

2ª edición

Compliance en el Sector Público

SILVIA SUBIRANA
MIQUEL FORTUNY
(DIRECTORES)

IGNACIO SÁEZ	MIQUEL SALVADOR
LLUÍS COROMINAS	JUAN PIÑA
BELÉN LÓPEZ	LLUÍS SOLER
BEGOÑA ROMÁN	PAULA NAVARRO
VALENTÍ ARROYO	MARTA FELIP
JORDI AMAT	JAVIER VÁZQUEZ
ALBERT OBRERO	FRANCESC GIMÉNEZ
M. ^a ASCENSIÓN MORO	MARTA LLORENS
SARA BERBEL	CONCEPCIÓN CAMPOS
SONIA RUIZ	ALBERT ESTRADA
RICARD BROTAT	ORIOI MARTÍNEZ
ROGER COTS	RAQUEL MONTANER

III ARANZADI

© Miquel Fortuny y Silvia Subirana, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Segunda edición: 2025

Depósito Legal: M-13719-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1085-135-1

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-136-8

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

Página

SOBRE LOS DIRECTORES	
SILVIA SUBIRANA.....	31
MIQUEL FORTUNY.....	33

1

INTRODUCCIÓN: LA EVOLUCIÓN DEL COMPLIANCE EN EL SECTOR PÚBLICO	
MIQUEL FORTUNY.....	35
I. Aproximación conceptual al <i>compliance</i>	35
II. Evolución normativa y jurisprudencial	36
III. La progresiva integración del <i>compliance</i> en el sector público	38
IV. Cultura ética, estructuras de integridad y liderazgo efectivo	41
V. 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	42

2

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

IGNACIO SÁEZ.....	45
I. Protección de informantes y Directiva 2019/1937.....	46
1. <i>El problema de la corrupción.....</i>	46
2. <i>Las claves de la directiva.....</i>	47
3. <i>Ley 2/2023: La transposición al ordenamiento jurídico español.....</i>	48
II. El sistema de interno de información de la LPI.....	49
1. <i>Aspectos generales.....</i>	49
1.1. <i>¿Qué es un sistema interno de información? ..</i>	49
1.2. <i>¿Qué entidades del sector público deben disponer de un sistema interno de información? .</i>	50
1.3. <i>¿Qué personas pueden acudir a estos sistemas internos de información?.....</i>	52
1.4. <i>¿Qué irregularidades se pueden comunicar ante los sistemas internos de información?</i>	53
1.5. <i>Requerimientos que debe cumplir todo Sistema interno de información.....</i>	57
2. <i>Los principios del sistema interno de información.....</i>	58
2.1. <i>Confidencialidad y seguridad.....</i>	58
2.2. <i>Efectividad.....</i>	60
2.3. <i>Accesibilidad.....</i>	61
2.4. <i>Prohibición de represalias y respeto de los derechos de las personas afectadas.....</i>	62
3. <i>El Responsable del Sistema.....</i>	63
4. <i>Canales internos de información.....</i>	65
5. <i>Procedimiento de recepción.....</i>	66
6. <i>Procedimiento de gestión de informaciones.....</i>	67

	<u><i>Página</i></u>
7. <i>El Registro del Sistema</i>	71
III. El canal externo.	72
1. <i>¿Qué es el canal externo?</i>	72
2. <i>Canal externo estatal y canales autonómicos</i>	72
3. <i>Procedimiento</i>	74
IV. Protección y apoyo	75
1. <i>Medidas de protección y apoyo</i>	75
2. <i>¿Quiénes pueden beneficiarse de estas medidas?</i>	79
3. <i>¿Qué requisitos son necesarios para obtener esa protección?</i>	81
V. Régimen sancionador	83
VI. Bibliografía	85

3

PROPUESTA DE UNA ESTRUCTURA ÉTICA BASADA EN EL DESARROLLO DE PLANES DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. LA ESPECIFICIDAD DE LOS ENTES LOCALES

LLUÍS COROMINAS	89
I. Planificar la ética e integridad en el sector público.	89
II. Fundamentos básicos para elaborar un plan de integridad	92
III. La participación en la elaboración de los planes de integridad y en su aplicación	94
1. <i>Los responsables políticos</i>	95
2. <i>Los trabajadores del sector público</i>	96
3. <i>Las empresas y los profesionales que se relacionan con la administración</i>	97
4. <i>Las entidades sin ánimo de lucro</i>	97
5. <i>La ciudadanía</i>	98
IV. El sistema de integridad institucional	98
1. <i>El código ético</i>	98

	<u>Página</u>
2. <i>Evaluación y gestión de riesgos</i>	99
2.1. El mapa de riesgos	99
2.2. Los conflictos de interés	101
3. <i>Los planes de contingencia</i>	103
4. <i>El sistema interno de información</i>	103
5. <i>La formación, sensibilización y difusión.</i>	105
6. <i>La organización y gobernanza del sistema de integridad.</i> <i>Los órganos de control y garantía</i>	105
4	
EVOLUCIÓN DE LOS CÓDIGOS ÉTICOS Y SU INTEGRACIÓN EN LA ESTRUCTURA ÉTICA BELÉN LÓPEZ	109
I. La integridad en la Administración pública. La necesidad de construir marcos de integridad.	109
II. El código de conducta como pieza clave de un sistema de integridad	114
1. <i>Contenido mínimo de un código ético</i>	117
2. <i>Mecanismos de garantía</i>	119
2.1. Órgano encargado de su cumplimiento.	119
2.2. Buzones de ética o canales internos de comunicación.	120
2.3. El régimen sancionador	122
2.4. Difusión, formación, supervisión y seguimiento del código ético o de conducta.	123
III. Indicadores de medición de los códigos éticos	127
IV. El papel de la inteligencia artificial (IA) en la implantación y evaluación de códigos éticos y marcos de integridad en la administración pública	131
V. Bibliografía	131

5

LOS CONSEJOS O COMISIONES DE ÉTICA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

	<u>Página</u>
BEGOÑA ROMÁN	135
I. La razón de ser de las comisiones de ética	135
II. El proceder de las comisiones de ética.....	141
III. Retos de las comisiones de ética	146
IV. Referencias.....	149

6

APLICACIÓN DEL *COMPLIANCE* A LOS PROCESOS DE COMPRA PÚBLICA DE LOS ENTES LOCALES: UNA APUESTA PARA MEJORAR LA TOMA DE DECISIONES

SÍLVIA SUBIRANA.....	151
I. Introducción	152
II. Marco teórico	153
1. <i>Marco conceptual: el compliance en las entidades locales ..</i>	153
2. <i>Estrategia de lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la integridad pública aplicada a los Entes Locales</i>	157
2.1. Concepto de integridad en el Sector Público. La contratación pública como eje transversal para su consecución	157
2.2. La importancia del procedimiento en la identificación de riesgos	160
3. <i>El compliance y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)</i>	162
4. <i>Otros aspectos normativos a tener en consideración</i>	164
4.1. Estrategia Nacional de Contratación pública 2023-2026.....	165
III. Pregunta de la investigación.....	171
IV. Metodología	172

	<u>Página</u>
1. Hipótesis a considerar	172
2. Muestreo de los entes locales a considerar	172
3. Identificación de los procesos de toma de decisiones en el entorno local objeto de análisis	175
4. Metodología para el análisis de los resultados	175
4.1. Método escogido para contrastar las hipótesis.	176
4.2. Unidad de análisis Validez y fiabilidad de los datos obtenidos	177
V. Resultados obtenidos	177
VI. Estado de situación y propuestas de actuación	184
<i>BLOQUE A: Estado de situación en relación a la estructura ética y de integridad</i>	<i>184</i>
1. Organización del sistema de integridad: código ético y otros instrumentos de ética o integridad corporativa	184
2. Dotación de recursos humanos y económicos para la correcta implementación y seguimiento del Plan: garantía del éxito del cambio cultural	185
3. Gestión de los conflictos de interés y protocolo de prácticas colusorias	186
3.1. Conflictos de interés	186
3.2. Prácticas colusorias	187
4. Implementación del buzón ético y protección de los denunciantes	187
5. Mejora de la transparencia	189
6. Mecanismos de seguimiento, control y rendición de cuentas: sistema disciplinario frente a incumplimientos	190
7. Revisión y evaluación	191
<i>BLOQUE B: Estado de situación en relación con el proceso de toma de decisiones en materia de compra pública</i>	<i>192</i>
8. Planificación y toma de decisiones transversal: mejora del contenido de los expedientes de contratación	192

	<u><i>Página</i></u>
9. Profesionalización del proceso de compra pública: formación y capacitación del personal...	195
10. Identificación, gestión y tratamiento de los riesgos	197
11. Digitalización de los procesos internos: reducción de la inseguridad jurídico en materia de contratación	201
12. Mecanismos de seguimiento, control y rendición de cuentas: sistema disciplinario frente a incumplimientos.....	201
VII. Conclusiones.....	202
VIII. Recomendaciones de futuro	204
IX. Referencias bibliográficas	206

7

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS INTERNOS: ESCENARIO INELUDIBLE PARA LA CORRECTA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE COMPLIANCE EN LA GESTIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES

VALENTÍ ARROYO, SÍLVIA SUBIRANA	211
I. Introducción: contexto.....	212
II. La Dirección General de Prestaciones Sociales y la Subdirección General de la Renda Garantida de Ciutadania de la Generalitat de Catalunya	213
1. <i>Dirección General de Prestaciones Sociales: Subdirección General de la Renda Garantida de Ciutadania</i>	<i>213</i>
2. <i>La prestación social de la RGC.....</i>	<i>214</i>
III. Análisis de un caso de éxito: plan de integridad de la Subdirección General de la Renda Garantida de Ciutadania de la Generalitat de Catalunya.....	215
1. <i>¿Por qué impulsar un Plan de Integridad en la SGRGC? .</i>	<i>215</i>
2. <i>Implementación de un modelo de Compliance aplicado a la gestión de prestaciones sociales: ejemplo de innovación y diligencia debida</i>	<i>216</i>

	<u>Página</u>
3. <i>El Plan de Integridad de la SGRGC: ejemplo de diligencia debida</i>	218
4. <i>Definición del alcance del proyecto</i>	219
5. <i>Pilares del nuevo modelo de gestión de la prestación de la RGC a través del Plan de Integridad de la SGRGC</i>	219
IV. Metodología implementada	220
1. <i>Definición de objetivos del Plan de Integridad de la SGRGC: paso previo a la gestión de riesgos corporativos</i> ...	221
2. <i>Identificación de los elementos y escenarios de riesgo</i>	221
3. <i>Capacidades inherentes</i>	223
4. <i>Metodología implementada para la elaboración de los mapas de riesgos</i>	223
V. Sistema de gobernanza del plan de integridad	226
1. <i>Comisión Técnica de Seguimiento del Plan de Integridad</i> .	227
VI. Nuevo sistema de gestión de la prestación RGC a través de los procesos	227
VII. Impacto del proyecto	229
1. <i>Medidas implementadas</i>	230
2. <i>Utilidad del proyecto</i>	231
VIII. Eficacia del proyecto	231
1. <i>Profesionalización de la estructura organizativa</i>	232
2. <i>Resultados obtenidos</i>	232
IX. Difusión del plan	233
1. <i>Difusión interna</i>	233
2. <i>Transferibilidad</i>	235
X. Sostenibilidad	235
XI. Burocracia y prestaciones sociales: una oportunidad para la transformación digital	236
1. <i>Del ideal weberiano al compliance social aplicado a la RGC</i>	237
2. <i>Humanismo transformador: el latido humano de la innovación</i>	237

	<u><i>Página</i></u>
3. <i>Disfunciones clásicas y su superación digital a través del Plan de Integridad</i>	238
4. <i>Digital Era Governance: transición en tres fases</i>	240
XII. Conclusión	241
XIII. Bibliografía	243

