

INFORME 7/2024**SISTEMAS DE INTEGRIDAD PÚBLICA Y EL VALOR DE LA PREVENCIÓN**

El Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de 23 de diciembre de 2016, le atribuye en su artículo 4.f) la competencia para desarrollar actuaciones de prevención del fraude y la corrupción. Esta atribución se encuentra desarrollada en su artículo 25, relativo a las actuaciones de prevención.

Son competencia, pues, de esta Oficina Municipal las actuaciones que prevengan conductas constitutivas de fraude o corrupción. En este ámbito se elabora el presente informe cuya pretensión es contribuir a la difusión de principios y prácticas que abogan por un mejor conocimiento de los actuales marcos regulatorios en materia de integridad y los comportamientos éticos.

I. Consideraciones generales acerca de la integridad y ética pública

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su Recomendación sobre la Integridad Pública (2017), la define como «la alineación coherente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para defender y dar prioridad al interés público por encima de los intereses privados dentro del sector público».

En el documento Perspectivas de Anticorrupción e Integridad 2024, de la citada Organización, se refleja que las normativas sobre anticorrupción e integridad de los países miembros son cada vez más completas y sofisticadas, si bien su alcance sigue siendo limitado y su implementación débil. Las nociones de integridad están cambiando, y los ciudadanos esperan *que las administraciones públicas sean más activas a la hora de salvaguardar la integridad*.

El Manual de la OCDE sobre Integridad Pública (2020) ofrece orientación a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil para la implementación de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública. El Manual explicita que significan en la práctica los trece principios de la Recomendación e identifica los desafíos que implica su implementación. Proporciona orientación para mejorar la cooperación intergubernamental, así como entre los diferentes niveles de gobierno nacional y subnacionales. A su vez, el Manual detalla los elementos básicos de un sistema de gestión de recursos humanos basado en el mérito y los componentes clave de las culturas organizativas abiertas, teniendo como objetivo la creación de una cultura de integridad en el gobierno y la sociedad.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), en su Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, predica la integridad pública como principio eficaz contra la corrupción.

Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, sobre el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2023, señala, en su apartado 13, que *la corrupción sigue siendo una preocupación grave para los ciudadanos y las empresas de la Unión, y que una gran parte de los europeos cree que en su país la corrupción está muy extendida (68 %) y que el nivel de corrupción ha incrementado (41 %); valora positivamente que todos los Estados miembros dispongan ahora de estrategias de lucha contra la corrupción, que se*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

1

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 03/10/2024 12:58:50
CSV : 17LMNIJGTWB64TQD



evalúan y revisan periódicamente; recuerda que no solo hace falta un marco jurídico sólido, sino también una aplicación efectiva para erradicar las prácticas corruptas, y que la prevención de tales prácticas también requiere marcos de gobernanza e integridad transparentes y responsables.

La Comisión Europea, en su Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la lucha contra la corrupción (Bruselas, 3 de mayo de 2023), propugna la construcción de una cultura de la integridad y la transparencia. Señala que un sistema político e institucional basado en la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en la vida pública es la mejor garantía contra la corrupción. Esta es la razón por la que los enfoques eficaces anticorrupción suelen basarse en medidas que pretenden mejorar la transparencia, la ética y la integridad, y que hay que regular ámbitos tales como el de los conflictos de intereses, el de los grupos de presión y el de las puertas giratorias. Destaca el funcionamiento de las instituciones clave y el desarrollo de marcos sólidos de integridad y lucha contra la corrupción, y la labor de organizaciones como el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). E indica que las recomendaciones del informe sobre el Estado de Derecho tienen por objeto apoyar a los Estados miembros en la aplicación de dichas reformas y reforzar las normas de integridad, prevenir los conflictos de intereses, mejorar la transparencia de los grupos de presión, regular y hacer cumplir las normas sobre «puertas giratorias» entre cargos públicos y privados, y disponer de sistemas eficaces de divulgación de activos e intereses.

Por otra parte, las cuestiones éticas son abordadas por la Comisión Europea en sus Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero (2021/C 121/01). Destacando el conjunto de normas éticas vigentes en el ámbito europeo, y el papel de los servicios de la Comisión en su obligación de asesorar a los miembros del personal de la misma, en relación con la ética y el establecimiento de medidas internas para prevenir y gestionar los conflictos de intereses. Recuerda que tanto la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) como la Oficina de Investigación y Disciplina de la Comisión (IDOC) podrán ser llamadas a investigar cuando las circunstancias presenten una sospecha de fraude, corrupción u otras actividades ilegales; así como infracciones de las normas financieras (como las relativas a la contratación pública); favoritismo que afecte a los intereses financieros de la UE o falta profesional grave.

