) de la Intervención General del Estado (IGAE) y los requisitos actualmente previstos en el borrador de proyecto de Ley de transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, el presente documento tiene por objeto exponer el conjunto mínimo de elementos necesarios para la creación y el funcionamiento de canales internos de información, en el ámbito de la Administración General del Estado incluyendo unas directrices para el establecimiento de su procedimiento de gestión.

De acuerdo con la normativa aplicable, se incluyen, por lo tanto, en el objeto de este procedimiento los elementos requeridos a los sistemas internos de información sobre infracciones, en los que deben encuadrarse los referidos canales.



Hay que resaltar que el sistema de integridad 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 mantiene su función actual sin verse afectados por el SIAGE.

### 7.3.CONTEXTO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO

#### 7.3.1.NORMATIVA

Las disposiciones más relevantes que resultan de aplicación a los canales internos de información son las siguientes:

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- 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.
- Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones de Derecho de la Unión y la Ley, en virtud de la cual se produzca su transposición a nuestro Ordenamiento Jurídico.
- Reglamento (CE, EURATOM) No 2988/95 del Consejo de 18 de diciembre de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)

#### 7.3.2.OTROS PLANES, DISPOSICIONES O PROGRAMAS RELEVANTES

Además de la mencionada normativa, los canales internos de información se pueden ver afectados por los siguientes planes o programas que resulte de aplicación en cada caso:

- IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024.
- Planes de medidas antifraude propios del órgano o entidad, tanto si se refieren a los fondos europeos denominados “*Next Generation*”, como a cualquier otra tipología de fondos europeos, nacionales o de cualquier otra fuente de financiación.
- Norma UNE-ISO 37002. Sistemas de gestión de denuncias de irregularidades. Directrices.

## 7.4. ÁMBITO Y FINALIDAD DEL CANAL INTERNO DE INFORMACIÓN SOBRE INFRACCIONES

### 7.4.1. FINALIDAD

El canal interno de información sobre infracciones tiene como finalidad poner en conocimiento a los responsables en el ámbito de la Administración General del Estado de posibles casos de fraude, así como otras irregularidades, que afecten al ámbito de aplicación de la Ley en el ámbito de su departamento o entidad.

### 7.4.2. ÁMBITO MATERIAL DEL CANAL INTERNO DE INFORMACIÓN

Los canales internos de información sobre infracciones objeto de este protocolo que se creen e implanten deben canalizar comunicaciones de información relativa a:

- a) Cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea siempre que:
  - 1º. Entren dentro del ámbito de aplicación de los actos de la Unión Europea enumerados en el Anexo de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, con independencia de la calificación que de las mismas realice el ordenamiento jurídico interno,
  - 2º. Afecten a los intereses financieros de la Unión Europea tal y como se contemplan en el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), o
  - 3º. Incidan en el mercado interior, tal y como se contemplan en el artículo 26, apartado 2 del TFUE, incluidas las infracciones de las normas de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas otorgadas por los Estados, así como las infracciones relativas al mercado interior en relación con los actos que infrinjan las normas del impuesto sobre sociedades o a prácticas cuya finalidad sea obtener una ventaja fiscal que desvirtúe el objeto o la finalidad de la legislación aplicable al impuesto sobre sociedades.
- b) Acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave. En todo caso, se entenderán comprendidas todas aquellas infracciones penales o administrativas graves o muy graves que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública.
- c) Infracciones del derecho laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo de las que informen los trabajadores, sin perjuicio de lo establecido en su normativa específica.
- d) Cualquier vulneración o incumplimiento de lo preceptuado en los respectivos códigos de aplicación.

No estarán incluidas en el ámbito de aplicación de los canales internos las consultas de cualquier tipo sobre información administrativa, ni aquellas comunicaciones cuya exclusión está expresamente contemplada en el proyecto de la Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

En el caso de que el canal no admita algún tipo de información por razón de la especialización de la materia, se dejará clara esa información en el sistema de acceso al canal interno, indicando, en su caso, los canales de referencia para el ámbito material excluido de este canal interno.

En el caso de que el organismo tenga competencias de investigación, tendrá dos canales de información:

- a) Uno, respecto a los propios incumplimientos e irregularidades cometidas en el seno de su organización, en el ejercicio de las actividades de su personal, en materias que pueden ser de ámbitos normativos diferentes al de su competencia de investigación.
- b) Su canal especializado, en el que reciba las comunicaciones escaladas de terceros organismos, respecto de investigaciones de su competencia sectorial respecto a irregularidades e incumplimientos de terceros.

#### 7.4.3. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA TIPOLOGÍA DE LOS INFORMANTES

Se indica la siguiente tipología de posibles informantes, como orientación para la definición del ámbito del canal interno.

Serán objeto de recepción, tramitación y seguimiento las informaciones recibidas de los informantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional, comprendiendo en todo caso:

- a) Las personas que tengan la condición de empleados públicos (del propio órgano o entidad, o de cualesquiera de cualquier nivel administrativo) y trabajadores por cuenta ajena.
- b) Los autónomos.
- c) Los accionistas, partícipes y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos.
- d) Cualquier persona que trabaje para o bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.
- e) Los informantes que comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral o estatutaria ya finalizada, voluntarios, becarios, trabajadores en periodos de formación con independencia de que perciban o no una remuneración, así como a aquéllos cuya relación laboral todavía no haya comenzado, en los casos en que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual.
- f) Los representantes legales de las personas trabajadoras en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento y apoyo al informante.

#### 7.4.4. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN PARA COMUNICACIÓN DE INFORMACIONES

Todos los ministerios habrán de formalizar un canal interno, que deberá estar integrado en sus sistemas de información y aprobar su procedimiento de gestión, así como designar a un responsable.

Este canal interno de información se implantará previa consulta con la representación de los empleados públicos.

El sistema interno de información debe contemplar la implantación de todas las funcionalidades y requisitos del procedimiento de gestión del canal interno, y el seguimiento posterior de las actuaciones, el registro de las comunicaciones de informaciones, las comunicaciones con los informantes y las interconexiones e

integraciones con otros canales y las autoridades y órganos competentes en investigación y deberá, asimismo, cumplir los siguientes requisitos:

- a) Proporcionar información apropiada y clara relativa al uso de los canales integrados en el sistema.
- b) Habilitar canales seguros y fácilmente accesibles.
- c) Permitir la presentación de informaciones escritas en soporte papel o electrónico y verbales por teléfono o mediante reunión presencial. Puede contemplarse opcionalmente cómo integrar en el sistema de información, las transcripciones escritas de las comunicaciones en las modalidades presenciales y verbales.
- d) Garantizar la confidencialidad de la información y de la identidad del informante, aplicando mecanismos y medidas técnicas y funcionales de seguridad y confidencialidad para la protección, incluyendo las contempladas en las disposiciones de la normativa de protección de datos personales, control de acceso solamente a personal autorizado, anonimización de datos personales identificativos de las personas informantes y de terceros y su custodia cifrada.
- e) Asegurar que el tratamiento de datos personales se realiza de conformidad con la normativa reguladora.
- f) Permitir al informante indicar datos de contacto a efectos de recibir las notificaciones.
- g) Facilitar un acuse de recibo de la información en siete días naturales.
- h) Asegurar la imparcialidad; formular solicitud de información adicional, en su caso; y remitir la respuesta en un plazo de tres meses.
- i) Llevar un libro-registro de todas las informaciones recibidas y de las investigaciones a que haya lugar. Los registros deben ser completos y exactos. Cada información tendrá asignado un número de registro con formato duradero y accesible. Deberá garantizar los requisitos de confidencialidad previstos en el ordenamiento. Este registro no será público y únicamente a petición razonada de la Autoridad judicial competente, mediante auto, y en el marco de un procedimiento judicial y bajo la tutela de aquella, podrá accederse total o parcialmente al contenido del referido registro.
- j) Posibilitar la identificación del responsable del sistema de información.
- k) Establecer campos de información mínima estructurada. Contemplar los campos mínimos de información, que permitan la clasificación de la naturaleza de la materia normativa afectada, mantener el seguimiento del estado de la información y del escalado a otros órganos de investigación, de manera que se puedan satisfacer los requisitos de información y seguimiento del caso tanto al informante como a la Unión Europea.
- l) Posibilitar adjuntar documentación y habilitar un medio de subsanar errores en la misma.
- m) Interconexión y escalado: el sistema de información integrará otros canales o permitirá la interconexión para el escalado y derivación a otros canales de asuntos recibidos que estén fuera del ámbito del canal o bien que por competencias específicas de investigación sea necesario derivar a autoridades y órganos competentes.

En cuanto a los límites a la confidencialidad y el anonimato, se debe considerar que, en función del ámbito, permitir la presentación de comunicaciones anónimas tiene como límite

los requisitos de denuncia de los órganos especializados en investigaciones penales y las garantías del proceso judicial para salvaguardar el derecho de defensa de la persona afectada.

#### 7.4.5. RESPONSABLE DEL CANAL INTERNO DE INFORMACIÓN

Deberá dictarse una resolución de designación del responsable del canal interno por parte de la persona que ostente la presidencia del Comité de integridad departamental.

Con arreglo al modelo de organización propuesto, la designación puede recaer en el coordinador de integridad.

Tanto el nombramiento como el cese de la persona designada deberá ser notificado a la, en su caso, autoridad independiente de protección del informante, una vez que esta se constituya, en el plazo de los diez días hábiles siguientes, especificando, en el caso de su cese, las razones que han justificado el mismo.

