



Fundació
Transparència
i Bon Govern Local



D A L E P H

Guia per a la implantació de plans d'integritat als ens locals

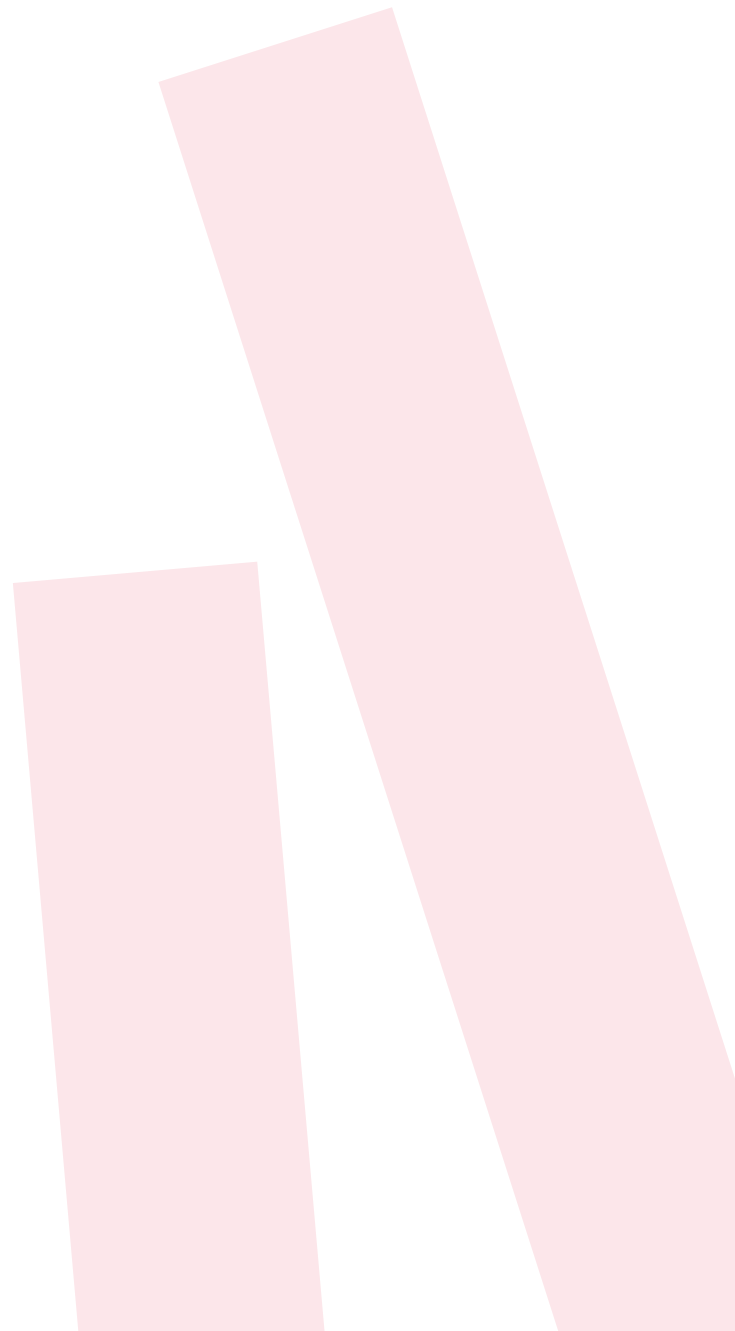
Versió de 22 de febrer de 2022



ACM

Guia per a la implantació de plans d'integritat als ens locals

Versió de 22 de febrer de 2022



Nota: aquesta Guia és un document dinàmic, que està previst que tingui revisions de contingut de manera periòdica. És important que comproveu que teniu entre mans la versió més recent de la Guia.

Autoria: **Fundació Transparència i Bon Govern Local** i **Daleph**.

Amb l'assessorament de l'**Oficina Antifrau de Catalunya**.

Amb la col·laboració de l'**Ajuntament de Terrassa** i l'**Ajuntament de Mollet del Vallès**.

Amb la participació, a través d'entrevistes, de l'Ajuntament de Mataró, l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet, l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú, la Diputació de Tarragona, el Fòrum de síndics i síndiques locals de Catalunya i l'Ajuntament de Legazpi (País Basc).

Dipòsit Legal: B5610-2022

ISBN: 978-84-946927-8-9

Qualsevol forma de reproducció, distribució, comunicació pública o transformació d'aquesta obra només es pot fer amb l'autorització dels seus titulars.

Índex

Introducció	7
1 Presentació de la guia	9
2 Glossari d'integritat	11
3 La integritat pública als ens locals	13
4 Itineraris per al desplegament del sistema d'integritat institucional	15
4.1 Itinerari d'accions per a la posada en marxa del Sistema d'Integritat	15
4.2 Itinerari d'accions per a la consolidació d'un sistema d'integritat vigent	18
4.3 Itinerari d'accions que donen compliment al pla de mesures antifrau per a la gestió de fons Next Generation	20
5 Codi ètic i de conducta	23
5.1 Contingut mínim d'un codi ètic i de conducta	23
5.2 Models i alternatives	24
6 Formació i sensibilització en matèria d'integritat	27
6.1 Sensibilització i difusió entre els càrrecs electes	27
6.2 Sensibilització, difusió i formació a la plantilla d'empleats i empleades públiques	28
6.3 Bústia ètica i altres mecanismes de resolució de dilemes ètics i dubtes d'interpretació i aplicació del codi ètic	30
6.4 Sensibilització i formació en processos vinculats a la gestió de persones -RR.HH.	32
7 Avaluació del risc de l'ens local	33
7.1 Enfocament dels mapes de risc	33
7.2 Metodologia d'avaluació del risc: passos a seguir per a la seva implementació	35
7.3 Mapa de riscos tipus d'un ens local	36
8 Conflictos d'interès	37
8.1 Concepte i definició	37
8.2 Mesures per a la prevenció dels conflictes d'interès	37
9 Mecanismes de detecció d'incompliments	41
9.1 Indicadors d'alerta ràpida: banderes vermelles	41
9.2 Canal de denúncies	43
10 Riscos externs i grups d'interès	51
11 Mesures de gestió contingent del risc	53
12 L'organització del sistema d'integritat	55
Annex 1 catàleg de riscos per àmbits	63

Introducció

L'Associació Catalana de Municipis està fermament compromesa amb la integritat pública als ens locals. Amb aquest compromís, l'any 2019 vam impulsar un projecte, amb metodologia pròpia, per fer arribar a tots els ens locals de Catalunya les eines adients per a poder implementar una veritable cultura ètica al món local català.

Aquesta primera guia per elaborar plans d'integritat als ens locals, aporta solucions per a fer una compliance pública, però també aporta recursos en ètica pública, formació, prevenció, transparència i bon govern, que van molt més enllà. Volem aconseguir que, de la mateixa manera que els ens locals fan planejament en altres matèries estructurals, l'ètica pública també sigui una prioritat a l'hora de fer planejaments estratègics per al futur de les nostres corporacions locals.

Hem volgut incorporar tant als treballadors públics com als electes. Així mateix, afegim al compromís de la integritat pública les eines per a la participació ciutadana, de les entitats, dels professionals i de les empreses que interactuen habitualment amb l'administració local.

La guia ha estat elaborada per la FTBG (Fundació Transparència i Bon Govern, vinculada a l'ACM) i la consultora adjudicatària DALEPH, amb l'assessorament de l'OAC (Oficina Antifrau de Catalunya). Alhora, recull els resultats de les proves pilot als Ajuntaments de Terrassa i Mollet del Vallès, als qui agraïm que hagin aportat les seves experiències i expertesa.

Cal recordar que el projecte es completa amb les proves pilot de Vilobí d'Onyar i Sant Hipòlit de Voltregà i amb un altre recurs: la Guia d'autoavaluació i solucions per a elaborar plans d'integritat. Aquesta guia és una aplicació que estem fent en conveni amb el consorci AOC (Administració Oberta de Catalunya) i recollirà, en format digital, una autoavaluació que permetrà trobar solucions adaptades a les diferents casuístiques del nostre món local. Es preveu que estigui enllestida el primer trimestre de 2022.

Finalment, amb la voluntat que la implementació d'aquests plans d'integritat arribin a tots els ens locals, també els hem posat a disposició dels Consells Comarcals, les Diputacions i el Govern de la Generalitat, perquè formin part de l'estratègia conjunta del nostre país en Govern Obert per als propers anys.

Lluís Soler i Panisello
President de l'ACM

Lluís Corominas i Díaz
Director de la FTBGL

Febrer 2022

1 Presentació de la guia

La **Fundació Transparència i Bon Govern Local** ha impulsat la **Guia per a la implantació de plans d'integritat als ens locals** amb l'objectiu de **fomentar la cultura de la integritat mitjançant la implementació de plans d'integritat**.

Els sistemes d'integritat són instruments que en l'actualitat no estan implantats a l'administració pública de forma generalitzada.

La seva extensió i consolidació dins dels marcs de gestió habituals dels ens locals es considera necessària per a garantir una prestació de serveis de qualitat en un sentit més ampli que el de satisfacció de necessitats i expectatives ciutadanes. També per a proporcionar seguretat jurídica en l'actuació dels servidors i servidores públiques, en tant que els sistemes d'integritat son garantia de transparència i aplicació de principis i valors ètics i de bon govern en l'exercici de les seves funcions.

La manca d'experiències pràctiques esteses i reeixides en l'àmbit de la integritat pública, la necessitat d'incentivar la cultura de l'ètica, la integritat i la probitat a l'administració local, i la necessitat de definir un model de compliment normatiu que garanteixi que l'actuació dels servidors i servidores públiques s'ajusta al marc legal vigent i els doni seguretat jurídica en l'exercici de les seves funcions, motiven l'actuació de la Fundació Transparència i Bon Govern Local, **orientada a la lluita contra la corrupció i al foment de la ètica i la integritat públiques**.

Val a dir que, addicionalment a totes aquestes consideracions, els sistemes de gestió del finançament comunitari, i particularment els vinculats als fons Next Generation de la Unió Europea, incorporen com a exigència per als ens locals beneficiaris el fet de dotar-se d'un **pla de mesures antifrau**. Entenent que aquesta pot ser una motivació legítima per als ens locals a l'hora de dotar-se d'un model d'integritat, en aquest document s'hi pot trobar una relació dels aspectes de l'Ordre HFP/1030/2021¹ als quals es pot donar compliment a partir d'aplicar els continguts de la **Guia**.

En tot cas, la **voluntat d'aquesta Guia és la de proporcionar orientacions clares i pràctiques als ens locals que vulguin dotar-se d'un sistema d'integritat**, sigui quina sigui la motivació que persegueixen a l'hora d'impulsar o consolidar aquesta política, en relació als passos a seguir i les diferents eines a desenvolupar per a la seva implantació.

Amb aquesta voluntat eminentment pràctica, **la Guia planteja un conjunt de mesures i eines** que es poden treballar per separat, **i proposa dos possibles itineraris d'implantació del sistema d'integritat, en funció de la situació de cada ens local**.

Els continguts de la **Guia** s'estructuren en els següents apartats a banda d'aquesta presentació:

Capítol 2: glossari de conceptes i termes vinculats a la integritat pública.

Capítol 3: marc conceptual per al sistema d'integritat municipal i claus a l'hora d'elaborar un pla d'integritat.

Capítol 4: proposta d'itineraris d'implementació de la pròpia Guia.

Capítol 5: plantejament del **Codi ètic i de conducta**, des del punt de vista dels diferents continguts que ha de contenir i els principals models existents.

Capítol 6: proposta d'accions de **formació i sensibilització** en matèria d'integritat.

1 l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Capítol 7: metodologia d'avaluació de riscos per a l'obtenció de mapes de risc en cinc dimensions d'actuació municipal: gestió econòmica i patrimonial; contractació; subvencions; personal / RR.HH.; urbanisme.

Capítol 8: definició del **conflicte d'interès** i mesures per a gestionar-lo.

Capítol 9: eines i processos de **detecció de conductes irregulars o fraudulent**s, a través d'**alertes ràpides** (banderes vermelles) i de la implantació d'un **canal de denúncies**.

Capítol 10: identificació dels **riscos externs**, que afecten principalment els càrrecs electes, així com la vinculació amb els grups d'interès.

Capítol 11: relació de **mesures de gestió contingent dels riscos** en cas que aquests es materialitzin.

Capítol 12: **solucions organitzatives** vinculades a la implementació d'un sistema d'integritat.

En **Annex** es presenta el **catàleg de riscos en 5 àmbits d'actuació municipal**, integrat dins d'una eina d'auto-avaluació del nivell de risc en base a la probabilitat d'ocurrència i l'impacte del risc. Aquesta eina acompanya i completa la **Guia** com un recurs addicional a disposició dels ens locals.

2 Glossari d'integritat

Amb caràcter previ al contingut de la Guia, es presenta un glossari de termes vinculats a la integritat, elaborat en bona part a partir del glossari d'integritat de l'Oficina Antifrau de Catalunya².

Integritat institucional: La integritat d'un ens públic és el resultat de l'actuació diària de totes i cadascuna de les persones que treballen dins o per a aquella organització. La integritat institucional va més enllà d'aprovar una política anticorrupció o redactar un codi ètic. Es produeix quan el funcionament operatiu de la institució (polítiques, processos i procediments, sistemes de treball, etc.), els estàndards ètics i les estratègies de prevenció de la corrupció estan plenament integrats per permetre assolir les finalitats (l'interès general) per a les quals la institució fou creada. Com més coherència i consistència hi hagi entre totes aquestes actuacions i els principis, valors i normes de l'ordenament jurídic, més integritat institucional trobarem.

Cultura administrativa íntegra: cultura administrativa en la qual els processos, conductes i resultats de l'acció municipal responen de manera explícita a un seguit de normes, principis i valors ètics i de transparència.

Irregularitat: és un concepte ampli que comprèn infraccions normatives, per acció o omissió, que tenen com a efecte un perjudici. S'empra principalment en el context de la regulació de la Unió Europea, en la seva dimensió d'afectació al pressupost.

Frau: Al cos normatiu de la Unió Europea, es fa referència al frau que afecta els interessos financers, en matèria de despesa, qualsevol acció o omissió intencionada relativa a:

- > L'ús o presentació de declaracions o documents falsos, inexactes o incomplets, que tinguin per efecte la percepció o la retenció indeguda de fons procedents del pressupost general de les Comunitats Europees o dels pressupostos administrats per les Comunitats Europees o pel seu compte.
- > L'incompliment d'una obligació expressa de comunicar una informació, que tingui el mateix efecte.
- > El desviament dels mateixos fons amb finalitats diferents d'aquelles per a les quals foren concebuts en un principi.

En paraules de la Comissió Europea, «l'element d'engany intencionat és el que distingeix el frau del terme més general d'irregularitat». En el nostre ordenament jurídic, la noció de frau (fiscal, comercial, etc.) té sempre dues notes comunes: la intencionalitat i l'artifici per defraudar o enganyar.

Corrupció: abús de la posició o càrrec públic en benefici privat.

La Unió Europea distingeix la noció de corrupció pròpia del dret penal i necessàriament més estricta, d'una noció més àmplia emprada en la vessant preventiva. En aquest segon sentit, la Unió Europea empra la definició del Programa Global de Nacions Unides contra la Corrupció i defineix corrupció com «l'abús de poder per obtenir beneficis de caràcter privat», en la qual queda inclòs tant el poder vinculat a l'ocupació d'un càrrec o lloc de treball públic (corrupció pública) com el propi del sector privat (corrupció privada).

Compliance: funció que identifica, assessora, alerta, fa seguiment i reporta els riscos de compliment de les organitzacions, és a dir, els riscos de rebre sancions per incompliments legals o de regulacions, tenir pèrdues financeres o de reputació produïts per incompliment de les lleis aplicables, les regulacions, codis de conducta i estàndards de bones pràctiques. En aquest sentit, un sistema d'integritat públic incorpora la vessant de compliance, però va més enllà d'aquesta en tant en quant té per objectiu la preservació i garantia de l'interès general, a través de polítiques antifrau, però també de transparència, ètica pública i bon govern.

Conflicte d'interès: tota situació de risc en què l'interès particular d'una persona podria interferir en l'exercici adient del seu discerniment professional en nom d'una altra que, legítimament, confia en aquell judici

2 Glossari d'integritat, Oficina Antifrau de Catalunya, 2018. Accessible a: <https://www.antifrau.cat/ca/la-corrupcio/glossari.html>

Risc: probabilitat que es produeixi un dany, una lesió, una pèrdua, una responsabilitat o qualsevol altre efecte nociu per a una institució pública o per a l'interès general, a causa de vulnerabilitats que poden ser internes o externes a aquella organització.

Risc extern: risc que emana de la relació dels estaments municipals que tenen capacitat de decisió sobre recursos públics, amb agents externs que intenten o poden intentar exercir una influència sobre el procés de presa de decisió en funció d'un interès propi. Els agents externs poden estar registrats com a grups d'interès, o no.

Bandera vermella: indicador de detecció de possibles situacions de frau. Es tracta d'un sistema d'indicadors emprat principalment en la gestió dels fons europeus. La materialització d'una bandera vermella no implica necessàriament l'existència de frau.

3 La integritat pública als ens locals

La posada en marxa d'un sistema d'integritat municipal respon, essencialment, a la **voluntat d'impulsar una cultura administrativa íntegra** (on els processos, conductes i resultats de l'acció municipal responguin a un seguit de normes, principis i valors ètics) **que reforça la confiança ciutadana en els poders públics municipals**.

Crear una cultura administrativa íntegra requereix treballar de manera simultània en quatre línies encaminades a:

1. Fixar el marc d'integritat institucional i les normes, valors i pautes de conducta que se'n deriven.
2. Identificar situacions i conductes que, en el transcurs de la gestió i la tramitació municipal, poden materialitzar un risc a la integritat institucional.
3. Prevenir o minimitzar pràctiques o conductes que posin en risc la integritat, i a la inversa, fomentar conductes i pràctiques positives i que reforcen la integritat institucional.
4. Facilitar l'alerta i la comunicació d'indicis d'irregularitats o possibles frauds, la seva anàlisi independent i l'adopció de les mesures correctives adients al fet analitzat.

Si bé els sistemes de compliance tendeixen a potenciar la dimensió de lluita contra el frau i la corrupció, la configuració d'un sistema d'integritat a l'àmbit local difícilment es pot concebre només des d'una vessant punitiva, sinó que s'ha d'entendre com un instrument de gestió pública orientat a la millora contínua del conjunt de l'organització.

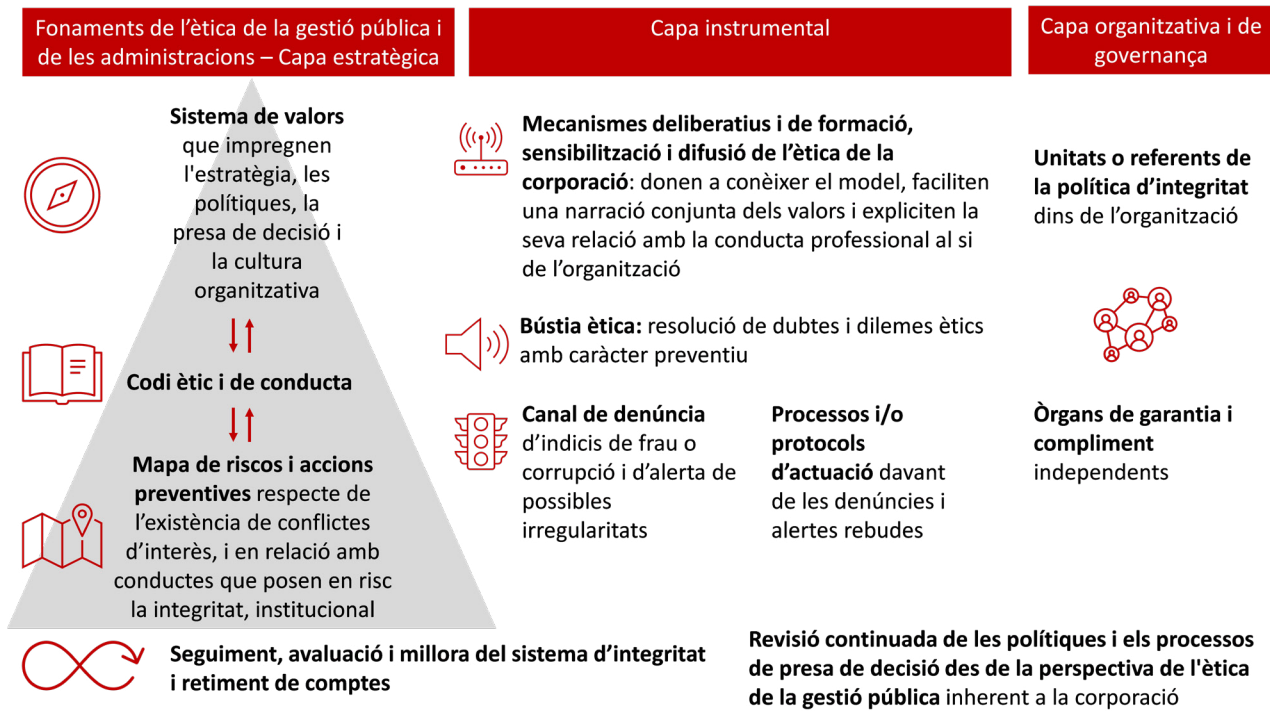
El sistema d'integritat es configura com una peça més del model de gestió municipal, en línia amb l'aposta per a la transparència i la bona governança.

Els **elements constitutius d'un sistema d'integritat institucional municipal** son, com a mínim, els que recull l'esquema a continuació, que cobreixen tant la dimensió coercitiva o punitiva (antifrau i anti-corrupció) com la dimensió de millora organitzativa i de la gestió pública municipal. L'esquema pren en consideració les diferents capes que conformen el sistema:

- > **Capa estratègica:** fonaments de l'ètica i la gestió pública als ens locals.
- > **Capa instrumental:** instruments i mecanismes de difusió, sensibilització i prevenció de situacions de risc, així com d'alerta, i denúncia (detecció), i protocols i processos associats a la seva gestió.
- > **Capa organitzativa** i de governança del sistema d'integritat.
- > **Seguiment i millora contínua** del sistema d'integritat.