II. Los Sistemas de Integridad Pública

La integridad pública pone el acento en lo esencial que es velar por los intereses públicos, priorizados con respecto a los privados. Conlleva vincularse a valores y principios cuyo finalidad última es servir a los intereses generales.

En este contexto, los Sistemas de Integridad Pública son útiles para fortalecer la prevención mediante códigos de conducta y buena administración, promoviendo valores éticos y una cultura de integridad. Contienen líneas estratégicas de actuación, acciones preventivas, e instrumentos para la detección de riesgos de fraude, corrupción o conflictos de intereses, y su gestión.

La Administración se rige por un compendio de normas cuya efectiva aplicación podría evitar, en muchos casos, comportamientos faltos de ética pública, sin embargo, es necesario que se complementen con una interiorización de dichas normas por los servidores públicos. En este sentido, los sistemas de integridad pueden constituir un marco que contribuyan a una materialización de la integridad y éticas públicas, especialmente en el ámbito de la prevención.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

2

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 03/10/2024 12:58:50
CSV : 17LMNIJGTWB64TQD



Los Planes de Medidas Antifraude (PMA), que han surgido al amparo de la Orden HFP/1030/202, de 29 de septiembre, relativa al sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), han hecho más visibles las reglas vinculadas a la integridad pública. Estos planes son un mecanismo de prevención, y en su caso detección y corrección, de fraude, corrupción y conflictos de intereses. La obligación legal establecida en la Orden, y la aprobación de los correspondientes PMA, ha dado pie a que surjan elementos no normativos pero que ayudan a promover la integridad pública en un marco objetivo más amplio, como son los sistemas de integridad.

A este respecto, hemos de recordar que el Ayuntamiento de Madrid aprobó su PMA, en Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 24 de marzo de 2021, creando, por Decreto del Alcalde de 27 de marzo de 2022, el Comité de Seguimiento del Plan de Medidas Antifraude, en el que se prevé un código de conducta antifraude, con manifestación de un compromiso firme contra el fraude a través de un comunicado público de tolerancia cero. Asimismo, se fomentan los valores y principios éticos.

III. Sistema de Integridad de la Administración General del Estado

En este contexto de fomento de la integridad pública, debemos mencionar el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (en adelante SIAGE), que incorpora 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. El documento fue aprobado por la Comisión Coordinadora de las Inspecciones Generales de Servicios de los departamentos ministeriales, el 7 de marzo de 2023, tras un proceso de consulta pública. Su ámbito subjetivo de aplicación es la Administración General del Estado (AGE), si bien se trata de un texto que promueve una cultura de integridad y valores éticos que puede ser de interés para todas las administraciones públicas.

El propósito del Sistema es proporcionar directrices que promuevan y consoliden una cultura de integridad y valores éticos en la actuación de todo el personal de la AGE. Los códigos que incorpora no tienen carácter normativo, distinguiéndose del régimen disciplinario que sí está previsto normativamente.

Contiene instrumentos enmarcados en la Estrategia Nacional Antifraude (ENA), así como de cumplimiento normativo (*compliance*). Respecto a este aspecto, si bien el artículo 31 quinquies del Código Penal establece la no aplicación de las disposiciones de responsabilidad penal a las Administraciones públicas territoriales e institucionales, igualmente dispone que es posible incurrir en responsabilidad penal, con limitaciones punitivas, cuando se trate de Sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

La Orden HFP/1030/202, y la previsión de un PMA, ha puesto de manifiesto que se trata de una herramienta eficaz para favorecer el cumplimiento del marco jurídico de los fondos del PRTR. El SIAGE pretende extender el modelo de *compliance* a la gestión de fondos públicos, y no solo a los procedentes de la Unión Europea.

Entre las principales características del Sistema destacan: su carácter holístico, abarcando a todas las funciones cuya ejecución pueda presentar riesgos para la integridad; contiene el ciclo completo, desde el diagnóstico hasta la evaluación pasando por la planificación e implantación, orientado a una mejora continua eficiente y sostenible; incluye mecanismos de participación, formación y

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es



sensibilización; y su transparencia con previsión de indicadores permitirán rendir cuentas a la ciudadanía en materia de ética e integridad.

Contiene el documento del Sistema un apartado específico relativo a la formación en integridad pública, dirigido a las unidades de recursos humanos, coordinadores de integridad institucional y comités de integridad institucional. Los procesos de aprendizaje deben identificar claramente el público al que van dirigidos y el contenido. Estos procesos se pueden complementar con otras actuaciones que lo incentivan o apoyan, como jornadas, seminarios, conferencias.

Junto con la formación son necesarios los canales de comunicación y difusión. Ello contribuye a sensibilizar en valores y cultura ética en la lucha contra el fraude, la corrupción y las conductas dañinas para los intereses públicos al personal público, altos cargos y a la ciudadanía.