8

**INTELIGENCIA ARTIFICIAL: UN ANTES Y UN DESPUÉS
EN EL ANÁLISIS DE RIESGOS**

JORDI AMAT	245
I. Introducción	245
1. <i>La Rápida Evolución de la IA: Escribiendo en el Presente, Pensando en el Futuro</i>	245
2. <i>La gestión de riesgos</i>	248
2.1. <i>La ISO 31000:2018</i>	249
3. <i>La IA y su relevancia en el análisis de riesgos</i>	251
II. Identificación y evaluación de riesgos emergentes	252
1. <i>Identificación de patrones y evaluación de tendencias</i>	252
2. <i>Aplicaciones prácticas en la identificación y evaluación de riesgos</i>	252
III. Mitigación y Automatización de decisiones	254
1. <i>Modelos predictivos y su papel en la toma de decisiones automatizadas</i>	254
2. <i>Beneficios de la automatización en la gestión de riesgos</i> ...	255
IV. Desafíos y consideraciones éticas	256
1. <i>Transparencia y ética en el uso de IA</i>	256
2. <i>Mitigación de sesgos en los algoritmos</i>	257
V. Conclusión	258
1. <i>Resumen de los beneficios y desafíos de la IA en el análisis de riesgos</i>	258

9

LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL: INTERROGANTES, INGREDIENTES Y APRENDIZAJES	
ALBERT OBRERO	259
I. Entorno	260
II. Desaprender y aprender	261
III. Gobernanza de la complejidad	263
IV. La pregunta como método.....	264
V. El bien común.....	265
VI. Dirección pública profesional	266
1. <i>Humildad</i>	266
2. <i>Profesionalización.....</i>	267
3. <i>Transformación</i>	267
4. <i>Rol y liderazgo</i>	268
5. <i>Habilidades relacionales</i>	268
6. <i>Plan de desarrollo directivo</i>	268
VII. Ecosistemas	269
VIII. Ética e integridad pública	269
IX. La gestión de la innovación.....	270
1. <i>Índice de Innovación Pública. Laboratorio de Gobierno de Chile</i>	271
X. Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030	272
XI. Misiones.....	273
1. <i>Missions València 2030</i>	274
XII. Evaluación	274
1. <i>Enfoque contra factual</i>	276
2. <i>Sistema de indicadores</i>	276
3. <i>Técnicas cualitativas.....</i>	276
XIII. Conclusiones.....	277
XIV. Referencias bibliográficas	278

10

LA GOBERNANZA DE DATOS COMO EJE MOTOR PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS Y EL CONTROL DE RIESGOS EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

	<u><i>Página</i></u>
M. ^a ASCENSIÓN MORO	281
I. Introducción	281
II. La transformación digital de las Administraciones públicas: una cuestión poliédrica	285
III. La gobernanza de los datos en la era de las tecnologías disruptivas y su impacto organizativo	289
IV. Conclusiones.....	292
V. Referencias bibliográficas	293

11

PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD EN LA ORGANIZACIÓN Y POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA PERSONAL, FAMILIAR Y LABORAL

SARA BERBEL, SONIA RUIZ	297
I. Las políticas de igualdad en la organización local	298
1. <i>La igualdad en el Plan de Mandato Local</i>	<i>298</i>
2. <i>La institucionalización de las políticas de igualdad en la organización local y su marco normativo</i>	<i>301</i>
3. <i>Estrategias feministas y políticas de género locales</i>	<i>304</i>
3.1. Los planes de igualdad hacia la ciudadanía	305
3.2. Las medidas de igualdad internas	306
3.3. Instrumentos normativos de género.....	307
4. <i>Transformación organizativa hacia la igualdad.....</i>	<i>308</i>
4.1. Cultura organizativa, estructuras e igualdad de género.....	309

	<i>Página</i>
4.2. Objetivos de género en la normativa y en la planificación pública	311
4.3. Representación y participación	313
4.4. Brecha salarial y política redistributiva.	314
4.5. Inclusión social, diversidad y feminización de la pobreza	316
A) Inclusión social y diversidad	316
B) Feminización de la pobreza	317
4.6. Medidas contra el «suelo pegajoso» y el «techo de cristal»	318
A) Despegarse del «suelo pegajoso»	318
B) Romper el techo de cristal	318
4.7. Acoso sexual y por razón de sexo	319
4.8. Formación interna y sensibilización	321
4.9. Contratación pública y subvenciones	324
4.10. Políticas económicas de hacienda pública local	325
4.11. Comunicación inclusiva, premios y distinciones.	327
4.12. Sistemas de información y datos	328
II. Políticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en el ámbito local	329
1. <i>Políticas de tiempo de trabajo en la administración pública</i>	329
1.1. Origen de las políticas de tiempo de trabajo y conciliación.	330
2. <i>Nuevas perspectivas de futuro en políticas de tiempo</i>	332
2.1 Instrumentos a disposición de los gobiernos locales.	334
III. Conclusiones.	335
IV. Bibliografía	336
V. Legislación	338
VI. Agradecimientos	339

12

LA PLANIFICACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL Y LOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE

RICARD BROTAT, ROGER COTS	341
I. Objeto de la planificación normativa	342
II. Potestad reglamentaria y planificación	343
III. Antecedentes: la «better regulation»	344
IV. El desarrollo español	347
V. La potestad reglamentaria local y la planificación normativa	348
VI. <i>Compliance</i> y planificación normativa	351
VII. Bibliografía	356

13

DATOS, INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO: CUADROS DE MANDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DERIVADAS DE UN PROGRAMA DE COMPLIANCE

MIQUEL SALVADOR	359
I. Introducción	359
II. La gestión de datos y evidencias para el seguimiento del programa de <i>Compliance</i>	361
III. Datos, información y conocimiento: el papel de los indicadores	364
IV. Desplegando el sistema: de los indicadores al cuadro de mando (y al cuadro de mando integral)	366
V. A modo de conclusión: transformar datos, información y conocimiento para impulsar un programa de <i>Compliance</i>	370
VI. Bibliografía	373

14

DEBERES PROFESIONALES, ÉTICOS Y DE CONDUCTA.	
LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD: CASOS EN QUE DEBEN INCOARSE Y MODALIDADES DE SEGUIMIENTO	
JUAN PIÑA	379
I. La quiebra de la confianza en lo público	380
1. <i>La verdadera corrupción: la mala administración</i>	380
2. <i>La confianza: la institución invisible en peligro</i>	382
3. <i>La integridad institucional: una aproximación a lo que esperamos del empleado público y del funcionario de carrera. Garantías de la función pública</i>	384
II. La buena administración	387
1. <i>Los principios de buen gobierno y buena administración ..</i>	387
2. <i>La cultura de legalidad</i>	391
3. <i>Hacia la cultura de cumplimiento. Compliance en el sector público</i>	393
4. <i>La integridad institucional. Los códigos de buena conducta administrativa</i>	396
III. Los deberes profesionales, éticos y de conducta	397
1. <i>Introducción. Los deberes profesionales, éticos y de conducta</i>	397
2. <i>Principios éticos</i>	398
3. <i>Principios de conducta</i>	403
4. <i>El régimen de incompatibilidades</i>	408
IV. Los procedimientos para la exigencia de responsabilidad de los empleados públicos	411
1. <i>La responsabilidad disciplinaria</i>	411
2. <i>La responsabilidad patrimonial del empleado público</i>	415
3. <i>La responsabilidad penal del empleado público</i>	417
4. <i>La responsabilidad contable</i>	420

	<u><i>Página</i></u>
5. <i>La responsabilidad en el ámbito de la contratación pública</i>	422
6. <i>La responsabilidad en la gestión: la evaluación del desempeño</i>	422
V. Procedimiento disciplinario	424

15

EL PLAN DE MANDATO: PARTICIPACIÓN, COMPLIANCE Y COMUNICACIÓN

LLUÍS SOLER, PAULA NAVARRO	431
I. La elaboración del Plan de Mandato	432
II. El proceso participativo en la planificación de las políticas públicas	435
III. Diseño e implementación del programa de <i>compliance</i> ...	439
IV. Del programa electoral al Plan de Mandato: institucionalización y actores	441
V. Transparencia y transversalidad en los procesos participativos	444
VI. Riesgos y dificultades en la formulación de las políticas públicas	447
VII. La aprobación y comunicación del Plan de Mandato	449
VIII. La priorización de las políticas públicas derivadas del Plan de Mandato	454

16

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ÍNTEGRA Y ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA EN UN MARCO DE COMPLIANCE

MARTA FELIP	459
I. Contratación íntegra y estratégica: paradigma de la contratación pública en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público	460
II. El <i>compliance</i> en el sector público y su integración en el marco de la contratación pública	461

	<i>Página</i>
III. La profesionalización de la contratación pública	462
A. Marcos internacionales de referencia	463
1. La Recomendación del Consejo de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico sobre contratación pública, OCDE 2015	463
2. La Recomendación para la profesionalización de la contratación pública, Recomendación UE 2017/1805 de la Comisión y el Marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública (ProcurCompEu)	464
B. Acciones que comprende la profesionalización de los servicios técnicos de contratación (Recomendación UE 2017/1805 de la Comisión):	465
1. Estimular y apoyar el desarrollo y la aceptación de herramientas de TI	468
2. Apoyar y promover la integridad y la transparencia de las actuaciones a través de las herramientas utilizadas.	469
3. Proporcionar orientación para garantizar la seguridad jurídica y fomentar el pensamiento estratégico	470
4. Fomentar el intercambio de buenas prácticas y apoyo a los profesionales para compartir conocimiento y experiencias.	471
C. Necesidades formativas y rol de los servicios técnicos intervinientes en los procedimientos de contratación	472

17

CONTRATOS MENORES: EN SU JUSTA Y NECESARIA MEDIDA

JAVIER VÁZQUEZ	481
I. Introducción	481
II. El contrato menor tras el Real Decreto-ley 3/2020: características esenciales	486
1. Duración del contrato menor.	487

	<u><i>Página</i></u>
2. <i>Cuantía y utilización</i>	488
3. <i>Procedimiento y expediente. Especialidades en el ámbito local</i>	491
4. <i>Requisitos del adjudicatario</i>	495
5. <i>Formalización y perfección</i>	497
6. <i>Publicación, publicidad y control</i>	498
7. <i>Contratos menores especiales</i>	501
III. Necesidad del contrato y no alteración de su objeto: garantías frente al fraccionamiento irregular	503
1. <i>Necesidad del contrato</i>	506
2. <i>No alteración del objeto del contrato con el fin de calificarlo como menor</i>	507
IV. La planificación como herramienta para el buen uso de los contratos menores	509
V. Bibliografía	517

18

LA GESTIÓN DOCUMENTAL: POLÍTICA ESENCIAL DE BUEN GOBIERNO

FRANCESC GIMÉNEZ	521
I. Introducción	521
II. La gestión documental en el marco normativo estatal	524
1. <i>La inexistencia de una ley estatal de archivos</i>	525
2. <i>La gestión documental en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común</i>	527
3. <i>La gestión documental en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público</i>	535
4. <i>La gestión documental en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno</i>	536
5. <i>La gestión documental en la normativa de protección de datos</i>	539

6.	<i>La gestión documental en la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público</i>	542
7.	<i>Una breve referencia al Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.</i>	542
8.	<i>Referencias finales a normativas europeas</i>	543
III.	Los principios, procesos y herramientas de gestión documental	544
1.	<i>Los principios</i>	544
2.	<i>Los procesos</i>	547
3.	<i>Las herramientas</i>	549
4.	<i>Cuadro de clasificación</i>	550
5.	<i>Cuadro de tipos documentales</i>	554
6.	<i>Esquema de metadatos</i>	555
7.	<i>Tablas de valoración y acceso y registro de eliminación</i>	557
IV.	Conclusiones.	560
V.	Referencias bibliográficas	562
VI.	Jurisprudencia y doctrina administrativa	564