El responsable del sistema deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de organización de la entidad u organismo.

El responsable del sistema está obligado a guardar secreto sobre las informaciones que conozca con ocasión del ejercicio de sus funciones.

Se deberá identificar a los encargados del tratamiento en función de qué implementación concreta se haga del sistema de información y la división que se haga de las tareas asociadas de gestión del canal interno, de la información y de los elementos técnicos que lo constituyan.

#### 7.4.6. INFORMACIÓN SOBRE EL CANAL INTERNO

Deberá proporcionarse información adecuada de forma clara y fácilmente accesible sobre el uso de todo canal interno de información que hayan implantado, así como sobre los principios esenciales del procedimiento de gestión a través del portal web.

Esta información deberá constar en la página de inicio, en una sección separada y fácilmente identificable.

Asimismo, se publicará, en una sección separada, fácilmente identificable y accesible de la sede electrónica, como mínimo, la información siguiente:

- a) las condiciones para poder acogerse a la protección con arreglo al ordenamiento;
- b) los datos de contacto para los canales internos de información previstos, en particular, las direcciones electrónica y postal y los números de teléfono asociados a dichos canales, indicando si se graban las conversaciones telefónicas;
- c) los procedimientos de gestión, incluida la manera en que la autoridad competente puede solicitar al informante aclaraciones sobre la información comunicada o que proporcione información adicional, el plazo para dar respuesta al informante, en su caso, y el tipo y contenido de dicha respuesta;
- d) el régimen de confidencialidad aplicable a las comunicaciones, y en particular, la información sobre el tratamiento de los datos personales de conformidad con lo dispuesto

en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, y en el título VI;

e) las vías de recurso y los procedimientos para la protección frente a represalias, y la disponibilidad de asesoramiento confidencial. En particular, se contemplarán las condiciones de exención de responsabilidad y los programas de clemencia.

Deberá asimismo indicarse de forma clara las distintas formas de presentación de la información a través de los distintos canales que se indican en el siguiente apartado.

Asimismo, deberá incluirse información clara y accesible sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea

Se fomentará entre el personal propio una cultura favorable a facilitar información interna sobre posibles casos de fraude o infracciones de las que puedan tener conocimiento en el ámbito de su departamento o entidad, y se valorará esto como un acto de lealtad, así como una oportunidad para conocer eventuales irregularidades y remediarlas.

## **7.5.DIRECTRICES DE PROCEDIMIENTO**

### **7.5.1.RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN DE IRREGULARIDADES**

#### **1. Formas de presentación de la información.**

El informante podrá presentar la información:

- a) Presencialmente.
  - Deberá asegurarse que las conversaciones se desarrollan en una ubicación en la que pueda garantizarse la confidencialidad.
  - Deberá solicitarse el consentimiento del informante para la grabación de la conversación, así como de sus derechos conforme a la normativa de protección de datos de carácter personal.
  - La información deberá documentarse mediante una grabación de la conversación en un formato seguro, duradero y accesible, oa través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla.
  - Sin perjuicio de los derechos que le corresponden de acuerdo con la normativa sobre protección de datos, se ofrecerá al informante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción del mensaje.
- Por teléfono.
  - Deberá habilitarse una línea exclusivamente para esta finalidad, atendida por un operador humano designado por el responsable del canal interno de denuncias y con una ubicación segura que garantice la confidencialidad.
  - Deberá solicitarse el consentimiento del informante para la grabación de la conversación, así como de sus derechos conforme a la normativa de protección de datos de carácter personal.



- La información deberá documentarse mediante una grabación de la conversación en un formato seguro, duradero y accesible, o a través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla.
- En línea
- Se contienen en el anexo 7.2. buenas prácticas identificadas para la gestión de las informaciones en línea.
- Por correo postal.
- Deberá habilitarse una dirección específica bajo la responsabilidad del coordinador de integridad, que se utilice de manera segura.

## 2. Información sobre los derechos que asisten a la persona informante

La persona que informe sobre las irregularidades será debidamente informada de los derechos que le asisten:

- a) Protección en el transcurso de la investigación. A los informantes y a quienes lleven a cabo una revelación pública se les informará de forma expresa de que su identidad será en todo caso reservada y que no se comunicará a las personas a las que se refieren los hechos relatados ni a terceros.
- b) Prohibición de represalias.
- c) Acuse de recibo de la comunicación en el plazo de siete días naturales siguientes a su recepción, salvo que ello pueda poner en peligro la confidencialidad de la comunicación.
- d) Ser informada por escrito sobre el resultado del trámite de admisión de la información para ser investigada en un plazo máximo de diez días hábiles desde la comunicación.
- e) Ser informada por escrito del resultado de las investigaciones en el plazo de máximo de 3 meses desde la comunicación o, en caso de que no se hubiera remitido acuse de recibo, desde la finalización del plazo de siete días naturales posterior a realizarse la comunicación.
- f) Indicación un domicilio, correo electrónico o lugar seguro a efectos de recibir las notificaciones, pudiendo asimismo renunciar expresamente a la recepción de cualquier comunicación de actuaciones llevadas a cabo por los responsables del canal interno como consecuencia de la información
- g) Ser informada sobre la identidad del responsable del tratamiento, la finalidad del tratamiento y la posibilidad de ejercer los derechos establecidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679.
- h) Al anonimato, en caso de que lo desee.
- i) A la supresión de datos transcurridos tres meses, salvo que se deriven de la información procedimientos disciplinarios o de carácter penal.

La información sobre los derechos de la persona informante estará claramente visible junto a la información relativa al canal interno de información disponible en el portal web y le será asimismo remitida o entregada por escrito en el caso de remisión de la información por correo electrónico o postal o leída mediante locución automática en caso de que la información se formule telefónicamente.



### 3. Preguntas formuladas por los responsables del canal interno

Las preguntas que pueden formularse por los responsables de los canales de información pueden incluir cuestiones relativas al lugar de la irregularidad, el momento en el que se ha producido, las personas que pueden estar involucradas, si se ha remitido anteriormente esta información a través del canal interno de otras vías, si la dirección u otras personas de la organización están involucradas, si existe algún riesgo para la persona informante o para las demás, si se pueden aportar documentos adicionales para apoyar la información, si hay otras personas de contacto o si ha habido intentos de disuasión por parte de otras personas, entre otras.

### 4. Registro en el Sistema de Gestión de la Información

Presentada la información, se procederá a su registro en el Sistema de Gestión de Información, siéndole asignado un código de identificación.

El Sistema de Gestión de Información estará contenido en una base de datos segura y de acceso restringido exclusivamente al personal designado por el responsable del canal interno de información convenientemente autorizado, en la que se registrarán todas las comunicaciones recibidas, cumplimentando los datos relativos a la fecha de recepción, el código de identificación, las actuaciones desarrolladas, las medidas adoptadas y la fecha de cierre.

### 5. Acuse de recibo de la información

Recibida la información, en un plazo no superior a siete días naturales desde dicha recepción, se procederá a acusar recibo, a menos que aquella sea anónima, que el informante expresamente haya renunciado a recibir comunicaciones relativas a la investigación o, que el responsable del canal interno de información considere razonablemente que el acuse de recibo de la información comprometería la protección de la identidad del informante.

---

#### 7.5.2.EVALUACIÓN DE INFORMACIÓN DE IRREGULARIDADES

---

La evaluación de la información tiene por finalidad la comprobación de la veracidad de las comunicaciones, la correcta obtención de evidencias y garantizar los derechos del informante y de la persona afectada por la información.

#### 1. Admisión

##### Desarrollo

Registrada la información, el responsable del canal interno de información deberá comprobar si aquella expone hechos o conductas que se encuentran dentro del ámbito de aplicación del canal.

Realizado este análisis preliminar, el responsable del canal interno de información decidirá, en un plazo que no podrá ser superior a diez días hábiles desde la comunicación:

a) Inadmitir la comunicación, en alguno de los siguientes casos:

1.º Cuando los hechos relatados carezcan de toda verosimilitud.

2.º Cuando los hechos relatados no sean constitutivos de infracción del ordenamiento jurídico incluida en el ámbito de aplicación del canal.

3.º Cuando la comunicación carezca manifiestamente de fundamento o existan, a juicio del responsable del canal interno de información, indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito. En este último caso, además de la inadmisión, se remitirá al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito.

4.º Cuando la comunicación no contenga información nueva y significativa sobre infracciones en comparación con una comunicación anterior respecto de la cual han concluido los correspondientes procedimientos, a menos que se den nuevas circunstancias de hecho o de Derecho que justifiquen un seguimiento distinto. En estos casos, el responsable del canal interno de información notificará la resolución de manera motivada.

La inadmisión se comunicará al informante dentro de los siete días naturales siguientes a su recepción, salvo que la comunicación fuera anónima o el informante hubiera renunciado a recibir comunicaciones.

b) Admitir a trámite la comunicación.

La admisión a trámite se comunicará al informante dentro de los siete días naturales siguientes a su recepción, salvo que la comunicación fuera anónima o el informante hubiera renunciado a recibir comunicaciones.

c) Remitir con carácter inmediato la información al Ministerio Fiscal cuando los hechos pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito o a la Fiscalía Europea en el caso de que los hechos afecten a los intereses financieros de la Unión Europea.

d) Remitir la comunicación a la autoridad, entidad u organismo que se considere competente para su tramitación.