Los canales internos de información, cuyos elementos y procedimiento de gestión recoge el documento, tienen su referente normativo principal en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Es oportuno recordar que el Ayuntamiento de Madrid dispone de un canal interno en el marco legal referido, que fue creado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en su sesión de 25 de mayo de 2023. El sistema interno queda integrado en el sistema de gestión existente para el desarrollo de las funciones de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción. El canal interno queda integrado en el Registro de dicha Oficina Municipal, previsto en el artículo 7.2 del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de 23 de diciembre de 2016.

A) Código de buena administración.

Su ámbito subjetivo de aplicación son los empleados públicos.

Los valores éticos recogidos en el SIAGE emanan del ordenamiento jurídico, especialmente 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, siendo los siguientes: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, transparencia, confidencialidad, dedicación al servicio público, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honrades, promoción del entorno cultural y medioambiental, e igualdad entre mujeres y hombres.

En el ámbito de la prevención cabe destacar la especial referencia a los conflictos de intereses, los cuales como ha señalado la Comisión Europea, y recoge el documento del Sistema, *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.* Señalando que para *procurar que los conflictos de intereses 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 que el personal alto cargo sea particularmente vigilante 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.*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

4

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 03/10/2024 12:58:50
CSV : 17LMNIJGTWB64TQD



En concreto, en el ámbito de la contratación pública y subvenciones, hace referencia a la cumplimentación de la declaración de ausencia de conflictos de intereses (DACI), tanto para aquellos cuya situación le permita adoptar decisiones o influir en el procedimiento, como para los contratistas y subcontratistas. Siendo este un instrumento preventivo y, de producirse una situación de conflicto de interés o riesgo, contiene un procedimiento para su gestión.

Considera una fuente eventual de conflicto de interés los regalos y las atenciones sociales. Existen usos habituales, sociales o de cortesía, cuya delimitación es compleja. Identifica 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 o para su círculo personal o familiar. También, entre otros, aquellos que *razonablemente puedan dar la apariencia de condicionar la toma de decisiones o generar 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 personal alto cargo*. En todo caso, no se considerará socialmente aceptable cualquier obsequio, sea cual 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.

B) Código de Buen Gobierno.

Su ámbito subjetivo de aplicación es el personal alto cargo de la AGE. Los valores que se plasman, y que son los establecidos en el ordenamiento jurídico aplicable, aspiran a orientar y guiar los comportamientos y conductas en el ejercicio de las responsabilidades políticas: servicio al interés general, integridad, objetividad, imparcialidad, transparencia, confidencialidad, diligencia y claridad, responsabilidad, igualdad entre hombres y mujeres, austeridad, credibilidad, dedicación al servicio público, ejemplaridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental.

Destaca la importancia de la prevención y gestión de conflictos de intereses, dada la amenaza para la objetividad e imparcialidad que suponen.

Contiene el SIAGE un cuestionario, en su anexo 2.1, con preguntas genéricas y abiertas que pueden dar pistas sobre la existencia de conflictos de interés, muchos de los cuales están ocultos o no son observables a primera vista.

Al igual que el Código de Buena Administración, se destaca la importancia, en el ámbito de la contratación pública y subvenciones, de la cumplimentación de la declaración de ausencia de conflictos de intereses (DACI), tanto para los órganos de contratación y las personas que los asistan, que puedan influir en el procedimiento, como para los contratistas y subcontratistas. Igualmente para los órganos competentes para conceder subvenciones y miembros de los órganos colegiados que hayan de valorar las solicitudes. Siendo este un instrumento preventivo y, de producirse una situación de conflicto de interés o riesgo, contiene un procedimiento para su gestión.

Respecto de los regalos y atenciones sociales establece el mismo contenido que el Código de Buena Administración para los empleados públicos, con formularios que ayudan a una mejor comprensión.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

5

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 03/10/2024 12:58:50
CSV : 17LMNIJGTWB64TQD



C) Gestión del riesgo de integridad.

Define el sistema de gestión de riesgo como el conjunto de acciones destinadas a dirigir y controlar los riesgos propios de una organización, siendo su finalidad definir un marco de acción para saber qué aspectos gestionar y cómo hacerlo. Ha de contemplar los procedimientos de prevención, detección y de respuesta a los riesgos. Es un instrumento que permite evaluar la efectividad y debilidades de los controles internos.

El marco de referencia del SIAGE es *asistir e intentar implicar a la organización en integrar la gestión del riesgo en todas sus actividades y funciones significativas*. Parte de una distribución de responsabilidades entre las figuras de la alta dirección, los Coordinadores de integridad institucional y el Comité de integridad institucional.