19

EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA: ESTÍMULO PARA LA REGULARIZACIÓN DE SITUACIONES URBANÍSTICAS NO AJUSTADAS A LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

MARTA LLORENS.	567	
I.	Planteamiento	567
II.	La potestad de inspección versus los programas de <i>compliance</i> urbanístico	570
III.	La restauración de la legalidad	572
1.	<i>La Administración competente según las distintas normas urbanísticas autonómicas</i>	572

	<u>Página</u>
2. <i>El restablecimiento de la legalidad por actuaciones sin licencia o contra licencia, o bien sin ajustarse a las condiciones que se establezcan</i>	576
3. <i>Las órdenes de restauración urbanística. Ejecutividad</i> ...	579
4. <i>El restablecimiento de la legalidad ante una actuación con licencia ilegal. Revisión de oficio</i>	582
5. <i>La colaboración del Registro de la Propiedad en la eficacia de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística</i>	584
IV. Derecho urbanístico sancionador. Cuestiones prácticas ..	585
1. <i>Distintos plazos de caducidad</i>	586
2. <i>Plazos de prescripción divergentes</i>	587
3. <i>Diversidad de órganos competentes locales en función del tipo de infracción</i>	592
4. <i>Concurrencia de actuaciones administrativas y judiciales penales: en especial, principio non bis in idem limitado al procedimiento sancionador y afectaciones respecto de los expedientes de restauración de la legalidad</i>	592
V. Conclusiones	594

20

TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO EN LA TOMA DE DECISIONES: LA FUNCIÓN DE COMPLIANCE AL SERVICIO DEL INTERÉS GENERAL

CONCEPCIÓN CAMPOS	597
I. Introducción: la integridad en la toma de decisiones	598
II. Transparencia en los procesos de toma de decisión	600
1. <i>La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno una década después</i>	601
2. <i>Obligaciones mínimas de publicidad activa y su impacto en las decisiones de gestión pública</i>	602
2.1. <i>Transparencia en la información institucional, organizativa y de planificación</i>	603

	<i>Página</i>	
2.2.	Transparencia en la información relativa al registro de actividades tratamiento	604
2.3.	Transparencia en la información de relevancia jurídica	604
2.4.	Transparencia en la información económica, presupuestaria y estadística	605
2.5.	Formato de la información objeto de publicidad activa.	606
3.	<i>El derecho de acceso a la información pública: un paso más en la transparencia</i>	608
3.1.	Configuración del derecho a saber	608
3.2.	Límites y ponderación: especial referencia a garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.	609
III.	Buen gobierno y buena administración	610
1.	<i>Buen gobierno desde la doble perspectiva: normativa y de autorregulación</i>	611
1.1.	El buen gobierno en el ordenamiento jurídico	612
1.2.	El buen gobierno en los instrumentos de autorregulación	614
2.	<i>La configuración de la buena administración entre un mandato y un derecho</i>	617
2.1.	Ética e Integridad en la gestión pública: su dimensión en la buena administración.	617
2.2.	La buena administración en el marco europeo y en la jurisprudencia.	620
IV.	Ejercicio de competencias y el proceso de toma de decisiones: garantía del <i>compliance</i>	621
1.	<i>La función de Compliance y su materialización en el Código penal</i>	621
2.	<i>Responsabilidad penal de las Sociedades mercantiles públicas</i>	624
3.	<i>Marcos de integridad institucional y Public Compliance</i>	625
4.	<i>Aplicación de las técnicas de Compliance al ámbito de la gestión pública</i>	626

	<u>Página</u>
5. <i>La introducción del Compliance en la gestión de los Fondos Europeos: el ejemplo de los planes de medidas anti-fraude</i>	628
IV. Interdicción de la arbitrariedad y control de la discrecionalidad en la toma de decisiones	631
1. <i>Requisitos del acto administrativo como garantía de integridad en la gestión pública</i>	631
2. <i>Principio de interdicción de la arbitrariedad y motivación de las decisiones</i>	632
3. <i>El control de la desviación de poder en la toma de decisiones como técnica de Compliance</i>	634
V. Gestión de riesgos en el proceso de toma de decisiones ..	636
1. <i>La elaboración del mapa de riesgos en el proceso de toma de decisiones</i>	636
2. <i>El factor personal como riesgo clave en la gestión pública</i> ..	639
3. <i>La traslación de las técnicas de Compliance a las principales áreas de riesgo en la gestión pública</i>	640
VI. Reflexión final: transparencia, buen gobierno y compliance al servicio del interés general	642
VII. Bibliografía	644

21

DELITOS DE CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ARTS. 419 A 427 BIS CP)

ALBERT ESTRADA, ORIOL MARTÍNEZ	647
I. Introducción	647
II. Elementos comunes a los distintos delitos de soborno	649
1. <i>Fines de protección perseguidos con la criminalización del soborno en el sector público</i>	649
2. <i>Conceptos de autoridad y funcionario público y mención de los sujetos equiparados</i>	650
2.1. Funcionarios públicos y autoridades	650

	<u>Página</u>	
2.2	Sujetos equiparados a los funcionarios públicos (art. 423 CP).....	654
3.	<i>El instrumento del soborno: la dádiva, el favor o la retribución de cualquier clase</i>	655
4.	<i>El requisito de que la autoridad o funcionario público actúe «en beneficio propio o de tercero»</i>	656
5.	<i>Consideraciones sobre la relevancia penal de la dádiva, favor o retribución: la adecuación social y demás</i>	657
III.	Cohecho pasivo propio antecedente (art. 419 CP)	658
IV.	Cohecho pasivo impropio antecedente (art. 420 CP)	662
V.	Cohecho pasivo, propio o impropio, subsiguiente (art. 421 CP)	664
VI.	Cohecho pasivo en reconocimiento del cargo o función (art. 422 CP)	666
VII.	Cohecho activo (art. 424 CP)	669
VIII.	Cohecho activo en causa penal (art. 425 CP)	670
IX.	Exención de pena por denuncia del soborno (art. 426 CP)	671
X.	Responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de soborno	671
22		
LA «NUEVA» CONFIGURACIÓN DE LA MALVERSACIÓN		
MIQUEL FORTUNY.....		673
I.	Introducción	673
II.	Los elementos básicos del tipo penal	674
1.	<i>Conducta típica antes de la reforma de 2015</i>	674
2.	<i>Conducta típica a partir de 2015</i>	675
2.1.	Malversación como administración desleal de patrimonio público	675
2.2.	Malversación como apropiación indebida de bienes muebles públicos	676
3.	<i>Conducta típica a partir de 2022</i>	677

	<u>Página</u>
3.1. Apropiación de patrimonio público	677
3.2. Uso temporal <i>sin animus rem sibi habendi</i> con posterior devolución	679
3.3. Desvío presupuestario y gastos de difícil justificación	679
III. Bien jurídico protegido.	680
IV. Sujetos activos del delito.	680
1. <i>La definición de funcionario público. Remisión a los artículos 24 y 427 CP</i>	680
2. <i>La malversación impropia</i>	681
V. Tipos agravados	682
VI. El delito de falsa contabilidad.	683
VII. La rebaja de la pena por la reparación del daño causado.	683
VIII. Sociedades mercantiles públicas (responsabilidad penal corporativa)	684

23

LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE

RAQUEL MONTANER	687
I. Introducción	687
II. El delito de contaminación ambiental (art. 325 CP)	688
1. <i>La modalidad delictiva del art. 325.1 CP</i>	691
2. <i>La modalidad agravada del delito de contaminación ambiental (art. 325.2 CP)</i>	691
3. <i>Penas impondibles.</i>	693
III. El delito de gestión peligrosa de residuos (art. 326 CP)	693
1. <i>Introducción</i>	693
2. <i>El delito de gestión ilegal de residuos (art. 326. 1 CP)</i>	694
3. <i>El delito de traslado de residuos (art. 326.2 CP).</i>	695

	<i><u>Página</u></i>
IV. El delito de explotación de instalaciones peligrosas (art. 326 bis CP)	696
V. Los subtipos agravados (art. 327 CP)	697
VI. La responsabilidad penal de la persona jurídica por los delitos ambientales (art. 328 CP).....	699
VII. El delito de prevaricación ambiental (art. 329 CP)	701
VIII. Daños en espacio natural protegido (art. 330 CP).....	703
IX. Comisión por imprudencia grave (art. 331 CP)	704

Introducción: la evolución del *compliance* en el sector público

MIQUEL FORTUNY

*Abogado penalista. Socio director de Fortuny Legal
Profesor colaborador del Máster en Derecho Penal Económico y Compliance
de la UPF*

SUMARIO: I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL *COMPLIANCE*. II. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL. III. LA PROGRESIVA INTEGRACIÓN DEL *COMPLIANCE* EN EL SECTOR PÚBLICO. IV. CULTURA ÉTICA, ESTRUCTURAS DE INTEGRIDAD Y LIDERAZGO EFECTIVO. V. 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.

La presente introducción a esta segunda edición de la obra *compliance* en el sector público pretende delinear las bases conceptuales de la disciplina del *compliance*, con especial énfasis en su génesis, desarrollo normativo y progresiva evolución en el ámbito del sector público. Se ofrece, en este sentido, un marco de referencia que permita contextualizar los diversos contenidos que conforman esta obra colectiva.

I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL *COMPLIANCE*

El desarrollo del *compliance* en el ordenamiento jurídico español ha estado estrechamente vinculado a la evolución del Derecho penal, y más concretamente, a la introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en 2010. Esta innovación normativa ha actuado como principal catalizador del despliegue e institucionalización de sistemas de cumplimiento normativo en el seno

de las sociedades mercantiles públicas y, en menor grado, en el sector público institucional.

El término «*compliance*» ha sido objeto de múltiples aproximaciones doctrinales. En un sentido funcional, puede definirse como el conjunto de mecanismos, procedimientos y estructuras orientadas a garantizar que una entidad —pública o privada— desarrolla su actividad conforme al ordenamiento jurídico aplicable. En su vertiente más operativa, el *compliance* se articula como una herramienta de gestión de riesgos jurídicos, focalizada en la prevención de ilícitos y en la reducción de contingencias asociadas a incumplimientos normativos.

La eficacia de los programas de cumplimiento descansa, no tanto en el conocimiento abstracto de las normas, sino en la capacidad de identificar los procesos internos que generan riesgo para, en consecuencia, implementar controles idóneos que aseguren la conformidad de la actuación organizativa con el marco legal vigente. Esta lógica implica un tránsito desde una visión meramente formalista del cumplimiento hacia una perspectiva proactiva y basada en el riesgo y su prevención.

II. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL

El hito fundacional del *compliance* penal en España se sitúa en la reforma del Código Penal (CP) operada por la Ley Orgánica 5/2010, que introdujo la responsabilidad penal de las personas jurídicas para un elenco tasado de delitos cometidos por sus representantes o subordinados en su beneficio. Inicialmente, el modelo normativo contemplaba únicamente efectos atenuantes para las entidades que adoptaran medidas tras la comisión del delito (art. 31 quater CP), sin prever mecanismos eximentes.

La verdadera consolidación del modelo se produce con la Ley Orgánica 1/2015, que reconoce por primera vez la eficacia eximente de los modelos de prevención penal, siempre que estos hubieran sido implantados con anterioridad a la comisión del hecho delictivo y cumplieran los requisitos del artículo 31 bis 5 del CP¹. En este esquema, el órgano de administración ostenta la responsabilidad de aprobar e impulsar tales modelos, cuya ejecución debe ser supervisada por un órgano de control autónomo (*Compliance Officer* o función equivalente).

1. **Artículo 31 bis 5.**

«5. Los modelos de organización y gestión a que se refieren la condición 1.^a del apartado 2 y el apartado anterior deberán cumplir los siguientes requisitos:

1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos.

2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos.