### **Actuaciones para la protección y apoyo a la persona que informa de las irregularidades**

Ha de asegurarse en todo momento la protección a las personas que informen de las irregularidades frente a posibles perjuicios derivados de la comunicación de la información.

La protección implica dar todos los pasos razonables para evitar que se produzca un perjuicio o para contener un perjuicio ya identificado o para evitar un daño mayor.

Las estrategias implementadas dependerán de las posibles fuentes de daño identificadas a través de la evaluación del riesgo.

Ha de proporcionarse:

-Información y asesoramiento completos e independientes, que sean fácilmente accesibles para el público y gratuitos, sobre los procedimientos y recursos disponibles, protección frente a represalias y derechos de la persona afectada.

-Asistencia efectiva por parte del responsable del canal interno ante cualquier autoridad pertinente implicada en su protección frente a represalias, incluida la emisión de una certificación de que la persona informante puede acogerse a protección al amparo de las previsiones del ordenamiento.

- Apoyo práctico consistente en tranquilizar a la persona informante acerca del desarrollo del procedimiento y del valor de su conducta.

El comité departamental de integridad es el responsable de asegurar que las medidas de apoyo y protección se implementan en el departamento.

## 2. Instrucción

### Actuaciones de comprobación de verosimilitud

La instrucción comprenderá todas aquellas actuaciones encaminadas a comprobar la verosimilitud de los hechos relatados.

Las preguntas pueden incluir las siguientes:

¿Cuándo sucedió la irregularidad o está a punto de suceder?

¿Existe una necesidad inmediata de cesar las actividades?

¿Existe un riesgo inmediato para la salud o la seguridad?

¿Existe un riesgo inmediato para los derechos de las personas o el medio ambiente?

¿Existe una necesidad inmediata de asegurar y proteger las pruebas antes de eliminarlas o destruirlas?

¿Existe algún riesgo para las funciones, servicios o reputación de la organización?

¿La continuidad de las actividades se verá afectada por la denuncia que se está investigando?

¿Podría haber interés de los medios de comunicación en la denuncia de irregularidades?

¿Cómo se puede gestionar este proceso de evaluación, asegurando al mismo tiempo la confianza, la protección y la imparcialidad?

¿Hay disponible más información que la corrobore?

¿Cuál es la naturaleza de la irregularidad (es decir, tipo, frecuencia, prevalencia, función y antigüedad de los sujetos de la denuncia)?

¿Existe la posibilidad de que se denuncie la irregularidad fuera de la organización?

¿Se ha denunciado previamente la irregularidad?

¿Cómo obtuvo el denunciante la información? ¿La información es de primera mano o proviene de rumores?

### **Actuaciones para la garantía de derechos de la persona afectada por la información**

Una vez admitida a trámite la comunicación, la persona afectada deberá ser informada por escrito:

- a) De las acciones u omisiones que se le atribuyen. Dicha comunicación podrá efectuarse en el trámite de audiencia si se considera que su aportación con anterioridad pudiera facilitar la ocultación, destrucción o alteración de las pruebas.
- b) De su derecho a la defensa.
- c) De su derecho a la presunción de inocencia.
- d) De su derecho a la protección al honor, mediante la preservación de su identidad y la garantía de la confidencialidad de los hechos y datos del procedimiento.
- e) De su derecho a ser oída y a presentar alegaciones por escrito en cualquier momento del procedimiento y, en cualquier caso, en el trámite de audiencia.
- f) De su derecho al tratamiento de datos personales.

Deberá celebrarse una entrevista con la persona afectada en la que, siempre con absoluto respeto a la presunción de inocencia, se le invitará a exponer su versión de los hechos y a aportar aquellos medios de prueba que considere pertinentes para su defensa.

A fin de garantizar el derecho de defensa de la persona afectada, la misma tendrá acceso al expediente sin revelar información que pudiera identificar a la persona informante, pudiendo ser oída en cualquier momento y se le advertirá de la posibilidad de comparecer asistida de abogado.

### **3. Terminación de las actuaciones**

Concluidas todas las actuaciones, el responsable del canal interno de información emitirá un informe que contendrá al menos:

- La exposición de los hechos relatados junto con la información de registro de la comunicación.
- Las actuaciones realizadas con el fin de comprobar la verosimilitud de los hechos.
- Las conclusiones alcanzadas en la instrucción y valoración de los hechos y los indicios que las sustentan.

El informe será remitido al comité de integridad departamental, a fin de que adopte alguna de las decisiones siguientes:

- a) Archivo del expediente, que será notificado al informante y a la persona afectada. En estos supuestos, el informante tendrá derecho a la protección prevista en el ordenamiento, salvo que se concluyera en la instrucción que la información debería haber sido inadmitida.
- b) Remisión al Ministerio Fiscal si, pese a no apreciar inicialmente indicios de que los hechos pudieran revestir el carácter de delito, así resultase del curso de la

- instrucción. Si el delito afectase a los intereses financieros de la Unión Europea, lo remitirá a la Fiscalía Europea.
- c) Traslado de todo lo actuado a la autoridad u organismo que se considere competente para su tramitación.
  - d) Traslado al subsecretario para el inicio, en su caso, de un procedimiento disciplinario.

## 7.6. PROHIBICIÓN DE REPRESALIAS

---

Se prohíben expresamente los actos constitutivos de represalia, incluidas las amenazas de represalia y las tentativas de represalia contra las personas que presenten una comunicación conforme a lo previsto en el ordenamiento.

Se entiende por represalia cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que, de forma directa o indirecta, supongan un trato desfavorable que sitúe a las personas que las sufren en desventaja particular con respecto a otra en el contexto laboral o profesional, solo por su condición de informantes, o por haber realizado una revelación pública. Se exceptúa el supuesto en que dicha acción u omisión pueda justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados.

A título enunciativo, se consideran represalias las que se adopten en forma de:

- a) Suspensión del contrato de trabajo, despido o extinción de la relación laboral o estatutaria, incluyendo la no renovación o la terminación anticipada de un contrato de trabajo temporal una vez superado el período de prueba, o terminación anticipada o anulación de contratos de bienes o servicios.
- b) Imposición de cualquier medida disciplinaria, degradación o denegación de ascensos y cualquier otra modificación sustancial de las condiciones de trabajo y la no conversión de un contrato de trabajo temporal en uno indefinido, en caso de que el trabajador tuviera expectativas legítimas de que se le ofrecería un trabajo indefinido; salvo que estas medidas se llevaran a cabo dentro del ejercicio regular del poder de dirección al amparo de la legislación laboral o reguladora del estatuto del empleado público correspondiente, por circunstancias, hechos o infracciones acreditadas, y ajenas a la presentación de la comunicación.
- c) Daños, incluidos los de carácter reputacional, o pérdidas económicas, coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo.
- d) Evaluación o referencias negativas respecto al desempeño laboral o profesional.
- e) Inclusión en listas negras o difusión de información en un determinado ámbito sectorial, que dificulten o impidan el acceso al empleo o la contratación de obras o servicios.
- f) Anulación de una licencia o permiso.
- g) Denegación de formación.
- h) Discriminación, o trato desfavorable o injusto.

La persona que viera lesionados sus derechos por causa de su comunicación o revelación una vez transcurrido el plazo de dos años, podrá solicitar la protección ante el responsable del canal interno que, excepcionalmente y de forma justificada, podrá someter la decisión

de extender el periodo de protección al Comité departamento de integridad, previa audiencia de las personas u órganos que pudieran verse afectados.

Los actos administrativos que tengan por objeto impedir o dificultar la presentación de comunicaciones y revelaciones, así como los que constituyan represalia o causen discriminación tras la presentación de aquellas al amparo de esta ley, serán nulos de pleno derecho y darán lugar, en su caso, a medidas correctoras disciplinarias o de responsabilidad, pudiendo incluir la correspondiente indemnización de daños y perjuicios al perjudicado.

Las personas que comuniquen o revelen infracciones tendrán derecho a protección siempre que:

- a) Tengan motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la comunicación o revelación, aun cuando no aporten pruebas concluyentes, y que la citada información entra dentro del ámbito de aplicación de esta ley, y
- b) la comunicación o revelación se haya realizado conforme a los requerimientos previstos en esta ley.

Quedan expresamente excluidas de la protección aquellas personas que comuniquen o revelen:

- a) Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido inadmitidas por algún canal interno de información.
- b) Informaciones vinculadas a reclamaciones sobre conflictos interpersonales o que afecten únicamente al informante y a las personas a las que se refiera la comunicación o revelación.
- c) Informaciones que ya estén completamente disponibles para el público, o que constituyan meros rumores.
- d) Informaciones que se refieran a acciones u omisiones no comprendidas en el ámbito de aplicación del canal.

Las personas que hayan comunicado o revelado públicamente información sobre acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de forma anónima pero que posteriormente hayan sido identificadas y cumplan las condiciones previstas, tendrán derecho a la protección que la misma contiene.

## 7.7. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Los tratamientos de datos personales que deriven de la gestión del canal interno de información se registrarán por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, y en el presente título.

### Información sobre protección de datos personales y ejercicio de derechos

Cuando se obtengan directamente de los interesados sus datos personales se les facilitará la información a que se refieren los artículos 13 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 y 11 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

A los informantes y a quienes lleven a cabo una revelación pública se les informará, además, de forma expresa, de que su identidad será en todo caso reservada, que no se comunicará a las personas a las que se refieren los hechos relatados ni a terceros.

La persona a la que se refieran los hechos relatados no será en ningún caso informada de la identidad del informante o de quien haya llevado a cabo la revelación pública.