El proceso de gestión de riesgos conlleva actividades de comunicación y consulta al objeto de apoyar a comprender los riesgos, promoviendo la concienciación y comprensión de los mismo, y obtener información para apoyar la toma de decisiones.

La evolución del riesgo, tal y como recoge el documento del Sistema, *es el proceso general de identificación de riesgos, análisis de riesgos y valoración de riesgos (ISO 31000-2018)*.

Se han de identificar los riesgos que impedirían conseguir los objetivos propios de la organización, ello supone:

- identificar todas las actividades y procesos
- identificar los factores de riesgo asociados a dichas actividades y procesos, para lo cual pueden utilizarse los conocimientos de los propios gestores, así como informes internos y externos (auditorías), resoluciones judiciales y denuncias, entre otros. Destacan como factores de riesgo el conflicto de intereses, favoritismo, nepotismo, soborno, malversación, fraude o colusión.
- identificación de los riesgos, mostrándolos de manera clara y precisa.

El análisis del riesgo conllevará las probabilidades de que el mismo se produzca, partiendo de que el riesgo cero no existe, se determinará con escalas cualitativas y cuantitativas, con diversos escenarios.

La valoración del riesgo apoyará la toma de decisiones, y sus resultados deberían ser registrados y comunicados.

La evolución de los resultados del análisis plasmará los criterios de tolerancia que la organización está dispuesta a aceptar, y que *facilitaran la toma de decisiones y asegurarán controles eficaces y proporcionados*. Estos criterios se determinarán por la alta dirección antes de las evaluaciones de riesgos, de acuerdo con los reglamentos, objetivos y políticas de la organización.

Para el tratamiento del riesgo se efectuará un *balance entre los beneficios potenciales, derivados del logro de los objetivos y los costes, esfuerzos, y desventajas de la puesta en marcha* de las opciones existentes. Opciones que pueden implicar evitar el riesgo, aceptarlo, eliminar la fuente del riesgo, modificar la probabilidad, modificar sus consecuencias o compartir el riesgo (ej. contratos de seguros).

Será necesario un seguimiento continuo y la revisión periódica de los procesos de gestión de riesgos estará presente en todas las etapas.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

6

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 03/10/2024 12:58:50
CSV : 17LMNIJGTWB64TQD



Se identificaron como áreas de riesgo en las administraciones públicas (informe de integridad de la AGE de junio 2021), las de contratación, subvenciones, gestión económica y recursos humanos.

D) Mecanismos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión del SIAGE

Forma parte del sistema de integridad el análisis y valoración del ciclo de vida de los códigos de buen gobierno y buena administración. Previendo el documento una metodología para llevar a cabo el proceso de seguimiento, evaluación y revisión. El seguimiento para comprobar que su diseño, elaboración, contenido y puesta en marcha responden al propósito para el que fueron concebidos. La evolución sobre su aplicación, a partir de una serie de indicadores de medición, que quede reflejado en un informe. Y la revisión, partiendo de las conclusiones derivadas de la evaluación.

Por último, conviene recordar que ciertos procedimientos administrativos son especialmente sensibles y requieren que, sin perjuicio de la clara y detallada regulación normativa, se haga una interiorización y se asuma un convencimiento pleno de los principios morales propios de comportamientos íntegros. Entre tales procedimientos podemos mencionar los de contratación, subvenciones y concesión de ayudas, o selección de personal.

El mayor éxito de los sistemas de integridad, además de su propia existencia, es que los principios y valores que recogen sean llevados a la práctica. Un alto nivel de integridad convierte a las administraciones públicas en modelos de conducta, siendo más eficaces y eficientes, y prestando un mejor servicio a la ciudadanía

IV. Conclusiones:

Nuestro ordenamiento contiene normas cuyo objetivo es garantizar la integridad pública. Su cumplimiento es tan importante y necesario como la propia existencia de la regulación jurídica.

La finalidad de este informe es favorecer el conocimiento de los sistemas de integridad y facilitar su mejor cumplimiento.

Y este cumplimiento va estrechamente ligado a la interiorización, por parte de los empleados públicos, de los principios éticos imprescindibles para garantizar la integridad. Está vinculado a los valores de la sociedad, de la que forman parte y a la que prestan sus servicios. En este sentido, sin duda estamos ante una sociedad cada vez más exigente y menos permisiva frente a actos vinculados a corrupción, fraude o conflictos de interés, y por tanto contrarios a la integridad pública. Los servidores públicos han de extremar su sensibilización, no solo adaptándose a las exigencias sociales sino promoviendo comportamientos que favorezcan una mayor integridad y éticas públicas.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

7

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 03/10/2024 12:58:50
CSV : 17LMNIJGTWB64TQD