Con carácter general, el sector público está exento de responsabilidad criminal, por así establecerlo el art. 31 quinquies CP. Sin embargo, el régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas resulta plenamente aplicable a las sociedades mercantiles públicas. Para las sociedades mercantiles públicas, que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés general, la ley prevé una aplicación limitada de penas, restringida a la multa y la intervención judicial². En cambio, para el resto de las sociedades mercantiles públicas las penas aplicables serán todas las que establece el art. 33.7 CP, al igual que si se tratara de una sociedad mercantil privada³.

La reforma penal de 2019 —Ley Orgánica 1/2019— amplió el catálogo de delitos susceptibles de generar responsabilidad penal para las personas jurídicas, incorporando la malversación. Esta inclusión tiene particular relevancia para el sector público, por su estrecha conexión con la gestión de recursos públicos. Asimismo, a través de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, se introdujeron como delitos corporativos el acoso sexual y el acoso laboral. En la actualidad, el catálogo de delitos que pueden comportar responsabilidad penal corporativa es el siguiente:

3.º *Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.*

4.º *Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención.*

5.º *Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.*

6.º *Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios».*

2. **Artículo 31 quinquies.**

1. *Las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas.*

2. *En el caso de las Sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, solamente les podrán ser impuestas las penas previstas en las letras a) y g) del apartado 7 del artículo 33. Esta limitación no será aplicable cuando el juez o tribunal aprecie que se trata de una forma jurídica creada por sus promotores, fundadores, administradores o representantes con el propósito de eludir una eventual responsabilidad penal.*

3. Al respecto, la Circular FGE 1/2016 advierte que *«será finalmente el análisis del concreto fin público que desarrolla cada sociedad el que determine la calificación y relevancia del servicio prestado, pues el concepto de servicio público, desde una perspectiva funcional del patrimonio público, no ha de entenderse ligado o encorsetado por categorías administrativas».*

Sistema cerrado o de <i>numerus clausus</i>	
Corrupción en los negocios (art. 286 bis a 288 CP)	Tráfico ilegal de órganos (art. 156 bis CP)
Estafas y fraudes (art. 248 a 251 bis CP)	Tráfico de seres humanos (art. 177 bis CP)
Insolvencias punibles: alzamiento de bienes, concursos punibles (art. 257 a 261 bis CP)	Prostitución y corrupción de menores (art. 187 a 189 bis CP)
Daños informáticos (art. 264 CP)	Contra el medio ambiente (art. 325 a 331 CP)
Contra la propiedad intelectual, industrial (art. 270 a 277 y 288 CP), el mercado y los consumidores (art. 278 a 286 y 288 CP)	Relativos a la energía nuclear (art. 343 CP)
Blanqueo de capitales (art. 301 y 302 CP) y Contrabando (Ley 12/1995)	De riesgos provocados por explosivos (art. 348 CP)
Contra la Hacienda Pública y Seguridad Social (art. 305 a 310 bis CP)	Contra la salud pública (art. 359 a 369 bis CP)
Contra la intimidad y acceso no autorizado a la información — revelación de secretos (art. 197 bis, ter y quinquies CP)	Corrupción de los funcionarios públicos extranjeros (art. 286 ter)
Cohecho (art. 419 a 427 bis CP)	Odio y enaltecimiento (art. 510 bis CP)
Tráfico de influencias (art. 428 a 430 CP)	Contra derechos de los ciudadanos extranjeros (art. 318 bis CP)
De construcción, edificación i urbanización ilegal (art. 319)	De financiamiento del terrorismo (art. 576 CP) y terrorismo (art. 580 bis CP)
Falsedad en medios de pago (art. 399 bis CP) y Falsificación de moneda y efectos timbrados (art. 386.5 CP)	Financiación ilegal de partidos políticos (art. 304 bis CP)
Delitos contra la integridad moral (art. 173.1 CP)	Malversación (art. 435 CP)
Delito de acoso sexual (art. 184 CP)	Maltrato animal (art. 340 quater CP)

En el ámbito jurisprudencial, resulta especialmente relevante la STS 154/2016, de 29 de febrero, que clarifica el carácter autónomo del sistema de responsabilidad penal corporativa y subraya la necesidad de que los programas de *compliance* estén informados por una auténtica cultura ética y de cumplimiento. Complementariamente, la Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado establece criterios interpretativos sobre la valoración de la eficacia de los modelos de prevención penal, destacando la preeminencia de una cultura ética transversal como elemento esencial.

III. LA PROGRESIVA INTEGRACIÓN DEL *COMPLIANCE* EN EL SECTOR PÚBLICO

La entrada inicial del *compliance* en el ámbito público se produjo a través de sus sociedades mercantiles que, al estar sujetas a la responsabilidad penal corporativa, deben afrontar los mismos requisitos que las entidades privadas. En este contexto, uno de los riesgos a los que se enfrenta el sector público, en aras a la evolución del *compliance*, es la poca profesionalización de los órganos de administración de dichas sociedades mercantiles⁴.

4. De ello se hace eco la Oficina Antifrau de Catalunya, en su informe «Cumplimiento normativo e integridad en entidades del sector público institucional de Catalunya», que al respecto recomienda: «(...) la primera medida con que debiera contar la administración propietaria es un procedimiento que garantizase que la elección de los directivos de entidades del sector pú-

En efecto, la mayor parte de los órganos de administración de las sociedades mercantiles públicas están formados por cargos políticos o electos. Por lo general, entre ellos se observa un gran desconocimiento de lo que es la responsabilidad penal corporativa, los modelos y la cultura de *compliance* en sí misma, así como las responsabilidades patrimoniales y personales en las que pueden incurrir en caso de que se cometa un delito y no hubiera sido implantado previamente un programa de *compliance* eficaz (por vía del artículo 236 de la Ley de Sociedades de Capital).

Sin embargo, el desarrollo del *compliance* en el sector público debe superar el ámbito penal, dado que, como hemos dicho, su aplicación está circunscrita a sociedades mercantiles y a parte del sector público institucional. Pues bien, a raíz de la pandemia, en particular tras la obligatoriedad de los Planes de Medidas Antifraude (incorporados por 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) se produjo la efectiva introducción de estructuras propias de modelos de *compliance* en el sector público. Instrumentos como los mapas de riesgo, canales de denuncia internos, códigos de conducta, la prevención de los conflictos de interés, etc. ya no son ajenos a lo público, y han provocado la evolución del término *compliance* hacia conceptos como el Buen Gobierno y los Planes de Ética e Integridad, en el contexto de las entidades del sector público exentas de responsabilidad penal corporativa.

Puede hablarse de un *compliance* administrativo o sectorial, dirigido a asegurar el cumplimiento normativo en materias como la contratación pública, la protección de datos, el urbanismo, el medio ambiente o la seguridad de la información, entre otras. La implementación de mecanismos de cumplimiento en estos ámbitos requiere, como paso previo, la identificación de los requisitos regulatorios aplicables, la evaluación del impacto de su eventual incumplimiento y la adopción de medidas de prevención, detección y control proporcionales.

En definitiva, el *compliance* público no puede concebirse como una mera transposición formal de las prácticas del sector privado, sino como un ejercicio de autoorganización institucional, orientado a promover la integridad, reforzar la legitimidad de las instituciones y generar confianza en la ciudadanía. Su efec-

blico empresarial atiende exclusivamente a criterios profesionales. Para ello, por ejemplo, podrían convocarse procesos de selección abiertos, donde los distintos currícula de los aspirantes fueran públicos y su nombramiento motivado. Debería, implantarse una evaluación independiente de su actividad, periodos de nombramientos que no se correspondan con los ciclos electorales (superiores por ejemplo a cuatro años) y establecer motivos tasados de cese. Aumentar la profesionalidad supone un paso importante a favor de la independencia, pero además convendría que en los códigos éticos de las administraciones propietarias figurara expresamente la prohibición de interferir indebidamente en la gestión de la entidad dependiente a través de cualquier tipo de comportamientos, especialmente cuando afecte a decisiones con contenido económico». Antifraude. Cumplimiento normativo e integridad en entidades del sector público institucional de Catalunya. Informe final (última consulta 27/4/2025).

tividad exige liderazgo ético, estructuras organizativas adecuadas y una integración real en los procesos decisorios. Sin embargo, los modelos de integridad llevan aparejado el riesgo de que se queden en el mundo de los valores o de las declaraciones institucionales, pero no transmuten a la realidad en la toma de decisiones o en la ejecución de procesos. En otras palabras, se queden en el mundo de las ideas sin ser aterrizados al día a día de las organizaciones (algo que los americanos hace ya bastantes años denominaron *paper compliance*).

Según el informe realizado por la Oficina Antifrau de Catalunya «*Cumplimiento normativo e integridad en entidades del sector público institucional de Catalunya*» (marzo 2023) sería eficiente que el sector público institucional implantara modelos de *compliance* de tipo mixto, que tuvieran, por un lado, la estructura propia de los modelos de prevención de delitos (art. 31 bis 5 CP), más orientados al control interno y, por otro lado, que incorporaran elementos de integridad institucional basados en valores, Códigos Éticos, etc. Dicha recomendación se lleva a cabo al apreciar que las entidades del sector público institucional implantan estructuras de integridad y ética basadas en valores, pero muchas veces sin un control interno asociado, que permita asegurar su integración efectiva en la toma de decisiones y en la ejecución de procesos.

Según resulta de dicho informe de la Oficina Antifrau de Catalunya:

«Seguramente una de las conclusiones más importantes que se derivan del estudio realizado es la relativa a la distinción entre integridad pública y cumplimiento normativo. Como se desprende del apartado anterior, un número muy relevante de organizaciones, contestaron negativamente a la pregunta relativa a la existencia de modelos de prevención penal, mientras que por el contrario respondieron de manera afirmativa a la existencia de una política de integridad pública, consistente en contar por ejemplo con un código ético y determinados mecanismos de gestión del mismo, como un comité de ética». (página 12)

«Tampoco tiene sentido mantener que existe una distinción entre ambos conceptos indicando que mientras el cumplimiento normativo se ocupa de que la entidad respete normas jurídicas, la integridad tiene como finalidad que los miembros de la organización orienten su comportamiento de acuerdo con determinados valores. El cumplimiento normativo o, si se quiere más estrictamente, los modelos de prevención penal asumen que el desarrollo de valores dentro de la entidad es indispensable para el cumplimiento de las normas jurídicas y por tanto parte del cumplimiento normativo. (...)». (página 12)

«El modelo, cuyas bases se desarrollarán a lo largo de este informe es un modelo mixto, que integra elementos de integridad, basados en la existencia de un Código ético de valores y una correcta gestión del mismo, y elementos basados en la implantación de controles internos. Este modelo de cumplimiento normativo mixto, además de ser el que ha demostrado tener una mayor efectividad, es el que se desprende también de las Directrices de la OCDE donde se da importancia tanto a medidas que desarrollan la integridad, como a la implantación de controles internos. E igual-

mente, y como antes señalaba, es el que acogen las interpretaciones más autorizadas del art. 31 bis 5 del CP.». (página 14)

IV. CULTURA ÉTICA, ESTRUCTURAS DE INTEGRIDAD Y LIDERAZGO EFECTIVO

En aquellas entidades públicas no sujetas a la responsabilidad penal corporativa, resulta igualmente pertinente la adopción de códigos éticos y estructuras de gobernanza orientadas a la integridad institucional. Para evitar su inutilidad práctica, tales instrumentos deben aplicarse con carácter transversal a todos los empleados y servidores públicos, trascendiendo su habitual limitación a los altos cargos.

La funcionalidad de dichos códigos se ve reforzada cuando se acompañan de estructuras de cumplimiento que permiten su operativización a través de procedimientos, protocolos, medidas de control y canales de comunicación internos. La implementación de estas estructuras evita que los principios éticos queden relegados a meras formulaciones simbólicas sin efecto práctico.