A partir de les experiències de diversos ens locals que han endegat projectes de construcció d'un sistema d'integritat, es plantegen tot seguit algunes **claus que cal tenir en compte a l'hora de posar els fonaments del sistema d'integritat, o de donar-li un nou impuls**, que són especialment rellevants perquè el projecte tingui solidesa i recorregut:

Elements i capes del sistema d'integritat institucional, com a fonament del model de gestió pública de bon govern de l'administració municipal



Font: Daleph: elaboració pròpia, incloent contingut de Castiñeira, À. (2002) i Asensio R.J (2020)

Lideratge o aposta política: és fonamental que hi hagi una aposta política ferma per impulsar el procés de construcció, o consolidació, del sistema d'integritat i donar-li visibilitat, continuïtat i recorregut.

Consens polític: construir consens polític és cabdal de cara a construir i desplegar els diferents elements del sistema i, lògicament, per garantir-ne la consolidació a mig i llarg termini. El desplegament d'un sistema d'integritat ha de ser una línia política que aglutini majories àmplies més enllà de l'equip de govern.

Visió sistèmica: implementar la política d'integritat institucional des d'una visió que integri les diferents capes presentades en l'esquema anterior (òrgans polítics, estructura orgànica i funcional, processos, sistemes de gestió...) evitarà un desplegament del model d'integritat en capes aïllades i mancades de connexió entre si. És necessari reflexionar sobre com acompanyar les eines i recursos del sistema d'integritat (Codi ètic, canal de denúncies, mapa de riscos...) d'un engranatge organitzatiu i de gestió que assenti i faci efectiva la política d'integritat a l'organització.

Formació: en les primeres passes de construcció del sistema és important formar els electes i la capa directiva, però també el conjunt de la plantilla per tal que aquesta nova política permeï a tota l'organització. La formació dona visibilitat al projecte i fixa un marc de confiança del conjunt de l'organització en cas que hi hagi possibles reticències envers els objectius del sistema d'integritat.

Aposta organitzativa: reconèixer un lideratge i impuls tècnic mitjançant l'assignació de funcions a un lloc de treball, la creació o adaptació d'una unitat organitzativa o la creació d'una comissió o òrgan específic és cabdal per desplegar el mandat polític a l'organització i canalitzar adequadament els recursos per a generar i fer seguiment de les diferents eines del sistema d'integritat.

Dimensió de participació ciutadana: considerar la incorporació de mecanismes de participació ciutadana en la definició i enfocaments de la política d'integritat en administracions que l'estiguin iniciant. O, en un sistema que ja disposi d'elements i instruments d'integritat, tenir-la en compte en la seva revisió i definició de propostes de millora principalment en aquells àmbits amb una vinculació directa amb la ciutadania (canal de denúncies, transparència, etc.).

Perspectiva a llarg termini: malgrat la posada en marxa i construcció del sistema pot realitzar-se en un termini inferior a una legislatura, impregnar l'organització d'una cultura d'integritat requereix constància i un període de temps ampli per a consolidar la política.

4 Itineraris per al desplegament del sistema d'integritat institucional

En aquest capítol es descriuen les accions a emprendre de cara a implementar un sistema d'integritat en funció de diferents situacions de partida de cada organització. Es distingeix entre dues possibles situacions de partida que porten a **dos itineraris de desplegament diferenciats: un per a la posada en marxa, i un altre per a la consolidació del sistema d'integritat institucional.**

A aquests, s'hi suma un **tercer itinerari específicament orientat a proveir els ens locals beneficiaris de fons Next Generation** (en el marc del MRR i el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència - PRTR) **d'un marc de compliment d'allò que disposen els sistemes de gestió d'aquests fons pel què fa al pla de mesures antifrau.**

- 1 **Ens locals que es plantegen començar a impulsar la política d'integritat a la seva organització.** S'apunten:
 - > **Qüestions** que caldrà resoldre per desplegar la política d'integritat.
 - > **Accions per a desplegar els elements que conformen el sistema d'integritat** en un model inicial, i de mínims. La relació d'accions s'acompanya de **recomanacions metodològiques** o passos a seguir per al seu desenvolupament.
- 2 **Ens locals que disposen d'alguns elements del sistema i que tenen la voluntat de consolidar-lo i aprofundir en el foment de la cultura de la integritat.** S'apunten:
 - > **Qüestions** que caldrà resoldre per consolidar la política d'integritat.
 - > **Accions per a desplegar els elements que conformen el sistema d'integritat** en un model de consolidació del sistema. La relació d'accions s'acompanya de **recomanacions metodològiques** o passos a seguir per al seu desenvolupament.
- 3 **Ens locals beneficiaris de fons Next Generation que volen donar compliment al pla de mesures antifrau previst a l'Ordre HFP/1030/2021.** S'apunten:
 - > **Accions per a desplegar les mesures antifrau** que donen compliment al model que han d'aplicar els beneficiaris de fons Next Generation.

4.1 Itinerari d'accions per a la posada en marxa del Sistema d'Integritat

Qüestions a resoldre en el desplegament incipient de la política d'integritat

Afrontar el desplegament d'un sistema d'integritat implica prendre una sèrie de decisions inicials en la fase embrionària del projecte. Són decisions que han d'ajudar a emmarcar el procés de creació i implementació de les eines i, alhora, a consolidar la integritat com a política pública de l'ens.

Algunes de les qüestions sobre les que caldrà decidir en primera instància son les següents:

1. *Quins seran els subjectes afectats?* Caldrà establir quins col·lectius estan afectats pels elements del sistema d'integritat, o si és tota l'organització en tots els casos.
2. *Quines eines o elements del sistema es prioritzen?* Caldrà decidir quins elements del sistema d'integritat es volen incorporar inicialment. En aquest mateix capítol se'n presenten els continguts mínims recomanables a incorporar d'entrada.

3. *Com es trasllada el model en un pla organitzatiu?* S'haurà de decidir com s'articulen les funcions vinculades al seguiment i desplegament del sistema d'integritat (assignació de funcions, adaptació d'una unitat, creació d'una unitat, etc.)
4. *Quin model de desplegament se seguirà?* S'haurà de determinar com es materialitza el disseny i implementació de les diferents eines. Podem distingir entre un model de desplegament participatiu en contraposició amb un de concentrat

En relació amb aquesta quarta qüestió, a l'hora d'abordar l'impuls d'un sistema d'integritat en un ens local, es poden plantejar, a grans trets, **dos models de desplegament principals**: un de **participatiu** que implica la plantilla i diferents actors de l'ens en la seva elaboració, i un de més **concentrat** que centralitza la presa de decisions i la creació de les eines a l'alta direcció de l'ens.

És cert que es poden adoptar estratègies híbrides en l'elaboració i desplegament del sistema d'integritat i els seus elements i, de fet, hi ha aspectes del model que son inherentment participatius (és el cas de les accions formatives).

Es presenta a continuació una relació dels **principals avantatges i desavantatges d'ambdós models**. **La conveniència d'una aproximació o una altra pot dependre de molts factors**, entre els quals hi trobem la dimensió de l'ens, la pressa en implementar les accions, la situació interna i/o organitzativa de l'ens, entre d'altres.







Models de desplegament

Impuls sistema d'integritat	Avantatges	Desavantatges
Participatiu	Pluralitat d'actors amb veu	Més temps
	Legitimitat interna dels resultats i mesures	Major inversió de recursos
	Començar a crear cultura d'integritat	Risc de paralització
	Mitigar conflictes i generar confiança	Dilució de responsabilitats
	Generació d'idees i propostes	Possible frustració amb els resultats
Concentrat (de dalt a baix)	Celeritat en el disseny i implementació	Possible desconfiança en els processos i resultats
	Cost-eficient	Necessita una comunicació molt efectiva
	Simplificació de la presa de decisions i responsabilitats	Menor generació de consensos
		Sensibilització reduïda en integritat

Accions per a desplegar els elements mínims d'un sistema d'integritat institucional

Un ens local que no tingui desenvolupat l'àmbit d'integritat haurà de construir uns elements mínims per disposar d'un sistema d'integritat inicial però complet.

A continuació es presenta un quadre amb la descripció de les accions inicials i els elements i instruments del sistema que caldrà desenvolupar, juntament amb la ubicació dels mateixos a la Guia per tal de facilitar-ne la lectura, i una breu descripció dels passos a seguir per a cadascun d'ells.

Accions inicials		Passos a seguir
Declaració institucional d'impuls del sistema	Aprovar al Ple una declaració institucional que expliciti la voluntat d'impulsar el sistema d'integritat i l'adhesió a les mesures antifrau.	
Decret de delegació d'alcaldia assignant la integritat institucional a alguna de les regidories	Assignar la responsabilitat sobre integritat institucional a alguna de les àrees de l'equip de govern.	
Elaborar un pla de treball per al desplegament del pla d'integritat	Definir mesures i establir un calendari de treball per al disseny i posada en marxa de les diferents accions que permeten desenvolupar els elements del sistema d'integritat previstos.	
Elements del sistema	Ubicació a la Guia	Passos a seguir
 Codi ètic i de conducta	Capítol 5 , elaborar un codi ètic que almenys contingui els elements mínims descrits.	Constituir un grup motor amb capacitat de decisió sobre la configuració del sistema, que en sessions de treball acordi:
 Solució organitzativa i de governança	Capítol 12 , determinar la ubicació de la competència d'integritat i definir els òrgans i espais de governança del sistema.	(a) el contingut i redacció del codi, que pot partir del cos normatiu existent referit al Capítol 5. El codi haurà de ser aprovat pel Ple.
 Formació i difusió	Línia 1 , formació i sensibilització als electes Línia 2 : formació en els blocs A, B, D, E per a comandaments formació en els blocs A i E per a tota la plantilla	(b) la configuració organitzativa de l'àmbit d'integritat (assignar formalment la competència a un lloc de treball, unitat, àmbit o òrgan) i el model d'òrgan de garantia. (c) determinar el contingut i focus concret de les formacions, i planificar les sessions i assistents.
 Declaració de conflicte d'interès	Capítol 8 , establir i requerir la signatura d'una declaració d'absència de conflicte d'interès.	Formalitzar un model de declaració de conflictes d'interès i fer-ne efectiva la signatura al personal de l'organització amb responsabilitats en l'avaluació de riscos i gestió pressupostària. Es pot partir dels models aplicats a la gestió dels fons europeus.
 Avaluació de riscos	Capítol 7 , iniciar l'anàlisi de riscos pels àmbits de risc amb més probabilitat de materialització: contractació i subvencions. A continuació, es poden realitzar la resta d'àmbits.	A l' apartat 7.2 es descriuen els passos a seguir per a desenvolupar l'anàlisi de riscos
 Banderes vermelles	Apartat 9.1 , establir i fer un seguiment de les banderes vermelles.	Incorporar el llistat de banderes vermelles formalitzar-ne el seguiment dins del manteniment d'avaluació de riscos.



Canal de denúncies

[Apartat 9.2](#), canal de denúncies i procés estàndard de funcionament.

Incorporar el canal de denúncies a l'ens i implementar-ne el procés. En un primer estadi previ a la configuració de la solució tecnològica, es pot establir una comunicació directa amb l'òrgan receptor de les comunicacions.

4.2 Itinerari d'accions per a la consolidació d'un sistema d'integritat vigent

Malgrat es pugui disposar d'un sistema d'integritat, en qualsevol organització hi ha marge de millora i per a la consolidació de la política d'integritat, i més considerant que la integritat, tot i constituir una finalitat en si mateixa, es desenvolupa "fent camí". Algunes de les qüestions sobre les quals caldrà reflexionar a l'hora d'emprendre aquest procés, son les següents:

Qüestions a resoldre per a la consolidació del sistema d'integritat vigent

1. *Com està funcionant el sistema d'integritat? Quins àmbits caldria completar, reforçar, revisar o ampliar? Caldrà dur a terme un diagnòstic previ que permeti identificar els aspectes de millora o consolidació que caldrà abordar, i clarificar quins seran els objectius de millora del sistema.*
2. *Quines experiències d'altres administracions poden ser una bona referència per a la millora interna? Comptar amb informació d'altres ens locals que tenen un cert recorregut en aquest àmbit pot ajudar a identificar possibles millores del sistema.*
3. *Quines eines o elements del sistema cal prioritzar a l'hora de plantejar incorporacions i millores? Caldrà decidir quins elements del sistema d'integritat es volen incorporar o millorar.*




Accions per a consolidar el sistema d'integritat de l'ens local



A continuació s'apunten diferents accions que un ens local amb recorregut previ en l'àmbit de la integritat pot impulsar per fer més robust el seu sistema i aprofundir la cultura d'integritat pública de la seva organització.

Accions	Passos a seguir
Diagnòstic de la situació actual	<p>Constituir un grup de treball d'integritat, totalment intern o amb participació d'externs a l'organització que puguin acompanyar en el procés. Aquest grup motor ha de complir amb l'encàrrec d'elaborar el diagnòstic del funcionament del sistema d'integritat i proposar àmbits a millorar.</p> <p>El diagnòstic es durà a terme mitjançant tècniques habituals, com ara la realització d'entrevistes a persones clau, grups de treball per a abordar reflexions més corals, i possible plantejament d'una enquesta interna a l'organització.</p> <p>Els possibles temes a cobrir en el diagnòstic serien: abast i funcionament del codi ètic i de conducta; coherència i bon funcionament del model organitzatiu i de governança del sistema; estat de l'avaluació de riscos; funcionament del canal de denúncies; impacte de la formació i sensibilització realitzada; mecanismes de seguiment i avaluació del sistema.</p>

Priorització

Decidir, en el sí del grup de treball o per part dels responsables d'integritat, la prioritat dels diferents aspectes diagnosticats com a millora o consolidació. Una eina útil en aquest aspecte és la categorització del nivell d'impacte i esforç que requereix el treball sobre cadascun dels àmbits de millora detectats: ordenant les accions en una matriu d'impacte (baix o alt) i esforç (baix o alt) per poden prioritzar les mesures, començant per les que tenen un alt impacte i requereixen un baix grau d'esforç, i deixant al marge les que tenen un baix impacte i generen un alt esforç.

Elements del sistema	Ubicació a la Guia	Passos a seguir
 Millora o ampliació del codi ètic i de conducta	<p>Capítol 5, qüestionar l'abast i formulari del codi ètic i de conducta, tot plantejant-ne la millora, ampliació o revisió de continguts i l'ampliació dels subjectes afectats pel codi ètic en cas que únicament afecti a càrrecs electes, de confiança i personal directiu.</p>	<p>Constituir un grup de treball amb capacitat de decisió sobre les accions a emprendre per consolidar la política d'integritat en els següents àmbits:</p> <p>(a) obrir una reflexió, si escau, entorn la concreció, ampliació o enfocament del codi ètic i de conducta. A banda, si el codi està destinat als alts càrrecs, discutir-ne l'ampliació de la seva afectació a tots els servidors i servidores públiques de l'organització.</p>
 Consolidar la visió sistèmica i clarificar el model de governança	<p>Capítol 12, distribuir les diferents funcions per a la gestió del sistema d'integritat i consolidar-ne les estructures per a donar estabilitat i continuïtat a la política.</p>	<p>(b) determinar, si escau, les millores en l'organització del sistema: revisió de responsabilitats organitzatives i la distribució de funcions, revisió del funcionament de l'òrgan de garantia.</p>
 Formació, sensibilització i difusió	<p>Capítol 6, generalitzar el contingut formatiu i sensibilitzador i ampliar-ne els continguts i públic destinatari.</p>	<p>(c) prioritzar el contingut formatiu a desplegar, i planificar les sessions i assistents.</p>
 Bústia ètica i de resolució de dubtes	<p>Apartat 6.3, proposta de configuració d'una bústia ètica de resolució de dubtes i dilemes ètics, diferenciat del canal de denúncies, amb una orientació preventiva.</p>	<p>Definir l'articulació concreta del canal de dubtes, a través d'una solució tecnològica, el treball en grups, o un model combinat.</p>
 Avaluació de riscos completa	<p>Capítol 7, incorporar l'anàlisi de riscos a la totalitat de mapes de risc que preveu la Guia, i treballar un procés per al seguiment periòdic dels nivells de risc i les recomanacions i mesures aprovades.</p>	<p>A l'apartat 7.2 es descriuen els passos a seguir per a desenvolupar l'anàlisi de riscos</p>

 <p>Enfortir el seguiment i avaluació</p>	<p>Capítol 12, consolidar la funció de seguiment global del sistema, i definir els mecanismes de seguiment del codi, de l'avaluació de riscos i de les banderes vermelles.</p>	<p>Implementar el seguiment i avaluació del sistema a l'organització i periodificar-ne la seva revisió. En cas d'aplicar-lo, revisar i comprovar el seu funcionament i establir mesures i obligacions en cas que no s'estigui fent efectiu.</p>
 <p>Direcció i gestió pública</p>	<p>Malgrat no és objecte d'aquesta Guia, aspectes com l'estil directiu, una bona gestió pública i de recursos humans així com la incorporació de mecanismes de planificació i direcció per objectius, són elements de bon govern que tenen un impacte directe en la integritat pública de l'organització. Iniciatives de formació interna i avenços en processos i sistemes en aquests àmbits també repercuteixen positivament en la consolidació del sistema d'integritat.</p>	

4.3 Itinerari d'accions que donen compliment al Pla de Mesures Antifrau per a la Gestió de Fons Next Generation

El fet de rebre finançament vinculat al Pla de Recuperació, Transparència i Resiliència i procedent dels fons Next Generation de la Unió Europea comporta un seguit d'obligacions referides als sistemes de gestió dels fons. En particular, el sistema de gestió inclou el **desenvolupament d'un pla de mesures antifrau**, el contingut del qual està regulat per l'Ordre HFP/1030/2021. En aquest [enllaç](#) trobareu accés a diferents **recursos i guies** per a l'elaboració de plans de mesures antifrau elaborats, entre altres, pel Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, i per la Generalitat de Catalunya.

En tot cas, el present itinerari pren com a punt de partida l'itinerari 1 (proposta de mínims del sistema d'integritat) i presenta les **accions que han d'emprendre els ens locals interessats a donar resposta a l'Ordre, sempre a partir dels continguts elaborats per a aquesta Guia**.

En aquest sentit, cal recordar que la Guia té un abast més ampli que no pas el de l'Ordre, que s'orienta específicament a protegir els interessos financers de la Unió Europea en relació amb l'execució de la despesa dels fons Next Generation. Cal també assenyalar que l'Ordre no estipula amb nitidesa quines de les mesures antifrau que planteja tenen caràcter obligatori, sinó que assenyala un seguit de mesures que l'ens local ha d'indicar si té o no té disponibles. En funció d'això, s'obté una determinada puntuació d'acord amb uns barems establerts a la pròpia Ordre.

Accions per a desplegar les mesures antifrau que donen compliment al model que han d'aplicar els beneficiaris de fons Next Generation.

Accions inicials	Passos a seguir
<p>Revisió de les mesures i instruments d'integritat vigents a l'ens local beneficiari dels fons Next Generation</p>	<p>Revisió dels diferents instruments i elements del sistema d'integritat ja implantats, si és el cas, per tal de valorar quines llacunes del pla de mesures antifrau cal cobrir.</p>
<p>Declaració institucional de compromís en la lluita contra el frau</p>	<p>Aprovar al Ple una declaració institucional que expliciti el compromís en la lluita contra el frau i la voluntat d'impulsar el sistema d'integritat i l'adhesió a les mesures antifrau per donar compliment a un dels ítems de l'Annex II B.5 de l'Ordre.</p>

Elaboració i aprovació formal d'un Pla de mesures antifrau



El pla de mesures antifrau ha de permetre a l'ens garantir i declarar que, en el seu àmbit d'actuació, els fons s'han utilitzat d'acord amb les normes aplicables, en particular en relació amb la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interès.

El pla es pot articular com un recull de les mesures vigents en tres àmbits: (a) mesures de prevenció del frau, (b) mesures de detecció del frau, i (c) mesures de correcció i persecució del frau, en aquest darrer cas d'acord amb la perspectiva i les recomanacions procedimentals que contempla la pròpia Ordre ministerial.

Dins de l'apartat de mesures de correcció i persecució del frau, cal preveure i explicitar el conjunt de mesures que contempla l'Ordre ministerial en relació amb:

- > L'anàlisi de la incidència del frau, en cas que aquest es produeixi, per avaluar si té caràcter puntual o sistèmic.
- > El procediment d'actuació respecte a la retirada de projectes afectats pel frau amb finançament de fons europeus, si és el cas.
- > El procediment de comunicació dels fets fraudulents que eventualment es detectin, d'acord amb el procediment establerts pel sistema de gestió dels fons.
- > El compromís de denúncia dels fets punibles que eventualment es detectin davant de les autoritats públiques nacionals o de la UE, o davant de la fiscalia i els tribunals competents.

L'aprovació del pla per part dels corresponents òrgans de govern envia un senyal addicional de compromís de l'ens amb la lluita contra el frau, i per tant permet constatar l'existència del pla de mesures antifrau en els diferents nivells d'execució.