Los interesados podrán ejercer los derechos a que se refieren los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016. 4. En caso de que la persona a la que se refieran los hechos relatados en la comunicación o a la que se refiera la revelación pública ejerciese el derecho de oposición se presumirá que, salvo prueba en contrario, existen motivos legítimos imperiosos que legitiman el tratamiento de sus datos personales

No se recopilarán datos personales cuya pertinencia no resulte manifiesta para tratar una información específica o, si se recopilan por accidente, se eliminarán sin dilación indebida.

### **Tratamiento de datos personales en el canal interno de información**

El acceso a los datos personales contenidos en el canal interno quedará limitado, dentro del ámbito de sus competencias y funciones, exclusivamente a:

- a) El responsable del canal interno y a quien lo gestione directamente.
- b) El órgano competente para la tramitación de expedientes disciplinarios.
- c) La abogacía del Estado en el departamento, si procediera la adopción de medidas legales en relación con los hechos relatados en la comunicación.
- d) Los encargados del tratamiento que eventualmente se designen.
- e) El Delegado de Protección de Datos.

Será lícito el tratamiento de los datos por otras personas, o incluso su comunicación a terceros, cuando resulte necesario para la tramitación de los procedimientos sancionadores o penales que, en su caso, procedan.

En ningún caso serán objeto de tratamiento los datos personales que no sean necesarios para el conocimiento e investigación de las acciones u omisiones incluidos en el ámbito de aplicación del canal, procediéndose, en su caso, a su inmediata supresión. Asimismo, se suprimirán todos aquellos datos personales que se puedan haber comunicado y que se refieran a conductas que no estén incluidas en el ámbito de aplicación del canal interno. Si la información recibida contuviera datos personales incluidos dentro de las categorías especiales de datos, se procederá a su inmediata supresión, sin que se proceda al registro y tratamiento de estos.

Los datos que sean objeto de tratamiento podrán conservarse en el sistema de informaciones únicamente durante el tiempo imprescindible para decidir sobre la procedencia de iniciar una investigación sobre los hechos informados. Si se acreditara que la información facilitada o parte de ella no es veraz, deberá procederse a su inmediata supresión desde el momento en que se tenga constancia de dicha circunstancia.

En todo caso, transcurridos tres meses desde la recepción de la comunicación sin que se hubiesen iniciado actuaciones de investigación, deberá procederse a su supresión, salvo que la finalidad de la conservación sea dejar evidencia del funcionamiento del sistema. Las comunicaciones a las que no se haya dado curso solamente podrán constar de forma



anonimizada, sin que sea de aplicación la obligación de bloqueo prevista en el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

Los empleados públicos y terceros deberán ser informados acerca del tratamiento de datos personales en el marco de la información relativa al canal interno.

### **Datos incluidos en el registro**

Los datos personales relativos a las informaciones recibidas y a las investigaciones internas incluidos en el registro solo se conservarán durante el período que sea necesario y proporcionado a efectos de cumplir con las obligaciones establecidas por el ordenamiento.

En ningún caso podrán conservarse los datos por un período superior a diez años

### **Preservación de la identidad del informante y de las personas afectadas**

Quien presente una comunicación o lleve a cabo una revelación pública tiene derecho a que su identidad no sea revelada a terceras personas.

El canal interno y quienes reciban revelaciones públicas no obtendrán datos que permitan la identificación del informante y deberán contar con medidas técnicas y organizativas adecuadas para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas y a cualquier tercero que se mencione en la información suministrada, especialmente la identidad del informante en caso de que se hubiera identificado. A estos efectos, se establecen en el anexo 7.3 un boceto de las características técnicas del sistema.

La identidad del informante solo podrá ser comunicada a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora. Las revelaciones estarán sujetas a salvaguardas establecidas en la normativa aplicable. En particular, se trasladará al informante antes de revelar su identidad, salvo que dicha información pudiera comprometer la investigación o el procedimiento judicial. Cuando la autoridad competente lo comunique al informante, le remitirá un escrito explicando los motivos de la revelación de los datos confidenciales en cuestión.

## 8. CAPÍTULO 8

### GUÍA PARA LA GESTIÓN DE BUZONES DE ÉTICA INSTITUCIONAL

#### 8.1. ANTECEDENTES

El TREBEP incluye dentro de los deberes de los empleados públicos, unos *Principios Éticos* que sirven para “*informar la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos*”. Adicionalmente, los distintos organismos pueden establecer códigos éticos específicos más alineados con sus competencias y funciones.

En el sistema de integridad de la AGE los valores éticos que guían el comportamiento de los empleados públicos se canalizan alrededor del código de buena administración, así como en la existencia de un marco organizativo que permite que se planteen las oportunas consultas.

En este capítulo se analiza el funcionamiento y la gestión del buzón de ética institucional, para establecer un protocolo que guíe su posible implantación.

Un buzón es un mecanismo que permite intercambiar información sobre cualquier materia con el propósito de clarificar determinados aspectos susceptibles de diversas interpretaciones, o poner en conocimiento información de carácter relevante.

La palabra ética tiene una dimensión conceptual extensa que se refiere a aquellas conductas que son acordes y no contrarias a principios, valores y pautas de conducta que son establecidas como referente y que legal o moralmente son de cumplimiento obligatorio.

La dimensión del concepto es extensa, porque una conducta o comportamiento que no merezca la consideración de ético puede hacer referencia tanto a aquellas acciones que están tipificadas por una norma legal como delictivas o irregulares por la concurrencia o no de aspectos dolosos o involuntarios del comportamiento, o no constituir una conducta reprochable desde la perspectiva jurídica, pero no ser deseables por ser objeto de rechazo generalizado.

En este sentido, la dimensión ética que se pretende destacar en este documento se sitúa al margen tanto del régimen disciplinario de una organización, como comprensiva de un catálogo de conductas irregulares, como de aquellas conductas más graves tipificadas como delitos en el Código Penal. Es decir, se va a entender la ética como un conjunto de comportamientos que, no estando prohibidos, tampoco están permitidos o no son deseables por perjudicar la imagen reputacional de una organización.

El buzón de ética como tal es un concepto cuya propia existencia se vincula necesariamente con otros dos conceptos: a) por una parte, el código ético, de buena administración o de buen gobierno de una organización, como catálogo de principios valores y conductas normalmente de carácter orientador y no normativo y b) por otra parte con un órgano que, teniendo carácter consultivo y asesor, va a tener atribuidas las funciones tendentes al aseguramiento, revisión y actualización del cumplimiento del código de buena administración.

Aunque hablemos del TREBEP como texto refundido<sup>14</sup> del año 2015, fue la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público la que introdujo por primera vez en la legislación los principios éticos:

*Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica «cultura» de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer.*

Existen diversos organismos públicos y privados que tienen implantados buzones de ética. Estos son algunos ejemplos identificados:

<https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/es/que-es-buzon-etico>  
<https://www.eoi.es/es/buzon-etico>  
<https://www.tragsa.es/es/grupo-tragsa/nuestro-compromiso/Paginas/buzon-etico.aspx>  
<https://transparencia.xunta.gal/canle-de-denuncias>  
<https://www.iberdrola.com/proveedores/contribucion-sostenibilidad/codigo-etico-proveedor/buzon>  
<https://www.isdefe.es/buz-n-tico>  
<https://www.realinstitutoelcano.org/sobre-elcano/transparencia/buzon-etico/>  
<https://www.aoc.cat/es/2021/1000294983/bustia-etica-10-idees-per-entendre-la/>  
<https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Etica-Judicial/Comision-de-Etica-Judicial/Que-es/>

En general, no existe una uniformidad, sino más bien una disparidad, en la forma de entender estos buzones, por lo cual debe recalcar con absoluta claridad que el ámbito de los mismos no es el de los canales a los que se refiere la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, ni el de la normativa que va a transponer la misma a nuestro ordenamiento jurídico (en tal línea sería muy conveniente establecer un posible procedimiento a seguir en aquellos casos en los que, por desconocimiento o error, puedan presentarse en los buzones informaciones que entren dentro del ámbito de la mencionada Directiva y de su norma de transposición).

De hecho, la nomenclatura es dispar, confundiéndose en ocasiones con canal de denuncia o alerta interna y permitiendo la comunicación de denuncias, irregularidades, comportamientos contrarios a la ley, etc. Por ello, deben distinguirse tres ámbitos claramente diferenciados, aunque su gestión pueda ser integrada y/o con un acceso único:

- Quejas y sugerencias, descritas en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, en el Programa que lleva su nombre.

<sup>14</sup> 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

- Infracciones a las normas (lo que comúnmente se suele llamar denuncias y en el sistema de integridad se denominan informaciones), cuyos canales se van a ver modificados por Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cuya transposición prevé ampliar el ámbito a las normas del derecho nacional (anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937).
- Principios éticos.

Según el anteproyecto de Ley para transponer la Directiva (UE) 2019/1937, los canales internos de información podrán estar habilitados por la entidad que los gestione para la recepción de cualesquiera otras comunicaciones o informaciones fuera del ámbito establecido en el artículo 2, si bien dichas comunicaciones y sus remitentes quedarán fuera del ámbito de protección dispensado por la misma. Como se ha mencionado, queda abierta la opción de la gestión integrada o acceso único.