Asimismo, resultan especialmente relevantes mecanismos como los planes de integridad, los canales éticos o de denuncia, la formación continua en materia de cumplimiento, la existencia de comités de ética y la institucionalización de una función de *compliance* dotada de recursos y autonomía. Todos estos elementos contribuyen a consolidar una cultura de cumplimiento que no sólo prevenga la comisión de ilícitos, sino que también promueva estándares elevados de comportamiento público.

Cuando tratamos con sociedades mercantiles públicas, las entidades matrices-públicas, propietarias de dichas mercantiles, deberían impulsar, no solo la adopción de modelos de prevención de delitos (*compliance* penal), sino implicarse en la supervisión efectiva de los mismos y exigir el cumplimiento de los requisitos necesarios para su debida eficacia. De esta forma, ejerciendo efectivamente su deber de control sobre los riesgos de cumplimiento de las entidades participadas, serán un reflejo de liderazgo y Buena Gobernanza. El mero seguimiento rutinario es claramente insuficiente⁵.

5. Oficina Antifrau de Catalunya, en su informe «Cumplimiento normativo e integridad en entidades del sector público institucional de Catalunya» (p. 16): «(...) *la actuación de la administración propietaria no debe detenerse en el impulso inicial. Ha de ejercer una supervisión responsable y colaborativa con el sector público institucional que depende de ella, proponiendo objetivos concretos de manera periódica, medidas para alcanzarlos, evaluando periódicamente su cumplimiento e idoneidad*».

V. 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

Y dentro de esta estrategia legislativa hacia el desarrollo del cumplimiento normativo en el sector público, aparece la Ley 2/2023, un auténtico desafío para todo el sector público dado su aplicación con carácter universal.

Dicha Ley es la transposición de la Directiva UE 1937/2019, que pretende armonizar las distintas regulaciones europeas habida cuenta el distinto nivel de protección de los informantes (denunciantes) en función de cada país, de manera que se promueva a nivel europeo una verdadera cultura de información, como reflejo de la libertad de expresión, a través de la adecuada protección de los informantes. Las estadísticas demuestran que la mayor parte de denuncias no se formulan por miedo a sufrir represalias en el seno de la propia entidad y, de hecho, la práctica demuestra que muchos de los informantes, especialmente de casos de corrupción, han podido ser víctimas de graves represalias.

Sin perjuicio de remitirnos al capítulo de la presente obra que trata sobre esta Ley, queremos tan solo destacar algunos aspectos nucleares de dicha norma que influyen en el impulso y desarrollo del cumplimiento normativo en el sector público. Efectivamente, es una normativa que sube significativamente el nivel de «presión» para el desarrollo del cumplimiento normativo, la ética y la integridad en el sector público (y al privado también). Destacamos a modo enunciativo algunos de los aspectos para sostener dicha afirmación:

- i) Se trata de una norma sancionadora, con sanciones muy importantes, no solo para las entidades, sino también para las personas físicas que la infrinjan.
- ii) Establece la obligatoriedad de implantar canales internos de denuncia, y prevé canales externos que gestionará la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPI).
- iii) Se puede denunciar cualquier infracción del ordenamiento administrativo (grave o muy grave) así como la comisión de delitos e infracciones de la normativa de la UE, tanto internamente, como externamente.
- iv) Se debe reportar al Ministerio Fiscal la comisión de cualquier delito en el seno de la entidad.
- v) Se deben gestionar con diligencia todas las denuncias internas recibidas, por parte de un órgano personal o colegiado, denominado por la Ley Responsable del Sistema Interno de Información. Dicho responsable es nombrado por el órgano de gobierno.

- vi) Deben protegerse a los denunciantes frente a represalias.
- vii) Se admiten las denuncias anónimas.

La universalización de los canales de denuncia facilita enormemente que las irregularidades afloren, que se sepan, y que merezca la pena prevenirlas por cuanto se va a tener que «dar cuenta» de incumplimientos que por ahora solo eran objeto de investigación a través de la justicia ordinaria, o bien no afloraban en el seno de las organizaciones. Cómo se gestionen las denuncias a nivel interno, va a ser un potente indicador respecto de la cultura de Buen Gobierno de las organizaciones públicas.

A riesgo de caer en la exageración, la Ley 2/2023, va a marcar un antes y un después para el impulso, el desarrollo y la mejora de las estructuras de cumplimiento normativo, ética e integridad en el sector público. La facilidad para denunciar —especialmente por la existencia de los canales externos y de una autoridad sancionadora (AIPI)— promoverá en la ciudadanía la cultura de la información, como mecanismo para impulsar la integridad y el cumplimiento normativo en la gestión pública. De ahí el motivo por el cual se haya optado por admitir el anonimato en las denuncias. No obstante, el verdadero reto será concienciar de ello a las organizaciones, así como a los propios informantes, para evitar, en el caso de estos últimos, que sean utilizados los canales de denuncia con finalidades espurias o en fraude de ley.

Este breve capítulo introductorio establece una aproximación al contexto evolutivo del *compliance* en el sector público, en aras a facilitar al lector una mejor comprensión práctica del momento actual y del posible futuro de la disciplina en España. Los diferentes capítulos de la presente obra servirán para profundizar en aspectos clave comprensivos del alcance del *compliance* en el sector público de nuestro país.

Propuesta de una estructura ética basada en el desarrollo de Planes de Integridad en el Sector Público. La especificidad de los entes locales

LLUÍS COROMINAS

Director de la Fundació Transparència i Bon Govern

SUMARIO: I. PLANIFICAR LA ÉTICA E INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO. II. FUNDAMENTOS BÁSICOS PARA ELABORAR UN PLAN DE INTEGRIDAD. III. LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE INTEGRIDAD Y EN SU APLICACIÓN. 1. *Los responsables políticos.* 2. *Los trabajadores del sector público.* 3. *Las empresas y los profesionales que se relacionan con la administración.* 4. *Las entidades sin ánimo de lucro.* 5. *La ciudadanía.* IV. EL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL. 1. *El código ético.* 2. *Evaluación y gestión de riesgos.* 2.1. *El mapa de riesgos.* 2.2. *Los conflictos de interés.* 3. *Los planes de contingencia.* 4. *El sistema interno de información.* 5. *La formación, sensibilización y difusión.* 6. *La organización y gobernanza del sistema de integridad. Los órganos de control y garantía.*

I. PLANIFICAR LA ÉTICA E INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

La proliferación de códigos éticos y de conducta o los planes de medidas antifraude y otras iniciativas públicas que se han tomado en los últimos años en el ámbito de la integridad pública, podrían dar a entender que se ha avanzado en la voluntad de generar una verdadera cultura ética en el sector público que supere años de ser un recurso discursivo sin apenas contenido. Pero lo cierto es que, una vez más, si se ha avanzado es por el impacto legislativo, que ha impuesto obligaciones más allá de la buena predisposición de políticos i trabajadores públicos.

Si hacemos una mirada rápida a las principales novedades legislativas en este ámbito, nos encontramos que más de diez años después de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las leyes de transparencia a nivel autonómico, los retos y expectativas que incluían, aún hoy no se han alcanzado. A pesar de ello, sería injusto no reconocer los avances que se han producido, especialmente en publicidad activa y en el derecho de acceso a la información pública.

Más recientemente, la regulación a través de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, que garantiza la protección de la gestión de los fondos de la Unión Europea ha obligado a la aprobación de medidas como los Planes de Medidas Antifraude, que comportan cambios importantes en las políticas sobre integridad en las organizaciones públicas, si bien es cierto que, en la mayoría de los casos, se ha circunscrito a la gestión y al control de dichos fondos.

Finalmente, la transposición al estado español a través de la ley 2/2023 de la Directiva UE 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, ha introducido obligaciones que hasta ese momento muy pocos entes públicos habían adoptado. La incorporación de medidas de protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión y la creación de sistemas internos de información y canales de denuncia supone un nuevo reto para el sector público.

Ante este nuevo marco normativo, se ha podido constatar que las administraciones públicas que ya disponían de un sistema de integridad que incumbiese a toda la organización han podido adaptarse rápidamente a las nuevas obligaciones legales. Pero la realidad es que en la mayoría de los casos las medidas tendientes al cumplimiento de las nuevas obligaciones legales se circunscriben a ese fin y no a dotar a la organización de recursos y medidas que contribuyan a la implantación de una verdadera cultura ética que, a su vez, se adelante a futuras prescripciones normativas.

La ética y la integridad públicas hoy en día siguen siendo materias que difícilmente se priorizan en la gestión pública. La necesidad e inmediatez del cumplimiento normativo han agravado la falta de planificación en esta materia en la mayor parte del sector público.

Además, no han ayudado iniciativas de evaluación que no analizan el funcionamiento real de la organización sino el seguimiento de unos indicadores basados sólo en el cumplimiento normativo: en la mayoría de los casos se busca cumplir con la evaluación y no implementar políticas sólidas de ética e integridad.

Al igual que en otros ámbitos del sector público y privado, las políticas de integridad requieren una planificación rigurosa para abordar los desafíos de una sociedad cada vez más crítica y desconfiada con la gestión pública. Planificar en

este ámbito significa dotar a los entes públicos de los recursos formativos, humanos, económicos y organizativos adecuados para disponer de un sistema de integridad que implique a toda la organización y también a todos los ciudadanos, empresas o entidades que se relacionen o se puedan relacionar con el sector público.

Impulsar políticas de prevención, de calidad democrática, de buen gobierno, requiere de una priorización por parte de los responsables públicos. Seguir confiando sólo en las leyes para conseguir esta priorización es un error. En este sentido, la reciente historia en el estado español nos refiere que desde el plano teórico se ha destinado un gran esfuerzo en analizar y proponer medidas para el rol de los trabajadores del sector público, pero muy poco en los responsables de tomar las decisiones, los responsables políticos, los altos cargos y cargos de confianza. A mi parecer, conviene reforzar la sensibilización y la formación de los directivos públicos, como impulsores de las políticas públicas, para conseguir la priorización de una planificación que ponga el acento en la integridad, la ética y la prevención en el sector público, ya que el cumplimiento legal por sí solo no conllevará el cambio cultural que se persigue.

Así pues, los planes de integridad en el sector público deben fijar un marco de integridad institucional que vaya más allá del cumplimiento normativo. El sistema de integridad institucional puede convertirse en un instrumento de gestión pública orientado a la mejora continua del conjunto de la organización y de los diferentes actores que se relacionan con ella.

Es importante también incorporar una visión a largo plazo. Si bien es cierto que, como en otros planes, la coincidencia temporal con el mandato político incorpora elementos positivos, lo cierto es que implantar y consolidar una cultura de integridad en cualquier organización o sociedad, requiere una visión a largo plazo, más allá del calendario electoral.

Con la finalidad de conocer mejor las dificultades en implantar estos planes en las administraciones locales en Cataluña y con una propuesta metodológica propia, la Fundación Transparencia i Bon Govern (FTBG), vinculada a l'Associació Catalana de Municipis (ACM), empezó en el año 2019 una investigación con pruebas piloto en diversas administraciones municipales y supramunicipales que culminaron con la edición de dos guías metodológicas (años 2022¹ y 2024²) para el impulso e implantación de planes de integridad en las administraciones locales.

1. https://www.acm.cat/sites/default/files/publicacions/fitxers/guia_plans_integritat_actualitzacio_febrer_2022.pdf
2. https://www.acm.cat/sites/default/files/publicacions/fitxers/guia_integritat_electes_ens_locales_2024_dig.pdf

En este mismo ámbito, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya llevó a cabo un extenso proceso participativo para elaborar el «Pla d'Acció OGP Catalunya 2021-2023» como propuesta al incorporarse Catalunya a la Open Government Partnership (OGP), alianza mundial de gobiernos abiertos. En dicho Plan se priorizaron las líneas estratégicas y la correspondiente al ámbito de la integridad pública, se eligió la de dar impulso a los planes de integridad en las administraciones locales, con la metodología propuesta por la FTBG-ACM³.