Elements del sistema	Ubicació a la Guia	Ítem de l'Annex II B.5 de l'Ordre al qual es vincula
 Codi ètic i de conducta	<p><u>Capítol 5</u>, elaborar un codi ètic que almenys contingui els elements mínims descrits.</p>	<p>Codi ètic que inclou específicament un apartat sobre la política d'obsequis.</p>
 Solució organitzativa	<p><u>Capítol 12</u>, nomenar l'òrgan responsable de garantir l'aplicació del pla de mesures antifrau i de gestionar la bústia ètica.</p>	<p>L'Ordre ministerial requereix identificar un òrgan encarregat d'examinar les denúncies rebudes i proposar mesures correctores. En aquest sentit, aquesta unitat té un encàrrec doble però molt concret: (a) garantir l'aplicació del pla de mesures antifrau, (b) actuar en cas de denúncies. Conté, per tant, les funcions pròpies de l'òrgan de gestió del canal de denúncies definit a la Guia, apartat 12.</p>

	Formació i difusió	<p><u>Capítol 6:</u></p> <p><u>Línia 1</u>, formació i sensibilització als electes</p> <p><u>Línia 2:</u> formació en els blocs A, B, D, E per a comandaments</p> <p>formació en els blocs A i E per a tota la plantilla</p>	<p>La formació indicada cobreix el que preveu l'Ordre ministerial, en relació a la impartició de formació que promogui l'Ètica Pública i faciliti la detecció del frau.</p>
	Declaració de conflicte d'interès	<p><u>Capítol 8</u>, establir i requerir la signatura d'una declaració d'absència de conflicte d'interès.</p>	<p>En base als continguts de la Guia, l'ens local haurà de definir el procediment per a tractar els conflictes d'interès, i requerir la signatura de la Declaració d'Absència de conflicte d'Interès (DACI) segons el model estàndard.</p>
	Avaluació de riscos	<p><u>Capítol 7</u>, centrar l'avaluació de riscos en aquells on es concentra la incidència del frau en matèria de fons europeus: contractació i selecció de personal.</p>	<p>Autoavaluació que identifica els riscos, el seu impacte i la probabilitat d'ocurrència, i defineix mesures correctores que permetin reduir l'impacte o la probabilitat d'ocurrència del risc. Previsió d'un sistema de revisió periòdica. Previsió de les possibles mesures de control de les mesures correctores definides, i de la forma com es documentarà aquest control.</p>
	Banderes vermelles	<p><u>Apartat 10.1</u>, establir i fer un seguiment de les banderes vermelles.</p>	<p>Les banderes vermelles son indicadors de frau o senyals d'alerta reconegudes en la gestió de fons europeus, i la pròpia Ordre ministerial en fa esment. S'han de comunicar al personal en posició de detectar-les mitjançant difusió / formació.</p>
	Canal de denúncies	<p><u>Apartat 9.2</u>, canal de denúncies i procés estàndard de funcionament.</p>	<p>Incorporar el canal de denúncies a l'ens i implementar-ne el procés, tal i com s'ha definit a la Guia, cobreix el requeriment de l'Ordre d'habilitar algun canal de presentació de denúncies per part de qualsevol persona interessada. En un primer estadi previ a la configuració de la solució tecnològica, es pot establir una comunicació directa amb l'òrgan receptor de les comunicacions, amb possibles enllaços a canals de denúncies externs.</p>

5 Codi ètic i de conducta

El codi ètic i de conducta és un element central de tot sistema d'integritat. El codi ètic d'un ens local ha de servir per **construir un marc ètic comú** per al conjunt de persones que treballen en aquesta organització, sense perjudici de la posició, condició o règim jurídic de vinculació.

Cal tenir present que la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern preveu l'elaboració d'un codi de conducta per als alts càrrecs de les administracions públiques, al seu article 55.3.

El desenvolupament del codi ètic es planteja doncs entorn a la reflexió de quina contribució pot tenir en la definició i millora de la prestació dels serveis públics i la millora de la confiança de la ciutadania en la institució.

5.1 Contingut mínim d'un Codi ètic i de conducta

Un codi ètic i de conducta ha de tenir un **contingut mínim**:

- > **Principis d'actuació i valors ètics**: relació dels principis i valors inherents al servei públic i l'ètica que han de regir l'actuació de les persones destinatàries del codi.
- > **Normes de conducta**: normes generals que han d'adoptar les persones subjectes al codi i orientar les seves actuacions.

La Llei 19/2014 estipula una sèrie de principis d'actuació i normes d'actuació al seu article 55.1. A més, els articles 52 a 54 de l'Estatut Bàsic dels Empleats Públics estableixen principis ètics i principis de conducta que han de ser respectats i observats pels servidors i servidores públics.

- > **Abast o àmbit d'aplicació**: determinació de quines són les persones subjectes al codi ètic i de conducta.
- > **Naturalesa jurídica**: explicitació del tipus de naturalesa jurídica amb la que es constitueix el codi.
- > **Conflicte d'interès**: definició detallada de conflicte d'interès i el tipus de decisions afectades
- > **Definició detallada de la política d'obsequis i regals**: concreció dels possibles supòsits en matèria de recepció d'obsequis i regals que vagi més enllà d'una declaració genèrica, i fixació de l'actuació pertinent
- > **Òrgan de garantia**: definició i composició de l'òrgan que haurà de vetllar pel compliment del codi i per la seva revisió i seguiment. Així mateix, descripció del procés, mesures o actuacions que podrà emprendre en tot allò vinculat al compliment del codi.
- > **Mecanismes de revisió i seguiment**: definició i periodicitat dels mecanismes de revisió i seguiment del propi codi, incloent-ne el procediment per la seva actualització.

A més, un codi ètic i de conducta pot **incorporar d'altres elements** per tal de ser més complet, en funció de la voluntat i les possibilitats de cada ens local.

- > **Preàmbul**: text introductor que pot emmarcar la visió estratègica en integritat pública, establir una visió global respecte els principis i valors del codi, explicitar fonts o normativa de referència, definir la naturalesa jurídica del codi, la seva ubicació al sistema d'integritat, realitzar una descripció del seu contingut, etc.
- > **Ubicació al sistema**: definició, al preàmbul o l'articulat, de l'encaix del codi ètic al sistema d'integritat i la relació amb la resta de peces del sistema i de l'organització.
- > **Principis de bon govern**: definició de principis que no només facin referència a l'ètica i la conducta sinó també al bon govern.

- > **Conseqüències d'incompliment:** tipificació de les conductes irregulars o infractores i la seva vinculació als procediments i/o sancions corresponents.
- > **Desplegament de normes de conducta en àmbits concrets:** desenvolupament de normes de conducta vinculades a un àmbit d'actuació concret, com pot ser contractació, gestió de personal, subvencions, o d'altres.
- > **Mecanismes de difusió:** explicitació de les eines de difusió del codi, no només en el seu llançament sinó en el seu manteniment i, possiblement, en canvis de mandat o incorporació d'alts càrrecs i/o personal funcionari i laboral.
- > **Mecanisme d'adhesió:** definició de la modalitat d'adhesió als continguts i preceptes del codi, que pot establir-se mitjançant adhesió individualitzada.

5.2 Models i alternatives

L'elaboració d'un codi ètic i de conducta porta associades algunes **decisiones** respecte de possibles models o alternatives d'aplicació. A continuació es presenten diversos elements sobre els quals caldrà prendre una decisió respecte quina via adoptar.

Quina naturalesa jurídica ha de tenir el codi ètic i de conducta?

Hi ha dos models principals en la naturalesa jurídica del codi ètic: la definició de codis com a instruments jurídics de **naturalesa reglamentària** i la definició com a **instrument d'autorregulació**.

Els codis definits com a instruments jurídics de naturalesa reglamentària s'adscriuen al corpus normatiu. Aquesta definició implica que no es requereix d'adhesió voluntària al codi ja que els destinataris n'estan subjectes de manera preceptiva per la seva naturalesa reglamentària. A més, poden quedar subjectes de manera més estricta a l'hora d'incoar els expedients sancionadors i aplicar, en el seu cas, sancions. Per altra banda, el caràcter reglamentari li pot atorgar una major estabilitat, però alhora és un instrument més rígid derivat del que preveu la Llei de procediment administratiu per a l'elaboració de disposicions normatives de caràcter general³. Són exemples de codi amb naturalesa reglamentària els de l'Ajuntament de Barcelona, de Vilanova i la Geltrú o de l'Ajuntament de Terrassa.

Els codis poden definir-se també com a instruments o marcs d'autorregulació. Això implica que es pugui aplicar l'adhesió individualitzada dels càrrecs i personal de l'ens que n'estarà subjecte. Es redueix la càrrega sancionadora del seu contingut en comparació amb l'altre model, malgrat els elements descrits a la Llei 19/2014 segueixen aplicant-se. A banda, poden tenir una major flexibilitat a l'hora d'actualitzar-los o canviar-ne el contingut. Per últim, el caràcter autoregulador pot permetre enfocar el codi cap a una condició preventiva i no tant sancionadora. Exemples de codi amb naturalesa autoreguladora són el codi de conducta dels alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya i el Codi Ètic del servei públic de Catalunya.

Quins han de ser els subjectes obligats?

Els subjectes obligats d'un codi ètic i de conducta poden ser els **alts càrrecs i directius**, o **incloure també el conjunt del personal** de l'ens. La normativa catalana parla de l'obligatorietat de les administracions de disposar d'un codi de conducta d'alts càrrecs, mentre que d'altra banda, el Text Refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (TREBEP) fixa principis ètics i de conducta per als treballadors i treballadores públiques.

Existeixen múltiples models en l'enfocament dels subjectes obligats i els codis ètics i de conducta. A grans trets, trobem algunes tendències principals. Per una banda, els codis que només afecten a alts càrrecs i directius, amb alguns matisos com pot ser la inclusió dels habilitats nacionals; en segon lloc, codis que incumbeixen a la totalitat de l'organització; i, per últim, models híbrids en què determinats aspectes del codi o documents del sistema d'integritat afecten a un col·lectiu o a un altre.

Pel que fa als models híbrids, s'observen força casos en què els codis que inclouen als empleats i empleades públiques responen a valors i principis ètics més que a conductes i definició específica d'àmbits concrets

3 Jiménez Asensio, R. (2017). *Una mirada comparada sobre algunas experiencias de códigos éticos y de conducta en la función pública*. IVAP, Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, n. 13, p. 58-79.

d'actuació (contractació o transparència, per exemple), com pot ser el cas de l'Ajuntament de Vitòria o la Diputació de Barcelona. En altres casos, com a l'Ajuntament de Mollet del Vallès, el propi codi estableix quins apartats seran d'aplicació a cadascun dels grups de destinataris. Per últim, el model de la Diputació Foral de Gipuzkoa, que també han seguit alguns ens locals al País Basc, aposta per definir diferents documents de codi en funció del seu objectiu i disposa de diversos codis en funció dels destinataris o les matèries i conductes afectades (electes i alts càrrecs, empleats públics, contractació, o subvencions).

En algun cas, es fa una distinció dins del propi codi, o amb documents diferenciats, entre conductes i principis entre els electes amb responsabilitats de govern, i aquells que són a l'oposició.

La no inclusió de la plantilla de l'organització pot permetre una agilització del procediment de creació i aprovació del codi, i pot reforçar la idea de lideratge i exemplaritat dels electes i alts càrrecs. La seva inclusió, en canvi, podria implicar un procés de gestació més participatiu, transversal i probablement llarg, però alhora ajuda a consolidar la noció que la integritat i ètica pública concerneix a tota l'organització, en línia amb la inclusió de referències a valors i principis ètics per als empleats i empleades públiques al propi EBEP.

Com es poden articular els òrgans de garantia?

Els òrgans de garantia dels codis ètics es constitueixen en forma de Comitè o Comissió. Trobem gairebé tantes casuístiques com codis en la composició d'aquests òrgans, en els que les parts implicades solen ser membres del govern, persones treballadores de l'ens, experts externs, ciutadania o síndics ciutadans.

Les funcions d'aquests òrgans són força equiparables en tots els casos, i fan referència a la promoció i difusió del codi, l'anàlisi de queixes i comunicacions, la resolució de dubtes i dilemes, i l'elaboració de recomanacions i informes d'activitat o seguiment. En molts casos, es preveu la possibilitat que l'òrgan faci consultes ja sigui a personal de l'ajuntament o a institucions externes per a informar les seves actuacions. Val a dir que en els propis codis no se sol definir de manera detallada el procediment a seguir en casos de comunicacions d'incompliment del codi.

Vegem alguns exemples de composició d'aquests òrgans en exemples del nostre entorn:

- > **Ajuntament de Barcelona:** disposa d'un Comitè d'Ètica de caràcter consultiu encarregat d'impulsar, fer el seguiment i avaluar el compliment del Codi. Té 5 membres, escollits pel Ple amb majoria qualificada de dos terços i amb 5 anys de mandat, renovable un cop. Són funcions del Comitè la resolució de dubtes en la interpretació i aplicació del codi, la difusió del codi i l'impuls de mesures de formació vinculades als valors, normes i pautes del propi codi, a banda de vetllar pel seu compliment i seguiment.
- > **Ajuntament de Bilbao:** articula una Comissió d'Ètica i Bon govern formada pel membre de l'equip de govern competent, els directius d'Organització i de Serveis Jurídics, dues figures d'assessor extern a proposta d'Alcaldia, i el secretari municipal, que hi té veu però no vot. És responsabilitat de la Comissió rebre i analitzar tant observacions i consultes com alertes o denúncies.
- > **Ajuntament de Sant Boi de Llobregat:** el Comitè d'Ètica és nombrós i està format per un membre de l'equip directiu, dos comandaments de primera línia, un perfil jurídic de l'ajuntament, el/la Síndic/a municipal, un representant de la part social, a més d'alguns treballadors/es del consistori i dos ciutadans/es. Es preveu la possibilitat de convidar persones expertes externes. No s'explicita de manera directa la funció de resolució o interpretació de casos.
- > **Ajuntament de Vilanova i la Geltrú:** la Comissió d'Ètica i Bon Govern s'estructura en membres fixes (responsable de recursos humans, responsable de l'àmbit d'integritat i defensor/a de la ciutadania) i variables i renovables (un membre dels serveis jurídics, un representant de la part social, un/a treballador/a voluntari, i un veí/veïna. Les funcions posen èmfasi en plantejar recomanacions i millores.
- > **Diputació Foral de Guipúscoa:** la Comissió d'Ètica institucional està formada per cinc membres, dos dels quals interns (un càrrec electe i un directiu/va) i tres persones expertes externes. Té les funcions de resoldre dubtes, consultes i dilemes ètics, i les queixes i denúncies. La Comissió pot sol·licitar informes interns o externs a experts de determinats àmbits si així ho considera.

- > **Ajuntament de Mataró:** la Comissió d'Ètica està integrada per cinc membres, un càrrec electe, un directiu/va, el Defensor del ciutadà i dues persones externes. La Comissió pot elevar consultes en casos complexos a institucions especialitzades, i ha de resoldre els dubtes i dilemes ètics, i els qüestions respecte incompliments quan sigui possible.
- > **Ajuntament de Mollet del Vallès:** el Comissionat d'ètica pública i bon govern és desenvolupada pel Síndic/a Personer. Té la responsabilitat, entre d'altres, de resoldre les consultes formulades, donar tràmit a les queixes o denúncies, així com d'elaborar un informe de supervisió del compliment del codi.
- > **Ajuntament de Terrassa:** es compta amb dos òrgans de seguiment: la Comissió de Garantia i Seguiment del Codi, formada per càrrecs electes, a qui correspon conèixer l'aplicació del codi i tramitar possibles comunicacions d'incompliment. A més, l'Òrgan de control i avaluació, desenvolupat per la Sindicatura Municipal de Greuges, té les funcions de resolució de dubtes i denúncies, donar tràmit a queixes i comunicacions o formular recomanacions de millora.

A l'apartat 12 es clarifiquen les funcions vinculades al seguiment del sistema d'integritat, i es recullen propostes de configuració orgànica.

6 Formació i sensibilització en matèria d'integritat

L'aprovació d'un Codi ètic, i del conjunt de principis i valors ètics i de bon govern que el concreten, s'orienta a regular la conducta de les persones que hi estan subjectes. Per tant, donar a conèixer el sistema d'integritat i el contingut del Codi ètic, i donar eines pràctiques per a la seva aplicació, és un prerrequisit per al seu compliment, i per a aconseguir que l'organització integri la cultura de la integritat i del bon govern en el model de gestió municipal.

La difusió de la cultura d'integritat a l'organització passa per dur a terme diverses accions de tall sensibilitzador i formatiu amb els diferents perfils que integren l'organització local, tant a nivell polític com tècnic.

Val a dir que l'Oficina Antifrau de Catalunya ofereix formació i sensibilització pels actors clau: electes, directius i comandaments, personal tècnic implicat i tot el personal de les administracions públiques. Aquesta formació, en diversos formats i metodologies (presencial, virtual o autoformació asíncrona), acompanya l'impuls de l'elaboració dels plans d'integritat i l'estructuració d'un sistema de referents en ètica i integritat, que, degudament entrenats, assegurin la sostenibilitat al llarg del temps i consoliden l'inici de la transformació de l'ètica organitzativa.

De cara a articular el model de sensibilització i formació en integritat en l'ens local, es perfilen **quatre grans línies per a una política de difusió, comunicació i formació**:

1. **Sensibilització i difusió del marc d'integritat entre els càrrecs electes.**
2. **Sensibilització i difusió del marc d'integritat al conjunt de la plantilla** d'empleats/des municipals, i formació específica en aspectes vinculats al sistema d'integritat i a la gestió dels riscos.
3. **Bústia ètica i altres mecanismes de resolució de dilemes ètics i dubtes d'interpretació i aplicació del Codi Ètic** per part dels qui han d'aplicar-lo (intern ajuntament).
4. **Integrar el coneixement del marc d'integritat en processos de gestió de persones – RR.HH.**, i especialment en la selecció i incorporació de professionals a l'organització, l'acollida de nous professionals, i les promocions internes.

En totes quatre línies, al component formatiu entorn al model d'integritat i els seus elements, se li superposa un **component sensibilitzador, que busca impregnar tota l'organització de la nova perspectiva d'integritat pública**. En aquest sentit, el format de les sessions que es plantegen a continuació ha de tenir menys d'exposició que de debat hàbilment conduït a partir de l'ús de casos pràctics, jocs de rol, o altre tipus de metodologies que ajudin les persones a interioritzar i reflexionar sobre els continguts de la sessió, i a relacionar-los i integrar-los amb la seva pràctica professional.

6.1 Sensibilització i difusió entre els càrrecs electes

Tot nou model de gestió que s'implanta en una organització requereix un esforç de difusió i comunicació actives. En el cas de la difusió adreçada als càrrecs electes, la rotació vinculada als cicles electorals demana, a més, una acció comunicativa especialment focalitzada en els nous/ves regidors/es, estiguin o no a l'equip de govern, i repetida periòdicament, a l'inici de cada mandat.

El **pla formatiu adreçat als càrrecs electes** contempla dues accions:

- > Una **sessió de sensibilització i formació per a electes i càrrecs de confiança**, que presenti o reforci els continguts, eines i sistema d'integritat.
- > **"Pack" de benvinguda als nous/ves electes**, amb documentació referida al sistema d'integritat municipal.

Línia 1 Formació a electes: proposta àmplia de continguts

Orientació de la comunicació	Temàtica / continguts	Calendari	Observacions
Sessió de sensibilització i formació per a electes i càrrecs de confiança	<p>A) La integritat en l'àmbit públic i la gestió dels riscos de corrupció i per a la integritat</p> <p>B) Arquitectura del model d'integritat municipal: elements del sistema d'integritat municipal, òrgans, canals i processos que cal conèixer</p> <p>C) Principis d'ús i regles de <i>fair play</i> polític per a preservar la bona salut del sistema d'integritat municipal</p> <p>D) Resolució de dubtes / casos en l'aplicació del Codi ètic i plantejament de situacions habituals en un ajuntament, que generen un risc a la integritat</p> <p>E) Conflictes d'interès: com identificar-los i com gestionar-los</p> <p>F) Banderes vermelles: què són i com s'apliquen</p>	Posteriorment a la presa de possessió	<p>Dirigit a càrrecs electes i de confiança, amb independència de si accedeixen al càrrec de nou.</p> <p>Es pot plantejar una sessió conjunta per a regidors/es, càrrecs de confiança i personal directiu que en depengui, distribuït per àmbits de competències</p>
"Pack" de benvinguda als nous/ves electes	Documentació referida al sistema d'integritat municipal i els diferents elements que el conformen	Inici de mandat	Dirigit a nous/ves electes

6.2 Sensibilització, difusió i formació a la plantilla d'empleats i empleades públiques

Les accions orientades a la plantilla son imprescindibles en models que optin per implantar Codis ètics i de conducta amb afectació al conjunt de treballadors/es municipals, i molt recomanables fins i tot quan el Codi ètic únicament obliga a electes i alts càrrecs.

De fet, el TREBEP contempla un seguit de principis i valors que es correlacionen amb conductes extrapolables a les que pugui contemplar un model d'integritat pública, i a la pràctica, el debat públic sobre aquest tipus de qüestions s'acostuma a viure com un mecanisme que protegeix els professionals a l'administració davant de potencials riscos que puguin materialitzar-se per omissió, per decisions d'un/a superior, etc.

El **pla formatiu adreçat al conjunt de la plantilla** es pot desgranar en les següents accions:

- > Sessió de sensibilització i formació en integritat i valors ètics per a càrrecs directius i comandaments, similar al proposat per a càrrecs electes i de confiança.
- > Sessions de sensibilització i debat entorn a valors ètics i el model d'integritat per a tota la plantilla.
- > Formació específica relacionada amb la gestió del risc, en aquells àmbits de risc on s'hagi detectat la necessitat d'una intervenció prioritària arran de l'avaluació de riscos.
- > Desenvolupament d'un repositori de materials que ajudin a consolidar la tasca sensibilitzadora i formativa, i permetin l'auto-formació per part de qualsevol integrant de la corporació a partir de casos i exemples pràctics, entre d'altres.