Al contrario que las denuncias, las consultas planteadas a través de un buzón ético pueden ser planteamientos o presentaciones que recaen, no sólo sobre hechos que están ocurriendo o ya ocurrieron, sino también sobre hechos hipotéticos o que no han ocurrido todavía, siendo función de los comités y la comisión de integridad institucional establecer las directrices en aquellas situaciones que no estén previamente identificadas, y revisar globalmente los casos o consultas para generar directrices que permitan prevenir los dilemas éticos más frecuentes.

En definitiva, un buzón ético es una estructura creada para recibir y dar respuesta a las inquietudes, y así poder detectar tempranamente situaciones que impliquen un riesgo para los valores y principios de la organización, o un potencial daño reputacional para la misma.

No obstante, conviene dejar bien claro que las actuaciones que se realicen en el ámbito de la gestión de un buzón ético no pueden interferir en las actuaciones que tengan lugar en el ejercicio de la potestad disciplinaria por el órgano que tenga atribuida la competencia para ello, ni muchos menos inmiscuirse de forma alguna en la determinación por el orden jurisdiccional que corresponda de la posible responsabilidad civil o penal de los empleados públicos, por lo que no podrán ser objeto de admisión a través de este tipo de buzones consultas sobre cuestiones o asuntos sometidos a investigación, enjuiciamiento o expediente disciplinario, por ser obvio que, a estos efectos, los informes o dictámenes de los comités o la comisión de integridad institucional carecen de fuerza jurídica obligatoria y de efectos vinculantes.

## 8.2.FINALIDAD

---

El objeto del buzón de ética es canalizar las dudas y consultas que se pueden plantear ante los coordinadores y los comités de integridad institucional en el ámbito de sus funciones.

Los objetivos fundamentales que perseguiría la creación del buzón serían:

- a) Alentar y facilitar las dudas planteadas en relación con la aplicación del código de buena administración.
- b) El tratamiento de la comunicación debería efectuarse de una manera adecuada y oportuna.
- c) Las consultas presentadas y evacuadas se incorporarían a un repositorio del cual se daría la adecuada publicidad en la página web del organismo.

Hay que resaltar que el sistema de integridad distingue entre estos 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 mantiene su función actual sin verse afectados por el SIAGE.

De igual modo debe recalcar con absoluta claridad que el ámbito de los buzones de ética institucional no es el de los canales a los que se refiere la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, ni el de la normativa que va a transponer la misma a nuestro ordenamiento jurídico.

### 8.3. ÁMBITO SUBJETIVO

El buzón de ética institucional está destinado a los empleados y empleadas públicos incluidos en el ámbito de aplicación del código de buena administración, que comprende la Administración General del Estado, así como los organismos del sector público institucional estatal que suscriban en oportuno instrumento de adhesión al SIAGE.

Del mismo modo, las consultas relacionadas con la aplicación del código de buen gobierno se dirigirán, por aplicación de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, a la Oficina de Conflicto de Intereses mediante los canales establecidos al efecto.

El código de buena administración y la información relativa a la composición y funcionamiento de la comisión de integridad institucional estarán disponibles en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado y en los portales web de los organismos públicos que se hayan adherido al SIAGE para conocimiento de toda la ciudadanía, que en su caso podrán utilizar el canal de quejas o sugerencias para comunicar cuestiones relacionadas con temas éticos.

### 8.4. ÁMBITO OBJETIVO

El buzón de ética institucional es un instrumento que desarrolla los valores y principios éticos descritos en el TREBEP y permite la aplicación del código de buena administración, poniendo en comunicación a los empleados con los coordinadores y el comité de integridad institucional.

Las consultas o dudas éticas que puedan plantearse en relación con el régimen de incompatibilidades de los empleados y empleadas públicas se dirigirán a la Oficina de Conflicto de Intereses.

El buzón de ética institucional canalizaría exclusivamente aquellas cuestiones referentes a la interpretación y concreción de los principios y valores incorporados al código de buena administración. El buzón ético no debería canalizar denuncias internas o externas, así como tampoco quejas o sugerencias que pudieran ser objeto de registro y tramitación en la unidad de quejas y sugerencias del organismo.

## 8.5.ELEMENTOS DEL SISTEMA

---

A continuación, se describen los elementos necesarios que deberán tenerse en cuenta para el establecimiento de un buzón de ética institucional, incluyendo los elementos necesarios para configurar el sistema de integridad ética.

### 8.5.1. CÓDIGO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

---

Es el elemento central del sistema, que establece los principios éticos a cumplir, si bien no es objeto del presente protocolo.

### 8.5.2.COORDINADORES, COMITÉS Y COMISIÓN DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

---

Los coordinadores de integridad institucional son, como tales, los responsables de la gestión de los buzones de ética, proporcionando respuesta en el ámbito departamental a las consultas que les sean formuladas por las empleadas y los empleados públicos, con el apoyo de la estructura que se describe más adelante.

Los comités de integridad institucional proporcionan, a solicitud de los coordinadores, orientaciones uniformes en el ámbito departamental sobre las consultas que les sean elevadas.

Finalmente, la Comisión de Integridad Institucional proporciona, a solicitud de los comités de integridad institucional, orientaciones uniformes en el ámbito interdepartamental sobre las consultas que les sean elevadas por los comités de integridad institucional.

### 8.5.3. BUZÓN ÉTICO

---

Es el medio de comunicación entre los empleados y empleadas públicos y los coordinadores de integridad institucional, objeto de la presente guía.

#### 8.5.3.1. SISTEMA DE GESTIÓN DEL BUZÓN

---

Debe establecerse una infraestructura administrativa mínima que asegure el tratamiento de todas las consultas y su contestación y difusión. Para ello, debería designarse una unidad administrativa que asegure el apoyo a los coordinadores de integridad institucional en su análisis, así como en su adecuada tramitación y contestación.

La implantación del buzón requiere el establecimiento de un sistema de gestión que dé cobertura a su funcionamiento, y dentro del cual se pueden distinguir las características mínimas que figuran en los siguientes apartados:

#### 8.5.3.2. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL BUZÓN

---

Deberán existir procedimientos documentados y formalizados, que incluirán en su caso los aspectos citados en los siguientes apartados.

Deberá garantizarse que existe personal suficiente en cantidad y cualificación para poder realizar las tareas correspondientes a las que se destinan.

El sistema de control interno (auditorías internas) deberá abarcar el funcionamiento del buzón.

Los procedimientos deberán revisarse al menos cada 3 años.

Deberá habilitarse un mecanismo para resolver dudas respecto al funcionamiento y competencias del buzón, sobre el que asesorar antes de presentación de las consultas. Deberá estar adecuadamente publicitado junto al buzón.

Deberá valorarse si dar al procedimiento la cobertura de procedimiento administrativo.

Las contestaciones a las consultas y peticiones formuladas deben estructurarse por materias y conceptos (según estructura del código de buena administración) y situarse en la web del organismo protegiendo la identidad de la persona que dirige la petición, y con acceso no restrictivo para todo el personal de la organización.

#### 8.5.3.3. RESPONSABLES

La responsabilidad de supervisión y aprobación de los mecanismos de gestión establecidos para el buzón recaerá sobre los comités de integridad institucional de carácter departamental.

Deberán identificarse las líneas de responsabilidad en la gestión del buzón en los distintos pasos desde la recepción de las solicitudes, hasta la emisión de la contestación correspondiente.

#### 8.5.3.4. SOLICITUDES

Las formas de presentar las solicitudes, que podrán ser:

- Obligatorios
  - A través de medios electrónicos habilitados al efecto
  - Por escrito
- Opcionales
  - A través de correo postal
  - Verbalmente
  - Vía telefónica
  - Sistemas de mensajería de voz
  - Mediante reunión presencial

En principio se descartan las solicitudes anónimas para el buzón de ética institucional, puesto que las solicitudes que en él se presentan buscan una respuesta o criterio ético a una duda planteada, la cual habrá de dirigirse a persona concreta, o puede darse el caso de tener que solicitarle una aclaración o ampliación de información para poder darle la respuesta.

Se identificará al solicitante para poder clarificar cuestiones sobre su consulta y para poder darle una respuesta, si bien en todo caso, deberá garantizarse su confidencialidad preservando su identidad ante el órgano encargado de dilucidar la consulta, mejorando así la imparcialidad de las decisiones.

Todas las comunicaciones se harán a través de la administración electrónica.

En principio, por la naturaleza del buzón no se plantea un régimen de protección al informante.

Deberá definirse el grado en el que el solicitante es informado de la tramitación de su solicitud y de la información a la que puede tener acceso.



Igualmente, con el objetivo de respetar las cautelas de confidencialidad necesarias aplicables en cada caso, cabe la posibilidad de limitar el acceso por parte del comunicante a determinada información cuando dicho acceso suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales o administrativos y en el resto de los supuestos que se prevén en la normativa reguladora de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública.

#### 8.5.3.5. PLAZOS

---

Se deberán definir:

Plazo máximo para el acuse de recibo

Plazo máximo para emitir el criterio y contestar al solicitante.

#### 8.5.3.6. REGISTROS

---

Los expedientes asociados a las distintas solicitudes se guardarán por un tiempo mínimo especificado.

#### 8.5.3.7. GESTIÓN INTEGRADA / ACCESO ÚNICO

---

Puede plantearse la gestión integrada y/o el acceso único del buzón a tres niveles:

- Integración con otros buzones (quejas y reclamaciones, denuncias) y/o
- Integración del buzón para toda la Administración General del Estado, dado el carácter único del código de buena administración

Ambas integraciones se pueden combinar, existiendo una gran flexibilidad de opciones que habrá que valorar convenientemente (recursos necesarios, sistemas informáticos necesarios, interconexiones, etc.).