Paralelamente y con la participación del Consorci Administració Oberta de Catalunya (CAOC) se desarrolló un mecanismo de autoevaluación en políticas de integridad⁴.

En la actualidad, la fundación vinculada a la entidad municipalista convoca anualmente una línea de ayudas para que las administraciones municipales y supramunicipales puedan impulsar estos planes en las administraciones locales catalanas.

II. FUNDAMENTOS BÁSICOS PARA ELABORAR UN PLAN DE INTEGRIDAD

La elaboración y ejecución de un plan de integridad requiere disponer de un sistema de integridad, cuyo objetivo estructural es la implantación de una cultura ética en la propia administración y en todo su ámbito relacional.

Como se ha dicho anteriormente, la mayor parte de las administraciones se limitan al cumplimiento normativo y tienen diferentes instrumentos en relación con la ética pública que se han ido adoptando a medida que la legislación ha introducido nuevas obligaciones. La planificación de la integridad pública, la implantación de un sistema de integridad y su priorización en el marco de las políticas públicas permiten avanzarse a las exigencias legislativas y responder mejor ante cualquier contingencia que afecte al interés público.

Se trata, por tanto, de dotar de un nuevo marco estratégico a las iniciativas ya existentes en nuestras administraciones (códigos éticos, plan de medidas antifraude, control en el ámbito de la contratación, órganos de garantía y cumplimiento, etc.) e implementar nuevas medidas en el marco de un sistema de integridad que priorice la prevención, las medidas de buen gobierno y de calidad democrática con una visión sistémica que incorpore la participación e implicación de todos los agentes que intervienen o puedan intervenir en relación a las administraciones públicas.

En este sentido, conviene recordar que las leyes de transparencia ya se concibieron desde una perspectiva que iba más allá del funcionamiento de la

3. <https://governobert.gencat.cat/ca/que-es/xarxa-govorns-oberts-catalunya/opg/>

4. <https://www.aoc.cat/serveis-aoc/autoavaluacio-integritat-publica/>

gestión de la propia administración; estas leyes se elaboraron desde la perspectiva de los derechos de la ciudadanía, entre ellos, el derecho de a la buena administración, independientemente del tipo de administración, de su localización territorial, de su tamaño o de los recursos de los que disponga.

Se ha avanzado en transparencia, participación y acceso a la información pública, pero para implementar esta verdadera cultura ética, los sistemas de integridad deben incorporar una transversalidad que abarque todas las áreas de la administración —no solo las que tratan con recursos públicos— y sea omni-comprendensiva de todos los agentes que se relacionan con ella —no sólo los propios trabajadores públicos—. Esto conlleva también la incorporación de una perspectiva que vaya más allá del derecho administrativo y del derecho penal que han de ser complementados por los valores y principios de la sociedad a la que debe servir el interés público y que trascienden el ámbito normativo. Una visión humanista también debe ser, necesariamente, presente en todo el sistema de integridad.

Los fundamentos que debe incorporar como mínimo un sistema de integridad combina elementos estratégicos, organizativos y de gobernanza del propio sistema.

Entre los elementos estratégicos deben incluirse el sistema de valores, el código ético y de conducta y medidas de prevención con el análisis de riesgos.

Respecto a los elementos organizativos, deben encontrarse los mecanismos de difusión, deliberación, sensibilización y formación. También los de garantía del sistema, como el canal de alertas o el buzón sobre dudas éticas. En este mismo grupo es importante crear protocolos de actuación en caso de contingencias.

Debe incorporar también las unidades de referencia de la política de integridad dentro de la organización, así como los órganos de garantía y cumplimiento.

Un sistema de integridad no es una foto fija de la organización en un momento determinado. El propio sistema debe incorporar la revisión continuada de los procesos de toma de decisiones, las medidas que garanticen el seguimiento y la mejora del sistema, así como la evaluación y la rendición de cuentas.

A partir de estos fundamentos que conforman el sistema de integridad, la elaboración de los planes deberá determinar la duración de los mismos, los recursos destinados, la participación de los diferentes agentes que se relacionan con el sector público, las acciones previstas y los mecanismos de actualización, evaluación y revisión.

Finalmente, es importante constatar la dificultad de introducir esta nueva cultura ética y su metodología en buena parte del ámbito municipal, más allá de la voluntad política y la necesidad de justificar la recepción de fondos europeos. Una vez más, el legislador se ha olvidado de facilitar el cumplimiento de la ley a aquellas administraciones locales que por su tamaño y estructura no pueden llegar a cumplir las prescripciones legales. La atomización del mapa local en España choca en muchas ocasiones con la exigencia normativa lineal, como se ha podido apreciar tanto con las leyes de transparencia en su momento, como en la reciente Ley 2/2023.

Esta realidad comporta que, también en este ámbito, se pueda generar un cumplimiento a dos velocidades, el de las zonas urbanas, con administraciones estructuradas y con más recursos, y el de las zonas rurales donde, a pesar de la voluntad de cumplimiento normativo, no se está en condiciones de ofrecer la misma garantía de sus derechos a trabajadores públicos y ciudadanía.

En este sentido, para evitar la reiteración de estas situaciones, conviene resaltar las iniciativas que en Catalunya han surgido tanto a nivel de Agendas Públicas (Agenda Rural de Catalunya)⁵ como legislativas (Proyecto de Ley del Estatuto del municipio rural)⁶ para introducir el llamado «Rural Proofing» o mecanismo rural de garantía que evalúe el impacto legislativo y de las políticas públicas en las administraciones y en la sociedad rural e incorpore las medidas que correspondan para su correcta aplicación.

III. LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE INTEGRIDAD Y EN SU APLICACIÓN

Un sistema de integridad debe identificar los diferentes agentes que se relacionan con el sector público e incluir medidas de todo tipo destinadas a perfeccionar el propio sistema.

Tradicionalmente, se ha puesto el acento en el rol que desempeñan los trabajadores públicos por ser los que ejecutan las políticas públicas, participando también en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos públicos.

Pero esta es sólo una visión parcial del universo de agentes de todo tipo que se relacionan con el sector público y un sistema de integridad debe identificar el espacio relacional de cada administración y las diferentes acciones previstas en materia de integridad.

5. https://agricultura.gencat.cat/web/.content/09-desenvolupament-rural/programa-desenvolupament-rural/agenda-rural/221006_Full-volander_Agenda-Rural.pdf

6. <https://parlament.cat/document/actualitat/424215480.pdf>

En la medida en que la redacción y ejecución de los planes de integridad involucren a todos los agentes, mejorará el nivel de prevención y calidad democrática de la administración.

1. LOS RESPONSABLES POLÍTICOS

La legislación ha centrado sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción, fundamentalmente de control y sancionadoras, y no en el papel de liderazgo de los electos en las políticas de integridad.

En primer lugar, la figura del electo es fundamental para el impulso de las medidas éticas y de integridad. Si el responsable político está convencido que las políticas de integridad aportan un valor añadido al conjunto de la sociedad y que desde el sector público se puede liderar un cambio cultural a favor de unos valores compartidos en cada comunidad, la implantación de un sistema de integridad y la planificación de medidas concretas será mucho más fácil.

Encontrar representantes que se opongan a las políticas de integridad es poco común. No obstante, en los últimos años ha habido cierta resistencia en la aplicación de medidas como la publicación de la declaración de actividades, de salarios y patrimonio, la publicación de la agenda pública de los representantes o en la aplicación del derecho de acceso a la información pública.

Las sucesivas leyes en este ámbito han ayudado a una mayor sensibilización, pero es indudable que donde hay más margen de mejora es en implantar esta visión conjunta y sistémica de las políticas de integridad, y no tan sólo en la ejecución de cada nueva obligación legal. La consecuencia de esta nueva perspectiva sería la priorización de recursos para ejecutar una adecuada planificación en este ámbito, aunque ello conlleve una verdadera transformación de la propia organización.

En segundo lugar, en los distintos niveles de la administración, empezando desde el ámbito municipal, es imprescindible que se consigan los consensos necesarios para que la planificación de las políticas de integridad trascienda los diferentes cambios fruto de la lógica alternancia política. Las políticas de integridad necesitan tiempo, continuidad en su aplicación y una adecuada combinación de medidas que atiendan la inmediatez de las administraciones públicas, pero con vocación de forjar los fundamentos de un verdadero cambio cultural. En ese sentido, es importante implicar gobierno y oposición en los planes de integridad y especialmente en el conocimiento y aplicación de los planes de contingencia y más concretamente en los casos de denuncias o alertas en que sean personas afectadas, como se verá más adelante.

En tercer lugar, es fundamental incorporar en los planes de integridad una formación adecuada para los electos y todas las personas que dependen de ellos para su designación. Es necesaria una formación básica al inicio del ejercicio de

la responsabilidad pública y la previsión tanto de una formación específica en función de las áreas sectoriales de responsabilidad, así como una formación ad-hoc para cualquier cambio normativo en el ámbito de las obligaciones en cuanto a ética e integridad que pueda afectar el ejercicio de sus responsabilidades.

En cuarto lugar, es imprescindible la participación del conjunto de los responsables políticos en el diseño y aplicación de los planes de integridad. Las políticas de integridad deben ser una parte integral del plan de mandato de cada administración y deben incluir medidas tanto para la propia administración como para el resto de la sociedad que interactúa con ella o que podría llegar a interactuar en algún momento. Por eso es fundamental tener una visión transversal del conjunto de las políticas a aplicar en un determinado período de tiempo y que no sean percibidas por los responsables políticos como una materia interna, de organización administrativa o de mero cumplimiento normativo.

En quinto lugar, el impulso y ejecución de un plan de integridad y dotar a la organización de un sistema de integridad sólido comporta cambios organizativos, disponibilidad de recursos en formación y especialización, en digitalización, etc. Es necesario que los responsables políticos prioricen las políticas de integridad para que los cambios puedan ser organizados y presupuestados adecuadamente, lo cual requiere sensibilización y formación.

2. LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO

Es indudable que los planes de integridad requieren la implicación del personal funcionario o empleado público y el de las entidades del sector público vinculadas o dependientes.

Es importante que esa implicación alcance a la totalidad de los empleados de la organización ya que un sistema de integridad no sólo tiene como destinatarios a los empleados que asumen responsabilidades en las áreas más sensibles que afecten a las políticas de integridad, como la contratación o el acceso a la información pública, sino que deben incumbir a la totalidad de los empleados que prestan servicios públicos entendiendo esta prestación como un servicio a la ciudadanía y a la sociedad en general.

Y es también fundamental que esta implicación sea desde el inicio del plan de integridad y de la creación del sistema de integridad, participando activamente en su diseño y conociendo tanto los aspectos generales del plan como aquellos que a nivel sectorial y por razón de la función desempeñada requieran un conocimiento más concreto.

En este sentido, la participación en la determinación de la formación específica y capacitación respecto al contenido de las acciones concretas que incluya el plan favorecerá su ulterior aplicación.

Es importante que el plan de integridad no sea percibido por la organización como una responsabilidad que recae tan solo en una o varias personas por razón de su responsabilidad. Esta percepción se incrementa especialmente en las administraciones locales con poca estructura ya que, en los últimos años, responsabilidades como la protección de datos o la designación de la persona responsable del sistema interno de información (canal de alertas), han recaído en personas que ya desempeñan otras tareas de responsabilidad en la organización.

Debe generarse desde el inicio una visión de compromiso y corresponsabilidad de toda la organización con el plan de integridad.

3. LAS EMPRESAS Y LOS PROFESIONALES QUE SE RELACIONAN CON LA ADMINISTRACIÓN

Las medidas que ha incorporado la nueva legislación sobre transparencia y contratación han querido introducir cambios para evitar el fraude y la corrupción en la relación entre empresas y administración.