Línia 2 Pla formatiu per al conjunt de la plantilla: proposta àmplia de continguts

Orientació de la comunicació	Temàtica / continguts	Calendari	Observacions
<p>Sessió de sensibilització i formació en integritat i valors ètics per a càrrecs directius i comandaments</p>	<p>A) La integritat en l'àmbit públic i la gestió dels riscos de corrupció i per a la integritat</p> <p>B) Arquitectura del model d'integritat municipal: elements del sistema d'integritat municipal, òrgans, canals i processos que cal conèixer</p> <p>C) Resolució de dubtes / supòsits pràctics d'aplicació del Codi ètic i situacions corrents que poden generar un risc a la integritat en un ens local</p> <p>D) Conflictos d'interès: com identificar-los i com gestionar-los</p> <p>E) Banderes vermelles: què són i com s'apliquen</p>	<p>A banda d'una primera acció formativa en el moment d'aprovar el Codi ètic, és recomanable una formació recurrent per a nous directius i comandaments, que integri la política d'integritat en l'esfera de la gestió pública professional</p>	<p>El treball a partir de casos pràctics ajuda a interioritzar valors i a connectar-los amb conductes vinculades a la tasca professional</p>
<p>Sessions de sensibilització i debat entorn a valors ètics i el model d'integritat per a tota la plantilla</p>	<p>A) La integritat en l'àmbit públic i la gestió dels riscos de corrupció i per a la integritat. Arquitectura del model d'integritat municipal: òrgans, canals i processos que cal conèixer</p> <p>B) Presentació del Codi ètic i de conducta en la vessant d'aplicació a tota la plantilla. Treball pràctic i reflexiu de comprensió i interpretació del Codi, i de connexió dels valors i principis ètics que conté amb pràctiques vinculades a la tasca professional</p> <p>C) Debat i resolució de casos pràctics que aborden dilemes ètics plausibles en el context de la tasca professional en un ajuntament. Pautes i eines que permeten alinear la pràctica professional amb el marc d'integritat.</p> <p>D) Ponència experta en ètica i valors per part d'una persona referent externa a l'organització, seguida d'un debat o presentació d'algun aspecte rellevant del model d'integritat municipal (novetat, recull de dades vinculades a l'observança del Codi ètic, etc.)</p> <p>E) Conflictos d'interès: com identificar-los i com gestionar-los</p>	<p>Definir un pla de formació un cop aprovats els principals elements del sistema d'integritat, com a part del procés de gestió del canvi</p>	<p>No es planteja necessàriament programar totes les accions de manera consecutiva, sinó que es presenten com opcions complementàries dins el procés de sensibilització, que tindran més o menys sentit en funció del nivell de maduresa del sistema d'integritat</p> <p>És recomanable implicar els treballadors/es, directament o indirecta, en la identificació de les temàtiques del pla formatiu</p> <p>La participació a la formació es pot plantejar, inicialment, amb caràcter voluntari. Es pot buscar maximitzar la participació amb incentius d'assistència vinculats a la carrera professional. Malgrat ser més costosa, no s'hauria de descartar l'opció de conduir una formació exhaustiva a tota la plantilla</p>

<p>Formació específica relacionada amb la gestió del risc</p>	<p>Càpsules formatives relacionades amb la gestió del risc:</p> <p>A) Presentació dels resultat de l'avaluació de riscos efectuada a l'ajuntament, per àmbits de risc, i les corresponents accions preventives i correctives</p> <p>B) Procediments de pública concurrència en ajuts i subvencions / contractació. Quan aplicar-los i procediment d'aplicació</p>	<p>Definir / revisar el pla de formació en base a les situacions de risc a la integritat detectades, les demandes dels treballadors/es, i les consultes rebudes a través dels canals corresponents</p>	<p>La formació es pot organitzar per àmbits de competència o de manera transversal, per tipus de llocs i funcions</p> <p>Especialment indicada per a persones que han entrat a l'organització sense un procés d'oposició</p>
<p>Autoformació mitjançant casos pràctics o altres recursos</p>	<p>Desenvolupament d'un repositori de materials que ajudin a consolidar la tasca sensibilitzadora i formativa:</p> <p>A) Guia / diccionari de situacions que poden comportar un risc a la integritat, i de dilemes ètics habituals en el desenvolupament de la tasca professional</p> <p>B) Links a les Guies publicades per l'Oficina Antifrau en matèria de contractació pública, gestió de conflictes d'interès, o d'altres.</p> <p>C) Publicació d'Informes periòdics de seguiment del sistema d'integritat municipal i recull de dubtes i consultes internes a l'òrgan responsable de clarificar consultes d'interpretació del Codi ètic, amb les seves respostes</p>	<p>Atemporal i progressiu</p>	<p>Accés als materials a través de mecanismes de comunicació interns habituals i en un apartat específic a la intranet corporativa (repositori de documents, "preguntes freqüents" en l'aplicació del Codi ètic, etc.).</p>

6.3 Bústia ètica i altres mecanismes de resolució de dilemes ètics i dubtes d'interpretació i aplicació del Codi ètic

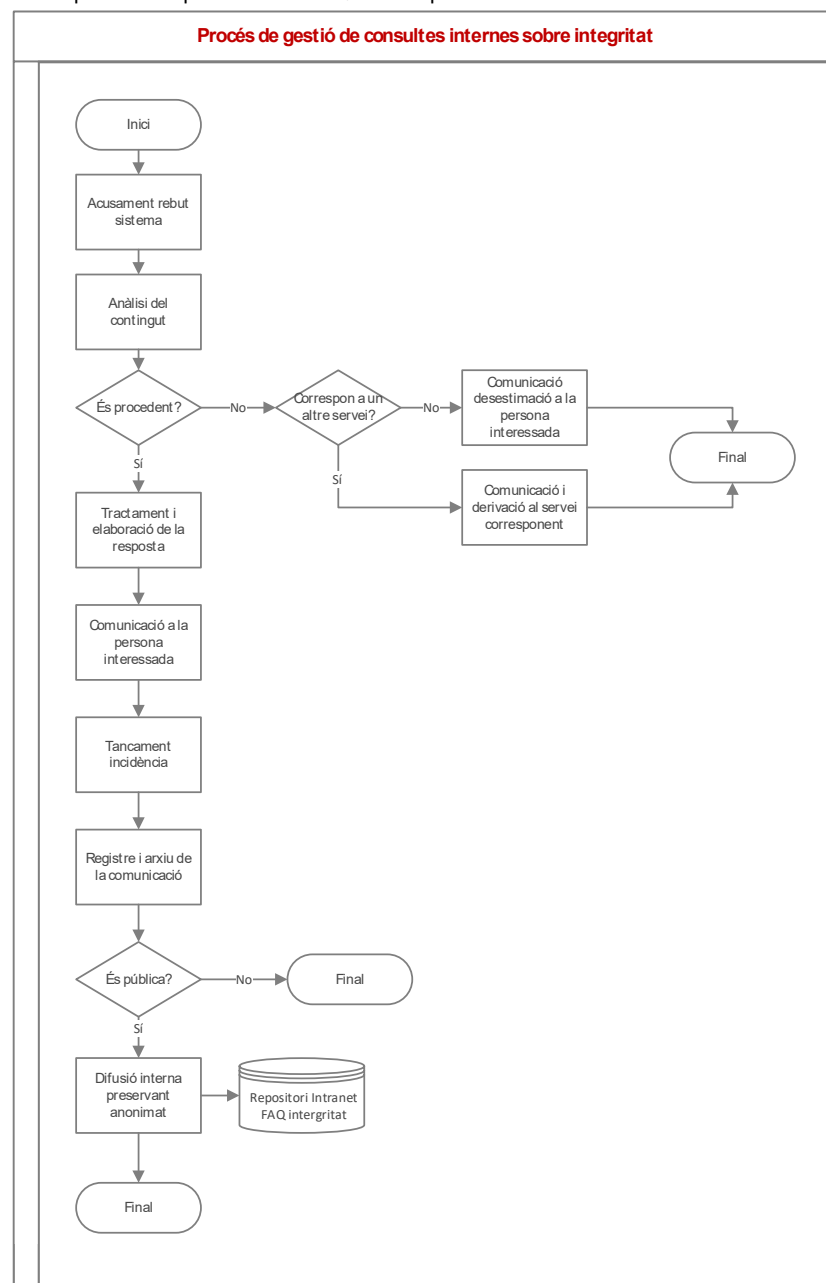
La resolució de dilemes ètics concrets derivats de la pràctica professional és una via indiscutiblement efectiva a l'hora de conscienciar i d'alinear l'organització i els seus professionals amb els valors que promou el model d'integritat, i d'orientar pràctiques i conductes d'acord amb el previst al Codi ètic aprovat per la corporació.

A diferència del canal de denúncies, que forma part dels dispositius de detecció de possibles irregularitats, la creació d'una bústia ètica a l'abast d'electes, càrrecs directius i de comandaments, i personal en plantilla de la corporació, dona resposta a la necessitat de clarificar dubtes i dilemes amb caràcter preventiu, i d'obtenir una orientació clara i concreta davant d'una situació no necessàriament fraudulenta, davant de la qual la persona no té clara quina és la línia d'integritat que cal seguir o bé quins límits (ètics i/o normatius) ha de tenir en compte a l'hora de prendre una determinada decisió.

Per tant, convé separar la bústia ètica del canal de denúncies, molt més formal i garantista amb un biaix cap a la comunicació d>alertes i denúncies. La bústia es concep com una via d'accés a la resolució de dubtes relacionats amb l'aplicació del sistema d'integritat, amb les següents característiques:

- > **Objecte:** donar respostes davant de dubtes en la interpretació i aplicació del Codi ètic de l'organització, i oferir pautes que ajudin a alinear pràctiques professionals amb els valors que el Codi promou.
- > **Qui hi té accés:** totes les persones que formen part de l'ens local – càrrecs electes, de confiança, personal directiu i de comandament, i el conjunt de treballadors/es de la corporació.

- > **Grau de protecció de qui efectua la consulta:** donat que aquest és un canal complementari al canal de denúncies, i està pensat per a resoldre dubtes i no per a donar curs a la investigació de possibles actes contra la integritat, no es planteja que sigui anònim. Es reserva per a el canal de denúncies l'emissió de comunicacions amb protecció de la identitat.
- > **Possible solució tecnològica:** adaptació de solucions corporatives de gestió d'incidències (informàtiques, de RR.HH.), amb obertura i tancament de "tiquets" d'incidències.
- > **Òrgan gestor de la bústia:** si bé el tipus de consultes seran diferents a les que poden arribar a través del canal, en tant en quant s'hi canalitzaran dubtes més que no pas alertes, la realitat i el context de presa de decisió sobre els quals s'ha de pronunciar l'òrgan gestor davant d'un dubte concret no és essencialment diferent del canal de denúncies. Es podria assignar, doncs, al mateix òrgan la resolució de dubtes i consultes, tot i que també és possible pensar en un disseny organitzatiu que separi aquests dos tipus de funcions. A l'apartat de model organitzatiu es fa una proposta més específica en aquest sentit.
- > **Procés de gestió de les consultes:** independentment de la solució organitzativa adoptada, els requisits de procediment de bústia ètica i canal de denúncies han d'estar adequadament diferenciats. Es presenta a continuació el procés de gestió de dubtes i consultes d'integritat, en la seva versió més formal. Podria ser que la bústia ètica no fos un canal com a tal, sinó una via d'accés, escrita o oral, a un algun tipus d'òrgan encarregat d'estudiar les consultes i donar-los resposta, i en aquest cas, caldria adaptar i simplificar el procés descrit, sense prendre'n l'essència.



Tal i com es desprèn del procés, es preveu que l'òrgan responsable de donar resposta a les consultes en faci una tipificació i recopilació sistemàtica, i publiqui les consultes més habituals amb les corresponents respostes (tot preservant l'anonimat a la persona interessada) en algun repositori intern accessible a la resta de l'organització.

6.4 Sensibilització i formació en processos vinculats a la gestió de persones - RR.HH.

La incorporació de persones a l'organització és un moment propici per a imbuir-les de la cultura d'integritat. A continuació es plantegen possibles adaptacions dels processos de selecció, acollida i provisió de llocs per tal de donar visibilitat a la política d'integritat de la corporació. En concret, es plantegen les **següents opcions**:

- > Introducció d'un **apartat específic referent al marc d'integritat municipal dins del manual d'acollida** de l'ajuntament.
- > **Adaptació de temaris** de processos selectius i de promoció interna, per tal d'incorporar-hi aspectes vinculats al sistema d'integritat i garantir-ne el coneixement per part de les persones candidates en aquests processos.
- > **Adaptació de les eines emprades en processos selectius** per tal de donar cabuda a explorar el coneixement i aplicació del marc de principis i valors públics en les persones que hi participen.

El sistema d'integritat dins dels processos de gestió de RR.HH: possibles accions

Orientació de la comunicació	Temàtica / continguts
Apartat d'integritat en el manual d'acollida	<p>Introduir un apartat específic sobre valors i ètica i de presentació del Codi ètic i de conducta i del sistema d'integritat municipal, que acompanyi el lliurament dels documents del Codi per a la seva lectura i signatura</p> <p>De la mateixa manera que s'ha plantejat conduir una sessió de sensibilització i debat entorn a valors ètics i el model d'integritat per a tota la plantilla, pot ser interessant impartir aquesta mateixa sessió un o dos cops l'any, per a totes les persones que s'hagin incorporat de nou a l'organització</p>
Adaptació de temaris en processos selectius i de promoció interna	<p>Revisar temaris d'accés i de promoció interna per incorporar-hi qüestions vinculades al coneixement del Codi ètic municipal, a més dels principis i valors que contempla el TREBEP</p>
Adaptació dels mètodes selectius per a incorporar qüestions vinculades a la integritat i valors ètics	<p>En cas que els processos selectius o de promoció interna incorporin l'entrevista per competències, incorporar aspectes vinculats al que en el model corporatiu es considera una pràctica professional íntegra per al lloc a desenvolupar</p> <p>En la fase tècnica de selecció, elaborar algun cas pràctic o similar, que permeti valorar la vessant d'integritat en la pràctica professional en les persones candidates</p>

7 Avaluació del risc de l'ens local

El risc s'entén, d'acord amb la definició de l'Oficina Antifrau de Catalunya, com la **possibilitat de dany, lesió, pèrdua, responsabilitat** o altres efectes negatius causats per vulnerabilitats internes o externes de l'organització. Aquests riscos es donen davant la combinació de l'accés a recursos públics per part dels càrrecs públics i la seva capacitat de decisió sobre aquests.



Font: Oficina Antifrau de Catalunya

L'anàlisi de riscos del sistema d'integritat s'articula a través d'un seguit de mapes dels riscos vinculats a l'acció municipal, que tenen per objectiu **ajudar els gestors i gestores públics a identificar quins són aquests riscos i a estimar la probabilitat d'ocurrència i quin pot ser el seu impacte en cas que es materialitzin**.

La identificació i avaluació del risc permet:

- > **Anticipar i estimar quin és el grau de vulnerabilitat** de l'organització davant de la possibilitat de materialització de riscos concrets, i activar alertes en cas d'un risc elevat;
- > **Reduir la probabilitat** que els riscos es materialitzin tot dissenyant i implementant mesures preventives;
- > Posar en marxa accions que ajudin **minimitzar-ne les conseqüències** en cas que els riscos s'arribin a materialitzar.

La Guia ha prioritzat **cinc àmbits on l'actuació dels ens locals genera escenaris de major vulnerabilitat** en termes d'integritat, i ha desenvolupat, per tant, **cinc mapes de risc diferenciats**:

1. Contractació⁴
2. Subvencions
3. Urbanisme
4. Gestió de personal
5. Gestió pressupostària i patrimonial

Els mapes amb el catàleg de riscos a la integritat poden consultar-se en l'Annex 1 de la Guia.

7.1 Enfocament dels mapes de risc

Els mapes de risc elaborats en el context d'aquest projecte expliciten l'existència de contingències des del punt de vista dels riscos a la integritat pública en un ajuntament "tipus", i **estructuren i ordenen els riscos més recurrents o probables**, sense intenció d'exhaustivitat i de manera genèrica. En aquest sentit, no constitueixen una proposta de detecció automàtica de situacions irregulars ni tampoc un sistema tancat i objectiu per valorar probabilitat i gravetat del risc.

De fet, l'avaluació del risc ha de permetre obrir un debat intern al si de l'ens al voltant d'aspectes qualitius que son els que aporten valor al resultat final. El que es pretén, en definitiva, és posar a l'abast dels ens locals una **guia senzilla i pràctica per a prioritzar àrees de risc i accions a implantar**, en funció d'un sistema d'alertes de tipus semafòric, segons els nivells de risc identificats.

⁴ El catàleg de riscos de contractació està basat, en gran mesura, en els materials elaborats per l'Oficina Antifrau de Catalunya en la seva *Guia per a la integritat en la contractació pública*, disponible a: [Guia per a la integritat en la contractació pública | Oficina Antifrau de Catalunya](#)

Amb aquesta finalitat, el mapa es concreta en:

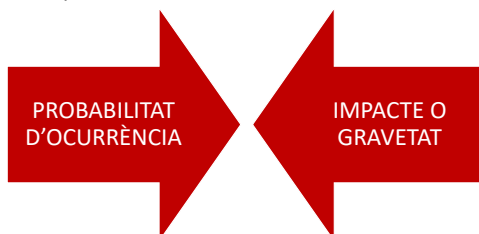
- > Un llistat de **conductes que suposen pràctiques èticament discutibles, irregulars, fraudulentos o corruptes**, i que per tant, comporten un risc a la integritat pública municipal.
- > Un seguit d'elements de context que actuen com a **factors potenciadors** del risc en tant en quant propicien l'aparició i extensió de les conductes identificades. Aquests poden tenir a veure amb l'estil de lideratge, la cultura organitzativa, la vessant procedimental i organitzativa, i d'altres intangibles.
- > Un conjunt d'**accions que actuen com a mitgadores** del risc en cas que l'ajuntament les tingui implementades.

En absència d'accions per reduir la probabilitat o impacte del risc, parlem de **risc inherent**; però fins i tot amb l'aplicació d'accions mitgadores del risc, sempre que ens trobem davant de situacions caracteritzades per la capacitat de decidir sobre recursos públics, roman un nivell de **risc residual** que no és possible reduir a zero.

Estimació de la probabilitat i impacte com a vectors de l'avaluació del risc

El nivell de risc a la integritat es mesura segons dos vectors:

- > La **probabilitat** d'ocurrència d'un determinat risc;
- > L'**impacte o gravetat** que comporta la manifestació del risc, en cas que es materialitzi.

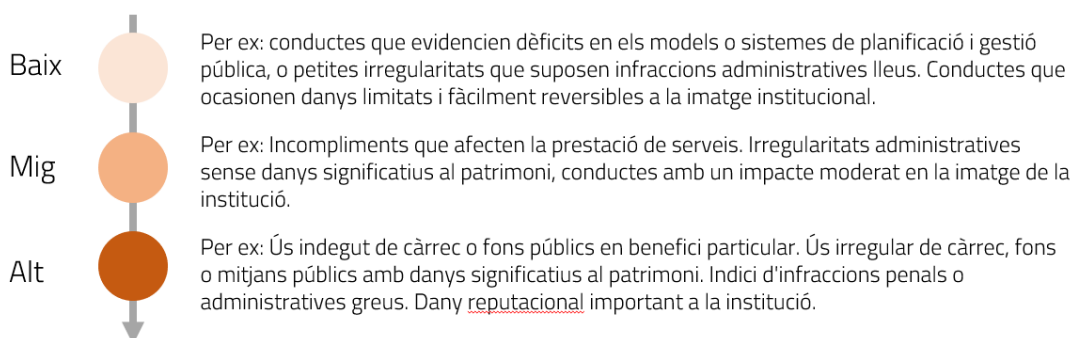


La **probabilitat d'ocurrència** resulta d'aplicar dues anàlisis complementàries: la **freqüència** en l'ocurrència, que es determina en funció de les vegades que ha ocorregut en el passat recent; i la **factibilitat** de materialització del risc, en funció de si s'aprecien factors potenciadors del risc i de si hi ha implantades accions mitgadores.

D'aquesta combinació es determina si la probabilitat és baixa, mitja o alta.

Probabilitat	Descripció	En base a freqüència	En base a factibilitat
Baixa	Es improbable que el risc es materialitzi.	No ha ocorregut en els darrers dos anys.	No s'aprecien factors potenciadors del risc, o concorren alguns factors potenciadors però hi ha implantades accions orientades a mitigar el risc.
Mitja	És possible que el risc es materialitzi.	Ha ocorregut almenys un cop l'any.	Concorren alguns factors potenciador del risc i no hi ha implantades accions mitgadores o hi ha dubtes sobre la seva eficàcia.
Alta	És altament probable que el risc es materialitzi.	Ha ocorregut diversos cops l'any.	Concorren diversos dels factors potenciadors del risc. No hi ha implantades accions mitgadores del risc o hi ha dubtes sobre la seva eficàcia.

D'altra banda, l'**impacte o gravetat** es mesura en una "escala de calor" en funció de les conseqüències derivades de la materialització del risc, principalment en termes d'**afectació patrimonial i dany a la imatge institucional** (interna i externa). L'impacte resultant serà baix, mig o alt.



El resultat de l'avaluació: la matriu de risc

Una vegada determinada la probabilitat i l'impacte, el nivell de risc s'establirà a partir d'una **matriu de risc** que combina aquests dos factors en una gradació en tres nivells de risc: risc baix, risc moderat, i alt risc.

		IMPACTE		
		Baix	Mig	Alt
PROBABILITAT	Baixa	BAIX	BAIX	MODERAT
	Mitja	BAIX	MODERAT	ALT
	Alta	MODERAT	ALT	ALT

Ordre de prioritats a l'hora d'implantar mesures mitgadores o preventives de les situacions de risc detectades

Finalment, a través d'aquesta mateixa matriu es determina un **ordre orientatiu de prioritat en l'acció correctiva o contingent** per part de l'ens local, amb la finalitat d'ajudar a prioritzar la dedicació de recursos des d'un punt de vista de cost-efectivitat.

Els nivells de prioritat son 4:



La gradació en l'ordre de prioritat de l'acció municipal discrimina els riscos moderats que son resultat d'una combinació d'alt impacte i baixa probabilitat, de la resta de riscos de nivell moderat que presenten una probabilitat d'ocurrència mitja o alta, i situa els primers en un ordre de prioritat d'actuació menor.

		IMPACTE		
		Baix	Mig	Alt
PROBABILITAT	Baixa	BAIX 4	BAIX 4	MODERAT 3
	Mitja	BAIX 4	MODERAT 2	ALT 1
	Alta	MODERAT 2	ALT 1	ALT 1

7.2 Metodologia d'avaluació del risc: passos a seguir per a la seva implementació

L'avaluació del risc per part de cada ens local parteix d'uns mapes de risc tipus com son els que s'inclouen a l'Annex 1 d'aquesta Guia, i requereix un exercici de valoració a mida de cada ens local.

Qui participa en el procés d'avaluació de riscos?

Aquesta avaluació es pot desenvolupar per part dels responsables de gestió de cadascun dels àmbits o, alternativament, a partir de sessions grupals de treball amb els equips i perfils tècnics i administratius que poden donar comptes de la situació de cadascun dels riscos en quant a probabilitat i impacte. Aquesta segona opció es considera la idònia en corporacions de grandària superior als 20.000 habitants a fi d'ampliar el debat i alhora donar a conèixer l'eina i generar consciència respecte els diferents elements que entren en joc en la gestió dels riscos.

Quins son els passos a seguir per a avaluar el risc?

Un cop l'ens local ha definit qui ha de participar en el procés d'avaluació del risc, els passos a seguir en el si del grup de treball o per part del responsable d'avaluació del risc son els següents:

- > **Pas 1. Revisar els 5 mapes de risc proposats per a adaptar** o afegir, si escau, riscos al llistat de l'Annex 1
- > **Pas 2. Identificar el nivell d'impacte** que tindria la materialització de cadascun dels riscos en la gradació plantejada. L'eina d'avaluació del risc que acompanya aquesta Guia (Annex 2) inclou una

proposta de nivell d'impacte per a cada risc, que en qualsevol cas haurà de ser revisat i validat en el moment de l'auto-avaluació.