Además de la integración de los sistemas de gestión, puede plantearse un acceso único al buzón, e igualmente cabría plantearlo junto con otros buzones y/o a nivel organización/administración.

En cada caso, deberán adaptarse los procedimientos clarificando con detalle las funciones y responsabilidades de cada parte.

Hay que dejar en todo caso remarcado que la eventual integración a nivel interno de los sistemas de gestión técnica de los buzones no afectaría a su visibilidad y funcionamiento hacia el exterior en sus respectivos ámbitos, ya que, como se ha dicho anteriormente, el buzón de ética institucional canalizaría exclusivamente aquellas cuestiones referentes a la interpretación y concreción de los principios y valores incorporados y al SIAGE en general, y no canalizaría informaciones o denuncias internas o externas, como tampoco el de quejas o sugerencias, que mantendrá su funcionalidad actual.

### 8.6. PUBLICIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

---

#### 8.6.1. PUBLICIDAD DEL BUZÓN

---

El sistema que conforma la ética de la organización, deberá ser objeto de publicidad para potenciar su uso, por ejemplo, a través de la página de inicio de la intranet, o incluso por medio de la creación de un acceso directo en el escritorio remoto de cada empleado o empleada (ej. BDNS).

Dentro de esta publicidad, sería conveniente incluir una serie de información, como, por ejemplo, los trámites del procedimiento de gestión y los plazos asociados. Es especialmente importante informar con detalle suficiente el objeto del buzón, sus motivos de exclusión, y otros posibles canales existentes para aquellas cuestiones que exceden del objeto del buzón.

A modo de ejemplo se describen a continuación posibles apartados a incluir en la publicidad del buzón:

- a) *¿Qué es el buzón de ética institucional?* Herramienta que ofrece un espacio de comunicación segura a través de la implantación de un canal de carácter electrónico que permite al trabajador plantear cuestiones éticas de diversa índole.
- b) *¿Para qué funciona? ¿Qué objetivos y finalidades tiene?* Permite solicitar información sobre la materia para resolver dudas de interpretación o concreción o plantear dilemas éticos, materias diferentes de las de los canales internos de información, en los que se puede comunicar eventuales conductas irregulares o contrarias a las reglas éticas, como también al margen de los buzones de quejas y sugerencias que mantienen su función.
- c) *¿Cuál es su ámbito de actuación?* Incluir un listado de entidades en este sentido.
- d) *¿Son anónimas las comunicaciones?* Indicar si se preserva o no la identidad de la persona que realiza la comunicación.
- e) *¿De qué derechos y obligaciones dispone la persona comunicante?* Recaltar los derechos y obligaciones del comunicante en una pestaña distinta.
- f) *¿Cuáles son los requisitos que deben reunir las comunicaciones? ¿Cuáles son los motivos de exclusión?* Incluir unas pautas de elaboración y presentación de comunicaciones en las que se indique, por ejemplo: el formato de los documentos adjuntos, las versiones de los exploradores que funcionan correctamente con la herramienta, o por el contrario aquellas que suelen tener incidencias al utilizarse el buzón.
- g) *¿Cómo funciona? ¿Qué plazos tiene?* Detallar brevemente los trámites y plazos asociados.
- h) *¿Es posible realizar un seguimiento de las comunicaciones presentadas? ¿Se pueden realizar consultas de las solicitudes?* Indicar si es posible y en tal caso, como hacerlo (por ejemplo, por medio de usuario y contraseña).

#### 8.6.2. PUBLICIDAD DE LAS CONSULTAS

Las cuestiones recibidas por el buzón de ética institucional y tratadas por los comités y la comisión de integridad institucional deben conducir a la actualización del código de buena administración o a la emisión de notas interpretativas (o similar) debiéndose dar en ambos casos máxima difusión entre los empleados.

El informe anual de seguimiento del plan de integridad institucional de la AGE contendrá un apartado referido al funcionamiento del buzón, a partir del cual poder establecer una mejora continua. El contenido de este apartado se examina en el capítulo 9.

#### 8.7. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

Si bien para el buzón de ética institucional no se plantean en este protocolo comunicaciones anónimas, en cualquier caso, garantizarse la seguridad y la confidencialidad de la información. Además, la gestión de la información debe llevarse a cabo con el pleno respeto de la normativa de protección de datos de carácter personal.

En el anexo 8.1. se recogen las menciones expresas que deberían constar en el buzón en materia de acceso, rectificación, supresión, limitación al tratamiento, portabilidad y oposición al tratamiento de datos de carácter personal.

DOCUMENTO PARA CONSULTA - ENE. 2023

## 9. CAPÍTULO 9

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

#### 9.1.ELEMENTOS COMUNES DE LA PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DEL SISTEMA

##### 9.1.1.INTRODUCCIÓN

El seguimiento, la evaluación y la revisión del sistema de integridad pública de la Administración General del Estado, planteado como un conjunto de subsistemas y elementos de integridad requiere de una planificación de su ejecución en la que se establezca su calendario y aquellos hitos, resultados e indicadores que se van a controlar para verificar la consecución de los objetivos buscados.

El siguiente esquema<sup>15</sup> establece una definición gráfica de la interrelación entre la planificación (bien del sistema, sus subsistemas o sus elementos) y su seguimiento, evaluación y revisión.



<sup>15</sup> Ver anexo 9.1 y esquema PSER: planificación, seguimiento, evaluación y revisión.

---

### 9.1.2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

---

La planificación, seguimiento, evaluación<sup>16</sup> y revisión se desarrolla con arreglo a la siguiente estructura organizativa:

- Alta dirección
- Coordinadores de integridad institucional
- Comités de integridad institucional
- Comisión de Integridad Institucional

En cuanto a la periodicidad se considera que la planificación deberá realizarse con carácter anual, que el seguimiento del sistema por parte de los comités de ética institucional debe realizarse, al menos, semestralmente, y que la evaluación del sistema tanto por parte tanto de los comités como de la Comisión de Integridad institucional debe ser anual.

## 9.2. PLANIFICACIÓN

---

El plan de integridad de la AGE aprobado por la Comisión de Integridad Institucional ha de definir los objetivos, resultados e indicadores que han de alcanzarse con carácter anual en el marco del sistema de integridad de la AGE, partiendo de un adecuado diagnóstico

Se propone su configuración con arreglo al siguiente esquema:

---

### 9.2.1. DIAGNÓSTICO

---

La infraestructura ética debe contar con la previsión de técnicas de control, seguimiento y evaluación periódicas del cumplimiento del sistema de integridad de la AGE, la rendición de cuentas y la adopción de las medidas necesarias para extender y mejorar su aplicación<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> La autoevaluación puede ser una herramienta útil que considerar cuando la disponibilidad de recursos en cada una de las fases sea limitada, o cuando se pretenda hacer evaluaciones intermedias en los ciclos previstos, el marco ético de autoevaluación de la autoridad estadística del Reino Unido puede ser un punto de partida a considerar. Ver anexo 10.2.

<sup>17</sup> Siguiendo las indicaciones de Zadek para que una auditoria ética sea de calidad deberá responderá a ocho principios básicos 1) Inclusiva. Debe reflejar el punto de vista y las exigencias de los principales grupos afectados. 2) Comparable. Para que pueda servir para recomendaciones futuras. 3) Completa. Que no quede excluida deliberada y sistemáticamente ningún área de la organización. 4) Evolutiva. Puesto que es imposible abarcar inicialmente todos los aspectos, debe existir un esfuerzo constante por llegar cada vez a más ámbitos y en mayor profundidad. 5) Sistemas y políticas de dirección. No basta con conocer lo que se ha hecho y saber lo que se debería hacer. Es necesario desarrollar políticas claras y sistemas que permitan controlar y evaluar los logros en responsabilidad ética. 6) Publicidad. Aun cuando el objetivo general es convertir la información conseguida en información para la gestión propia, es necesario para la salud de los sistemas de evaluación la publicidad y el conocimiento de por parte de los agentes externos. 7) Verificación externa. Con el objetivo de alcanzar legitimidad social. 8) Mejora continua. No olvidar que los sistemas de evaluación y seguimiento deben tener como objetivo el progreso y la mejora de la organización y no

En lo que podríamos llamar, “auditorías éticas”, nos encontramos en un proceso embrionario en la creación de herramientas de evaluación y en la definición de indicadores con estándares homogéneos que permitan la evaluación del desempeño ético.

Las herramientas más útiles que este campo son las encuestas, ya que plantean una serie de ventajas esenciales con respecto a otros métodos, puesto que permiten el manejo de grandes muestras y la obtención de gran cantidad de información en poco tiempo y directamente de los destinatarios de la encuesta. Las encuestas hacen posible, además, la confrontación de resultados, su realización no requiere de personal especializado y es un sistema económico para la realización, recolección, procesamiento y análisis.

Para la elaboración de las encuestas y su valoración resulta necesario determinar los objetivos que se pretenden alcanzar, seleccionar los sujetos a los que va dirigida (altos cargos, empleados públicos, coordinadores e integrantes de la comisión de integridad institucional, usuarios de servicios, ciudadanos en general); construir las preguntas; realizar la recolección de datos y la valoración.

En anexo 9.2. se presenta una tabla con una propuesta de preguntas categorizadas para preparar el diagnóstico y la aproximación al procedimiento de evaluación.