Además de las áreas donde se toman decisiones en cuanto a contratación, patrimonio, subvenciones, etc., hay un largo camino a recorrer en la trazabilidad de la toma de decisiones y el impacto en ellas de los grupos de interés. Centrándonos sólo en el registro de grupos de interés y en las agendas de responsables políticos y altos cargos, no avanzaremos demasiado, ya que, como se ha dicho, el objetivo no es sólo el cumplimiento legal.

Los planes de integridad son un buen marco para incorporar, aparte de las medidas para facilitar el cumplimiento legislativo, medidas que tiendan a favorecer las buenas prácticas, la formación, la divulgación de estas medidas y de protocolos relacionales que acaben favoreciendo la confianza entre la administración y las empresas en un marco de integridad. Es aquí donde también pueden incorporarse propuestas en las relaciones entre los responsables políticos y las empresas.

4. LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

Este tipo de entidades defienden intereses sectoriales concretos que pueden llegar a colisionar el interés general. Al margen de las relaciones puramente económicas con la administración (subvenciones, utilización de espacios públicos, etc.), es importante que conozcan y participen de las medidas del plan de integridad para incorporar protocolos, buenas prácticas y medidas divulgativas y formativas.

En estos dos últimos apartados, es importante que en la realización del mapa de riesgos de cada administración se trabaje específicamente los riesgos externos, tanto de empresas y profesionales como de las entidades de todo tipo que no tienen ánimo de lucro.

Este mapa es distinto para cada administración y territorio. Su elaboración permitirá la detección de posibles riesgos, su análisis preventivo y las medidas para minimizar posibles conflictos de interés, riesgos reputacionales u otras situaciones que puedan afectar al plan de integridad.

5. LA CIUDADANÍA

La participación ciudadana en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los planes de integridad es consustancial al objetivo estructural que se persigue. La importancia de la administración en nuestra sociedad, impulsando políticas públicas, defendiendo el interés general y como garante de una sociedad justa, inclusiva y equitativa, implica que la participación ciudadana alcance también las políticas éticas y de integridad de la administración.

Se debe superar la etapa en que esta participación se ha centrado básicamente en la lucha contra la corrupción. Esta es una parte una parte de las políticas de integridad e incorpora básicamente el vector reactivo y, en ocasiones dificulta el desarrollo de políticas proactivas en beneficio de medidas que favorezcan una buena administración y mejoren la calidad democrática del sector público.

IV. EL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

1. EL CÓDIGO ÉTICO

El código ético es un elemento nuclear en los sistemas de integridad institucional. Su elaboración y aprobación es el marco adecuado para construir un marco ético para las personas que trabajan en la organización.

La función principal es la orientación de las actuaciones de las personas a las que se aplica este marco ético con el objetivo del bien común.

Los códigos con vocación orientadora se sitúan en las medidas de buen gobierno, calidad democrática y la prevención. Los códigos éticos también pueden incluir directrices específicas de comportamiento, así como disposiciones para el cumplimiento normativo, o complementarse con códigos de conducta. En este caso, su naturaleza es reglamentaria y pueden afectar a una parte (altos cargos, directivos) o a la totalidad de la organización. Tanto si se recogen en el propio código ético, en códigos de conducta o en otros instrumentos, deben formar parte del sistema de integridad institucional.

La orientación ética del código debe tener una vocación interna y externa, ya que representa el compromiso de los trabajadores públicos con la sociedad y sus relaciones con la ciudadanía.

El contenido básico del código ético debe concretar los principios y valores que orientan las actuaciones de las personas que pertenecen a una determinada organización, con la concreción de las personas que están sujetas al código y su naturaleza jurídica. En la organización y gobernanza del sistema de integridad institucional, deberá definirse el órgano de garantía que impulse el código, así como los mecanismos de revisión y seguimiento.

Es importante definir la ubicación y función del código ético en el conjunto del sistema de integridad institucional. En este sentido, hay propuestas que optan por un código ético que sea un código marco y que asuma el rol holístico, omnicompreensivo, de carácter general y transversal⁷.

Desde la FTBG-ACM hemos optado por una propuesta donde el código ético tiene un papel fundamental y orientador, pero forma parte de un sistema de integridad que define otros instrumentos de actuación en integridad pública y que trasciende incluso la propia organización.

Es recomendable que el código ético incorpore un mecanismo (buzón de consultas éticas o similar) de consultas sobre aspectos vinculados al propio código o a dudas que se generen en aspectos relacionados con la ética pública.

Conviene distinguir este recurso del canal de alertas o sistema interno de información que ha incorporado como obligatorio la Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas. Mientras el canal ético se configura para resolver dudas en la aplicación del sistema de integridad, el canal de alertas o sistema interno de información se orienta a la detección de posibles infracciones normativas y la protección de las personas alertadoras.

2. EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS

2.1. El mapa de riesgos

Para una correcta planificación de las medidas que deben tomarse en la organización para una gestión pública íntegra y para la adopción de medidas preventivas que minimicen el riesgo, es imprescindible hacer una evaluación de riesgos a la integridad adaptada a cada organización.

Esta evaluación no es solo una diagnosis en un momento determinado y unas medidas concretas para gestionar los potenciales riesgos a la integridad. Esta evaluación acaba incidiendo directamente en la organización de la propia administración y mejorando los procesos de gestión pública y la toma de decisiones.

7. Villoria Mendieta, Manuel (director-2024), «Una propuesta de código ético integral para la Administración local», Fundación Democracia y Gobierno Local.

De acuerdo con la definición acuñada por la Oficina Antifraude de Cataluña, podemos definir de una manera sintética el riesgo por la combinación en el acceso a los recursos públicos y la capacidad de decisión sobre ellos.

Si nos centramos en el ámbito de las administraciones locales, des de la FTBG-ACM, analizando la casuística tanto en municipios como en entidades supramunicipales, hemos desarrollado propuestas metodológicas a partir de la identificación de los riesgos, su probabilidad de ocurrencia y el impacto que pueden tener en caso de que se materialicen.

Si bien a partir de la exigencia del plan de medidas antifraude vinculado a la gestión de los Fondos europeos ha habido un primer intento de generalizar un tratamiento transversal y holístico de las situaciones de riesgo, lo cierto es que en la mayoría de los casos estos planes se han circunscrito a la gestión de dichos fondos y a las áreas que participan en su gestión.

Sería deseable que los ámbitos de evaluación del riesgo cubrieran la totalidad de la actividad de cada administración. En cualquier caso, deberían formar parte, como mínimo, los siguientes ámbitos sectoriales: contratación, subvenciones, urbanismo, gestión del personal, gestión presupuestaria y patrimonial y el ámbito social. Desde la FTBG-ACM hemos desarrollado e investigado desde las propias administraciones municipales y supramunicipales estos ámbitos, a partir de una matriz de riesgos tipo y con un catálogo de indicadores de riesgo adaptados a cada ámbito, con una propuesta para la evaluación de riesgos⁸.

A estos ámbitos sectoriales, cabría añadir de una manera transversal los riesgos asociados a la digitalización y el uso de la inteligencia artificial, como muy bien han desarrollado Agustí Cerrillo y Dolors Canals⁹.

En este sentido, hay que diseñar un mapa de riesgos adaptado a cada administración a partir de planteamientos que permitan priorizar las áreas de riesgo más vulnerables y las acciones a implantar.

Fruto de la evaluación, el mapa se concreta en conductas que suponen prácticas éticamente discutibles, irregulares, fraudulentas o corruptas, poniendo en riesgo la integridad pública. Se analizan también los factores potenciadores del riesgo, las acciones ya implantadas que pueden mitigarlo y, finalmente, las medidas a implantar fruto de la evaluación para minimizar la probabilidad e impacto del riesgo.

8. <https://www.acm.cat/fundacions/fundacio-la-transparencia-i-el-bon-govern-local/proyectos/plans-integritat>

9. Canals Ametller, Dolors y Cerrillo Martínez, Agustí (2024), «Una propuesta de código ético para la administración local» Capítulo 3, pág. 63 y ss.: «Fundamentos de los principios éticos para la digitalización y el uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales», Fundación Democracia y Gobierno Local.

El nivel de riesgo a la integridad se acaba concretando en la probabilidad de ocurrencia y su impacto o gravedad. Finalmente, la combinación de estos vectores determinará si el riesgo es alto, moderado o bajo, las medidas y su priorización.

Es importante el seguimiento y la actualización de la evaluación del riesgo. En este sentido, es imprescindible que la evaluación se haga de forma periódica, para analizar el impacto de las medidas adoptadas y detectar nuevos riesgos.

Finalmente, el análisis y gestión de riesgos en el marco del sistema de integridad pública, contribuye también a la planificación y el análisis del control financiero a realizar por parte de la Intervención de la organización. El artículo 37.2 del RD 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno a las entidades del sector público, establece que el Plan Anual de Control Financiero deberá realizarse sobre la base de un análisis de riesgos. Desde la FTBG-ACM en colaboración con la Diputació de Girona, se realizó un estudio para que los riesgos analizados a nivel general y los derivados del Plan Anual de Control Financiero coincidan en metodología y objetivos¹⁰.

Dentro del mapa de riesgos, es importante poder hacer una diagnosis de los riesgos potenciales a nivel externo. Este análisis a nivel local permitirá analizar la posible interrelación con grupos de interés, registrados o no, y entidades sin ánimo de lucro de todo tipo que defiendan intereses concretos a nivel sectorial o territorial (Asociaciones de vecinos, entidades culturales, deportivas, sociales, sindicatos, etc.). En este ámbito debe potenciarse la publicidad con las agendas de los responsables políticos y altos cargos para generar confianza en la ciudadanía y mitigar la aparición de conductas que contravengan el código ético.

Finalmente, es recomendable analizar específicamente los riesgos asociados a los cargos electos, tengan responsabilidades en áreas de gobierno o no. Las declaraciones de bienes y actividades, la relación con los trabajadores de la propia administración, las relaciones con entidades, con proveedores y empresas, con la ciudadanía, con organismos supramunicipales, con los partidos políticos a los cuales pertenecen, la participación en los órganos colegiados y organismos municipales.

2.2. Los conflictos de interés

La importancia de abordar en los planes de integridad de una manera prioritaria los conflictos de interés, radica en su frecuencia, en que potencialmente puede afectar a todos los miembros de la organización, en la diversidad y complejidad de la casuística y en el riesgo reputacional para la propia organización si se acaba materializando el riesgo.

10. https://www.acm.cat/sites/default/files/manual_uploads/fundacio/ftbg_-_metodologia_analisi_riscos_pla_integritat_2023.pdf

Los conflictos de interés pueden afectar de una manera transversal al sistema de integridad; constituyen un riesgo que se debe gestionar, pero que no debe confundirse con la corrupción.

Es importante poder gestionar caso por caso los conflictos de interés, distinguiendo si se trata de un conflicto de interés real (riesgo de presente), potencial (riesgo que puede materializarse en un futuro) o aparente, en este último caso la transparencia y la información son básicos para afrontar el riesgo reputacional.

Los planes de integridad deben incluir medidas para la prevención de los conflictos de interés y medidas para gestionarlos.

Entre las medidas de prevención, en primer lugar, están las de formación y asesoramiento de los miembros de la organización. En muchas de las situaciones que acaban convirtiendo el riesgo en una contingencia real, es que tanto los responsables políticos como los trabajadores del sector público no conocen en profundidad la regulación de los conflictos de interés.

También en el ámbito de la prevención, es fundamental el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en general y su actualización, especialmente las declaraciones de actividades, bienes e intereses.

Dentro del mapa de riesgos, la identificación de las responsabilidades que son relevantes en la toma de decisiones debe facilitar el conocimiento de cada situación personal y las medidas preventivas a adoptar.

El conocimiento y control de actividades más allá de las responsabilidades públicas y las posteriores una vez cesan estas responsabilidades son también ámbitos donde la evaluación de riesgos debe incidir.