- > **Pas 3. Definir el nivell de probabilitat** que es materialitzi cada risc segons la freqüència i factibilitat d'ocurrència.
- > **Pas 4. Calcular el nivell de risc** resultant per a cadascun dels riscos, en base a la matriu de risc.
- > **Pas 5. Establir la prioritat** d'actuació en base a la matriu de risc.
- > **Pas 6. Plantejar propostes i accions de millora** per als riscos que hagin resultat amb una major prioritat d'actuació (prioritat 1 i 2 com a mínim).

El resultat de l'avaluació del risc ha de conduir a la definició de mesures d'actuació per tal de reduir el nivell de risc, principalment en aquells riscos identificats amb màxima prioritat, i prioritat mitja-alta.

Seguiment i actualització de l'avaluació del risc

El nivell de risc no és estàtic i de fet va variant en funció de múltiples factors vinculats a canvis en l'entorn i en els instruments de gestió pública. És per això que és necessari mantenir una **actualització dels mapes de manera preferentment anual** o, si més no, cada dos anys.

L'actualització de l'avaluació del risc pretén **revisar si la probabilitat d'ocurrència dels riscos ha patit alguna variació**, que en part podria estar motivada per l'aplicació de mesures derivades de l'avaluació prèvia. I, en concordança, determinar si el nivell de risc s'ha reduït o ha augmentat i actuar en conseqüència. Per altra banda, es podria incloure algun nou risc a la integritat en cas que s'hagi detectat la necessitat de monitoritzar-lo.

El seguiment de l'avaluació de riscos haurà d'incorporar el control de les mesures correctives que s'hagin desenvolupat i acordat al Pas 6 de la metodologia. D'aquesta manera, es documentarà el seguiment de la implementació de les mesures correctives iniciades arran de l'avaluació de riscos.

Aquesta revisió pot anar acompanyada de l'anàlisi de les banderes vermelles, referenciada a l'apartat 9 de la Guia.

7.3 Mapa de riscos tipus d'un ens local

Aquesta Guia s'acompanya d'un **mapa de riscos "tipus" d'un ajuntament** que ha de permetre als ens locals iniciar el procés d'avaluació de riscos de la seva institució. L'eina d'avaluació de riscos ha estat elaborada d'acord amb els paràmetres exposats en aquest apartat, i es centra en els àmbits de contractació, subvencions, urbanisme, gestió de personal, i gestió pressupostària i patrimonial.

Aquest **recurs interactiu**, que es pot adaptar i ampliar per cada ens local, està pensat com un instrument de suport en l'impuls del sistema d'integritat i permet fer una diagnosi dels diferents indicadors de risc previstos, i planificar i adoptar les actuacions corresponents.

L'accés al mapa de riscos tipus es pot fer a partir d'aquest [enllaç](#), o bé a través del següent codi:



8 conflictes d'interès

Els conflictes d'interès poden posar en risc la imparcialitat i objectivitat dels càrrecs electes i servidors públics d'una organització, així com la confiança pública en la institució. Son un element que afecta de manera transversal al sistema d'integritat. Aquest apartat beu de l'informe sobre la gestió dels conflictes d'interès que va realitzar l'Oficina Antifrau de Catalunya, l'any 2016.

8.1 Concepte i definició

Les definicions concretes de conflicte d'interès són diverses. L'Oficina Antifrau de Catalunya va fer l'exercici d'acotar-la a partir de publicacions multidisciplinàries i estableix el següent:

Conflicte d'interès és tota situació de risc en què l'interès particular d'una persona podria interferir en l'exercici adient del seu discerniment professional en nom d'una altra que, legítimament, confia en aquell judici⁵

Cal tenir present que **el conflicte d'interès no és equivalent a corrupció**. El conflicte d'interès és una situació, un risc, mentre que la corrupció és l'abús, per acció o omissió, que fa efectiu el conflicte d'interès. El conflicte d'interès produeix un risc de biaix mentre que la corrupció és ja una decisió esbiaixada.

Per altra banda, la legislació europea també defineix el conflicte d'interès en l'especificitat de la gestió financera, i estableix que el conflicte d'interès es produeix quan *"es vegi compromès l'exercici imparcial i objectiu de les funcions per raons familiars, afectives, d'afinitat política o nacional, d'interès econòmic o per qualsevol altre motiu directe o indirecte d'interès personal"*⁶.

Podem distingir tres tipus de conflicte d'interès: real, potencial i aparent.

- > El conflicte d'interès **real** es produeix quan la persona té un **interès particular** en una determinada decisió o discerniment professional, i es troba ja en **situació efectiva d'oferir aquest judici**. Ens trobem doncs davant d'un risc actual, present.
- > El conflicte d'interès **potencial** es produeix quan la persona té un **interès particular** que podria influir una determinada decisió des de la posició o càrrec que ocupa, en el moment en què **encara no es troba en la situació d'oferir el judici**. En aquest cas ens trobem davant d'un risc futur, que cal poder identificar a temps.
- > El conflicte d'interès **aparent** quan **no hi ha un interès particular** real o potencial **però una tercera persona podria concloure, raonablement, que sí que existeix**. Ens trobem davant d'un risc reputacional, que es pot contrarestar facilitant la informació que per aclarir que l'aparença de conflicte d'interès no és real.

8.2 Mesures per a la prevenció dels conflictes d'interès

Els conflictes d'interès son un risc i, per tant, les mesures per a gestionar-los els trobem en l'esfera de **l'acció preventiva**.

5 La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya, Col·lecció Testimonis Parlamentaris. Oficina Antifrau de Catalunya, 2016. Accés a: <https://www.antifrau.cat/resources/la-gestio-dels-conflictes-dinteres-en-el-sector-public-de-catalunya-informe-oac-cat.pdf>

6 Article 61, Reglament (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlament Europeu i del Consell, de 18 de juliol de 2018, sobre les normes financeres aplicables al pressupost general de la Unió

A continuació es presenten les principals mesures de prevenció i gestió del conflicte d'interès, moltes de les quals estan de fet integrades en els diferents apartats d'aquesta Guia, com ara l'avaluació de riscos, la formació i sensibilització, o la seva inclusió dins del codi ètic i de conducta.

DETECCIÓ	GESTIÓ
Formació, sensibilització i assessorament	Control de segones ocupacions
Declaracions d'interessos	Abstenció de la presa de decisions
Transparència i publicitat	Recusació
Avaluació de riscos	Política de regals
	Control d'interessos postcàrrec

Mesures per a la detecció dels conflictes d'interès

1. **Formació, sensibilització i assessorament als servidors i servidores públiques**, incloent càrrecs electes. Ha de servir per poder identificar els interessos en conflicte, reflexionar respecte les situacions en què es poden donar, conèixer els estàndards de conducta professional i conèixer les eines per gestionar-los.
2. **Declaracions d'interessos**. Formalitzar i ser transparents en la declaració d'interessos personals i patrimonials és l'eina principal per la detecció de conflictes d'interès reals, potencials o aparents. Aquest mecanisme ha de tenir un seguiment actualitzat de la informació per tal que sigui efectiu. La legislació (*Llei 7/1985 Reguladora de les Bases del Règim Local i Reial Decret 2568/1986*) estableix la seva publicació a l'administració local per part dels càrrecs electes, i personal directiu i habilitats nacionals proveïts mitjançant lliure designació. Per la seva banda, les institucions europees requereixen, en la gestió de fons i programes europeus, la signatura del model DACI (Declaració d'Absència de Conflictes d'Interès) per a totes les persones que intervenen als procediments vinculats als citats fons i programes (Annex 4 de l'Ordre HFP/1030/2021).
3. **Transparència i publicitat**. Les mesures en aquest àmbit actuen com una eina més per garantir la imparcialitat i prevenir i detectar els riscos d'existència de conflicte d'interès. El compliment de les mesures de transparència previstes a la Llei 19/2014 és responsabilitat de l'ens local, i a aquestes cal sumar el deure de publicitat dels càrrecs electes locals establerts a la Llei 7/1985 i RD 2568/1986.
4. **Avaluació de riscos**. Els mapes de risc que inclou aquesta Guia incorporen la vessant del conflicte d'interès, tant en la categorització dels propis riscos com en la definició de factors mitigadors i potenciadors. El desenvolupament dels mapes de risc propis constitueix doncs una eina més de prevenció en aquest àmbit.

Mesures per a gestionar els conflictes d'interès reals

1. **Control de segones ocupacions i altres fonts d'ingressos**. Aquest element està àmpliament desenvolupat a l'ordenament jurídic, principalment mitjançant el règim d'incompatibilitats. La normativa en determina la prohibició, la limitació o l'autorització.
2. **Abstenció de la presa de decisions**. Davant de situacions de conflicte d'interès real, l'eina que ens ajuda a gestionar-los és l'abstenció. L'abstenció és l'última barrera de protecció en els casos en què es produeix una situació de discrepància entre interessos personals i deure professional, i on apartar la persona del procés decisorí és l'única mesura que permet preservar la imparcialitat de la decisió. Aquesta és una mesura que cal adoptar en el moment en què es detecti un conflicte d'interès real d'un càrrec o servidor públic. S'estableixen motius d'abstenció a l'article 23 de la Llei 40/2014 de Règim Jurídic del Sector Públic, que remet a la Llei de Bases de Règim Local.

3. **Recusació.** En cas d'incompliment del deure d'abstenció, la normativa preveu el mecanisme de la recusació, que s'articula com el dret de les persones interessades a demanar l'apartament de la persona recusada. Queda recollit a l'article 24 de la citada Llei 40/2014.
4. **Política de regals.** La política de regals ha de determinar quines obligacions tenen els servidors i servidores públics i quin procediment han de seguir en cas de rebre oferiments. La normativa de transparència i el propi TREBEP fan referència a aquest àmbit però, en tot cas, cal que la política de regals quedi recollida de manera concreta i detallada al Codi ètic i de conducta de l'organització, o mitjançant una disposició normativa.
5. **Control d'interessos postcàrrec.** El control d'interessos postcàrrec fa referència a prohibir o limitar les activitats postcàrrec per tal de preservar la imparcialitat dels càrrecs electes i servidors públics. A l'administració local, la legislació té efecte sobre els càrrecs electes i personal directiu.

9 Mecanismes de detecció d'incompliments

El sistema d'integritat ha de preveure no només mecanismes de prevenció sinó també eines que permetin detectar incompliments o irregularitats, tot desencadenant accions oportunes en l'àmbit de la persecució i correcció del frau, i realimentant els mecanismes preventius per a seguir consolidant la cultura d'integritat a l'organització.

En aquest capítol es descriuen dos mecanismes de detecció principals:

- > Les banderes vermelles, que responen a indicadors d'alerta ràpida.
- > El canal de denúncies, que permet la recepció de comunicacions de possibles irregularitats o incompliments del sistema. A l'apartat 9.2 se'n descriu l'aplicació tenint en compte el model que preveu la Directiva 2019/1937 relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió, i que té efecte directe a partir del 18 de desembre de 2021.

9.1 Indicadors d'alerta ràpida: banderes vermelles

El seguiment de banderes vermelles és una **eina de detecció de senyals d'alarma, pistes o indicis de possibles situacions de frau**. La materialització d'una bandera vermella no implica l'existència de frau, i molts dels indicadors, per si sols, no son en absolut conclouents respecte a una possible situació de frau, però en tot cas permeten generar alertes que poden ajudar a identificar una àrea, àmbit o activitat que necessita una atenció afegida per descartar o confirmar una situació de frau potencial.

Les banderes vermelles son un sistema d'indicadors emprat principalment en la gestió dels fons europeus, i per tant estan molt centrades en l'àmbit de la contractació pública. Partint de la legislació europea i documentació de les institucions europees, es relacionen a continuació les banderes vermelles més utilitzades, classificades d'acord amb el que estableix el Ministeri d'Hisenda.

Banderes vermelles de situacions compatibles amb frau



Plecs esbiaixats a favor d'un licitador



Licitacions col·lusòries



Conflicte d'interessos



Manipulació d'ofertes



Fraccionament de la despesa

Plecs esbiaixats a favor d'un licitador:

- > Presentació d'una única oferta o número anormalment baix de proposicions optant a una licitació.
- > Extraordinària similitud entre plecs rectors del procediment i productes o serveis del contractista guanyador.
- > Queixes d'altres licitadors.
- > Plecs amb prescripcions més restrictives o més generals que les aprovades en procediments previs similars.
- > Plecs amb clàusules inusuals o poc raonables.
- > El poder adjudicador defineix un producte d'una marca concreta enlloc d'un producte genèric.

Licitacions col·lusòries

- > L'oferta guanyadora és massa alta en comparació amb els costos previstos, amb les llistes de preus públics, amb obres o serveis similars o mitjos de la indústria, o amb preus de referència del mercat.
- > Tots els licitadors ofereixen preus alts de manera reiterada.
- > Els preus de les ofertes baixen bruscamment quan nous licitadors participen en el procediment.
- > Els adjudicataris es reparteixen/tornen per regió, tipus de treball o tipus d'obra o servei.
- > L'adjudicatari subcontracta els licitadors perdedors.
- > Patrons d'oferta inusuals (per exemple, les ofertes tenen percentatges extraordinaris de rebaixa, l'oferta guanyadora està just per sota del llindar de preus acceptables, s'ofereix exactament el pressupost del contracte, els preus de les ofertes són massa alts, massa pròxims, massa diferents, números rodons, incomplets, etc.)

Conflicte d'interessos:

- > Favoritisme inexplicable o inusual d'un contractista o venedor en particular.
- > Acceptació contínua de preus alts i treball de baixa qualitat.
- > Una persona treballadora encarregada de contractació no presenta declaració de conflicte d'interessos o ho fa de forma incompleta.
- > Una persona treballadora encarregada de contractació declina un ascens a una posició que deixa de tenir relació amb adquisicions.
- > Una persona treballadora encarregada de contractació sembla tenir negocis pel seu compte.
- > Socialització entre una persona treballadora encarregada de contractació i un proveïdor de serveis o productes.
- > Augment inexplicable o sobtat de la riquesa o nivell de vida de la persona responsable de contractar en un ens públic.

Manipulació de les ofertes presentades

- > Queixes dels licitadors.
- > Manca de control i procediments inadequats de licitació.
- > Indicis de canvis a les ofertes després de la seva recepció.
- > Ofertes excloses per errors.
- > Un licitador és descartat per raons dubtoses.
- > El procediment no es declara desert ni es torna a convocar malgrat haver rebut menys ofertes que el nombre mínim requerit.

Fraccionament de la despesa

- > S'aprecien dues o més adquisicions amb un objecte similar efectuades a un adjudicatari idèntic per sota dels límits admesos per la utilització de procediments d'adjudicació directa o dels llindars de publicitat, o que exigirien procediments amb majors garanties de concurrència.
- > Separació injustificada de les compres, per exemple, contractes separats per mà d'obra i materials, estan ambdós per sota dels llindars de la licitació oberta.
- > Compres seqüencials just per sota dels llindars d'obligació de publicitat de les licitacions.

Seguiment de les banderes vermelles i detecció de riscos sistèmics o puntuals

A banda de ser un seguit d'indicadors que ens permetin aixecar una alerta en el moment que puguem detectar-ne la seva manifestació, és convenient realitzar una revisió anual, o cada dos anys, dels indicadors.

El seguiment de les banderes vermelles es pot realitzar per l'òrgan receptor de les comunicacions del canal de denúncies, o per un grup generat ad hoc, com ara un possible grup d'avaluació de riscos.

Per una banda, es pot realitzar una **revisió dels diferents indicadors i veure si algun d'ells presenta una incidència** recurrent i desperta una alarma o si, per contra, no s'ha produït cap circumstància que provoqui una alerta. És una revisió que pot acompanyar la dels mapes de risc, a mode de checklist addicional de cobertura.

A més, es pot realitzar un **control addicional consistent en la verificació d'alguns processos i expedients de contractació seleccionats** per l'òrgan o unitat encarregada de revisar les banderes vermelles per la seva importància o recurrència, de manera exhaustiva o bé per mostreig.

Com s'ha descrit, la materialització d'una bandera vermella no té perquè implicar l'existència de frau. Amb tot, **si efectivament es detecta una situació potencialment fraudulenta o de frau consumat, serà necessari que l'organització analitzi si es tracta d'una incidència sistèmica**, (que per tant posa en qüestió els processos i procediments de l'entitat així com els seus mecanismes de detecció de situacions de risc a la integritat), **o bé si es tracta d'una irregularitat o infracció puntual**.

9.2 Canal de denúncies

Malgrat que existeixen canals externs de denúncies com ara l'habilitat per l'Oficina Antifrau de Catalunya, la Directiva 2019/1937 relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió, determina que han de disposar de canal de denúncies totes les entitats jurídiques del sector públic.

Més enllà d'una obligació, la creació d'un canal intern de denúncies per part de l'ens local és un pas important en la constitució del sistema d'integritat. És una mesura que articula un mecanisme de detecció de possibles irregularitats per part de servidors/es públics, i que pot, així mateix, obrir-se a la ciutadania i a tercers. En aquest sentit, contribueix a legitimar i reforçar la confiança en el sistema i garantir-ne la seva efectivitat des del punt de vista de la detecció, persecució i correcció del frau i la corrupció.

Sense necessàriament descartar la possibilitat d'habilitar canals de comunicació verbals i/o escrits, la tendència és habilitar canals telemàtics que compleixin un seguit de garanties, tot possibilitant l'ús d'altres canals com el presencial o el telefònic, si la persona alertadora així ho prefereix.

El procediment per a posar en funcionament el canal de denúncies consta dels següents passos, no necessàriament seqüencials:



Elaboració i aprovació de les normes reguladores del canal d'acord als requisits procedimentals respecte l'exercici de la potestat normativa per part de les administracions, continguts a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.



Inclusió en el Registre d'Activitats de Tractament de dades personals el tractament de les dades dut a terme pel que fa a la gestió del canal, d'acord a l'article 30 del Reglament 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades.



Desenvolupament de l'aplicació informàtica

L'eina de canal de denúncies ha de permetre posar en coneixement de l'ens les conductes desenvolupades en el seu sí del mateix que siguin **susceptibles de ser contràries a dret, als principis ètics i a les regles de conductes de la Corporació**, garantint la confidencialitat, l'anonimat (si així ho prefereix la persona alertadora) i la protecció davant qualsevol càstig o represàlia.

D'altra banda, el canal ha de permetre una **comunicació bidireccional**, entre la persona alertadora i l'òrgan gestor del canal, així com permetre adjuntar qualsevol tipus de document, imatge, vídeo, etc., per tal de poder descriure les circumstàncies de la conducta alertada. Així mateix, ha de permetre a la persona alertadora realitzar el seguiment de l'estat de tramitació de la seva comunicació.

La creació del canal, tal i com preveu la Directiva al seu article 8.1, ha d'anar acompanyada d'una "prèvia consulta amb els interlocutors socials i d'acord amb ells quan així ho estableixi el dret nacional"⁷. Així doncs, caldrà establir mecanismes amb la part social per tal de consultar la implantació del canal de denúncies i, en el cas que així es desplegui a l'estat, arribar a un acord.

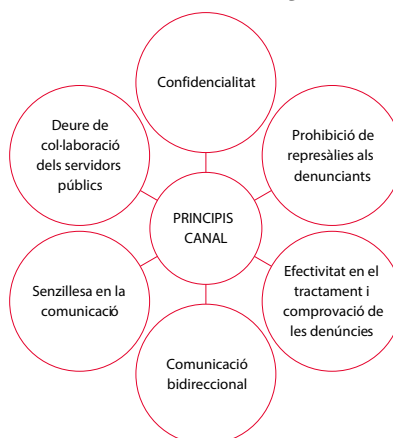
El **funcionament del canal** parteix de la definició dels següents aspectes clau, que cal reflectir en la normativa que el reguli:

Objectius i principis generals del canal	Règim jurídic	Àmbit d'aplicació	
		Objectiu	Subjectiu
Drets i obligacions de la persona que presenta la comunicació i de la persona a la qual s'atribueix la conducta comunicada	Requisits i forma de presentació de les comunicacions o denúncies	Òrgan gestor del canal	
Gestió de les comunicacions o denúncies			Accés a la informació, publicitat i confidencialitat
Admissió	Comprovació	Recomanacions	

Objectius i principis generals del canal

L'objectiu del canal és **afavorir el coneixement de possibles situacions d'irregularitat** a l'organització que, d'una altra manera, podrien restar silenciades, doncs garanteix la confidencialitat del procés i protegeix a la persona que posa en coneixement els fets. Joga un paper clau, per tant, en la **descoberta i prevenció d'infraccions i irregularitats**. La informació que es recull mitjançant el canal, a més, permet **l'activació i reforç dels mecanismes previstos al sistema d'integritat**, i pot posar en alerta respecte situacions que els òrgans de control no hagin detectat. En aquest sentit, el canal de denúncies també ha de ser una eina que permeti, a partir de les alertes recollides, **millorar i clarificar**, si escau, **el sistema d'integritat de les organitzacions i, concretament, el codi ètic i de conducta**.

Els **principis orientadors** del canal han de ser:



⁷ Article 8.1, Directiva UE 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió

Règim jurídic

L'ens local ha de definir i aprovar la **normativa reguladora** del canal de denúncies, així com establir altra normativa aplicable amb caràcter supletori, en el seu cas.

La regulació del canal de denúncies, en tot cas haurà de respectar i donar compliment a la Directiva 2019/1937 relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió.

La Directiva 2019/1937 estableix unes **bases mínimes** que haurà d'incloure's en la regulació interna de tots els Estats membres en matèria de **protecció de les persones alertadores**, tal i com veiem en el considerant 104: "La present Directiva estableix normes mínimes i ha de ser possible per als Estats membres introduir o mantenir disposicions que siguin més favorables". En concret, els Estats membres han de:

- > Assegurar que tota forma de **represàlia** de les persones alertadores estigui **prohibida**;
- > **Vetllar perquè les entitats jurídiques**, tant en el **sector públic** com **privat**, introdueixin **canals interns de denúncia** per a assegurar la **confidencialitat** de la identitat de les persones alertadores⁸.
- > Designar a les autoritats competents responsables de la denúncia externa i del seguiment.

Àmbit d'aplicació

Cal definir, per una banda, l'àmbit subjectiu del canal, és a dir quines persones poden realitzar comunicacions. En aquest sentit, si bé la Directiva 2019/1937 ceneix la capacitat de denúncia al propi àmbit laboral i a les persones físiques, el cert és que amb caràcter general, el canals s'obren a **qualsevol persona**.