### 9.2.2.OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, OPERATIVOS E INDICADORES

La definición de los objetivos estratégicos corresponde a la Comisión de integridad institucional, a partir de las propuestas remitidas por los comités de integridad institucional de carácter departamental.

La definición de los objetivos operativos se realiza por cada centro directivo, atendiendo a las indicaciones del coordinador de integridad institucional y se incluirán en la propuesta departamental para incluir en el plan anual de integridad de la AGE.

Se propone estructurarlos en torno a los distintos apartados del cuestionario de integridad institucional:

#### 2.1. Entorno de control

2.1.1. Integridad y valores éticos.

2.1.2. Compromiso con la competencia profesional.

2.1.3. Implicación de la dirección.

2.1.4. Estructura organizativa.

2.1.5. Política de recursos humanos.

2.1.6 Política de gobierno abierto.

---

simplemente informar del pasado. S.Zadek/P.Pruzan/R. Evans: *Buiding Corporate Accountability. Emerging Practices in Social and Ethical Accounting, Auditing and Reporting*, op.cit.)

## 2.2. Evaluación de riesgos.

### 2.2.1. Situación general

### 2.2.2. Identificación de actividades de riesgo.

### 2.2.3. Evaluación de riesgos.

### 2.2.4. Respuestas a los riesgos.

## 2.3. Actividades de control.

## 2.4. Información y comunicación.

## 2.5. Supervisión.

Los objetivos operativos deberán llevar indicadores asociados. Pueden ser indicadores de proceso, que permiten comprobar el desarrollo en tiempo y forma de las actividades desarrolladas en la ejecución del plan; indicadores de resultados, que se utilizan para evaluar los logros obtenidos en el desarrollo de los planes y su grado de adecuación a los objetivos operativos definidos; o indicadores de impacto, que permiten evaluar los efectos o cambios que se hayan producido en la realidad sobre la que opera la organización.

### 9.2.3. PROPUESTA DE ACTUACIONES DEL PLAN

El plan de integridad institucional de la AGE deberá ejecutarse mediante actuaciones de carácter departamental:

Se proponen seguidamente las actuaciones de carácter departamental que pueden proponerse en relación con los diferentes elementos del SIAGE.

#### 9.2.3.1. CÓDIGO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

##### 1.1. Comunicación.

###### 1.1.1. Número de acciones de comunicación previstas.

###### 1.1.2. Número de empleados y empleadas objeto de comunicación del código.

###### 1.1.3. Número de documentos en los que se incluye el código o se alude a él.

###### 1.1.4. Número de planes que incluyen actuaciones del código.

###### 1.1.5. Número de canales de consulta puestos a disposición de los empleados y empleadas públicos.

##### 1.2. Formación.

###### 1.2.1. Número de programas formativos previstos.

###### 1.2.2. Número de empleados a los que se dirigen las actividades formativas.

###### 1.2.3. Número de actividades de intercambio de buenas prácticas previstas para conocer el contenido del código.

##### 1.3. Difusión.

###### 1.3.1. Número de instrumentos, mecanismos y canales desarrollados para dar a conocer el contenido del código (portales, intranet, canales específicos, etc.).

###### 1.3.2. Número de publicaciones previstas en el departamento relacionadas con el código.



## 1.4. Cumplimiento.

- 1.4.1. Número de empleados y empleadas que afirman conocer el código de buena administración.
- 1.4.2. Número de órganos y organismos que aplican el código de buena administración.
- 1.4.3. Número de encuestas y estudios sobre clima ético realizados.
- 1.4.4. Número y tipo de mecanismos de seguimiento del código de buena administración.
- 1.4.5. Plazo máximo de resolución de las consultas al buzón de ética institucional.
- 1.4.6. Recursos destinados a la atención del buzón de ética institucional.
- 1.4.7. Número de medidas para prevenir comportamientos no éticos.

#### 9.2.3.2. CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

---

## 1.1. Comunicación.

- 1.1.2. Número de acciones de comunicación previstas.
- 1.1.3. Número de altos cargos objeto de comunicación del código.
- 1.1.4. Número de documentos en los que se incluye el código o se alude a él.
- 1.1.5. Número de planes que incluyen actuaciones del código.

## 1.2. Formación.

- 1.2.1. Número de programas formativos previstos.
- 1.2.2. Número de altos cargos a los que se dirigen las actividades formativas.
- 1.2.3. Número de actividades de intercambio de buenas prácticas previstas para conocer el contenido del código.

## 1.3. Difusión.

- 1.3.1. Número de instrumentos, mecanismos y canales desarrollados para dar a conocer el contenido del código (portales, intranet, canales específicos, etc.).
- 1.3.2. Número de publicaciones previstas en el departamento relacionadas con el código.

## 1.4. Cumplimiento.

- 1.4.1. Número de altos cargos que afirman conocer el código.
- 1.4.2. Número de órganos y organismos que aplican el código.
- 1.4.3. Número de encuestas y estudios sobre clima ético realizados.
- 1.4.4. Número y tipo de mecanismos de seguimiento del código.
- 1.4.5. Número de medidas para prevenir comportamientos no éticos.

#### 9.2.3.3. GESTIÓN DE RIESGOS

---

Deberá incluirse cada uno de los planes de tratamiento del riesgo de los centros directivos que deberán contener:

El fundamento de la selección de las opciones para el tratamiento, incluyendo los beneficios esperados.

1. Las acciones propuestas.

2. Los recursos necesarios.
3. Las medidas del desempeño.
4. Las restricciones.
5. Los informes y seguimiento requeridos.
6. Los plazos previstos para la realización y la finalización de las acciones.

Asimismo, se incluirán todas aquellas acciones formativas y de sensibilización dirigidas al conjunto de empleados públicos y altos cargos del departamento en relación con el análisis, evaluación y gestión del riesgo.

#### 9.2.3.4. SISTEMAS INTERNOS DE INFORMACIÓN

Deberán indicarse las actuaciones previstas para implantar los sistemas internos de información, así como la estructura organizativa de responsables y encargados del tratamiento, así como los medios de apoyo puestos a disposición del coordinador de integridad institucional para atender las consultas.

#### 9.2.3.5. BUZONES DE ÉTICA INSTITUCIONAL

Deberán indicarse las actuaciones previstas para implantar los buzones de ética institucional, así como los medios de apoyo puestos a disposición del coordinador de integridad institucional para atender las consultas.

#### 9.2.3.6. PRÁCTICAS DE GOBIERNO ABIERTO

Partiendo de los resultados de la autoevaluación, el plan deberá contener las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

Asimismo, deberá indicar las propuestas de mejora que se consideren oportunas en relación con la rendición de cuentas, estrategia de datos abiertos y participación ciudadana.

### 9.3.SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN

#### 9.3.1.SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DE LOS CÓDIGOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y DE BUEN GOBIERNO

##### 9.3.1.1. OBJETO

Esta guía tiene por objeto el análisis y valoración del ciclo de vida de los códigos de buen gobierno y buena administración, como parte de su sistema de integridad.

Para ello se propone la realización de:

- a) Un seguimiento para comprobar si su diseño, elaboración, contenido y puesta en marcha responden al propósito para el que fueron concebidos.
- b) Una evaluación sobre su aplicación, consideración, asunción y cumplimiento, que, a partir del planteamiento de una serie de cuestiones de evaluación y de unos indicadores de medición, permitan emitir un juicio de valor, expresado en un informe, sobre el cumplimiento de los objetivos que se proponían en los códigos.
- c) Una revisión a partir de las conclusiones derivadas de la evaluación, sobre los contenidos de los códigos y de su aplicabilidad, con el fin de proponer nuevos enfoques o planteamientos en relación con su contenido y aplicabilidad.

### 9.3.1.2. METODOLOGÍA

Para llevar a cabo el proceso de seguimiento, evaluación y revisión se propone realizar las siguientes actuaciones:

#### 1. SEGUIMIENTO

1. Verificar la existencia de los códigos de buen gobierno y buena administración o de otros códigos sectoriales:

- Fecha de aprobación.
- Norma de aprobación.
- Versión.
- Responsables (elaboración, aprobación y revisión).
- Ámbito organizacional al que se dirige.
- Población objetivo: Número y tipologías de empleados públicos.

2. Verificar su contenido.

- Objeto y finalidad.
- Valores/normas/figuras éticas /instrucciones de conducta que contiene.
- Temáticas que abordan.

3. Gestión de los códigos.

- Difusión.
- Formación.
- Comunicación.
- Acciones preventivas desarrolladas para anticipar el cumplimiento de las normas contenidas en los códigos.

4. Control de su aplicación.

- Medición de resultados de aplicabilidad de la guía de conducta.
- Acciones destinadas a paliar los efectos producidos por los incumplimientos de las normas contenidas en la guía.
- Identificación de los niveles de responsabilidad en la gestión de los códigos.
- Identificación de los resultados esperados con la implantación de los códigos.
- Identificación de los sistemas de control de su aplicación.
- Indicadores previstos.

5. Sistemas de revisión de los códigos.

- Responsables.
- Periodicidad.
- Memoria ejecutiva.

## 2. EVALUACIÓN

Cuestiones para evaluar	Indicador	Fuente de Información
<b>Valores éticos y/o Normas de conducta</b>	Número de ámbitos de actuación que aborda Número de figuras éticas incorporadas	
	Número de ámbitos de actuación susceptibles de comportamientos no éticos que debería abordar y no aborda (en relación con las figuras éticas)	
<b>Medidas preventivas adoptadas</b>	Número y tipo de medidas preventivas y los procedimientos mediante los que se articulan dichas medidas para cada figura ética o conjuntos homogéneos de figuras.	
<b>Medidas paliativas adoptadas</b>	Número y tipo de medidas paliativas y los procedimientos mediante los que se articulan dichas medidas para cada figura ética o conjuntos homogéneos de figuras.	