Entre las medidas de gestión, el sistema de integridad debe incluir un protocolo para gestionar los conflictos de interés, que sea conocido por toda la organización y que facilite de una manera sencilla la comunicación y gestión de los posibles conflictos de interés.

También la abstención en la toma de decisiones y la posible recusación en caso de que ésta no se produzca, entran también en el ámbito de la gestión.

Finalmente, el sistema de integridad debe concretar en qué procedimientos ha de ser preceptiva una Declaración de Ausencia del Conflicto de Interés (DACI) y qué personas están obligadas.

El hecho de incorporar la DACI al Plan de medidas antifraude en la gestión de fondos europeos, y el nivel de concreción en su regulación, indican una posible regulación más allá de estos fondos de cara al futuro, por lo que es recomendable que la DACI se vaya generalizando a los procedimientos de toma de

decisiones de todo tipo en las administraciones como mecanismo de garantía, sea o no preceptivo legalmente.

3. LOS PLANES DE CONTINGENCIA

Partiendo de la premisa que la ausencia de riesgo no existe y que cualquier organización, por pequeña que sea, tendrá que afrontar en algún momento la gestión de la materialización efectiva de un riesgo, el sistema de integridad debe incorporar un plan de actuación específico para gestionar estas contingencias.

Esta planificación debe incluir la gestión de aquellas que ya tienen un protocolo por tener una regulación específica, como las comunicaciones recibidas por el sistema interno de información, así como aquellas que son fruto de otras vías de conocimiento, como la propia detección de los órganos de control o evaluación de la organización o una denuncia pública.

En todo caso, es importante implicar a toda la organización en esta planificación, especialmente a los responsables políticos. En el caso de las administraciones locales, la dinámica gobierno-oposición no facilita la gestión de estas contingencias y, por ello, es importante la implicación de todos los actores y la transparencia en la gestión del plan de contingencia para la correcta gestión de cualquier caso y minimizar el riesgo reputacional, entre otros. Una administración puede haber trabajado correctamente la política de integridad, pero una mala gestión de una contingencia sea a nivel de tramitación o de comunicación, puede poner en cuestión todo el trabajo realizado.

En las guías metodológicas que ha elaborado la FTBG-ACM, planteamos una propuesta de contenido mínimo de un plan de contingencia, fruto de las experiencias de diversas administraciones municipales y supramunicipales.

4. EL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN

Como se ha apuntado al inicio de este capítulo, la Ley 2/2023 comporta un cambio estructural respecto a las políticas de integridad. La obligatoriedad de disponer de un canal interno de alertas o comunicaciones en el marco de un sistema interno de información obliga a todas las administraciones a plantear su política de integridad, más allá de la disponibilidad de este canal. En este sentido, y a pesar de que la citada ley tiene aspectos claramente mejorables y otros de difícil aplicación, debería representar una oportunidad para impulsar esta visión sistémica y no parcial de las políticas de integridad en el sector público.

A pesar de configurarse como un mecanismo de garantía del sistema para los casos en que quien se relaciona con la administración pueda comunicar posibles irregularidades, la implantación del sistema de información afecta a toda la organización y obliga al replanteamiento de los procedimientos y las medidas ya existentes.

En la parte negativa, hay diversos aspectos, pero el más destacable desde un punto de vista de las garantías que son exigibles a las personas que puedan utilizar este canal, es la dificultad en la aplicación en la mayoría de las administraciones locales. El establecimiento del sistema interno de información comporta cambios organizativos, tecnológicos y de capacitación que son difícilmente asumibles por el tamaño y los recursos disponibles en buena parte del ámbito local, a pesar de que en algunas de las prescripciones de la nueva ley se abra la posibilidad de cumplirlas de manera compartida o supramunicipal.

Para facilitar el cumplimiento de la ley a todas las administraciones locales, hay diversas iniciativas, entre las que cabe destacar la que ha impulsado la Xarxa de Govern Oberts de Catalunya (XGOC), de la que forman parte el Govern de la Generalitat, las cuatro diputaciones provinciales catalanas, la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), la ACM, Área Metropolitana de Barcelona (AMB), Ajuntament de Barcelona y el Consorcio AOC¹¹.

A través de esta plataforma de colaboración entre administraciones públicas que impulsó la Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno de Cataluña, se han facilitado en los últimos diez años recursos tecnológicos y jurídicos en el ámbito de la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno.

Respecto a facilitar el cumplimiento de la Ley 2/2023, la XGOC ha puesto a disposición de las administraciones locales, en primer lugar, asesoramiento para la implantación del sistema interno de información, modelos de aprobación de la norma para su creación, de designación de la persona responsable del sistema (u órgano colegiado) y de comunicación a la OAC. También se ha consensuado un modelo de regulación del sistema interno, para ser aprobado como instrucción o como reglamento¹². Complementando estos recursos jurídicos, se ha puesto a disposición de las administraciones locales una solución tecnológica que permite la gestión confidencial y anónima de las comunicaciones, a través del canal de alertas del CAOC¹³.

En la guía metodológica de la FTBG-ACM se recogen y analizan los principales elementos del sistema interno de información: la política o estrategia del sistema, el propio canal, el responsable del sistema y una propuesta para el procedimiento de gestión de las informaciones/alertas. Este último aspecto es especialmente complejo, por la exigencia de confidencialidad y anonimización, por la formación especializada que deben tener las personas que analicen inicialmente la verosimilitud de las comunicaciones y su posterior tramitación

11. <https://governobert.gencat.cat/ca/que-es/xarxa-govern-oberts-catalunya/index.html>

12. <https://municat.gencat.cat/ca/Temes/Transparencia/Items-de-transparencia/1.5.4canal-alertes-sistema-intern-alertes-sia>

13. <https://www.aoc.cat/serveis-aoc/bustia-etica/>

dentro de la organización y porque en las administraciones locales con una plantilla mínima, es prácticamente imposible garantizar estas exigencias.

5. LA FORMACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y DIFUSIÓN

Los planes de integridad deben incorporar también como recurso estructural y transversal un plan de formación, sensibilización y difusión adaptado a cada organización.

Podemos distinguir tres niveles en dicho plan, con previsión del contenido de dicha formación y su calendarización en el tiempo.

Un primer nivel, de formación, sensibilización y difusión a toda la plantilla, orientado al conocimiento del propio modelo de integridad de la organización y de sus valores éticos. Conviene que todas las personas que componen la organización se familiaricen con los conceptos básicos, como la integridad, la gestión de riesgos, los procedimientos y los órganos de control y garantía. También es importante su participación en la elaboración y actualización del código ético, así como el planteamiento de casos prácticos que potencialmente puedan suponer un riesgo, con especial incidencia en los conflictos de interés.

Un segundo nivel de formación, para directivos, altos cargos y personas con responsabilidad en la toma de decisiones dentro de la organización, con una propuesta de formación que profundice en las obligaciones legales y, específicamente en sus funciones dentro de la organización.

Y finalmente, la formación, sensibilización y difusión destinado a los representantes políticos de cada administración. En este caso, es fundamental una primera formación que dé a conocer el sistema de integridad, los principales conceptos, las obligaciones legales y la sensibilización sobre la necesidad de planificar estas políticas y de dotarlas de recursos.

En todo caso, el conocimiento y la formación específica de los cambios legislativos que se puedan producir en este ámbito es imprescindible.

6. LA ORGANIZACIÓN Y GOBERNANZA DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD. LOS ÓRGANOS DE CONTROL Y GARANTÍA

La solidez de un sistema de integridad institucional dependerá en gran parte de cómo se articulen las soluciones organizativas que permitan dotar a las políticas de integridad de este carácter sistémico.

Como ya se ha apuntado en otros apartados, la primera consideración que debe hacerse es la necesaria adaptación del modelo organizativo en función del tamaño de la organización, los recursos disponibles y de su complejidad, especialmente en las administraciones locales.

Paralelamente a definir el modelo organizativo, a través de los planes de integridad se deberán concretar las diferentes responsabilidades a nivel organizativo y las tareas que se corresponden con ellas. Entre las responsabilidades, debe concretarse las de impulso y liderazgo del sistema de integridad; la elaboración y seguimiento de las medidas acordadas en el plan de integridad con especial incidencia en el análisis de riesgos; fomentar el debate y resolver dudas acerca de la aplicación del código ético; crear y gestionar el sistema interno de información y el canal interno o la difusión de los valores de la ética pública y la integridad tanto en la propia organización como con los diferentes agentes que se relacionen o puedan relacionarse con ella.

El nivel de detalle con que la Ley 2/2023 ha concretado el sistema interno de información y su obligado cumplimiento, no deben condicionar el hecho de que, también desde la perspectiva de la gobernanza del sistema de integridad, cada organización debe hacer un planteamiento más allá de las prescripciones legales. Es importante que los órganos previstos para el sistema interno de información formen parte del sistema de integridad institucional, pero deben definirse también otros órganos que vayan más allá de la gestión de las alertas y de la protección de las personas que las realicen.

En este sentido, los órganos que se diseñen desde las diferentes administraciones deberán tener en cuenta el papel fundamental que desempeñan los habilitados nacionales y diseñar una propuesta que incluya la vertiente estratégica y de orientación partiendo de las fases del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución.

A nivel de las administraciones locales y como propuesta que debe adaptarse a la realidad de cada organización, el sistema puede crear los siguientes órganos:

- Una comisión de impulso del sistema de integridad y del código ético. Es el principal órgano impulsor de las políticas de integridad formado por perfiles que incorporen la pluralidad de la organización. En esta comisión sería recomendable también la incorporación de perfiles externos que aporten una visión menos endógena, en la medida que las políticas de integridad se trasladan más allá de la propia administración.
- Un técnico responsable del sistema, de naturaleza transversal, que planifique, impulse y coordine el sistema de integridad.
- Una comisión informativa especial para hacer el seguimiento y el debate de las políticas de integridad de la organización, así como hacer propuestas específicas en ámbitos como la formación y los planes de contingencia, entre otros. Es importante también que los responsables políticos participen de la gobernanza del sistema, pero respetando aquellos órganos que deban gozar de independencia y carácter técnico.

- Responsable del sistema interno de información, de acuerdo con las nuevas obligaciones legales que incorpora la Ley 2/2023. Puede ser un órgano unipersonal o colegiado.
- Unidad antifraude. Órgano que actúa de garante del Plan de Medidas Antifraude para garantizar su correcto cumplimiento. Este órgano es preceptivo si se gestionan fondos europeos Next Generation (Orden HFP/1030/2021).
- Grupo de análisis de riesgos. De perfil técnico para hacer el seguimiento y la revisión del mapa de riesgos.
- Foros o grupos de trabajo para debatir temas concretos en materia de ética pública e integridad, que pueden tener carácter puntual o permanente.

COLECCIÓN
GRANDES TRATADOS
ARANZADI

Con el tiempo, más allá de la responsabilidad penal de la persona jurídica surgida en 2010, el sector público va madurando sus estructuras de *compliance* y Buen Gobierno. La aparición de los Planes de Medidas Antifraude y la Ley 2/2023 de protección de los informantes han sido fundamentales en esta evolución. Conceptos como el Buen Gobierno y los Planes de Integridad se entienden cada vez más como herramientas esenciales para el desarrollo de una cultura ética y de integridad en las organizaciones públicas, con el objetivo de prevenir incumplimientos normativos.

En esta edición, el lector encontrará una visión clara y práctica de la evolución del *compliance* en el sector público. La obra aborda temas como la implantación de estructuras éticas, los canales de denuncia, el uso de la inteligencia artificial, la transparencia, los procedimientos disciplinarios, la promoción de la igualdad y la dirección pública profesional.

En definitiva, esta edición ofrece al lector una visión actual, práctica y holística del estado del arte del *compliance* en el sector público y cuál puede ser su evolución en los próximos años.

ISBN: 978-84-1085-135-1



978410 851351