D'altra banda, cal acotar l'àmbit objectiu del canal, tot definint els òrgans i entitats a que es poden referir les comunicacions:

- > Ajuntament
- > Entitats municipals, com organismes autònoms o entitats públiques empresarials municipals.
- > Societats i entitats que contractin amb l'ajuntament (caldrà que així ho disposi el contracte corresponent)
- > Receptors de subvencions (ho disposin el conveni o les bases reguladores, i sempre en relació a conductes fetes en el marc de l'actuació subvencionada per l'ajuntament.
- > Resta d'organismes, entitats i societats on sigui present l'ajuntament (caldrà que aquests s'adhereixin voluntàriament al Canal).

8 En el sector privat aquesta obligació ve determinada pel nombre d'empleats de l'entitat, 50 o més, o les activitats que duu a terme (Article 8.3 i 8.4). En el sector públic, l'obligació s'imposa a totes les entitats jurídiques del sector públic, tot i que els estats membres poden eximir de l'obligació determinats municipis i entitats (amb població inferior a 10.000 habitants o menys de 50 treballadors/es); els estats membres també podran preveure que diversos municipis comparteixin canals de denúncia interns o que aquests canals siguin gestionats per autoritats municipals conjuntes (8.9)

Drets i obligacions de la persona que presenta la comunicació i de la persona a la qual s'atribueix la conducta comunicada

És important identificar els drets i deures de les persones que presenten les comunicacions i de la persona a qui s'atribueix la conducta que es comunica.

<p>La persona alertadora té dret a:</p> <p>No rebre cap tipus de represàlia, discriminació, ni qualsevol altra conseqüència professional o personal o efecte negatiu per raó de la comunicació formulada.</p> <p>Que es comprovin els fets o omissions comunicats.</p> <p>La garantia d'anonimat i confidencialitat.</p> <p>La persona alertadora té l'obligació de:</p> <p>Proporcionar tota la informació i documentació de què disposi sobre el fet que es comunica.</p> <p>Abstenir-se d'endegar comunicacions efectuades amb mala fe o abús de dret.</p>	<p>La persona a la qual s'atribueix la conducta té dret a:</p> <p>La màxima reserva en les tasques d'investigació i gestió del cas.</p> <p>Ser informada de la comunicació presentada, llevat que motivadament i d'acord amb el principi de proporcionalitat, l'òrgan gestor consideri que cal mantenir el secret en benefici de la investigació.</p> <p>Que no es formuli cap recomanació ni conclusió que, de manera directa o indirecta, continguin referències nominals mentre no hagin tingut oportunitat real de conèixer els fets comunicats i de deixar constància del seu parer.</p> <p>Que no s'informi ningú, ni es cedeixin les dades mentre la comprovació dels fets no faci palesa la versemblança dels fets comunicats.</p> <p>La persona a la qual s'atribueix la conducta té l'obligació de:</p> <p>Col·laborar en la comprovació dels fets.</p>
---	---

En tot cas, i des del punt de vista de les obligacions de la persona alertadora, cal evitar l'establiment de requeriments formals estrictes en la comunicació que puguin desincentivar l'alerta, i, malgrat la persona denunciant que ho fa de mala fe no queda protegida, s'ha de partir de la suposició de bona fe i de la creença raonable en la certesa dels fets denunciats, per la qual cosa cal ser extremadament restrictiu a l'hora d'imposar obligacions a la persona alertadora.

Requisits i forma de presentació de les comunicacions o denúncies

Cal explicitar els requisits de les comunicacions o denúncies, per tal de garantir la seva posterior admissió. En relació a això, és convenient identificar i comunicar de manera clara què es pot vehicular a través del canal de denúncies i què no, per tal d'evitar que hi entrin altres qüestions, com queixes i suggeriments. En tot cas, és necessari establir el procés de derivació cap a altres canals en cas que entrin qüestions que no són objecte del canal de denúncies.

D'altra banda, la Directiva 2019/1937 estableix que els canals de denúncia han de permetre que es denunciï per escrit o verbalment, o d'ambdues maneres; la denúncia verbal ha de ser possible per via telefònica o altres sistemes de missatgeria de veu i, si ho sol·licita prèviament la persona alertadora, per mitjà d'una reunió presencial dins d'un termini raonable. No obstant, és recomanable **establir un mitjà telemàtic** que faciliti les comunicacions.

Òrgan gestor del canal

Cal definir l'òrgan gestor del canal de denúncies, que haurà de ser plenament **objectiu, transparent i imparcial** en els processos de recerca i resolució de les denúncies que es formulin. Cal doncs conferir a aquest òrgan un **estatus singular** quant a **autonomia funcional** per tal de garantir el desenvolupament de les seves funcions amb **independència**.

L'òrgan gestor pot estar conformat per **persones de dins de l'organització**, o bé per **tercers**, tal i com estableix la Directiva 2019/1937 en el seu article 8.5, sempre que ofereixin **garanties** adequades de respecte de la **independència**, la **confidencialitat**, la **protecció de dades** i el **secret**. Aquests tercers, i segons la Directiva, poden ser proveïdors de plataformes de denúncia externa, assessors externs, auditors, representants sindicals o representants dels treballadors.

D'altra banda, és important que l'òrgan tingui **coneixements a nivell jurídic** i **conegui l'organització municipal**.

Vegem a continuació la composició dels òrgans de gestió de canals de denúncia ja implantats en quatre ajuntaments a tall de mostra de tres opcions organitzatives diferents:

- > **Ajuntament de Barcelona:** L'òrgan gestor de la Bústia ètica i de bon govern és la Direcció de Serveis d'Anàlisi, adscrita a la Direcció per a la Transparència i les Bones Pràctiques de la Gerència de Recursos. Les Normes reguladores li confereixen el seu estatus singular establint que en l'exercici de les funcions relatives a la Bústia ètica i de bon govern, actua amb independència funcional sense que pugui estar sotmesa a ordres jeràrquiques que en condicionin l'actuació, especialment pel que fa al manteniment de la confidencialitat de les dades personals que tracti. D'altra banda, s'estableix que els integrants de la Direcció de Serveis d'Anàlisi i les persones que estiguin adscrites a tasques de comprovació han de tenir la condició de funcionari/ària de carrera per exercir les funcions vinculades a la gestió de la bústia.
- > **Ajuntaments de Terrassa i de Lleida:** Correspon a la Sindicatura Municipal de Greuges rebre i gestionar les comunicacions que es rebin a la Bústia Ètica. D'igual manera que en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, a l'Ajuntament de Terrassa les Normes reguladores de la Bústia determinen que en l'exercici de les funcions relatives a la Bústia Ètica, la Sindicatura Municipal de Greuges actuarà amb independència funcional sense que pugui estar sotmesa a ordres jeràrquiques que en condicionin l'actuació, especialment pel que fa al manteniment de la confidencialitat de les dades personals que tracti. Les persones adscrites a la Sindicatura que tinguin assignades tasques vinculades a la gestió de la Bústia Ètica han de tenir la condició de funcionari/ària de carrera.
- > **Ajuntament de Manresa:** L'òrgan gestor de la bústia ètica és la Comissió de seguiment del codi de conducta de l'Ajuntament de Manresa, integrada per electes de l'equip de govern i l'oposició, tècnics responsables d'organització i recursos humans, i dels serveis jurídics municipals, i el secretari/a de l'ajuntament.

És recomanable que l'òrgan de gestió del canal tingui independència respecte de l'organització i no tingui una participació política directa per tal que quedi al marge de les dinàmiques polítiques i de funcionament intern de l'ens. Al [Capítol 12](#) s'aborden aquestes qüestions amb major profunditat.

Gestió de les comunicacions o denúncies

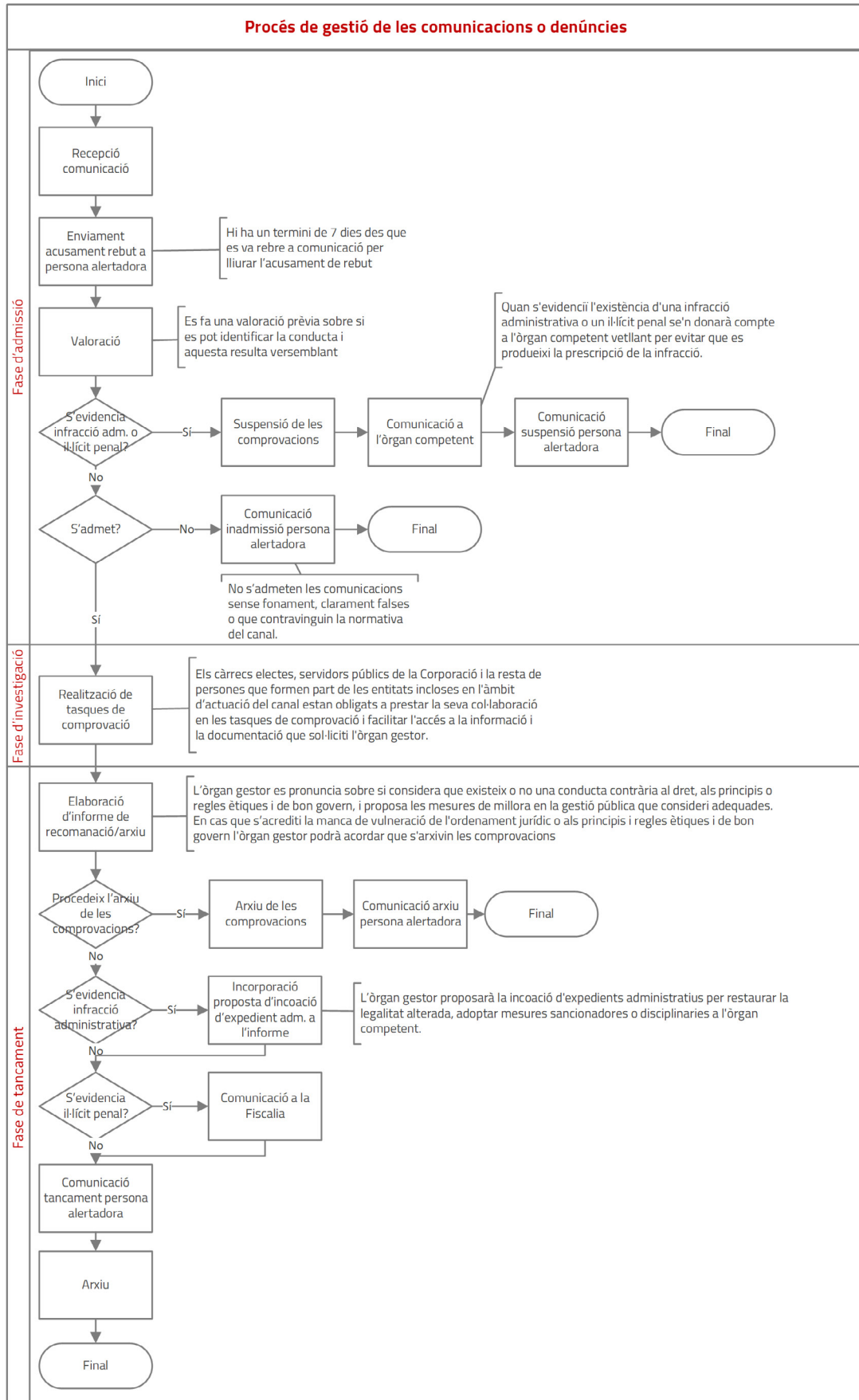
L'aspecte procedimental que garanteixi el bon funcionament del canal de denúncies és clau per a assegurar-ne l'efectivitat. Així doncs, cal establir procediments interns adequats per a la recepció i el seguiment de denúncies.

La Directiva 2019/1937 estableix una sèries de requisits procedimentals, entre els que trobem:

- > S'ha de portar un registre de les denúncies rebudes, en relació amb el qual s'han de complir els requisits de confidencialitat a què s'ha fet referència.
- > La necessitat d'emetre un justificant de recepció de la denúncia al denunciant en un termini de set dies a partir de la recepció.
- > La designació d'una persona o departament imparcial que sigui competent per a seguir les denúncies, que podrà ser la mateixa persona o departament que rep les denúncies i que mantindrà la comunicació amb el denunciant i, en cas necessari, sol·licitarà a aquest informació addicional i li donarà resposta.

- > Un termini raonable per a donar resposta, que no serà superior a **tres mesos** a partir del justificant de recepció o, si no es va remetre un justificant de recepció al denunciador, a tres mesos a partir del venciment del termini de set dies després si es fes la denúncia.

Es plasma a continuació el procés de gestió de comunicacions des de l'entrada al seu tancament.



El procés indicat, resultat de les experiències observades i l'anàlisi de la normativa, pretén plasmar un **procés de partida** i per tant no presenta una gran concreció. En aquest sentit, cal que cada ajuntament l'expliciti clarament d'acord a la seva organització.

D'altra banda, si bé en algun dels punts del procés es fa referència a la possible incoació d'expedient administratiu de restauració de la legalitat, sancionador o disciplinari, convé entendre'ls com a processos separats. Així doncs, si de les comprovacions realitzades per part de l'òrgan gestor del canal s'observa la possible existència d'una infracció administrativa, d'igual manera que si advertís un il·lícit penal, proposarà la incoació de l'expedient que pertorqui a l'òrgan competent, i s'iniciarà el procés d'acord al seu curs habitual.

Cal tenir present que les recomanacions resultants de les comprovacions realitzades per part de l'òrgan gestor **no són susceptibles de recurs**, atès que no suposen una declaració definitiva de l'existència de responsabilitat ni de vulneració de l'ordenament jurídic, sinó que **pretenen millorar la gestió i l'efectivitat del codi ètic i de les regles de conducta**. En tot cas, quan la recomanació incorpori una **proposta d'incoació d'un expedient sancionador o disciplinari**, les tasques de comprovació i la decisió adoptada poden tenir els efectes i la consideració d'**expedient d'informació reservada**.

Accés a la informació, publicitat i confidencialitat

Per últim, cal incidir en la necessitat de publicar en el Portal de Transparència o similar, les conductes admeses i investigades, així com les mesures proposades, tot respectant la confidencialitat i protecció de dades de caràcter personal. En aquest sentit, és suficient amb la publicació d'un recull sintètic dels incompliments detectats per període i mesures aplicades, ometent dades personals i altres que permetin identificar les persones implicades.

Igualment, caldrà garantir el dret d'accés a la informació, respectant d'igual manera la confidencialitat i garantint la protecció de dades de caràcter personal.

10 Riscos externs i grups d'interès

El col·lectiu de càrrecs electes, així com els directius, es troba entre els que més es poden trobar confrontats amb situacions de risc en un ens local. En aquest capítol es desenvolupen uns riscos, els externs, en què els càrrecs electes i personal directiu hi tenen una exposició més sovintejada que la resta de servidors i servidores públiques.

L'ordenament jurídic, a través de la Llei de Transparència 19/2014, defineix els grups d'interès com a **persones físiques o jurídiques de caràcter privat** que fan actuacions de **participació activa** en polítiques públiques o en processos de **presa de decisions** amb la finalitat d'**influir en l'orientació d'aquestes polítiques** en defensa d'un **interès propi o de tercers, o d'un interès general**.

Convé destacar que si bé la Llei de de Transparència establí inicialment l'obligatorietat dels ens locals, i resta d'organismes públics de constituir un **registre de grups d'interès**, el Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer crea un **registre interadministratiu d'abast territorial català** substituïnt l'obligació dels ens locals de crear-ne un de propi, basant-se en criteris d'eficiència de recursos, deguda la dificultat d'implantació de Registres amb base local i optant així doncs per un model de **gestió centralitzada** de registre a mans de la Generalitat. D'aquesta manera, s'opta per crear un registre únic per a les administracions catalanes, la Generalitat i ens locals, per bé que, per respecte a l'autonomia local, s'habilita a les administracions locals per crear-ne un de propi, si ho volen, amb la garantia del reconeixement recíproc d'actuacions, del principi d'inscripció única i de la interconnexió i la interoperabilitat registral.

El Registre de grups d'interès es constitueix amb la **finalitat de controlar i difondre les actuacions dels grups d'interès**, especialment de les reunions i audiències tingudes amb autoritats, càrrecs públics, membres electes o diputats, i de les comunicacions, els informes i altres contribucions amb relació a les matèries tractades⁹. Així doncs, s'estableix com a principi de bon govern, la **transparència de les activitats oficials**, dels actes i decisions relacionats amb la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats i de llur agenda oficial, als efectes de publicitat del Registre de grups d'interès¹⁰.

En aquest sentit, el principi d'actuació relatiu a la transparència de les activitats oficials, dels actes i decisions relacionats amb els assumptes públics que tenen encomanats els alts càrrecs i de llur agenda oficial¹¹, s'ha d'aplicar i recollir en els **codis de conducta**.

Els riscos externs són aquells que emanen de la **relació dels estaments municipals que tenen capacitat de decisió** sobre recursos públics, amb **agents externs** que intenten o poden intentar exercir una **influència** sobre el procés de **presa de decisió** en funció d'un **interès propi**. Els agents externs **poden estar registrats com a grups d'interès, o no**.

En el marc del projecte de definició d'una metodologia per a la implantació de plans integritat es van identificar els **agents externs**, els **àmbits d'interès** d'aquests i les **pautes que poden orientar la conducta dels servidors públics** en relació als riscos externs.

Vegem a continuació els **agents externs** que representen un interès particular o col·lectiu identificats:

9 Article 49.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

10 Article 55.1.c de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

11 Article 55.3 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Agents externs

Associacions empresarials, empreses i comerciants

Associacions i entitats de famílies d'alumnes, veïnals, culturals, esportives, etc.

Sindicats

Proveïdors de serveis, subministraments...

Organitzacions d'economia social i solidària

Grans empreses

Persones a títol personal (veí/ïna, representant d'algun sector econòmic o social, etc.)

I, seguidament, els principals àmbits d'interès que poden tenir els agents:

Principals àmbits d'interès

Context de presa de decisions d'envergadura a nivell municipal (per exemple, internalització o externalització d'un servei)

Gestió urbanística, modificació del planejament

Subvencions i accés a ajuts públics (peticions, compromisos)

Licitació de grans serveis municipals

Prelació en la tramitació dels expedients

Obsequis i regals (simbòlics, significatius, àpats...)

11 Mesures de gestió contingent del risc

L'absència total de risc no existeix. És per això que aquest Capítol inclou les **mesures de gestió contingents a seguir en cas que es materialitzi un risc a la integritat a l'organització** per tal de minimitzar-ne els efectes negatius per a l'ens local i els servidors i servidores públics. L'enfocament contingent, així doncs, preveu un **protocol d'actuació** enfront de conductes irregulars o il·lícites que materialitzin un risc, que pot o no estar recollit al mapa de riscos, amb l'objectiu de reduir-ne les conseqüències.

El coneixement de la possible materialització d'un risc a la integritat o d'una conducta irregular o il·lícita pot venir per múltiples vies, internes o externes, com poden ser el canal de denúncies, alertes internes, detecció de banderes vermelles, controls interns, xarxes socials, mitjans de comunicació, etc.

Segui quina sigui la via d'entrada, a continuació es planteja un protocol d'actuacions contingents davant de casos de possible conducta irregular o il·lícita:

1. Davant d'una sospita o comunicació per qualsevol mitjà d'una possible irregularitat, l'òrgan amb les funcions d'estudiar comunicacions i donar curs a les investigacions (d'ara en endavant "l'òrgan") comprovarà els fets mitjançant les **tasques d'investigació** que siguin procedents.
2. Amb la informació recopilada, l'òrgan haurà de concloure **si efectivament la irregularitat s'ha produït**, o no.
3. Si s'arriba a la conclusió que s'ha produït, **l'òrgan notificarà la circumstància** a les figures de control intern amb la finalitat que n'estiguin informades.
4. **Se suspendrà el procediment sota investigació**, en cas que estigui en curs.
5. En els casos que així ho requereixin, **es denunciaran els fets a Fiscalia** i als tribunals competents perquè iniciïn les actuacions pertinents, i evitar així que es produeixi la prescripció de la infracció.
6. Si es tracta d'una situació de frau en la gestió de fons procedents de finançament comunitari com Next Generation o d'altres, caldrà **informar a punts externs de lluita contra el frau** com el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) o l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraude (OLAF).
7. Les figures de control intern i els serveis jurídics de l'organització **mobilitzaran els recursos municipals per realitzar la investigació**, que ha de portar, si s'escau, a incoar un expedient administratiu per restaurar la legalitat alterada, adoptar mesures sancionadores o disciplinàries. En cas de frau econòmic, l'expedient haurà d'encaminar-se a recuperar els imports indegudament percebuts per part dels seus beneficiaris i la seva corresponent acció penal.
8. **La persecució de la irregularitat detectada es donarà a conèixer internament** a l'organització a través dels diversos canals de comunicació disponibles, i amb el grau de detall adequat a les circumstàncies, per tal de dissuadir altres possibles situacions irregulars.
9. La detecció de la irregularitat requereix que l'òrgan avaluï si es tracta d'una incidència que es pot **qualificar com a sistemàtica o com a puntual**. En aquest sentit, si es disposa d'un mapa de riscos de l'àmbit investigat, caldrà revisar l'avaluació del risc realitzada, les accions mitigadores del risc aprovades en el seu moment, i prendre decisions per implantar o modificar els sistemes de gestió del risc.
10. En cas que es consideri que la irregularitat pot ser sistemàtica, es posaran en marxa accions addicionals:
 - a. **Revisió de la totalitat dels expedients inclosos en l'operació investigada** i/o de naturalesa anàloga, per tal de detectar punts de fuga o llacunes del sistema de prevenció, control i detecció del risc que hagin de ser esmenats i millorats.

- b. Comunicació a les unitats o òrgans del sistema** que hauran d'executar les mesures necessàries a adoptar per esmenar la debilitat detectada per tal d'evitar que es pugui repetir la situació.
- c. Revisió del sistema d'integritat i el seu engranatge, i els control interns** per establir els mecanismes oportuns que puguin detectar les incidències identificades de manera preventiva.

12 L'organització del Sistema d'Integritat

En el procés de desplegament d'un sistema d'integritat municipal, **aprovar un Codi ètic i de conducta i, eventualment, posar en marxa un canal de denúncies, i una bústia ètica, és només la primera fita** del trajecte. Un sistema d'integritat reuneix diferents components que van més enllà d'aquests dos elements, ja sigui des del punt de vista estratègic o instrumental. La major part d'aquests elements són imprescindibles per a poder desplegar un **model que ofereixi garanties, i alhora estigui a l'alçada de les expectatives** que aquest procés genera, tant dins de l'organització com en la ciutadania.