Cuestiones para evaluar	Indicador	Fuente de Información
<b>Comunicación</b>	Número de acciones de comunicación de la guía desarrolladas al año	
	Número de empleados/altos cargos objeto de comunicación de la guía.	
	Número de documentos donde se incluye el código o se alude a ella	
	Número de planes que incluyen actuaciones de los códigos	
<b>Conocimiento</b>	Número de programas formativos desarrollados	
	Número de empleados/altos cargos que han participado en actividades formativas	
	Número de actividades de intercambio de buenas prácticas desarrolladas para conocer el contenido de la guía de conducta	
<b>Difusión</b>	Número de instrumentos/mecanismos/canales desarrollados para dar a conocer los contenidos de los códigos (portales, intranet, canales específicos, etc.)	

Cuestiones para evaluar	Indicador	Fuente de información
<b>Cobertura</b>	Número de empleados/altos cargos que conocen la guía de conducta	
	Número de unidades/organismos que aplican la guía de conducta	
	Número de estudios sobre clima ético realizados	
	Número y tipo de mecanismos de seguimiento de las adhesiones de los códigos	
<b>Actuaciones preventivas y contingentes</b>	Número de medidas desarrolladas para prevenir comportamientos no éticos	
<b>Actuaciones paliativas</b>	Número de medidas desarrolladas para paliar los impactos de comportamientos no éticos	

### *Informe de evaluación*

#### Valoración de los resultados de los indicadores

- Análisis cualitativo
- Análisis cuantitativo

#### Conclusiones

- Sobre el contenido
- Sobre su difusión y comunicación
- Sobre su conocimiento por parte de los empleados
- Sobre su cumplimiento
- Sobre medidas contra incumplimientos

#### Recomendaciones

- Sobre contenido
- Sobre actuaciones
- Sobre nuevo planteamiento

---

### 9.3.2.SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DE LA GESTIÓN DE RIEGOS

---

Los elementos para considerar en el seguimiento de la evaluación de riesgos son:

- Tratamientos para los riesgos
- Necesidades de recursos
- Responsabilidades
- Medidas de rendimiento

Como parte del proceso de gestión del riesgo, los riesgos y los controles se deberían monitorizar y revisar de manera regular, con objeto de verificar que:

- Las hipótesis establecidas en relación con los riesgos continúan siendo válidas
- Las hipótesis en que se ha basado la apreciación del riesgo, incluyendo los contextos externo e interno, continúan siendo válidas
- Se han logrado los resultados previstos
- Los resultados de la apreciación del riesgo están en línea con la experiencia real
- Las técnicas de apreciación del riesgo se han aplicado adecuadamente
- Los tratamientos del riesgo son eficaces

### 9.3.3. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y MEDIOS DE FORMACIÓN

Sistemas de evaluación: diccionarios de competencias y valores

Para conseguir mejorar el clima ético en el entorno institucional de la Administración General del Estado es necesario promover los valores de la cultura organizativa basada en los códigos.

Para ello, lo más eficaz es trabajar primero en la definición de un marco competencial para la integridad, que se integre competencias de carácter general, de altos cargos, niveles intermedios e iniciales.

En la actualidad existen numerosos sistemas que miden no solo los resultados individuales de objetivos marcados o el impacto de una campaña a través de los medios digitales, sino que, además, también se pueden medir las competencias y valores de los propios trabajadores. Y esto es posible gracias a distintas acciones encaminadas a auditar internamente la ética de la organización.

Deben ponerse en marcha los códigos de buena administración y buen gobierno, de forma que no existan diferencias entre los valores y conductas en ellos recogidos y el comportamiento real de las empleadas y empleados públicos y altos cargos. Estos sistemas son capaces de garantizar que se cumple correctamente con los valores establecidos en los códigos para promover comportamientos éticos y adecuados dentro de la organización.

Para realizar un adecuado seguimiento del impacto se pueden emplear las siguientes herramientas:

- Encuestas de clima ético. En estas encuestas se podrán expresar las quejas y sugerencias con total libertad.
- Herramientas de autoevaluación diseñadas a partir del marco competencial en integridad.
- Entrevistas periódicas que permitan conocer de cerca el clima ético del conjunto de los empleados y empleadas públicos.
- Medir el grado de satisfacción mediante el absentismo laboral.
- Analizar la productividad.
- Analizar la rotación de los trabajadores.

### 9.3.4. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DE LOS CANALES INTERNOS DE INFORMACIÓN

Se recomienda realizar una serie de estadísticas sobre el funcionamiento de los canales internos de información a través de la elaboración de una matriz cuyo contenido podría ser el siguiente:

- Número de comunicaciones de información recibidas a través del canal y forma de presentación (anónima o nominativa);
- Detalle de forma abreviada del asunto informado a través de la comunicación/denuncia (es necesario categorizar las denuncias por causa, con arreglo a los criterios definidos por la Comisión de integridad institucional, para identificar aquellas áreas que dan mayores problemas y proponer mejores a nivel organizacional.
- Ministerio/Organismo relacionado.
- Indicación del cumplimiento de los diferentes plazos del procedimiento (desde la remisión al informante de la recepción de su comunicación hasta el envío a éste del resultado del

proceso), o en su caso, de la superación de estos y su motivo. La información recabada debe permitir calcular el indicador “nº medio de días en resolver”, distinguiendo entre solicitudes archivadas e

- Resultado de las comunicaciones:
  - Número de informaciones admitidas y resultado de la tramitación indicando si ha dado lugar a.
    - Medidas correctoras;
    - Sanciones disciplinarias;
    - Revisión de procedimientos y normativa interna, etc.
  - Número de informaciones inadmitidas y causa de su inadmisión.
- Número de investigaciones y actuaciones judiciales iniciadas a raíz de dichas comunicaciones; y finalmente,
- Si se ha podido determinar la existencia de perjuicio económico en los hechos comunicados, la posible estimación de este y de los importes recuperados tras las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con dichos hechos.

Finalmente, se aconseja que la información anterior se presente de forma agregada.

A partir de los datos obtenidos con la matriz anterior, se pueden elaborar multitud de indicadores, entre ellos los siguientes:

INDICADOR	FORMA DE CÁLCULO
Ratio Solicitudes Admitidas	$= (\text{nº de solicitudes admitidas}) / (\text{nº de solicitudes recibidas}) \times 100$
Ratio Solicitudes Inadmitidas	$= (\text{nº de solicitudes inadmitidas}) / (\text{nº de solicitudes recibidas}) \times 100$
Ratio de casos que derivan en expediente disciplinarios	$= (\text{nº de expediente disciplinarios}) / (\text{nº de solicitudes recibidas}) \times 100$
Ratio investigaciones y actuaciones judiciales iniciadas	$= (\text{nº de investigaciones y actuaciones judiciales iniciadas}) / (\text{nº de solicitudes admitidas}) \times 100$
Media de días de resolución de solicitudes	$= (\text{suma de días de resolución de solicitudes admitidas}) / (\text{nº de solicitudes admitidas}) \times 100$
Ratio de solicitudes con impacto económico	$= (\text{nº de casos con impacto económico}) / (\text{nº de solicitudes admitidas}) \times 100$
Ratios de análisis de las causas de las comunicaciones	$= (\text{nº de casos causa X}) / (\text{nº de solicitudes admitidas}) \times 100$

Adicionalmente, sería aconsejable que, para aquellos casos que a consecuencia de la denuncia se identifiquen irregularidades, la autoridad responsable emita un informe de recomendaciones dirigido a la autoridad afectada y esta última establezca un plan de mejora que permita prevenir dichas circunstancias a futuro.

Asimismo, si se detecta que la irregularidad es persistente, debería elevarse a Comisión de Integridad institucional para que adopte las medidas pertinentes en cada caso.



### 9.3.5. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y REVISIÓN DEL BUZÓN DE ÉTICA INSTITUCIONAL

Se recomienda realizar una serie de estadísticas sobre el funcionamiento del buzón de ética institucional cuyo contenido podría ser el siguiente:

- Número de consultas recibidas a través del canal y forma de presentación (anónima o nominativa);
- Detalle de forma abreviada del asunto comunicado a través de la solicitud (es necesario categorizar las consultas en relación con los valores descritos en el código de buena administración) para identificar aquellas áreas que generan mayor número de consultas y proponer mejoras en relación con la descripción de los comportamientos asociados, su ampliación o revisión.
- Ministerio/organismo relacionado.
- Indicación del cumplimiento de los diferentes plazos del procedimiento (desde la remisión al solicitante de la recepción de su consulta hasta el envío a éste del resultado del proceso), o en su caso, de la superación de estos y el motivo de este. La información recabada debe permitir calcular el indicador “nº medio de días en resolver”.
- Resultado de las consultas
  - Número de consultas inadmitidas y causa de inadmisión
  - Número de consultas contestadas
  - Número de consultas remitidas a la OCI
  - Número de consultas elevadas al comité de integridad institucional
  - Número de consultas elevadas a la comisión de integridad institucional
  - Número de respuestas a las consultas publicadas en el portal del departamento.

Finalmente, se aconseja que la información anterior se presente de forma agregada.