La construcció d'un sistema d'integritat, per tant, requereix la **dedicació de recursos** econòmics i humans, a més de tecnològics. També la **previsió de solucions organitzatives** que permetin vehicular les diverses responsabilitats i tasques necessàries per a desplegar els diferents components que conformen el sistema d'integritat municipal.

A continuació es revisen alguns dels models organitzatius més comuns, implantats per part d'ens locals per a la posada en marxa i gestió del seu propi sistema d'integritat. Aquesta revisió ha de permetre identificar avantatges i inconvenients dels diferents models, i en aquest sentit, no s'han de llegir com una proposta sinó com un recull de la situació actual que permet:

- > Establir les diferents funcions que cal garantir en un sistema d'integritat.
- > Efectuar una proposta pròpia i ad hoc d'arquitectura organitzativa vinculada a la gestió del sistema d'integritat.

Repàs dels models organitzatius habituals: avantatges i inconvenients

Els ens locals consultats on s'ha implantat sistemes d'integritat, s'han dotat de diferents estructures orgàniques de compliment i de seguiment i garantia del Codi ètic, sovint en un format col·legiat, que s'exposen a continuació.

En aquest recull de propostes organitzatives, no n'hi ha dues d'iguals, i cadascuna presenta punts forts, però també inconvenients que cal tenir en compte.

L'anàlisi d'uns i altres serveix, en tot cas, per a constatar la diversitat de funcions associades a la gestió del sistema d'integritat, i poder efectuar una proposta organitzativa concreta, que es presenta més endavant.

Heterogeneïtat en la composició i orientació de l'òrgan de garantia i control del Codi ètic, models vigents, i implicacions pràctiques

Composició	Models vigents	Possibles implicacions pràctiques dels models
Unipersonal o col·legiat	Trobem òrgans que son unipersonals (habitualment recauen en un extern), d'altres que son col·legiats, i també hi ha casos que distribueixen les funcions de garantia entre un òrgan unipersonal (generalment extern a l'organització) i un altre de col·legiat (habitualment intern) que es complementen entre si.	Malgrat que a priori no sembla que el fet de fer recaure l'òrgan de garantia en una única persona (comissionada) o en un òrgan col·legiat (comissió) hagi de tenir implicacions per a l'operativa, a la pràctica els òrgans col·legiats proporcionen una major diversitat de perspectives (ètica i valors, jurídica...) en els processos deliberatius, i faciliten la mobilització de recursos de l'organització per a l'anàlisi de situacions de risc. Alguns municipis amb Sindicatura local li assignen funcions vinculades a l'òrgan de garantia, per la proximitat amb les funcions de defensa dels drets de la ciutadania i supervisió de l'administració municipal que ostenten. Ara bé, en aquests casos, i per tal de garantir el principi d'efectivitat en la comprovació de denúncies, sembla interessant que el Síndic/a pugui recolzar-se en alguna estructura interna de la corporació amb competències en l'àmbit jurídic.
Intern o extern a la corporació	Hi ha casos que preveuen la participació d'actors externs a la corporació (persones expertes en matèria jurídica o d'ètica i valors, ciutadania, representants d'entitats socials, etc.), i d'altres que únicament contemplen la participació de figures vinculades a l'organització municipal.	La presència d'actors externs s'assumeix que aporta més garanties d'independència a l'òrgan, tot i que en models d'integritat en fase incipient, la profusió d'actors externs (i en general, una composició molt nombrosa de la Comissió quan aquesta és col·legiada) pot desembocar en la inoperància del propi òrgan. En els primers estadis de construcció del sistema d'integritat, pot ser recomanable limitar la participació externa a persones amb expertesa en el camp / Sindicatura local si n'hi ha, i obrir la participació a representants del teixit municipal per a fases de més maduresa del sistema i dels actors que l'impulsen.
Perfils que l'integren	Trobem òrgans exclusivament formats per càrrecs polítics (govern i oposició), i d'altres únicament formats per llocs de naturalesa tècnica. Hi ha també casos on l'òrgan col·legiat és heterogeni en la seva composició, i integra llocs amb responsabilitat polítiques i tècniques (amb o sense comandament).	Per tal de preservar el principi d'objectivitat, imparcialitat, independència i assegurar la no instrumentalització del sistema, és altament recomanable que la composició dels òrgans de garantia no sigui de naturalesa política. D'altra banda, la composició exclusivament tècnica de l'òrgan pot comprometre'n la independència i imparcialitat respecte als casos en què s'hagi de pronunciar.

Orientació / missió	<p>S'atribueix a l'òrgan la gestió dels processos de garantia i control: recepció i investigació d'alertes de vulneració de la integritat, seguiment del grau de compliment del Codi ètic, etc.</p> <p>Trobem també òrgans que incorporen d'altres funcions com les de difusió i sensibilització interna dels valors i principis que conformen el model d'integritat.</p>	<p>No és recomanable encomanar en un únic ens totes les funcions necessàries per a construir i fer evolucionar un model d'integritat municipal. El motiu és que no es requereixen les mateixes competències i habilitats per a detectar i conduir de manera efectiva una investigació interna d'alertes i denúncies, que per a sensibilitzar l'organització sobre els valors i l'ètica professional a l'administració pública.</p> <p>Separar aquestes funcions ajuda a situar el sistema d'integritat no només com un mecanisme de garantia i control, sinó també com un instrument per a la millora contínua de la governança municipal.</p>
----------------------------	---	--

Anàlisi de les funcions vinculades al sistema d'integritat i consideracions organitzatives

Prèviament a plantejar una solució organitzativa que permeti superar els inconvenients o els desavantatges dels models analitzats, sembla oportú establir el **tipus de funcions** que requereix el desplegament d'una política d'integritat a nivell municipal, i diferenciar-les segons la seva **naturalesa i les habilitats i competències** que requereixen.

Malgrat que el principi d'autonomia municipal i la diversa casuística organitzativa a les corporacions municipals no permet fixar solucions tancades, sí que és possible partir d'una identificació dels principals blocs de funcions a les quals cal donar algun tipus de cobertura organitzativa en el desplegament del marc d'integritat institucional.

En base al treball de camp efectuat, es poden distingir **5 grans conjunts de funcions i responsabilitats** que sustenten el marc d'integritat d'un ajuntament:



Definir i liderar el desplegament de la política i el model d'integritat municipal



Impulsar la construcció, seguiment i millora contínua del marc d'integritat



Resoldre consultes, dubtes i dilemes d'interpretació del Codi Ètic i orientar conductes d'acord amb el model d'integritat vigent (bústia ètica)



Rebre i estudiar comunicacions al canal de denúncies i donar curs a investigacions



Difondre els valors d'ètica pública i sensibilitzar i fer difusió de la cultura de la integritat a l'organització



Definir i liderar el desplegament de la política i el model d'integritat municipal

En aquest àmbit és on es prenen decisions estratègiques sobre l'impuls i posada en marxa de la política d'integritat i el model que la desplega; s'elaboren les grans línies de funcionament del sistema; es forgen consensos i acords en relació amb la seva posada en marxa i millora contínua; es validen i s'aproven canvis i propostes per al seu desenvolupament; i s'aprova i es fa seguiment del pla d'integritat municipal, en base a un retiment de comp-tes periòdic sobre la bona salut del propi sistema d'integritat, i del govern i l'administració municipal.

És evident que el protagonisme en l'exercici d'aquestes funcions recau necessàriament en els càrrecs electes, preferentment en un sentit ampli i no exclusivament centrat en l'equip de govern, en la mesura que aquesta ha de ser una aposta de consens i una política amb continuïtat, independentment de la correlació de forces en cada mandat.

En segona instància, ha d'implicar la capa directiva de l'ajuntament, sigui quina sigui la seva conformació, que n'ha d'assumir el lideratge envers el conjunt de l'ens local. En aquest sentit, és necessari que la capa política i la capa de gestió treballin juntes i alineades per a garantir la robustesa del sistema d'integritat.



Impulsar la construcció, seguiment i millora continua del marc d'integritat a l'organització.

Dins d'aquest conjunt de funcions s'hi ubiquen les d'aterrar les línies del model aprovat políticament a l'estructura organitzativa i de fluxos de treball de la corporació; planificar, fer seguiment i avaluar el desplegament del sistema d'integritat; i identificar i proposar necessitats i millores per al bon funcionament del sistema en el seu conjunt, i dels diferents components que l'integren (fer seguiment de l'aplicació del Codi ètic, proposar-hi modificacions, revisar els aspectes organitzatius i procedimentals vinculats al sistema, fer efectiu el retiment de comptes al nivell polític, etc.).

Per desenvolupar aquestes funcions cal una conjunció de perfils diversos, que habitualment s'integren en un òrgan de tipus col·legiat. Es requereix un bon coneixement de l'ètica i el marc de principis i valors a l'administració pública, així com del Codi ètic aprovat a l'organització, i dels mecanismes que conformen el marc d'integritat. A més, és necessari incorporar-hi la perspectiva de la implantació del model d'integritat als àmbits de competència i processos municipals, conèixer quines son les àrees de risc i vulnerabilitat de l'organització, tenir capacitat per mobilitzar recursos i fer propostes de millora i aconseguir que aquestes s'implementin.

El desplegament i la millora contínua del marc d'integritat (i, en particular, del propi Codi ètic, els processos de gestió de les denúncies pel canal de denúncies, i el seguiment del pla d'integritat), fan recomanable, en la mesura del possible, la incorporació d'una visió distanciada tant de les dinàmiques ordinàries de l'ajuntament, com dels poders i contrapoders a nivell polític i directiu. Si és factible, es tracta d'assegurar un contrapunt a la visió interna / endògena, que amplii les garanties d'independència, objectivitat i imparcialitat en l'exercici d'aquestes funcions. Aquesta aportació port ser coberta mitjançant la incorporació a l'òrgan col·legiat de figures externes de prestigi en l'àmbit de la integritat, i/o bé per la figura de la Sindicatura local, si existeix.

D'altra banda, és necessari fer residir en alguna unitat orgànica municipal (ja sigui propera a l'àmbit d'alcaldia, gerència, organització, planificació estratègica, dades obertes, bon govern, transparència...) l'impuls tècnic, la coordinació i l'execució dels acords preses per l'ens local. Per tant, cal dotar alguna estructura o unitat tècnica (unipersonal o no) orientada a planificar, impulsar i fer seguiment del desplegament del sistema en un pla operatiu.



Orientar consultes, dubtes i resoldre dilemes en relació i amb la interpretació i aplicació del Codi Ètic.

El conjunt de funcions i responsabilitats que s'integren en aquesta línia poden ser en part similars a algunes de les que comporta la gestió del canal ètic, però en tot cas no son plenament coincidents. S'orienten a actuar preventivament per evitar possibles incompliments; fixar criteris interpretatius en l'aplicació del Codi ètic; i respondre a consultes internes que modelin conductes d'acord al codi ètic en l'exercici de les tasques professionals.

Cal que la gestió de consultes segueixi un canal diferent del canal de denúncies: no necessàriament anònim, menys garantista i més proper i accessible a les persones que formen part de l'organització.

La resposta als dubtes i consultes d'aplicació del Codi Ètic requereix un conjunt de coneixements i competències que poden tenir una doble vessant: ètico-filosòfica, i riscos penals. En aquest sentit, per a desenvolupar aquestes funcions és interessant poder combinar una perspectiva sobre l'ètica i els valors en l'administració amb un coneixement en profunditat del dret públic, i de la gestió pública municipal.



Gestionar el canal de denúncies, rebre i estudiar comunicacions i donar curs a les investigacions oportunes.

En aquest bloc de funcions s'hi situen les que s'identifiquen en la descripció de les funcions de l'òrgan gestor del canal de denúncies. A més de garantir els principis d'independència, imparcialitat i confidencialitat, en la gestió de la bústia cal assegurar també el principi d'efectivitat en el tractament i comprovació de denúncies.

D'una banda, això significa que cal garantir que aquest òrgan disposa de capacitat jurídica per a conduir processos d'investigació amb tot el que pugui derivar-se'n.

D'altra banda, la triangulació entre aquests principis no és fàcil d'aconseguir: garantir la màxima independència i objectivitat pot fer recomanable situar aquestes funcions en un punt extern a l'organització municipal, però això pot comprometre l'efectivitat en la comprovació de denúncies, i a més és una opció que no es troba a l'abast de totes les organitzacions. A la inversa, radicar-les en una unitat interna (serveis jurídics o la secretaria municipal, amb funcions d'oficina de *compliance*) per assegurar la col·laboració i l'esclariment d'alertes, pot posar en risc la seva independència respecte als subjectes que estan obligats pel Codi ètic.

Com a solució mixta es pot plantejar una relació de col·laboració entre perfils externs (per exemple la Sindicatura local) i interns, per tal de mantenir un bon equilibri entre eficàcia i independència, quan això sigui possible; o bé, en el cas de corporacions de dimensió reduïda, buscar fórmules per a mancomunar aquesta funció en un òrgan local supramunicipal.



Difondre els valors d'ètica pública i sensibilitzar i fer difusió de la cultura de la integritat a l'organització.

En aquest darrer bloc s'hi situa la difusió del marc d'integritat, les accions que pretenen provocar canvis en la cultura organitzativa, la sensibilització i la formació interna, i l'impuls d'accions que busquen impregnar els processos de gestió i desenvolupament de persones dels valors i principis del Codi ètic.

Hi ha diverses experiències que fan recaure aquestes funcions en algun tipus d'estructura col·legiada i transversal, que tant pot coincidir amb alguna solució organitzativa funcional ja implantada a l'ajuntament (un model de referents d'àrea, per exemple) com originar una xarxa col·laborativa paral·lela a l'organigrama municipal i formada per persones que es presenten voluntàries per participar en aquesta missió.

Segui quina sigui la solució organitzativa, s'ha d'assegurar una elevada capacitat organitzativa, un bon coneixement i proximitat a tots els departaments i serveis municipals, i l'ajuntament ha de capacitar, legitimar i empoderar aquesta xarxa d'agents pel canvi, per a que duguin a dur a terme aquesta tasca sensibilitzadora i formativa.

Proposta organitzativa per al desplegament del sistema d'integritat

En base a l'anàlisi de les solucions organitzatives existents, amb els seus avantatges i desavantatges, i partint de l'establiment de blocs de funcions vinculades al sistema d'integritat, es planteja a continuació un model d'arquitectura organitzativa d'integritat que dona resposta a les necessitats funcionals descrites, i alhora deixa un marge d'adaptació per a que cada ens ajusti la proposta a la seva idiosincràsia.

Aquest model es desplega en dues propostes, amb diferent grau de sofisticació, que permeten donar recorregut i maduració al sistema d'integritat, i acomodar diferents realitats pel què fa a la grandària i complexitat organitzativa:

Proposta 1: model bàsic

Solució organitzativa	Funcions que desenvolupa
<p>Comissió Informativa Especial en matèria d'Integritat i Transparència a la qual s'atribueixen funcions d'estudi, informe i consulta en l'àmbit de la integritat pública i el seu desplegament. Es recomanable plantejar una presidència rotatòria entre govern i oposició, o fins i tot una presidència estable del primer partit de l'oposició com a garantia d'estabilitat del model.</p>	
<p>Comissió Ètica o Comissió de garantia del Codi Ètic. Formada per figures internes a l'organització, ja siguin directives i/o tècniques, que han d'aportar una visió transversal sobre possibles àmbits de risc a la integritat, capacitat directiva, i capacitat tècnica. Actua amb caràcter preventiu, fa seguiment del desplegament i funcionament del sistema d'integritat, atén i resol dubtes en relació amb l'aplicació del Codi Ètic i ret comptes a la Comissió Informativa Especial, i a través de l'elaboració d'una Memòria anual.</p> <p>En la mesura de les possibilitats, es pot valorar la participació d'algun extern/a (perfil acadèmic o Síndic/a local).</p>	  
<p>Lloc de treball amb funcions de planificació, impuls i seguiment del desplegament del pla d'integritat.</p>	
<p>Òrgan de gestió del canal intern de denúncies. Actua com a unitat de "compliance" tot gestionant el canal d'alertes i denúncies amb la màxima confidencialitat, i buscant la rapidesa en la resposta a les persones alertadores. Recau, per tant, en un equip intern, petit i professionalitzat, amb altes competències en l'àmbit jurídic.</p> <p>És possible fer recaure en la figura del Síndic/a local la recepció de denúncies si el canal té les màximes garanties de confidencialitat, però cal que aquesta figura tingui un referent intern a l'organització a qui derivar les alertes i en qui recau la (co-)investigació dels fets.</p>	

Proposta 2: model complex

Solució organitzativa	Funcions que desenvolupa
<p>Comissió Informativa Especial en matèria d'Integritat i Transparència a la qual s'atribueixen funcions d'estudi, informe i consulta en l'àmbit de la integritat pública i el seu desplegament. Es recomanable plantejar una presidència rotatòria entre govern i oposició, o fins i tot una presidència estable del primer partit de l'oposició com a garantia d'estabilitat del model.</p>	
<p>Comissió executiva formada per la capa directiva de l'organització, que dona trasllat de les directrius polítiques de desplegament del model a l'estructura de gestió de l'ens local.</p>	
<p>Comissió Ètica o Comissió de garantia del Codi Ètic. Formada per figures internes a l'organització, ja siguin directives i/o tècniques, que han d'aportar visió transversal sobre els possibles àmbits de risc a la integritat, capacitat directiva, i capacitat tècnica. Actua amb caràcter preventiu, fa seguiment del desplegament i funcionament del sistema d'integritat, atén i resol dubtes en relació amb l'aplicació del Codi Ètic i ret comptes a la Comissió Executiva, i a través de l'elaboració d'una Memòria anual.</p> <p>En la mesura de les possibilitats, es pot valorar la participació d'algun extern/a (perfil acadèmic o Síndic/a local).</p>	 
<p>Estructura tècnica (formada per un únic lloc de treball o una petita unitat, segons el cas) de planificació, impuls i seguiment del desplegament del pla d'integritat.</p>	
<p>Òrgan de gestió del canal intern de denúncies. Actua com a unitat de "compliance" tot gestionant el canal d>alertes i denúncies amb la màxima confidencialitat, i buscant la rapidesa en la resposta a les persones alertadores. Recau, per tant, en un equip intern, petit i professionalitzat, amb altes competències en l'àmbit jurídic.</p> <p>És possible fer recaure en la figura del Síndic/a local la recepció de denúncies si el canal té les màximes garanties de confidencialitat, però cal que aquesta figura tingui un referent intern a l'organització a qui derivar les alertes i en qui recau la (co-) investigació dels fets.</p>	
<p>Estructura o xarxa transversal i amb capilaritat a tota l'organització, que pot estar integrada en l'organigrama o constituir-se al marge de l'estructura orgànica, que executi l'encàrrec de fer difusió i sensibilització al voltant del sistema d'integritat institucional.</p>	

Annex 1 · Catàleg de riscos per àmbits

Es relacionen a continuació el llistat de riscos per àmbits, que són la base de l'eina d'avaluació del risc que acompanya aquesta Guia.

Contractació

Fase	Risc per a la integritat
Inici	Impulsar i/o preparar contractes innecessaris, que no responen a una necessitat real, sobredimensionats o d'execució poc factible
Inici	No complir amb el deure d'abstenció quan s'intervingui en els procediments de contractació per part de les autoritats i personal de l'administració quan aquests tinguin un interès personal, vincle matrimonial o parentesc, amistat o enemistat, entre altres motius establerts per llei.
Inici	Preparar contractes, el disseny o procediment dels quals limiti indegudament la concurrència o la lliure competència
Inici	Filtrar informació privilegiada a determinats operadors econòmics que els permetrà preparar-se millor o amb més temps per a la licitació del contracte
Inici	Atorgar tracte de favor a determinats licitadors amb l'establiment de les prescripcions tècniques, criteris de solvència (econòmica o tècnica i d'equip) i/o criteris d'adjudicació (criteris de valoració, biaixos continguts en les fórmules de puntuació dels criteris de valoració automàtica)
Inici	Ús indegut de les consultes preliminars de mercat
Inici	Determinar un preu base de licitació no ajustat al mercat
Inici	Limitar la concurrència per manca de transparència
Inici	Limitar la concurrència mitjançant l'ús inadequat del procediment negociat sense publicitat
Inici	Limitar l'accés a la informació contractual necessària per preparar les ofertes
Inici	Adjudicar directament a un operador prescindint dels procediments de contractació
Licitació i adjudicació	No detectar pràctiques anticompetitives o col·lusòries
Licitació i adjudicació	No respondre de forma adient a pràctiques anticompetitives o col·lusòries detectades
Licitació i adjudicació	Vulnerar el secret de les propostes, no preservar la confidencialitat de les ofertes o alterar les ofertes amb posterioritat a la seva presentació
Licitació i adjudicació	Crear dèficits o asimetries en la informació facilitada
Licitació i adjudicació	Admetre o excloure les ofertes presentades pels operadors de forma indeguda o esbiaixada

Licitació i adjudicació	Valorar de forma irregular, esbiaixada i sense transparència les ofertes rebudes.
Licitació i adjudicació	Adjudicar o formalitzar els contractes irregularment o esquivant els procediments de contractació per afavorir un determinat licitador o mantenir determinat contracte
Licitació i adjudicació	Substituir irregularment la tramitació d'expedients de contractació per convenis de col·laboració
Licitació i adjudicació	Adjudicar directament mitjançant l'ús indegut de la contractació menor
Execució	No detectar alteracions de la prestació contractada durant l'execució i obtenir subministraments, serveis o obres diferents dels contractats.
Execució	Reconèixer com a executat o lliurat (mitjançant certificació o qualsevol altra fórmula equivalent de conformitat) quelcom que no es correspon amb la realitat
Execució	Acceptar increments de preus irregulars o injustificats
Execució	Modificar els contractes de forma injustificada o irregular respecte l'objecte del contracte
Execució	Modificar els contractes de forma injustificada o irregular respecte extensió de pròrroques
Execució	Modificar els contractes de forma injustificada o irregular respecte contractes complementaris
Execució	Autoritzar pagaments injustificats o irregulars als proveïdors o contractistes o que no s'ajusten a les condicions estipulades
Execució	No detectar una subrogació irregular de personal per part de l'empresa adjudicatària
Execució	No exigir responsabilitats per incompliments dels contractes o altres irregularitats detectades (tant a l'adjudicatari com, si fos el cas, al servidor públic)

Subvencions

Fase Risc per a la integritat

Concessió	Concedir ajudes o subvencions excloent o modulant l'aplicació de la normativa
Concessió	No complir amb el deure d'abstenció quan s'intervingui en els procediments de subvencions per part de les autoritats i personal de l'Ajuntament quan aquests tinguin un interès personal, vincle matrimonial o parentesc, amistat o enemistat, entre altres motius establerts per llei.
Concessió	Filtrar informació privilegiada a determinades entitats que els permetrà preparar-se millor o amb més temps per a la sol·licitud de subvenció.
Concessió	Concedir ajudes o subvencions sense l'existència d'objectius i efectes clars.
Concessió	Assignar irregularment ajudes o subvencions per conceptes que no són, per la seva naturalesa, competència de l'Ajuntament.
Concessió	Incomplir terminis en el procés de concessió de subvencions i ajudes.
Concessió	Restringir l'accés a les ajudes o subvencions delimitant la seva finalitat o objecte (limitant la concurrència) sense un raonament d'interès social.

Concessió	Substituir irregularment la tramitació d'expedients de contractació per convenis de col·laboració
Concessió	Abusar de la concessió directa per interès públic o social, extralimitant-se respecte dels límits legals
Concessió	No establir criteris objectius per concedir subvencions en concurrència competitiva.
Concessió	Mostrar elevada permissivitat en la modificació de les condicions de la resolució de concessió.
Gestió de la despesa	Permetre elevats percentatges de subcontractació desvirtuant la idoneïtat dels beneficiaris de les ajudes.
Gestió de la despesa	No detectar la fixació de sous excessius amb motiu del finançament amb fons públics de les ajudes.
Gestió de la despesa	Subvencionar percentatges molt elevats dels projectes, sense l'exigència d'un mínim esforç als beneficiaris mitjançant aportacions de recursos propis.
Gestió de la despesa	Finançar l'estructura de l'entitat beneficiària amb càrrec a una subvenció, sense una definició de les actuacions a desenvolupar.
Gestió de la despesa	Admetre concentració recurrent i dependència de les ajudes de cara a la subsistència estructural de la beneficiària al marge de l'objectiu o finalitat concreta que es persegueix amb l'ajuda.
Control de la despesa i de l'activitat	Acceptar despeses no conformes amb el que disposa l'instrument regulador de la subvenció
Control de la despesa i de l'activitat	Acceptar l'aplicació de la subvenció o ajuda a finalitats diferents de les que en van motivar la concessió
Control de la despesa i de l'activitat	No detectar l'aplicació de la subvenció o ajuda a finalitats diferents de les que en van motivar la concessió
Control de la despesa i de l'activitat	Tolerar deficiències en les memòries justificatives de la despesa subvencionada.
Control de la despesa i de l'activitat	Concedir subvencions i ajudes a beneficiaris que disposen d'altres ajudes amb la mateixa finalitat.
Aspectes de caràcter financer	No adequar el pagament subvencions i bestretes al calendari d'execució previst per la persona beneficiària.
Aspectes de caràcter financer	No establir el reintegrament o revocació de subvencions no justificades.
Aspectes de caràcter financer	Mostrar permissivitat amb la morositat de les entitats beneficiàries de les ajudes

Urbanisme

Matèria

Risc per a la integritat

De caràcter comú	Dictar figures de planejament, de gestió urbanística i/o atorgar una llicència amb desviació de poder, és a dir, exercint la potestat administrativa per a una finalitat diferent a la fixada per l'ordenament jurídic.
De caràcter comú	Impulsar la tramitació d'expedients de la mateixa naturalesa donant preferència als mateixos per raons d'interès personal (amistat o enemistat) i no per ordre d'íncocació.
De caràcter comú	Posar per davant els interessos o necessitats personals de l'electe, càrrec de confiança o funcionari/ària, interferint en la feina del personal funcionari en relació amb l'interès públic o del ciutadà/na.
Planejament/Gestió urbanística	Prescindir o ometre tràmits en els procediments establerts per llei en l'elaboració i aprovació del planejament i en la gestió urbanística.
Planejament/Gestió urbanística	No complir amb el deure d'abstenció quan s'intervingui en els procediments d'aprovació del planejament urbanístic i en la gestió urbanística per part de les autoritats i personal de l'Ajuntament quan aquests tinguin un interès personal, vincle matrimonial o parentesc, amistat o enemistat, entre altres motius establerts per llei.
Planejament/Gestió urbanística	Dictar figures de planejament i de gestió urbanística per òrgans manifestament incompetents per raó de la matèria o territori.
Planejament	Aprovar instruments de planejament amb manca de motivació o motivació defectuosa; motivació en relació a les determinacions de caràcter fonamental, entre les quals s'inclouen els objectius i criteris d'ordenació del territori, la justificació del model de desenvolupament escollit, la descripció de l'ordenació proposada, la reclassificació del sòl, entre d'altres.
Planejament	Incloure en els plans urbanístics i les ordenances urbanístiques municipals dispenses de singularitat o concedir per part de les Administracions Públiques dites dispenses al marge dels plans i ordenances.
Planejament	Prescindir d'un nou termini d'informació pública o d'audiència quan s'introdueixin canvis substancials en el pla urbanístic aprovat inicialment i exposat al públic.
Planejament	No sotmetre a avaluació d'impacte ambiental (EIA) una modificació del planejament que pretén donar cobertura a un projecte sotmès a impacte ambiental.
Planejament	Dictar plans urbanístics incoherents amb les determinacions del pla territorial general i dels plans territorials parcials i sectorials o que no facilitin el seu compliment.
Planejament	Aprovar figures de planejament amb arbitrariedad, satisfent expectatives privades i, per tant, no obeint a raons d'utilitat pública o d'interès social.
Planejament	Aprovar instruments d'ordenació urbana sense els informes preceptius.
Planejament	No complir amb la reserva per a habitatge de protecció pública en els plans d'ordenació urbanística municipal i llurs modificacions i revisions.
Planejament	Aprovar modificacions puntuals del planejament urbanístic quan correspongui una revisió del planejament.
Planejament	Incomplir els terminis establerts per a la formulació o tramitació de les figures de planejament urbanístic.

Planejament	No preveure les possibles indemnitzacions per lesions en els drets i béns derivades com a conseqüència de les noves determinacions que puguin contenir el planejament urbanístic que s'aprovi (suspensió de la tramitació de plans urbanístics derivats concrets i de projectes de gestió urbanística i d'urbanització, suspensió de l'atorgament de llicències de parcel·lació de terrenys, d'edificació, reforma, rehabilitació o enderroc de construccions, instal·lacions o ampliació d'activitats o usos concrets i altres autoritzacions municipals connexes).
Planejament	No valorar adequadament les possibles indemnitzacions per lesions en els drets i béns derivades com a conseqüència d'expropiacions.
Planejament	Expropiar terrenys en el marc de l'aprovació d'un pla urbanístic, d'un polígon d'actuació urbanística, d'un projecte d'urbanització, d'un projecte d'actuació específica, d'un projecte de delimitació del sòl pel patrimoni públic per la via de fet, amb existència de greus vicis o defectes en el procediment expropiatori.
Planejament	No disposar dels instruments de planejament urbanístic per a la consulta de la ciutadania en tot moment, no informar del seu contingut i negar la possibilitat d'obtenir còpia.
Planejament	No garantir la consulta presencial i per mitjans telemàtics dels convenis urbanístics que subscriuen les Administracions Públiques i les entitats urbanístiques especials.
Gestió urbanística	Aprovar actes de gestió urbanística que no disposin de recolzament en un instrument de planejament o bé, l'infringeixin.
Gestió urbanística	Demorar-se en la tramitació dels instruments de gestió urbanística.
Gestió urbanística	Incomplir en el sistema d'actuació urbanística per reparcel·lació el repartiment equitatiu dels beneficis i carregues derivats de l'ordenació urbanística, la regularització de la configuració de les finques o situar l'aprofitament en zones aptes per a l'edificació d'acord amb el planejament urbanístic.
Gestió urbanística	Incórrer en un retard temporal significatiu o rellevant en la finalització de les obres d'urbanització sense causa justificada.
Gestió urbanística	No preveure les possibles indemnitzacions pertinents per lesions en els drets i béns en el cas d'alteració de les condicions d'exercici de l'execució de la urbanització, o de les condicions de participació dels propietaris en aquesta, per un canvi de l'ordenació territorial o urbanística o de l'acte o negoci de l'adjudicació de dita activitat, abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament o, transcorreguts aquests, quan l'execució no es duu a terme per causes imputables a l'Administració.
Gestió urbanística	Realitzar convenis de tipus urbanístic que depassin el marc d'aspectes conveniables.
Gestió urbanística	Establir determinacions urbanístiques que resultin en un expedient d'expropiació sense motivacions d'interès públic.
Gestió urbanística	Exercir l'ocupació directa sobre terrenys de titularitat privada afectats pel planejament urbanístic a qualsevol tipus de sistema urbanístic, general o local, que s'ha d'incorporar per cessió obligatòria al domini públic prescindint dels tràmits requerits per llei; per exemple, sense justificar la necessitat d'ocupació, sense observar el principi de publicitat, sense notificar l'ocupació individualment a les persones afectades.
Gestió urbanística	Ocupar terrenys destinats per l'ordenació territorial i urbanística a dotacions públiques, pel període de temps entre l'ocupació d'aquests fins a l'aprovació definitiva de l'instrument pel qual se li adjudiquin al propietari altres de valor equivalent, sense preveure les possibles indemnitzacions pertinents per lesions en els drets i béns.

Gestió urbanística	No exercir l'ocupació directa sobre terrenys de titularitat privada afectats pel planejament urbanístic a qualsevol tipus de sistema urbanístic, general o local, que s'ha d'incorporar per cessió obligatòria al domini públic prescindint dels tràmits requerits per llei, quan és oportú fer-la.
Manteniment d'edificis i via pública	Realitzar obres i actuacions de manteniment no planificades contravenint el principi d'igualtat en la prestació del servei públic.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No declarar l'estat ruïnós d'una construcció o part d'una construcció quan sigui procedent.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Incomplir els terminis establerts per a la resolució sobre una sol·licitud de llicència.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Atorgar una llicència per òrgans manifestament incompetents per raó de la matèria o territori.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Prescindir o ometre tràmits en els procediments establerts per llei en la intervenció en l'edificació i ús del sòl.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No complir amb el deure d'abstenció quan s'intervingui en els procediments d'ús del sòl per part de les autoritats i personal de l'Ajuntament quan aquests tinguin un interès personal, vincle matrimonial o parentesc, amistat o enemistat, entre altres motius establerts per llei.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Concedir una llicència vulnerant el planejament urbanístic aplicable i/o resta de normativa vigent.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Concedir una llicència d'obres, ordre d'execució i resta d'actes administratius de naturalesa urbanística en relació als terrenys que el planejament urbanístic destina al sistema urbanístic d'espais lliures públics o al sistema viari, o classifica o ha de classificar com a sòl no urbanitzable, que infringeixi les determinacions de la llei, dels plans urbanístics o de les ordenances urbanístiques municipals.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No preveure indemnitzacions per lesions en els drets i béns derivades de l'establiment de vinculacions o limitacions singulars que excedeixin dels deures legalment establerts respecte de construccions i edificacions, o comportin una restricció de l'edificabilitat o de l'ús que no sigui susceptible de distribució equitativa.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Modificar o extingir l'eficàcia dels títols administratius habilitants d'obres i activitats, determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística, sense preveure les possibles indemnitzacions pertinents per lesions en els drets i béns.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No resoldre un procediment de protecció de la legalitat urbanística en termini des de la incoació de l'expedient de protecció de la legalitat urbanística vulnerada.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No promoure l'acció de restauració de la realitat física alterada i de l'ordre jurídic vulnerat.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No promoure l'acció de sanció.

Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Incomplir l'obligació de realitzar inspeccions amb l'objectiu de controlar les actuacions il·legals realitzades per particulars.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No resoldre de manera expressa l'atorgament o la denegació d'una llicència.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Dictar actes administratius d'intervenció amb infracció de l'ordenació de les zones verdes o espais lliures previstos en els instruments d'ordenació urbanística.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	Anul·lar una llicència, demorar injustificadament el seu atorgament o denegar-la improcedentment.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No dur a terme la funció inspectora respecte els deures que tenen les persones propietàries de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions en l'ús, conservació i rehabilitació d'aquests establerts per llei, per la legislació aplicable en matèria del sòl i per la legislació sectorial.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No imposar mesures d'execució forçosa consistents en multes coercitives per al restabliment de la legalitat.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No imposar mesures d'execució forçosa consistents en execució subsidiària per al restabliment de la legalitat.
Control de l'edificació i disciplina urbanística i d'activitats	No atendre les inspeccions realitzades per treballadors públics o les denúncies urbanístiques o d'activitats efectuades per particulars.

Gestió pressupostària i patrimonial

Matèria

Risc per a la integritat

Integritat i seguretat del sistema de gestió econòmica	No aplicar els controls adequats sobre els accessos als sistemes d'informació de gestió pressupostària, econòmica i patrimonial, posant en risc la seguretat i integritat de la informació que contenen
Integritat i seguretat del sistema de gestió econòmica	No aplicar una supervisió adequada de les funcions de comptabilitat, recaptació i control
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Incórrer en una programació pressupostària deficient o amb mancances, que es pot reflectir en una recurrent aprovació dels pressupostos fora de termini o la pròrroga continuada del pressupost
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Incórrer en una pressupostació inadequada de les aplicacions pressupostàries d'ingressos o despeses, amb manca de fonamentació i/o justificació en l'estimació
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Incórrer en incompliments del pressupost, ja sigui per desviacions en l'execució pressupostària com per l'aprovació de modificacions pressupostàries
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Incomplir els objectius d'estabilitat pressupostària

Elaboració, execució i tancament pressupostari	Incomplir els plans econòmico-financers
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Introduir dades no ajustades a la realitat, o esbiaixar informació per tal de quadrar els comptes o obtenir uns resultats determinats
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Fer estimacions inadequades de les provisions per incobrables, que poden portar a romanents negatius per mala previsió dels incobraments, existència d'importos elevats o antiguitat de partides pendents d'aplicació i prescripció de drets pendents de cobrament
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Aprovar i aplicar taxes i preus públics que no disposen d'una anàlisi prèvia de costos
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Aprovar l'aplicació d'exempcions o bonificacions en taxes municipals sense haver dut a terme un estudi de l'impacte de la mesura en el pressupost, per garantir que no es compromet la sostenibilitat dels comptes municipals
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Realitzar modificacions de crèdit sense disposar del finançament adequat o amb una motivació / fonamentació inadequada
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Incórrer en despeses que no compten amb previsió pressupostària ni amb la corresponent autorització ("tenir factures al calaix")
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Celebrar operacions de crèdit sense una avaluació de la situació econòmica present i futura de l'entitat local
Elaboració, execució i tancament pressupostari	Comptabilitzar inadequadament els drets reconeguts pel què fa al moment de la seva meritació, o manca de fonamentació i/o justificació
Gestió de pagaments	Incomplir el període de pagament a proveïdors, amb el consegüent risc d'aplicació del devengament d'interessos de demora per part de l'ens local
Gestió de pagaments	Realitzar sortides de fons sense seguir els procediments establerts
Gestió de pagaments	No controlar la veracitat de les dades de facturació que es faciliten a l'ajuntament per part d'externs (ex. intents de frau en la presentació de factures i números de compte bancari)
Gestió de pagaments	Efectuar pagaments sense contrastar la identitat del beneficiari
Gestió de pagaments	Avançar el pagament de factures a tercers, incomplint la prelación de pagaments
Gestió de pagaments	Incomplir la prelación de tots els pagaments que realitza l'ajuntament
Control de l'execució del pressupost	No dur a terme un seguiment i control de la variació de nòmines i de la seva acreditació, que dificulta ajustar correctament el capítol I de despeses
Control de l'execució del pressupost	No efectuar controls posteriors a la fiscalització prèvia
Control de l'execució del pressupost	No subsanar reparaments (no suspensius) del control intern i/o no seguir les recomanacions de control intern i extern
Control de l'execució del pressupost	Aixecar reparaments suspensius sense una justificació adequada

Control de l'execució del pressupost	No fer un seguiment correcte de les despeses amb finançament afectat
Control entitats instrumentals, d'acords públic-privats i de serveis externalitzats	Tancar els comptes anuals amb absència o deficient consolidació de magnituds dels ens instrumentals
Control entitats instrumentals, d'acords públic-privats i de serveis externalitzats	No tenir el marc comptable adequat a l'activitat de les entitats instrumentals
Control entitats instrumentals, d'acords públic-privats i de serveis externalitzats	Presentar uns comptes amb errades o biaixos en la informació proporcionada per part dels ens instrumentals a l'Ajuntament
Control entitats instrumentals, d'acords públic-privats i de serveis externalitzats	No disposar d'informació pressupostària suficient i transparent, o validada pels responsables, en relació amb la gestió d'un àmbit o entitat instrumental
Control entitats instrumentals, d'acords públic-privats i de serveis externalitzats	Incórrer en escenaris de desequilibri pressupostari d'entitats instrumentals
Control entitats instrumentals, d'acords públic-privats i de serveis externalitzats	No disposar o no aplicar procediments i controls sobre els imports de les factures en el moment de validar-les, en funció de l'estructura de costos i d'imports acordats per contracte
Gestió de caixa	Utilitzar de forma abusiva o intensiva les bestretes de caixa fixa o pagaments a justificar
Gestió de caixa	No dur a terme un registre adequat sobre els fluxos d'entrada i sortida de fons, i/o mantenir uns nivells inadequats de seguretat física del diner en efectiu
Recaptació i gestió tributària	Admetre anul·lacions o devolucions de drets d'ingressos sense garantia del tràmit i/o amb deficient supervisió tècnica
Recaptació i gestió tributària	No mantenir actualitzats els padrons, registres o valors cadastrals (dins dels marges que preveu la norma) en cas de no tenir delegada la recaptació
Recaptació i gestió tributària	No disposar o no aplicar procediments d'inspecció tributària
Recaptació i gestió tributària	No vincular els procediments d'inspecció tributària amb altres mecanismes d'inspecció municipal (especialment d'obres i activitats)
Patrimoni	No disposar d'una correcta identificació, registre i actualització dels actius en l'inventari municipal
Patrimoni	No garantir que les dades del patrimoni estan correctament identificades i qualificades
Patrimoni	Aplicar de forma incorrecta els processos d'alienació o adquisició de patrimoni

Patrimoni	No tenir conciliat l'inventari de béns i drets municipals amb la comptabilitat per tal que les dades econòmiques reflecteixin una imatge fidel del patrimoni de l'ajuntament
Patrimoni	Fer valoracions inadequades de l'immobilitzat en qualsevol acte d'adquisició o alienació de patrimoni
Patrimoni	No garantir la seguretat física de l'immobilitzat
Patrimoni	Permetre, per acció o per omissió, un ús personal, no autoritzat formalment, i sense atendre un criteri d'equitat, d'actius que son de propietat municipal
Patrimoni	No disposar dels recursos, mecanismes, processos o protocols que garanteixin la seguretat i la integritat en l'ús d'actius municipals per part de tercers

Gestió de personal i recursos humans

Matèria	Risc per a la integritat
Selecció i provisió	Limitar o influir en la capacitat d'accés al treball públic incomplint els principis d'igualtat, publicitat, mèrit, i capacitat d'accés al treball públic
Selecció i provisió	No complir amb el deure d'abstenció quan s'intervingui en els procediments de selecció i provisió per part de les autoritats i personal de l'Ajuntament quan aquests tinguin un interès personal, vincle matrimonial o parentesc, amistat o enemistat, entre altres motius establerts per llei.
Selecció i provisió	Perpetuar situacions de provisionalitat en assignació de funcions
Selecció i provisió	Dur a terme processos de selecció poc ortodoxos per cobrir llocs temporals que s'acaben consolidant amb el temps
Selecció i provisió	Incomplir les normes d'abstenció en processos de selecció
Selecció i provisió	Seleccionar perfils inadequats a les necessitats del lloc de treball i la Corporació en general
Selecció i provisió	Seleccionar perfils inadequats (amb l'objectiu d'influir en el procediment) a les necessitats del lloc de treball i la Corporació en general
Selecció i provisió	Filtrar o facilitar informació privilegiada a determinades persones aspirants respecte el procés de selecció
Selecció i provisió	Filtrar o facilitar informació privilegiada a determinades persones aspirants respecte al procediment de selecció abans de la seva publicació
Selecció i provisió	Filtrar o facilitar informació privilegiada a determinades persones aspirants respecte al contingut de les proves i el procediment de selecció
Selecció i provisió	Dur a terme adscripcions per lliure designació sense complir amb la normativa (motivació adequada, justificació de la idoneïtat, etc.)
Selecció i provisió	Dur a terme cessaments de llocs de lliure designació sense respectar la normativa (motivació adequada, acreditació dels elements justificatius, etc.)
Retribucions	Comptar amb un sistema retributiu desequilibrat i amb iniquitats
Retribucions	Aplicar un sistema retributiu desequilibrat i amb iniquitats amb intenció d'afavorir determinades persones o col·lectius
Retribucions	Aplicar increments retributius no previstos a les lleis de pressupostos

Retribucions	Aplicar increments retributius no previstos a les lleis de pressupostos amb intenció d'afavorir determinades persones o col·lectius
Retribucions	Abonar complements de productivitat de quantia fixa i periòdica
Relacions laborals	Presentar vulnerabilitats a ingerències corporatives de l'àmbit polític
Relacions laborals	Presentar vulnerabilitats a reivindicacions i pressions de grups de poder, col·lectius interns, etc.
Organització	Assignar funcions de categoria inferior o superior i/o no realitzar una adequada i clara atribució de funcions
Organització	Atribuir funcions reservades a funcionaris a persones que, en no reunir aquesta condició, no gaudeixen del dret a la inamovibilitat
Organització	No planificar, ordenar ni dimensionar adequadament els recursos humans
Organització	Incomplir la normativa d'incompatibilitats per la via de la no comunicació essent l'activitat compatible
Organització	Incomplir la normativa d'incompatibilitats amb la intencionalitat d'enriquiment propi
Desenvolupament	Comptar amb personal poc qualificat per al desenvolupament de les seves funcions
Desenvolupament	No fer efectiu el dret del personal a la promoció professional
Acompliment	Elevada incidència de situacions de baixa productivitat
Acompliment	No avaluar el rendiment del personal ni l'acompliment de les seves funcions i objectius
Acompliment	No exercir la potestat disciplinària



Amb l'assessorament de:

