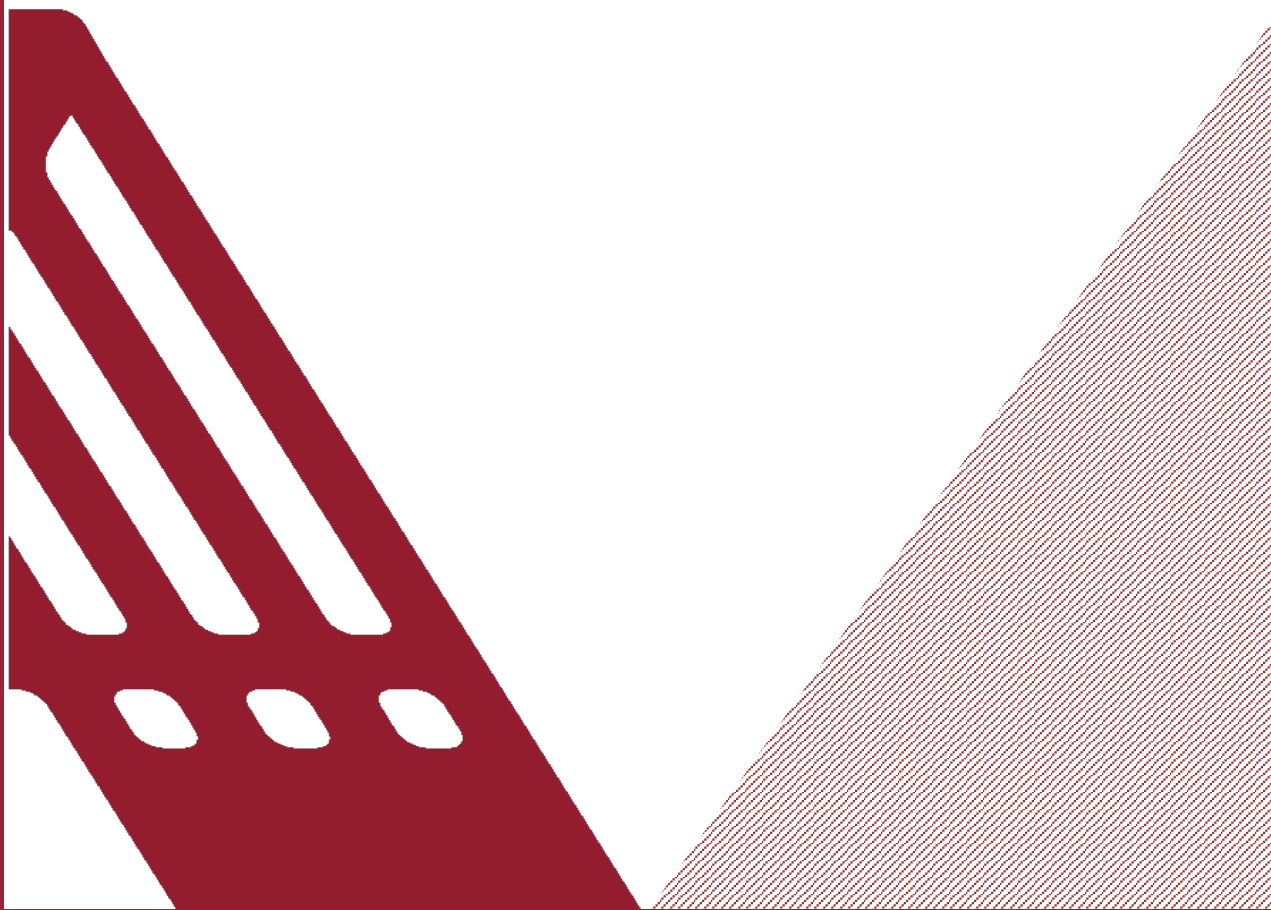


MANUAL AVAF

**El ejercicio del cargo público
con integridad: Antes, durante y
después del proceso electoral.**



Se emite el presente Manual, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el artículo 4.f) de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana consistentes a asesorar y formular propuestas y recomendaciones en materia de integridad, ética pública y prevención de la corrupción en las entidades incluidas en su ámbito de actuación.

València, 25 de mayo de 2023

Documento aprobado por Resolución del director de la AVAF en fecha 25 de mayo de 2023

La versión digital de este documento está accesible en la web: www.antifraucv.es



This work is licensed under the Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License. No se permite el uso comercial de la obra original ni la generación de derivadas. Para ver una copia de esta licencia <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

La Agencia AVAF

Nos encontramos en:
C/ Navellos, 14-3 | 46003 València
96.278.74.50
<https://www.antifraucv.es>

Portal de Transparencia:
<https://www.antifraucv.es/portal-de-transparencia/>

Buzón de Denuncias:
<https://www.antifraucv.es/buzon-de-denuncias-2/>

Servicio de Prevención:
prevencion@antifraucv.es

Departamento de comunicación:
comunicacion@antifraucv.es

Redes sociales:



Tabla de contenidos

1. PREÁMBULO
2. INTEGRIDAD ANTES DEL FIN DEL MANDATO: PREPARANDO EL TRASPASO DE PODERES 2.1. Convocatoria y Acta de la Última Sesión del Pleno del Ayuntamiento. 2.2. Arqueo Extraordinario y Comprobación del Registro de Actividades y bienes y derechos de los miembros salientes. 2.3 Actualización del inventario, por finalización del mandato corporativo. 2.4 Aprobación de Declaración sobre Causa de posible Incompatibilidad y Actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. 2.5 Cese de personal eventual. 2.6 Sobre la necesaria transmisión de información para facilitar la toma de decisiones y la planificación. 2.7 Revisión de los sistemas que inciden en la rendición de cuentas: transparencia, seguridad, etc. 2.8 Especialidades del mandato autonómico.
3. INTEGRIDAD DURANTE EL “PERIODO ELECTORAL”: OPORTUNIDADES Y CAUTELAS 3.1 Programas electorales. 3.2 Financiación electoral. 3.3 Publicidad institucional: Durante el periodo electoral y el mandato representativo. 3.4 Administración ordinaria. 3.5 Especialidades del mandato autonómico.
4. ESPECIAL REFERENCIA AL NUEVO MANDATO: EL EJERCICIO ÍNTEGRO DEL CARGO 4.1 Declaración de Incompatibilidad. Clave para la detección y gestión preventiva de conflictos de intereses. 4.2 Órganos Colegiados: Constitución-Supresión. 4.3 Participación en órganos colegiados. 4.4 Dedicaciones, Retribuciones e Indemnizaciones de Miembros de las Corporaciones Locales.



- 4.5 Grupos Políticos.
 - A.- Constitución de Grupo Político.
 - B.- Abandono de Grupo Político por Concejal/Alcalde.
 - C.- Concesión de Dotaciones a Grupos Políticos.
 - D.- Solicitud de Local o Despacho por Grupos Políticos.
 - E.- Derecho de acceso a la información /Deber de sigilo y reserva.
 - F.- *Ius in officium*.
 - G.- Derecho a participar en comisiones informativas respetando la proporcionalidad del resultado de las elecciones.
 - H.- Legitimación activa para recurrir.
- 4.6 Lobbies, Agendas públicas, obsequios, regalos y otros aspectos de interés.
- 4.7 Responsabilidades.
- 4.8 Especialidades del mandato autonómico.

5. RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

- 5.1. Riesgos comunes.
 - A.- Incompatibilidades y conflicto de Intereses. Puertas giratorias.
 - B.- Transparencia.
 - C.- Planificación.
 - D.- Confusión de funciones.
 - E.- Fugas de información y ciberataques.
 - F.- Enriquecimiento injusto
 - G.- Obsolescencia legal o tecnológica
 - H.- Sobre o infra representación
- 5.2. Riesgos contrarios a la integridad por áreas de práctica.
 - A.- Contratación del sector público.
 - B.- Urbanismo y Patrimonio.
 - C.- Subvenciones.
 - D.- Función Pública.
 - E.- Presupuestario
 - F.- Riesgos específicos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

6. MARCOS DE INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA: HACIA LA BUENA ADMINISTRACIÓN

- 6.1 El Reglamento de Organización y Funcionamiento y los Decretos de Estructura de las Consellerías como oportunidad para implementar una cultura de integridad.
- 6.2 Reglamento de Participación ciudadana.
- 6.3 Cumplimiento de obligaciones legales. Oportunidad para construir su propio Sistema de Integridad.

ANEXO I: MARCO NORMATIVO

ANEXO II: BIBLIOGRAFÍA

ANEXO III: FUENTES DE CONSULTA



01

Preámbulo

«Ningún legado es tan rico como la honestidad».
(William Shakespeare)

«Lo ideal es que la integridad se traiga de casa pero ¿qué ocurre cuando no es así? ».
(Anónimo)

El presente Manual se emite en un momento crucial para las políticas públicas, su gestión y control. Un momento de grandes retos y oportunidades para que, con independencia de quién gane las elecciones (autonómicas y locales) en los próximos días, lo haga tomando consciencia de la necesidad de incorporar la cultura de la integridad pública en el día a día de su institución.

La misión de servicio público de cualquier entidad pública es proteger los intereses generales en el ámbito de sus respectivas competencias, en representación de la ciudadanía que previamente otorgó su confianza al efecto con su voto.

Desde la AVAF estamos convencidos de que el único camino posible para proteger los intereses generales es comprometerse con la integridad pública, entendida como la adhesión a valores éticos comunes, principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados. Compromiso que va a exigir, como veremos, un ejercicio íntegro del cargo que posibilite la toma de decisiones responsable y que, en definitiva, se sustente en los principios de buena administración previstos en el



artículo 103 CE y desarrollados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia, eficiencia, entre otros).

La efectiva aplicación de la cultura de la integridad institucional es un reto y una magnífica oportunidad de hacer bien las cosas, pero es que, además, en los últimos tiempos, se ha “positivado” en distintas leyes y normas (internacionales, europeas, estatales y autonómicas), **traduciéndose en un conjunto de obligaciones que ya contempla nuestro ordenamiento jurídico y que, por ende, hay que cumplir** (algunas de ellas en unos plazos muy breves).

En el ámbito internacional, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Nueva York, 31/10/2003), que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico al haber sido ratificada por el Estado español (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006), empuja a los Estados a la adopción de medidas de prevención, detección y lucha contra el fraude, la corrupción, y a promover la integridad. Buena parte de esas medidas, en nuestra Comunitat Valenciana, se agruparon en la creación de esta AVAF. Por su parte, la OCDE, en su Manual sobre Integridad Pública (julio, 2020), propone la necesidad de apoyar un sistema de integridad de cada entidad que adopte medidas adecuadas para la identificación, prevención y corrección de los principales riesgos contrarios la misma.

En el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, establece el mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR), incorporando sendas medidas obligatorias para proteger el presupuesto de la Unión, en particular, las vinculadas al ciclo antifraude. Por primera vez en España, dichas exigencias europeas para ser receptor de fondos procedentes de su presupuesto incorporaron al ordenamiento interno a través de la Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 234, de 30 de septiembre). Estamos siendo testigos de la creciente aprobación de Planes de Medidas Antifraude (PMA) por parte de todas las entidades decisoras, ejecutoras e incluso meras beneficiarias de fondos vinculados al PRTR, ya que sin PMA no podrán cobrar las ayudas europeas. La verdadera trascendencia del PMA reside en que cada entidad debe incorporar a su ámbito interno de gestión y control el *“Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés”*, garantizando y declarando que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos se han utilizado de acuerdo con las normas



aplicables, en particular, en lo que se refiere a la *prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses*.

Sin embargo, queremos significar desde este contexto introductorio que el ámbito objetivo de los Planes de Medidas Antifraude se circunscribe a proteger los fondos europeos (y no los de otras Administraciones como los propios de cada entidad) y sólo frente a eventuales infracciones penales, dejando desprotegidas a sus entidades frente al elenco de posibles irregularidades de todo orden derivadas de riesgos contrarios a la integridad pública. De ahí que, desde esta AVAF, llevemos mucho tiempo recomendando que sean más ambiciosos y el PMA sea tan sólo el primer paso para elaborar su propio Plan de Integridad, que proteja todo tipo de fondos públicos frente a cualquier clase de irregularidad administrativa.

La propia Comisión Europea ha calificado como buenas prácticas de fomento de la integridad las que está llevando a cabo esta AVAF. Así lo significa en su “Manual de Buenas Prácticas en la Lucha contra la Corrupción” de 15 de febrero de 2023.

En el ámbito estatal, el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024) del Ministerio de Política Territorial y Función Pública¹, está orientado a la construcción de un *sistema de Integridad pública*, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía, ampliando la regulación ya existente en materia de deberes éticos de las personas empleadas públicas, la normativa de transparencia y buen gobierno, la de incompatibilidades, las obligaciones que normativa de contratos del sector público impone a los órganos de contratación en materia de conflictos de interés; las nuevas obligaciones en materia de planificación y dirección por objetivos; la normativa de control y auditoría, etc. Pero, sin ningún género de dudas, la integridad encuentra su positivación estatal en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que ha incorporado al ordenamiento interno español la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. La finalidad de la norma es la de proteger frente a represalias a las personas que en un contexto laboral o profesional detecten infracciones penales o administrativas graves o muy graves y las comuniquen mediante los mecanismos regulados en la misma. Pero lo es también el fortalecimiento de la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y el

¹ IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobiernoabierto/planes-accion.html



fomento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público.

Por su parte el BOE (Boletín Oficial del Estado) ha publicado más de una veintena de normas y estrategias que, en cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, constituyen reformas estructurales gracias a la necesidad coyuntural de cumplir sus hitos y objetivos para percibir los desembolsos de los fondos UE en materias tan relevantes como vivienda, empleo, pensiones, ciberseguridad, residuos, educación, ciencia, etc. Destacamos, a título ilustrativo de la positivación de obligaciones en materia de integridad, la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 que, resultando vinculante para todas las administraciones territoriales, contempla sendos objetivos y actuaciones para prevenir y combatir la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública.

Tanta importancia está adquiriendo la necesidad de integrar la integridad en la gestión pública que, recientemente, se ha aprobado el “Sistema de Integridad de la Administración General del Estado” (aprobado el 7 de marzo de 2023 por la Comisión coordinadora de las Inspecciones Generales de Servicios de los departamentos ministeriales).

De igual modo, **en el ámbito de nuestra Comunitat Valenciana**, contamos con una sólida arquitectura legal que positiviza la integridad pública: creación de esta Agencia Valenciana Antifraude; regulación de los lobbies; de los conflictos de interés; transparencia, buen gobierno; sistemas preventivos de alerta temprana, etc. Pero destaca la nueva Ley de Transparencia y Buen Gobierno² que en su Título III (Buen gobierno e Integridad Pública) obliga a todas las entidades valencianas a contar con: códigos éticos y de conducta y establece que, de manera complementaria a su adopción, *“se fomentará la elaboración y aprobación de planes de prevención de riesgos para la integridad a partir del autodiagnóstico e identificación de los riesgos de mayor relevancia en la organización”*; la construcción un sistema de integridad institucional (códigos éticos, mecanismos de difusión, información, formación, sensibilización, vías para formular y resolver dilemas éticos, y sistema de seguimiento, revisión y mejora del sistema); desarrollo del plan de gobierno; y planificación de los servicios públicos en el sector público valenciano.

² Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (DOGV de 22/04/2022).



En efecto, practicar la cultura de la integridad pública a todos los niveles jerárquicos de la organización (“from the top to the bottom”) permitirá que cada decisión y cada gestión estén alineadas con el interés general, y no con los intereses particulares de quien toma la decisión, la informa en el ejercicio de sus funciones o pretende influir en ella en su propio beneficio. No hacerlo desembocará con frecuencia en un conflicto de interés que, sin los marcos de integridad apropiados, podría derivar en una irregularidad constitutiva de fraude, corrupción o infracción del ordenamiento jurídico, sin olvidar las eventuales responsabilidades en que se hubiera incurrido por parte de las personas servidoras públicas. No en vano, una administración pública o ente del sector público instrumental que mire hacia otro lado y no dé cumplimiento a las obligaciones vinculadas con la integridad pública estará abriendo las puertas a prácticas contrarias a los principios de buena administración, tales como: el abuso de la figura del enriquecimiento injusto como justificación para realizar encargos de prestaciones al margen de la legalidad, la gestión “por sobresalto”, esto es sin planificación de la actividad pública; la falta de transparencia y otras tantas que abordaremos en el apartado de riesgos de este Manual.

De ahí la extraordinaria importancia de activar la implementación de los marcos de integridad en el seno de cada entidad pública. El nuevo mandato es una oportunidad para ello, y así proteger a su institución frente a cualquier tipo de irregularidades (tanto penales como administrativos y de otros órdenes) que, derivadas de prácticas contrarias al interés general, amenacen todo tipo de fondos públicos. Como veremos, los marcos de integridad agrupan medidas y mecanismos que les permitirán prevenir y detectar el fraude, la corrupción o los conflictos de interés, entre otros, permitiéndoles minimizar los efectos de su contingencia (minorar la gravedad de su impacto sobre la consecución de sus objetivos) e impulsar planes de mejora en cada organización. Desde noviembre de 2021, esta Agencia Valenciana Antifraude les propone que elaboren su propio plan de integridad pública que compile los distintos marcos de integridad legalmente exigibles, tomando consciencia del cambio de paradigma que ello conlleva en las políticas públicas y su gestión destinando al efecto cuantos recursos (económicos, humanos y tecnológicos) sean necesarios para su efectiva puesta en práctica.

Por todo ello, el presente Manual analizará los aspectos esenciales que permitan a quiénes participen en los procesos de toma de decisión de las entidades públicas valencianas, sean del gobierno o de la oposición, dar un paso firme hacia la buena administración activando sus propios marcos de integridad. El documento se estructura en los siguientes apartados, poniendo el acento a partir del tercero de ellos, esto es, en cómo llevar a cabo un ejercicio



íntegro del cargo que permita la consecución de los intereses generales de cada entidad: *i)* integridad antes del fin del mandato y la preparación del traspaso de poderes; *ii)* claves y cautelas para procurar la integridad durante el proceso electoral; *iii)* especial referencia al nuevo mandato: el ejercicio íntegro del cargo; *iv)* riesgos contrarios a la integridad (comunes a todo proceso decisorio y específicos de cada área de práctica); *v)* marcos de integridad en la gestión pública: hacia la buena administración; *vi)* varios Anexos que referencian el marco normativo, bibliografía y fuentes de consulta.

Desde la AVAF deseamos que este documento resulte de su interés y quedamos a su disposición para cualquier aclaración o consulta adicional.



02

Integridad antes del fin del mandato: preparando el traspaso de poderes

En el presente apartado pretendemos destacar la importancia de llevar a cabo las principales obligaciones de la dinámica electoral del fin del mandato con vistas a su utilidad para la integridad de cada institución. La senda de la integridad exige transparencia y colaboración entre el gobierno saliente y el entrante para preparar el traspaso de poderes velando por el interés general a largo plazo y no por intereses meramente partidistas o cortoplacistas. Como veremos, y aún conscientes de las reticencias posibles, destacamos el valor de la comunicación y de no ocultar información relevante para la entidad y de facilitarla consciente y voluntariamente, sin necesidad de llegar a los tradicionales encargos de auditorías “para pillar al gobierno saliente en un renuncio”.

2.1. CONVOCATORIA Y ACTA DE LA ÚLTIMA SESIÓN DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO.

Establece el art. 194.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), que el mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años contados a partir de la fecha de su elección, acabando, en todo caso, el día anterior al de las elecciones siguientes. En este momento se abre una nueva oportunidad para implementar



la integridad pública en todos los niveles de la administración, prestando atención al camino ya recorrido por los miembros cesantes. Asimismo, conviene evitar en esta etapa los típicos acuerdos de última hora resultado de la falta de planificación en la gestión pública tales como la aprobación de modificaciones de crédito, convocatorias de procedimientos de licitación, de planeamiento urbanístico, de selección de personal, entre otros. En este escenario, se requiere hacer un esfuerzo de reflexión profunda, antes de enfrentarse a los nuevos retos que todos los responsables públicos asumirán a partir del 28 de mayo de 2023.

Resulta importante destacar que durante el período comprendido del día 27 de mayo al 17 de junio, fecha en la que tendrá lugar la constitución de las nuevas corporaciones (salvo dónde se plantee recurso contencioso-electoral), estaremos en una etapa de **administración ordinaria**, periodo que se va a solapar con las múltiples obligaciones que, en materia de integridad, hay que cumplir, siendo necesario la adopción de múltiples acuerdos que sean proclives a la implantación efectiva de la integridad pública en las correspondientes corporaciones. Recordamos aquí, por ejemplo, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que dispone en su Disposición Transitoria Segunda, que el plazo máximo para el establecimiento de Sistemas internos de información y adaptación de los ya existentes, finalizará, con carácter general, el próximo día **13 de junio de 2023** para las Administraciones, organismos, empresas y demás entidades obligadas, ampliándose hasta el día 1 de diciembre de 2023 en el caso de municipios de menos de diez mil habitantes. Animamos, por tanto, a la adopción de las medidas tendentes a su verdadera implantación, contando al efecto con el apoyo y colaboración de esta Agencia, en los términos descritos en nuestra **GUÍA AVAF: “La Ley 2/2023: principales obligaciones y recursos de la AVAF”**, publicada en nuestra página web.

Estaremos por tanto ante un *gobierno transitorio*, que debe adoptar una serie de actuaciones tendentes a facilitar la válida constitución de las nuevas corporaciones, momento clave para demostrar e impulsar una cultura de integridad y compromiso con el interés general. No en vano, con esta previsión excepcional, se pretende por parte de la normativa evitar un vacío de poder en los municipios, que pudiera producir efectos perjudiciales, tanto para su propia administración, como para terceros en sus relaciones con los mismos.

Los concejales cesantes se reunirán, en sesión del Pleno convocada al solo efecto de aprobar el acta de la última sesión celebrada, dentro del período de la administración ordinaria. De igual modo deben proceder, en su caso, los concejales miembros de la Junta



de Gobierno, que también aprobarán el acta de su última sesión. Debe tenerse en cuenta que ambas convocatorias, Pleno y Junta de Gobierno, serán el mismo día, **el 14 de junio** (donde no haya recurso electoral). En este escenario, y aunque no esté previsto en la normativa, también deberán aprobarse las actas de las Comisiones Informativas por la corporación saliente.

2.2. ARQUEO EXTRAORDINARIO Y COMPROBACIÓN DEL REGISTRO DE ACTIVIDADES, BIENES Y DERECHOS DE LOS MIEMBROS SALIENTES.

Llegada la finalización del mandato representativo, los miembros de la Corporación saliente deben presentar **su última declaración de intereses**, de conformidad con el artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (en adelante LBRL) y, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, ex artículo 131 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (en adelante LRLCV).

El mandato termina con la toma de posesión de los nuevos candidatos, pero no hay un momento exacto establecido al efecto, pues no se aclara si debe ser antes del final del mandato o una vez finalizado éste. No obstante, al no estar especificado, no parece que haya inconveniente en que la presentación se aporte inmediatamente después de haber tomado posesión el nuevo Ayuntamiento, al ser ese el momento en que finaliza el mandato. Las declaraciones de intereses tienen que considerarse como un proceso continuo, cuya finalidad es garantizar al máximo la transparencia de la actuación de los responsables públicos. Por ello, de la forma en la que nuestras corporaciones aprueben los correspondientes modelos también dependerá su virtualidad práctica.

Por ende, sería posible la celebración del Pleno y la consiguiente toma de posesión del nuevo concejal, poniendo así fin al mandato del concejal saliente y debiendo en ese momento aportar la declaración de bienes. Conviene poner de manifiesto que la omisión de la declaración de intereses tiene graves consecuencias en la toma de posesión, ya que impedirá dicho acto en tanto no se subsane la omisión. Sin embargo, la declaración en el cese es una obligación jurídica carente de sanción por su incumplimiento. En consecuencia, la única actuación posible es el requerimiento para cumplir dicha obligación, pero sin capacidad coercitiva por parte del Ayuntamiento, con lo que estamos ante una nueva ocasión para que los responsables públicos demuestren su compromiso firme con el cumplimiento de la integridad pública en el ejercicio de sus funciones. Este particular puede ser objeto de regulación en el Reglamento Orgánico Municipal, en adelante ROM,



adicionando medidas que tiendan a la implantación real y efectiva de la Integridad Pública en el buen funcionamiento de la Administración Local.

Desde la Agencia Valencia Antifraude, les recordamos la *obligación* de disponer de un **Código Ético** que aborde todas las cuestiones que no regula de manera expresa la normativa de aplicación y, de esta forma, ahondar en la plena implantación de la cultura de la integridad pública en todo el sector público. Código que regulará los principios éticos y los valores de buen gobierno que deben informar toda la actuación de las Entidades Locales, incidiendo en la regulación de la imparcialidad, la confidencialidad y la conducta que ha de observar el personal que preste sus servicios en cada entidad.

A los efectos de que se puedan constituir las nuevas Corporaciones Locales, se debe preparar el correspondiente **Arqueo Extraordinario**, así como los justificantes de las existencias en metálico o valores propios de la Corporación, depositados en la Caja Municipal o entidades bancarias, y la documentación relativa al inventario del patrimonio de la Corporación y de sus Organismos autónomos. En este sentido, la Junta Electoral Central, en su Acuerdo núm. 387/1995, de 13 de junio 1995, expresó que “corresponde a la Corporación que se encuentra en el ejercicio de las funciones a que se refiere el art. 194.2 LOREG la organización de la sesión constitutiva de la Corporación Municipal electa conforme a lo establecido en el art. 195 del mismo texto legal y la normativa de régimen local”.

De todo lo anterior, se deduce que la comprobación del **arqueo de existencias e Inventario de Bienes y Derechos** ha de efectuarse de tal forma que permita:

1. Conocer la realidad sobre la situación financiera y sobre el Inventario de Bienes y Derechos, debiendo aportarse, en su caso, documentación explicativa que pueda requerirse o ser conveniente para más información.
2. La participación tanto de los cesantes como los recién proclamados corporativos.

El **acta de arqueo** a que se refiere el artículo 36 del ROF, hace referencia a las existencias en la caja de la Corporación, a los depósitos en las entidades bancarias y a existencias en metálico y/o valores propios de la Corporación. Asimismo, tiene por objeto informar al nuevo Gobierno Local acerca de la situación y existencias de la Tesorería o Tesorerías de la



entidad. Por ello, este arqueo pone de manifiesto, en definitiva, la situación de Tesorería de la Corporación y se refiere a todo aquello que custodia esta Tesorería o que precisa su firma para su disposición, incluyendo los valores. El arqueo ha de realizarse al cierre del día anterior a la constitución de la nueva Corporación, y ha de incluir todas las cuentas del Ayuntamiento, con sus certificaciones bancarias.

En algún caso resultará muy difícil conocer el estado exacto de la Tesorería o de la ejecución presupuestaria por no coincidir los saldos de la contabilidad de la Entidad con los certificados bancarios o con las existencias reales en caja. Ello no casaría con una buena gestión pública, ya que la inexactitud o retraso en la llevanza de la contabilidad, herramienta que sirve para controlar la situación económico-financiera, evidenciaría ineficiencias y/o inadecuación del sistema de control. En este punto, será necesario analizar qué ha fallado para que no vuelva a producirse un control inadecuado, debiendo los nuevos responsables de gobierno implementar los controles atenuantes correspondientes para corregir esta situación, entre otras que puedan aflorar.

2.3. ACTUALIZACIÓN DEL INVENTARIO, POR FINALIZACIÓN DEL MANDATO CORPORATIVO.

Tras la finalización del mandato representativo, llega el momento de la **comprobación de los documentos relativos al inventario de bienes de la Corporación**, que consistirá en el examen del documento de Inventario de Bienes y Derechos de la Entidad Local, el de su última rectificación y el examen de los acuerdos posteriores a esa última rectificación que hayan producido alteraciones en el mismo. Realizada la comprobación del Inventario, el secretario levantará el correspondiente Acta. El Pleno de la Corporación Local será el órgano competente para aprobar la comprobación del inventario. La normativa vigente, reconoce la importancia del mismo, siendo uno de los principales retos de la administración pública para la adecuada gestión del patrimonio público.

Diferentes instrumentos están al alcance de las administraciones públicas para la **protección y defensa de su patrimonio**; de una adecuada planificación dependerá conseguir un sistema integral de gestión del mismo, mediante la actualización del Registro de la Propiedad, Catastro y el Inventario de Bienes y Derechos. En el ámbito local, existe la obligación de velar por su patrimonio, bienes y derechos con sendas medidas tendentes a su protección, tales como:



A.- La obligación de realizar un inventario de los bienes y derechos tal y como indica el artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre (en adelante LPAP), esto es, formar un inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen y que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación.

B.- Obligación de inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad, tal y como disponen los artículos 36 y siguientes de la LPAP.

C.- Prerrogativas atribuidas a las Entidades Locales, en relación con sus bienes, tal y como dispone el artículo 4.1.d de la LBRL, correspondiendo en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas las siguientes potestades: **de investigación, deslinde y recuperación de oficio.**

D.- La existencia de la prohibición de allanamiento, contemplada en el artículo 73 del Reglamento de Bienes y 41 y siguientes de la LPAP: se establece que las entidades locales no podrán allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio.

La experiencia demuestra que son precisamente estos contextos de cambios en la cúspide de las organizaciones los que sacan a la luz, en no pocas ocasiones, sistemas de gestión patrimonial olvidados y lastrados por décadas de inactividad, lo que va en detrimento de la transparencia y la gestión eficiente de los fondos públicos. La no llevanza del inventario de bienes y derechos va a determinar incumplimientos normativos importantes, que pueden acarrear importantes responsabilidades para todos los responsables públicos. Sin embargo, si somos capaces de romper esta tendencia, veremos como nuestra institución reflejará en su contabilidad ese activo, reforzando la transparencia y respetando fielmente el principio de legalidad. A sensu contrario, no disponer de una gestión patrimonial adecuada, generará problemas graves a la hora de realizar inversiones, publicar los datos actualizados de nuestro patrimonio, imposibilitar su protección y defensa, entre otros muchos.

Otra de las cuestiones de interés es el patrimonio adscrito a las sociedades mercantiles públicas; la administración matriz tiene importantes responsabilidades, teniendo la consideración los bienes, efectos, caudales o cualesquiera otros de cualquier índole que integren el patrimonio de las sociedades mercantiles participadas por el Estado u otras Administraciones u Organismos Públicos, de patrimonio público (por todos, Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2017).



Por último, y para el caso de corporaciones que, o bien no tengan el inventario de bienes y derechos actualizado o que incluso no dispongan de inventario, se recomienda la adopción de medidas tendentes a minimizar el impacto negativo, con las dotaciones de cuantos medios personales, materiales y técnicos resulten necesarios para revertir la situación, toda vez que es un indicador de una gestión patrimonial deficiente en nuestras corporaciones.

2.4. APROBACIÓN DE DECLARACIÓN SOBRE CAUSA DE POSIBLE INCOMPATIBILIDAD Y ACTIVIDADES QUE PROPORCIONEN O PUEDAN PROPORCIONAR INGRESOS ECONÓMICOS.

Han sido muchos los casos mediáticos de corrupción pública que han tenido su origen, en alguna ocasión, en una mala gestión del riesgo que conllevan las situaciones de conflictos de interés y, en otras, en la práctica reiterada del fichaje de antiguos miembros de gobiernos por empresas privadas (puertas giratorias). Este tipo de conductas han alimentado la idea de que los dirigentes políticos durante su gestión han favorecido intereses particulares o empresariales en beneficio propio y en detrimento del servicio público.

Con el objetivo de no poner en jaque la integridad de la gestión pública llevada a cabo durante su mandato, ni la confianza depositada por la ciudadanía en las instituciones y servidores públicos y garantizando que las decisiones adoptadas no esconden fines espurios, la Comunitat Valenciana cuenta, al respecto, con una fuerte estructura normativa establecida en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, en la Ley 1/2022, de 13 de abril, en adelante LTBGCV, en la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de incompatibilidades de cargos públicos no electos para la Comunidad Valenciana y en su Decreto de desarrollo, Decreto 65/2018, de 18 de mayo, así como con la Oficina de Control de Conflictos de Interés, quien gestiona el registro de control y el régimen de incompatibilidades de este colectivo en el ámbito de la Generalitat Valenciana y su sector público instrumental, completando así lo dispuesto en la legislación estatal.

En todo este elenco normativo se establecen una serie de obligaciones a realizar tanto por cargos locales como autonómicos salientes a la finalización de su mandato, destacando la presentación de las **declaraciones sobre causas de posibles incompatibilidades y de actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos**, a fin de aportar más transparencia y garantizar la integridad, imparcialidad e independencia en la toma de decisiones y en la gestión pública llevada a cabo, impidiendo que el ejercicio del



cargo público sea aprovechado con la intención de menoscabar el interés general, en beneficio de un interés personal.

Las referenciadas declaraciones, al igual que las declaraciones de ausencia de conflicto de interés (**DACI**), de las que más adelante haremos una breve referencia, son mecanismos de detección y prevención de supuestos de fraude, corrupción o conflictos de interés que la legislación pone a disposición de los gobernantes y de los ciudadanos, por lo que la responsabilidad de todo gestor público es su cumplimentación pero no como un mero trámite o de forma sesgada, ya que de esta manera se desvirtuaría la finalidad de estas declaraciones: ser instrumentos útiles para proporcionar más transparencia en la toma de decisiones de los cargos electos, a través de las cuales permiten a la ciudadanía detectar situaciones de malas praxis administrativas.

La LTBGCV establece, como uno de los principios de actuación de todo cargo público, la observancia estricta del régimen de incompatibilidades establecido en el ordenamiento jurídico para evitar situaciones de conflicto de intereses **tanto durante el ejercicio del cargo como tras el cese**, debiendo abstenerse de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar su imparcialidad. El deber de ejercer el cargo en beneficio exclusivo de los intereses públicos, y de actuar con imparcialidad e independencia en la toma de decisiones a fin de evitar que su actuación pueda estar condicionada por conflictos de intereses, implicará un cumplimiento íntegro y transparente de estas declaraciones.

Las causas de incompatibilidad de los miembros de las Corporaciones Locales no pueden ser fijadas más que por Ley. Dicha reserva de Ley viene materializada en la LOREG, en la LRBRL y en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. En la LOREG, dicho régimen de incompatibilidad viene recogido de forma directa en el artículo 178 de la LOREG, y de forma indirecta en el artículo 6 y en el artículo 75 de la LRBRL, en el cual se hace una remisión a la Ley de incompatibilidades.

Además de las causas de incompatibilidad stricto sensu previstas en la LOREG (aplicables tanto en el momento de acceder al cargo, como durante todo el periodo temporal que dure el mandato representativo como cargo electo), en la LRBRL y en la Ley de incompatibilidades (que operarán cuando un concejal con dedicación pretenda desarrollar, además, una actividad profesional remunerada, ya sea en el sector público o en el privado), ha de indicarse que el ordenamiento jurídico prevé una serie de incompatibilidades para contratar o en los órganos de selección. En cualquier caso, recordamos, que todos los



miembros de la Corporación tienen la obligación de abstenerse de intervenir directa o indirectamente en todos los casos en los que pueda tener un interés directo.

Por su parte, a los representantes locales que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, les serán de aplicación, en el ámbito territorial de su competencia, las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. No obstante, y a estos efectos, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante ese periodo para aquéllos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.

En el ámbito local, dichas declaraciones se deberán suscribir a la finalización del mandato por los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local y por el personal eventual, así viene dispuesto en el artículo 75.8 de la LRBRL.

Serán efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo **antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.**

La normativa dispone que serán **publicadas** con carácter anual y, en todo caso, en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Aunque no se indique la forma de publicación, ni el momento de su presentación, desde esta Agencia recomendamos su publicación en sus portales de transparencia para que estas declaraciones permitan a la ciudadanía contrastar la información y detectar situaciones de malas praxis administrativa o conflictos de interés. Recordamos que la información publicada habrá de ser lo más homogénea posible, estar contenida en formatos reutilizables, y ser comprensible y fácilmente localizable.

Dichas declaraciones se inscribirán en los correspondientes Registros de intereses, que tendrán carácter público y que quedarán bajo la custodia y dirección del secretario de la Corporación.

En el contexto actual, la llegada de fondos europeos a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), ha implicado que, por primera vez en la normativa española, a través de la Orden 1030/2021, de 29 de septiembre, se regulen los planes de



medidas antifraude (PMA). Los referenciados planes, deben incorporar las DACI, de acuerdo con los modelos regulados en la propia Orden. De manera complementaria la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, sobre el análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés, prevé asimismo la DACI a cumplimentar en los procedimientos de adjudicación de contratos y de concesión de subvenciones vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a partir de enero de 2023, a fin de verificar la ausencia de conflicto de interés entre los miembros de los órganos de contratación y de concesión de subvenciones, y los participantes en los citados procedimientos en las diferentes fases del mismo.

2.5 CESE DE PERSONAL EVENTUAL.

En las Administraciones públicas existen empleados públicos cuyo nombramiento es facultativo o discrecional, sin previo proceso selectivo de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito, capacidad, imparcialidad, objetividad, responsabilidad o independencia, aunque sirvan también a los intereses generales. Son los llamados cargos de confianza o de asesoramiento (personal eventual).

En el **ámbito local**, el **nombramiento y cese** de los puestos de confianza o de asesoramiento especial **es discrecional por la autoridad que los nombró**; y el cese será automático cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten sus funciones de confianza o asesoramiento especial. Sin que su cese genere ningún tipo de indemnización. Esta discrecionalidad en su nombramiento y cese tiene limitaciones.

Tanto a la hora de su nombramiento como en el momento del cese estos puestos deben figurar con tal carácter en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) y en la plantilla de personal. La RPT y la plantilla de personal, como instrumentos jurídicos de ordenación de personal, deben responder a los principios de eficiencia, economía y racionalidad, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general por la normativa reguladora establecida al respecto. No tener presente estas premisas podría implicar un riesgo contrario a la integridad en esta área de práctica, ya que la potestad de autoorganización de las instituciones públicas no es absoluta, y encuentra en el caso concreto, límites al número de nombramientos en función de la población de cada municipio. Por tanto, **todos los miembros del Pleno tendrán un papel clave al principio y finalización del mandato en la adecuada determinación del régimen jurídico de los cargos de confianza** (sin perjuicio de la competencia de la alcaldía para su nombramiento y cese).



Para no incurrir en riesgos contrarios a la integridad en la determinación de sus funciones y retribuciones, en el momento del cese, debemos referir que el personal eventual está sujeto al régimen de incompatibilidades, y las funciones que desempeñen serán exclusivamente de confianza o asesoramiento especial, diferenciándose así del personal directivo público. La **asignación de sus funciones** se realizará a través de la plantilla de personal, las cuales no podrán coincidir con las desempeñadas por los habilitados nacionales ni con los cometidos propios de los funcionarios del Ayuntamiento (STS de 2 de septiembre de 2004). En efecto, el desempeño por este personal de funciones que van más allá de la exclusiva confianza o asesoramiento especial podría dar lugar a un abuso de la figura del personal eventual, y la consiguiente contratación irregular (STS de 26 de marzo de 2014.) Tampoco podrán formar parte de las mesas de contratación ni de los órganos de selección, ni emitir informes de valoración de ofertas.

Serán retribuidos con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin, y las mismas tan solo podrán modificarse, al igual que sus características o número, con motivo de la aprobación anual del presupuesto.

Las fugas de información o revelación de información confidencial a la que haya tenido acceso por razón de su cargo el personal eventual, **es otro factor de riesgo** de fraude o corrupción contrario a la integridad, que puede originarse en el **momento de su cese**. Recomendamos que, en el momento de su nombramiento estos cargos de confianza suscriban declaraciones de confidencialidad, en las que se establezcan los derechos y obligaciones de este personal respecto al tratamiento de la información a la que accedan por razón de su cargo, se sometan al cumplimiento de la política de seguridad que la Administración apruebe y cumplan las obligaciones legales en materia de protección de datos.

Finalmente, se recomienda la publicación en los boletines oficiales, web institucionales o portales de transparencia de los **nombramientos, y los ceses** de los puestos de confianza, junto con el régimen de sus retribuciones y sus declaraciones de posibles causas de incompatibilidad y de actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos.



2.6. SOBRE LA NECESARIA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN PARA FACILITAR LA TOMA DE DECISIONES Y LA PLANIFICACIÓN.

Como es bien sabido, **“información es poder”**, máxima que se hace aún más palpable en el ámbito público, en la medida en que es el principal recurso de nuestras instituciones; su know how. Un gobierno que comience su legislatura desinformado irá a ciegas y con lentitud, que es justo lo contrario de lo que pretende una buena administración pública; **adoptar decisiones necesarias para el interés general con celeridad**. Y, partiendo de la realidad de la institución, **ser capaces de planificar la actividad futura en las diferentes áreas de práctica** de la entidad (normativa, contratación, fomento, recursos humanos, etc)

Por ello, desde la AVAF **animamos a gobiernos salientes y entrantes a intercambiar la información relevante para sus respectivas entidades**. El gobierno saliente habrá de funcionar a modo de correa de transmisión de las necesidades de la institución al gobierno entrante, evitando, en la medida de lo posible, el conocimiento extemporáneo de “expedientes en el armario” que, por materia o porque comprometan recursos públicos, resulten importantes para los intereses públicos (por ejemplo, sentencias judiciales condenatorias pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad patrimonial pendientes de tramitación y/o pago; expedientes urbanísticos de expropiaciones por ministerio de la ley; expedientes disciplinarios, etc).

De igual modo, la AVAF les anima a elaborar un **breve check-list** en el que los entrantes pregunten a los salientes por el estado real de elementos institucionales tan relevantes como: relación de puestos de trabajo (existencia y última fecha de actualización y, en su caso, del informe de valoración de la suficiencia e idoneidad de puestos y perfiles profesionales); plantilla; última oferta de empleo público; planes de formación del personal y de los altos cargos; ejercicio de potestades públicas por personal funcionario de carrera (en especial, de policía, tributarias, jurídicas, de control...); inventario (iter para su conformación, personal responsable y última actualización, coordinación interdepartamental al efecto, por ejemplo cuando se ejecuta una nueva obra, etc); presupuesto municipal (si está o no prorrogado, ya que ello denotaría una falta de planificación y de coordinación de la actividad de la entidad; su grado de ejecución; su proceso de elaboración; si permitió o no la participación ciudadana; si contemplaba los contratos planificados, etc); los planes anuales activos a ejecutar durante 2023 (de contratación, subvenciones, normativos, de RR.HH, plan de medidas antifraude vinculado al PRTR, en su caso, etc); Convenios suscritos y vigentes (resulta relevante el respeto de los límites impuestos a su objeto por la Ley 40/15 RJSP, su



prórroga o no, su publicidad, etc); subvenciones directas concedidas y/o nominativas; clima laboral y ético; tipo de funcionamiento; canales de denuncias y su gestión; estado de los planes urbanísticos, su gestión, ejecución y disciplina urbanística; coste de los servicios públicos; competencias delegadas, sector público instrumental, adscripción a consorcios, mancomunidades, entre otros de interés en función de la actividad institucional.

2.7. REVISIÓN DE LOS SISTEMAS QUE INCIDEN EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS: TRANSPARENCIA, SEGURIDAD, ETC.

La Comunitat Valenciana formuló algunas iniciativas autonómicas como parte del IV Plan de Gobierno Abierto impulsado por el Ministerio competente, de las que, entre otras, se gestó la vigente Ley de Transparencia y Buen Gobierno autonómica que, aparte de añadir sendas obligaciones en materia de publicidad activa (que afectan a la Comunidad autónoma pero no a las entidades locales), incidió sobremanera en la necesidad de **ser transparentes de verdad, sin maquillar los datos** a publicar, datos que, además, deben ser **comprensibles** para cualquier ciudadano o ciudadana y ser **abiertos y reutilizables** por sus usuarios (pretendiendo acabar con la costumbre de publicar pdf ininteligible que no se pueda volver a utilizar). No en vano, hay que ser conscientes de que según los datos que se publiquen por parte de un gobierno u otro **se puede manipular u omitir la información**, esto es, “hacerse trampas al solitario” en la debida rendición de cuentas, finalidad última de la transparencia institucional (junto con el debido control de lo público).

Por último, pero no menos importante en los tiempos que corren, se hace precisa una **revisión de los sistemas TIC de la entidad**, en especial, para advertir si cumplen o no con las normas y requerimientos técnicos en materia de **seguridad**. Desde la AVAF siempre insistimos en el incremento exponencial de **ciberataques, fugas de información y otros riesgos contrarios a la integridad** cuya prevención pasa, necesariamente, por la adecuada dotación de medios tecnológicos en cada entidad, sin perjuicio de recabar la asistencia de las Administraciones con competencias en la materia.

2.8. ESPECIALIDADES DEL MANDATO AUTONÓMICO.

En el **ámbito autonómico**, si bien con las lógicas diferencias con respecto a las obligaciones establecidas para la finalización del mandato corporativo en las entidades locales que ya se han señalado, también es primordial la necesidad de realizar un **traspaso de poderes** que tenga en cuenta en todo momento la debida transparencia así como los principios constitucionales que rigen la actuación de toda Administración Pública, con particular énfasis



en el servicio público con objetividad de los intereses generales, la eficacia y la coordinación, lógicamente con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Así, en relación con los cargos electos en los comicios autonómicos - **Diputados y Diputadas** de Les Corts - su Reglamento determina también que, no solo para adquirir la plena condición de tales, sino también al perder la misma, entre otras causas **por extinción del mandato**, estarán **obligados a cumplimentar las correspondientes declaraciones** de actividades y de sus bienes patrimoniales³.

Pero no podemos detenernos lógicamente, a la hora de efectuar una recomendación en el ámbito autonómico, al ejercicio íntegro de aquellos cargos cuyo mandato les ha sido conferido por sufragio directo, sino que – tal y como hace el Código Europeo de Conducta para la Integridad Política de los representantes locales y regionales electos – debemos referirnos **también** a la necesaria **integridad en el ejercicio de los cargos ejecutivos elegidos de forma secundaria**.

En el caso de la Comunitat Valenciana, el nombramiento posterior de un nuevo President elegido por Les Corts, así como el de los miembros del **Consell**, determinará lógicamente el cese⁴ de los anteriores, que habrán permanecido en funciones desde la renovación de Les Corts, mientras que los restantes **altos cargos de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental** continuarán en sus cargos hasta su eventual cese. En todo caso, se hace preciso recordar que la normativa de función pública autonómica⁵ determina el **cese automático del personal eventual**, en todo caso, con el de la autoridad a la que presta su función asesora o de confianza, sin que la prestación de servicios como personal eventual pueda constituir mérito alguno ni para el acceso al empleo público ni para la promoción interna.

Con respecto a los referidos **altos cargos** y asimilados, la normativa de transparencia y buen gobierno⁶ recoge, además de la publicación de las **declaraciones** de actividades, bienes, derechos y obligaciones patrimoniales a presentar **con motivo del cese** - al igual que para el nombramiento - y las **resoluciones de compatibilidad o incompatibilidad** dictadas, en su caso, las **indemnizaciones percibidas**, si procede, **al dejar de ejercer su cargo**.

³ Artículos 10 y 21 del Reglamento de las Corts Valencianes.

⁴ Artículos 8 y 29 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

⁵ Artículo 20 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana

⁶ Artículos 6 y 15 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.



Además de la presentación de las referidas declaraciones actualizadas de bienes, derechos y obligaciones patrimoniales, **en el momento del cese**, los cargos públicos deberán presentar **declaración de las actividades que se van a desempeñar** al dejar el puesto⁷ y, para el supuesto en que el cargo público sea designado para otro nombramiento sucesivo, en un plazo inferior a un mes, también habrá que presentar nueva declaración en idéntico plazo desde la fecha de la nueva toma de posesión.

En este sentido es fundamental recordar que, para permitir detectar potenciales **conflictos de intereses** o evitar la denominada práctica de las “**puertas giratorias**”, la normativa en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses de los altos cargos de la administración de la Generalitat y del personal directivo de su sector público instrumental extiende a los dos años posteriores al cese – tres años para los miembros del Consell y secretarios autonómicos – una serie de limitaciones que cabe sintetizar en la **imposibilidad de ocupar cargos o prestar servicios en entidades privadas, remunerado o no**, que pudieran provocar un conflicto de intereses con la función ejercida y las competencias del puesto ocupado.

Sobre este particular, la normativa aplicable recuerda que, a estos efectos, se considera que **hay conflicto de intereses en el ámbito o sector** en el que ejerce los servicios cuando se dé **cualquiera de los siguientes supuestos** de hecho:

- Cuando el cargo cesado haya intervenido en algún acuerdo o dictado directamente - o bien aquellas con rango jerárquicamente superior a propuesta de ella o los titulares de sus órganos dependientes por delegación o sustitución - resoluciones o formulado propuestas en relación a estas entidades, excepto cuando se derive de una convocatoria pública o de un acto reglado.
- Cuando se trate de empresas vinculadas a servicios privatizados por decisión del órgano del que formaba parte.

Por último, **tampoco podrán suscribir** durante dicho plazo los altos cargos que hayan cesado, ni por sí mismos **ni a través** empresas participadas por ellas o sus **familias** hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, directamente o indirectamente,

⁷ Artículos 5 y 13 de la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos.



contratos de asistencia técnica, de servicios o semejantes con la administración o entidad pública de la que provengan.

Todas estas declaraciones, así como las modificaciones posteriores, deberán comunicarse al **Registro de Control de Conflictos de Intereses**, también en el caso de estos altos cargos que han cesado y resulta esencial recordar que la integridad y ejemplaridad exigidas por el Código de Buen Gobierno de la Generalitat recoge también el **deber de confidencialidad** respecto a todos aquellos asuntos que así lo requieran y sobre los datos e informaciones a que hayan tenido acceso en virtud de sus competencias, que no se podrán utilizar o transmitir, bajo ningún concepto, en provecho propio o en el de tercero.

En suma, más allá de las obligaciones determinadas sobre las declaraciones a realizar en el momento del cese y las actividades a desempeñar, los cargos autonómicos – al igual que los locales - tienen que mantener una **actuación plenamente íntegra hasta el último de los días** en que ejerzan sus puestos en funciones, no adoptando ninguna decisión pública encaminada a facilitarse oportunidades laborales o profesionales posteriores.

Otro aspecto importante en el que incidir en relación con el íntegro desempeño de las funciones propias del cargo hasta el último día es el de recordar que **la consideración de un año como electoral no resta ni un ápice a la necesaria observancia de todas las obligaciones y principios** que corresponden legalmente a los responsables políticos de la administración autonómica - así como a los distintos cargos que estos hayan nombrado, al igual que a las entidades integrantes del sector público instrumental de la Generalitat - en materia de planificación y ejecución de la **contratación pública, subvenciones, gestión patrimonial y presupuestaria, entre otras**.

Así, se ha de recordar que subsisten todas las obligaciones de programación presupuestaria e información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad financiera, incluida la evaluación y formulación de los correspondientes balances de resultados e informes de gestión de cumplimiento de los objetivos fijados para el correspondiente ejercicio.

Dichas obligaciones se extienden a la publicación en el Portal de Transparencia y la correspondiente rendición de cuentas⁸ a la Sindicatura de Comptes y demás órganos de control, a través de la Intervención General de la Generalitat, incluida la remisión mensual a

⁸ Artículos 27 a 29, 137 y 140 y siguientes de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.



Les Corts de la ejecución del presupuesto y situación de tesorería y, en su caso, la formación de la Cuenta General antes del 30 de junio y su posterior publicación.

En materia de **transparencia**, las **nuevas exigencias de publicidad activa** que no alcanzan a las entidades locales pero que sí son plenamente **aplicables a nivel autonómico** desde este mes de abril de 2023⁹, incluyen, además de las referidas a los altos cargos ya citadas, obligaciones destinadas a facilitar la participación de la ciudadanía y el control de los asuntos públicos y que serían responsabilidad, singularmente y entre otras, de los cargos cesantes de la administración de la Generalitat y de su sector público instrumental. Así, **deberían encontrarse publicados**, entre otros aspectos, en el correspondiente **Portal de Transparencia**:

- Los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno aprobados, así como estándares de buenas prácticas y responsabilidad social que se aplican.
- La relación de los órganos colegiados o de participación adscritos, con su composición y régimen, así como las actas de sus acuerdos.
- Una relación de las competencias y traspasos de funciones y servicios asumidos por la Generalitat.
- Los acuerdos adoptados por el Consell, sin perjuicio del carácter secreto de las deliberaciones y votos, así como por los órganos superiores de gobierno y administración de las entidades del sector público instrumental.
- El grado de cumplimiento y los resultados, que tiene que ser objeto de evaluación, de los planes y programas anuales y plurianuales en los cuales se fijan los objetivos concretos, actividades, medios y previsión, así como los estudios e informes de evaluación de las políticas públicas y de calidad de los servicios públicos, con especial atención a aquellos que tengan más impacto en la ciudadanía.
- El seguimiento del grado de cumplimiento de las resoluciones aprobadas por Les Corts Valencianes que afecten al Consell.

Con el objeto ya reiterado de una mayor transparencia y garantía de cumplimiento del deber de objetividad en el servicio del interés general, conforme al artículo 103 de la Constitución,

⁹ Artículo 10 y D.F. 3ª.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, el capítulo II del título I - relativo a la publicidad activa - entró en vigor al cabo de doce meses de su publicación en el «DOGV» (núm. 9323, de 22 de abril de 2022)



y la necesidad de realizar un traspaso de poderes bajo los principios de eficacia y coordinación, se ha de recordar por último también las **obligaciones específicas de inscripción** en los registros propios que competen a la administración saliente, entre otros aspectos, en materia de **Convenios y Contratos**, a los que debería venir anudada la necesaria **comunicación a la administración entrante** de los aspectos más relevantes.



03

Integridad durante el “periodo electoral”: oportunidades y cautelas

En este apartado, dedicamos unas líneas a exponer las principales oportunidades y cautelas a considerar para que el periodo electoral destaque por un “juego limpio” entre candidatos a los nuevos gobiernos autonómico y local, con “igualdad de armas y recursos”, en pos de una verdadera legitimidad democrática. Si bien, como hemos destacado ya, **el presente Manual pone el foco en el ejercicio íntegro del cargo**, esto es, en la oportunidad que el nuevo mandato brinda a los nuevos gobiernos para poner en marcha los marcos de integridad en sus respectivas entidades públicas, tanto el apartado precedente como este acentúan cuestiones que traen causa en el fin del mandato anterior o en el propio periodo electoral pero cuya ejecución tendrá importantes consecuencias a lo largo del nuevo mandato.

3.1 PROGRAMAS ELECTORALES.

En sondeos que se han elaborado en nuestro país con ocasión de anteriores convocatorias electorales municipales y autonómicas¹⁰, la población española ha dejado clara la importancia de los programas políticos presentados, estimando tres de cada cuatro ciudadanos que deberían ser considerados contratos de los partidos con la ciudadanía e

¹⁰ Datos extraídos de la encuesta de opinión pública, elaborada por Sigma Dos, para la Fundación Transforma España, 2015.



incluso, en un 80% de las respuestas, estimando conveniente la existencia de auditorías por entidades independientes que cuantifiquen y evalúen el coste de las medidas propuestas.

A pesar del ya asumido incumplimiento de las promesas electorales por parte de la práctica totalidad de los ciudadanos, una vez los candidatos acceden a responsabilidades de gobierno, los encuestados coinciden en que tal proceder merma irremediablemente la confianza en el sistema político, de lo cual se deriva una inexcusable responsabilidad en los candidatos y posteriormente cargos en dar, en lo posible, cumplimiento a los programas con los que han sido elegidos.

Sobre este aspecto, resulta esencial recordar que la nueva normativa de transparencia y buen gobierno autonómica destaca la obligación para el Consell de elaborar y aprobar¹¹, en los seis primeros meses de su mandato, un **plan de gobierno de la legislatura** – de conformidad con el programa expuesto ante las Corts por el President – definiendo objetivos y líneas de actuación e identificando proyectos de ley, planes o programas y medidas más significativas **para cumplir dichos objetivos, estableciéndose los indicadores para su seguimiento**, también semestral.

La importancia de dicha obligación legal es evidente, así como su lógica relación con el programa o programas electorales ya presentados por aquel partido o partidos que intervengan en la formación del nuevo gobierno y debería ser extendida a la administración local, máxime cuando a estas entidades locales también les alcanza la obligación general de evaluar y publicar, como veremos, sus planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como su grado de cumplimiento y resultados.¹²

3.2. FINANCIACIÓN ELECTORAL.

Tanto la vocación real de cumplimiento de los programas electorales como, de manera fundamental, la observancia de las normas del proceso y especialmente de la financiación electoral, son obligaciones capitales, como recoge el legislador orgánico en España, para que el ejercicio del derecho fundamental de sufragio se realice realmente en plena libertad, sin que se incorporen elementos irregulares que distorsionen la voluntad popular.

¹¹ Artículos 57 de la Ley 1/2022, de 13 de abril.

¹² Artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



En el caso específico de la financiación electoral esto se hace si cabe más patente ya que una falta de regulación y cumplimiento de unas normas mínimas conduciría a negar en la práctica la libertad de elección y el principio constitucional de pluralismo político.

Así, para las elecciones locales, el legislador orgánico dispone que, además de las subvenciones que procedan, **todos los fondos destinados a sufragar gastos electorales**, sea cual sea su procedencia, **deben ingresarse en las cuentas abiertas** al efecto en la correspondiente entidad financiera, una vez se haya nombrado al administrados electoral de la candidatura y debiendo comunicar tal apertura a la Junta electoral correspondiente.

Todos los gastos electorales en que se incurra desde el día de la convocatoria deberán pagarse con cargo a esas cuentas, pudiendo disponerse de sus saldos a tal fin hasta noventa días después de la votación, siempre que la reclamación de gastos se haya notificado, con carácter general, en los sesenta días siguientes, considerándose nula y no pagadera pasado ese plazo.

Por lo tanto, **no cabe – bajo ningún concepto – incurrir en gastos electorales superiores** al establecido en la norma¹³ **y al margen** de los que se abonen específicamente con la cuenta debidamente notificada a la administración electoral y toda aportación que se haga a esa cuenta se hará expresando debidamente la identidad del aportante o representante, **nunca superando los 10.000 euros** a las cuentas abiertas por un **mismo partido, federación, coalición o agrupación** para recaudar fondos en las elecciones convocadas, estando además **prohibidas las aportaciones de las empresas**, que, mediante **contrato** vigente, presenten **servicios** o realice **suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas**. Para el caso de las imposiciones que efectúen en dichas cuentas los propios partidos políticos, se hará **constar siempre la procedencia** de los fondos que, además, están sometidos a sus propias obligaciones.

Además de las obligaciones impuestas por el régimen electoral general, la normativa autonómica establece similares disposiciones en materia de apertura de cuentas bancarias

¹³ Artículo 193 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio: "Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,11 euros el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurran a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición."



para las elecciones a Les Corts, fijándose de igual manera un límite de gastos electorales para cada partido, federación, coalición o agrupación de electores¹⁴.

En todos los casos, **la infracción de las normas obligatorias establecidas acarrea sanción** por la Junta Electoral competente o el Tribunal de Cuentas, incluida la **pérdida de subvenciones**, siempre y cuando no llegue a constituir **delito**. Huelga traer a colación, sobre este particular, las **sentencias judiciales** ya dictadas y de sobra conocidas que han condenado con penas de cárcel a responsables políticos y empresariales que se concertaron para que el abono de gastos electorales se hiciera al margen de los límites legales establecidos, con el fin de favorecer con la posterior adjudicación de contratos públicos a empresas contribuyentes a los gastos electorales.¹⁵

3.3 PUBLICIDAD INSTITUCIONAL: DURANTE EL PERÍODO ELECTORAL Y EL MANDATO REPRESENTATIVO.

El pasado día 3 de abril se convocaron las elecciones locales y a las Asambleas legislativas de Ceuta y Melilla por Real Decreto 2017/2023, y por Decreto 3/2023 en nuestro ámbito autonómico se disolvieron y convocaron elecciones a las Corts.

Con motivo del Real Decreto y Decreto autonómicos referenciados, se inició el proceso electoral, durante el cual los Ayuntamientos deberán llevar a cabo una serie de actuaciones: i) Reserva de lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles, pancartas y carteles colgados a postes o farolas por el sistema llamado de banderolas. La propaganda a través de las pancartas y banderolas sólo podrá colocarse en los lugares reservados como gratuitos por los Ayuntamientos. ii) Reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral.

Un riesgo común y frecuente, tanto en periodo electoral como durante el mandato representativo, contrario a la ética y a la buena praxis es el uso de la publicidad institucional para fines distintos de los establecidos tanto en la normativa electoral como en la legislación reguladora de la publicidad institucional estatal y autonómica, y la confusión de qué actos pueden realizarse y qué se entiende por campaña electoral y campaña institucional. Para es preciso distinguir los siguientes conceptos:

¹⁴ Orden 5/2023, de 4 de abril, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se fijan las cantidades actualizadas para el cálculo de subvenciones y anticipos para gastos electorales, así como el límite de los que puedan realizar los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a las elecciones a les Corts

¹⁵ Por todas, en el ámbito de las elecciones autonómicas en la Comunitat Valenciana, vid. la Sentencia en apelación 2/2019, de 3 de junio, de la Audiencia Nacional.



Período electoral es el tiempo que transcurre desde la convocatoria de las elecciones hasta el día mismo de la votación. Durante este periodo los poderes públicos **no podrán realizar ninguna campaña que atente contra los principios de objetividad y transparencia** del proceso electoral **y de igualdad** entre los actores electorales.

Desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, **queda prohibida** la realización de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales, no pudiendo justificarse dichas actuaciones por el ejercicio de las actividades.

Campaña electoral es el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones **en orden a la captación de sufragios**. La campaña electoral, comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria, tendrá una duración de **15 días**. En estos comicios **empezará a las cero horas del día 12 de mayo de 2023 y finalizará a las veinticuatro horas del día 26 de mayo de 2023**, siendo los Ayuntamientos los que reservarán los locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral. **Una vez que ésta haya terminado legalmente, no podrá difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral**. La propaganda de los partidos políticos a través de cartelería solo podrá realizarse en los lugares indicados como reservados para los carteles por el Ayuntamiento, y no se podrá contratar espacio de publicidad electoral en los medios de comunicación públicos ni en las emisoras de televisión privadas. Estos espacios durante la campaña serán gratuitos en televisión y radio de titularidad pública. Finalmente, a este respecto cabe recordar que **se prohíbe la publicación y difusión o reproducción de sondeos electorales los 5 días anteriores a la jornada electoral**.

Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral podrán realizar durante el período electoral una **campaña de carácter institucional**, **por tanto distinta de la campaña electoral**, destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, **sin influir**, en ningún caso, **en la orientación del voto de los electores**, y se realizará en los espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente. Quedando prohibida, la confusión y coincidencia de las campañas institucionales con las campañas electorales.

La **publicidad institucional** por su parte **es** aquella actividad publicitaria promovida por las administraciones e instituciones públicas, así como por empresas y organismos que de ellas



dependen en beneficio de la ciudadanía, y no partidista. Tiene por **finalidad** informar de sus derechos, o requerir determinados comportamientos a los ciudadanos, estando **prohibida su utilización para destacar los éxitos en la gestión o los objetivos conseguidos por los sujetos sometidos a la ley**. Esta publicidad debe ser **neutral**, para lograr la igualdad en el sufragio, objetiva, responsable, transparente, eficaz y eficiente, debiendo quedar claramente desmarcada de la propaganda de los partidos políticos, tanto en el fondo como en la estética utilizada.

En **periodo electoral** la realización de publicidad institucional se ajustará a lo dispuesto por la legislación electoral (artículo 50.1 de la LOREG), **no pudiendo** llevarse a cabo desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de estas:

- i) cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos;
- ii) la utilización de imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones;
- iii) la edición y reparto durante el periodo electoral con financiación directa o indirecta de los poderes públicos, de libros, revistas, folletos
- iv) la realización de actos de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo.

La finalidad de estas limitaciones es evitar la incidencia de los poderes públicos en las campañas electorales. No obstante, durante este periodo sí podrán realizarse ferias de muestras, fiestas populares que se celebren de forma periódica, publicidad para apoyar a sectores económicos valencianos, o acciones que fomenten el turismo en nuestra Comunitat, siendo requisitos indispensables **que no se induzca el sentido de voto de los electores, ni se hagan alusiones a los logros de las autoridades intervinientes**.

Por su parte el artículo 5 de la Ley 12/2018, de 24 de mayo, de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas establece **las prohibiciones de publicidad institucional** para cargos electos o altos cargos del gobierno a realizar **durante el mandato representativo**, entre los que se podría destacar:



- i) la utilización de la publicidad institucional con carácter partidista;
- ii) los actos públicos de entrega de llaves de bienes inmuebles, entregas que serán realizadas, por el personal funcionario competente y sin hacer una escenificación pública de la entrega;
- iii) los actos de inauguración de obra acabada o servicio, financiados con fondos públicos parcial o totalmente, directa o indirectamente;
- iv) los viajes en cabina de conductor de las infraestructuras de transporte público colectivo;
- v) los actos de puestas de primeras piedras, de inauguración o similares, de inicio de construcción de obra financiada, total o parcialmente, con fondos públicos.

Tanto en periodo electoral, como durante el periodo representativo **está prohibida la realización de publicidad subliminal**, entendiéndose por tal, la que, mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades rayanas con los umbrales de los sentidos o análogas, pueda actuar sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida.

3.4.- ADMINISTRACIÓN ORDINARIA.

El concepto de administración ordinaria es un concepto jurídico indeterminado sobre el que no se pronuncia la legislación electoral ni la local. A pesar de ello, la normativa nos permite extractar algunas pinceladas que pueden facilitar su mejor comprensión:

- Artículo 194, LOREG:

- a.- el mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años.
- b.- finalizado su mandato los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores.
- c.- **en ningún caso** podrán adoptar **acuerdos** para los que legalmente se requiera **una mayoría cualificada.**



Art.42.3 LOREG (...) “Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones”

Artículo 39 del, ROF:

- a.- finalizado su mandato, los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la Administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores,
- b.- en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiere una mayoría cualificada.

Como regla general, administración ordinaria o gobierno en funciones comprende:

- Despacho ordinario de asuntos para el correcto funcionamiento de los servicios públicos y para que la actividad municipal se mantenga; **se trata de evitar un perjuicio para el interés general.**
- Aprobación del acta de la última sesión celebrada.
- Acta de arqueo, preparación y actualización de los justificantes de las existencias de la Corporación, así como de la documentación del inventario del patrimonio de la Corporación y de sus Organismos Autónomos.
- Organización de la sesión constitutiva. Acuerdo JEC 387/1995, de 13 de junio 1995, de conformidad con el cual *“corresponde a la Corporación que se encuentra en el ejercicio de las funciones a que se refiere el art. 194.2 LOREG la organización de la sesión constitutiva de la Corporación Municipal electa conforme a lo establecido en el art. 195 del mismo texto legal y la normativa de régimen local”*

Al margen de estas consideraciones, algunas de ellas extractadas de la propia normativa (y parcialmente desarrolladas en el apartado anterior de este Manual), estamos ante un concepto no definido en relación con el cual, la jurisprudencia ha establecido que **habrá que estar al caso** concreto para saber las funciones que pueden desempeñar los miembros de



las Corporaciones durante el periodo de administración ordinaria (STS de 19/11/1991; STS 05/12/2005; STS 12/03/2019).

Durante este periodo transitorio o de “gobierno en funciones” podemos encontrarnos algunos riesgos contrarios a la integridad como:

- a.- Adopción de acuerdos contrarios al interés general que ocasionen un perjuicio para la nueva Corporación elegida.
- b.- Actuar vulnerando las estipulaciones contempladas en el Código Ético de la Corporación.
- c.- Actuar en contra de los principios éticos y de buen gobierno previstos en la LBRL, Ley 1/2022, de 13 de abril de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (Art.54).
- d.- Adopción de medidas/acuerdos que condicionen las decisiones políticas de los miembros que van a sustituirles.

A modo de ejemplo, no habría lugar a la tramitación de nuevos expedientes de contratación no iniciados antes de las elecciones o expedientes de modificaciones de crédito que afecten al presupuesto municipal, expedientes de concesión de subvenciones, aprobación de ordenanzas o actos que requieren de mayoría cualificada, pero, sí se podrían realizar pagos de nóminas, facturas, concesión de licencias, continuación de expedientes de contratación iniciados con anterioridad y el despacho de asuntos urgentes. En definitiva, **se trata de realizar actuaciones que permitan cumplir con la actividad diaria de la administración sin condicionar, de alguna manera, el mandato de la Corporación entrante.**

En el supuesto de que se adoptasen acuerdos no comprendidos dentro de la “administración ordinaria” cabría solicitar la **nulidad** de los acuerdos adoptados en virtud del artículo 47.1.g) Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, solicitar la revisión de oficio contemplada en el artículo 106 de la citada Ley.

Llegados a este punto, la administración y la vida de las diferentes corporaciones locales, tendrá muchos expedientes pendientes de resolución/tramitación, tales como: procedimientos de licitación, subvenciones en estado de justificación, ejecución,



procedimientos contencioso-administrativos pendientes de tramitación en sede judicial, procedimientos de selección de personal, modificaciones de planeamiento urbanístico pendientes de aprobación, entre otros. Todos estos expedientes van a condicionar la vida a la nueva corporación. Desde la AVAF recordamos que un ejercicio íntegro del cargo requiere que exista un concierto entre los miembros salientes y los nuevos miembros de la corporación para realizar un **traspaso de funciones real y efectivo (con pleno conocimiento de los asuntos de interés para la entidad)** que facilite la nueva toma de decisiones en el marco de la **integridad pública**.

3.5. ESPECIALIDADES DEL MANDATO AUTONÓMICO.

Como es conocido, en el ámbito parlamentario autonómico, una vez expirado el mandato de **Les Corts** y hasta la nueva constitución, corresponde a la **Diputación Permanente** velar por los poderes de la cámara con las limitaciones contenidas en el Reglamento de Les Corts y debiendo dar cuenta la Pleno, al inicio del periodo de sesiones, de los asuntos tratados y las decisiones adoptadas.

En el caso de los miembros del **Consell**, se hace preciso recordar que su ley autonómica recoge que el President continuará en funciones hasta que se publique el nombramiento del nuevo en el B.O.E, mientras que los consellers continuarán en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consell. No obstante, a diferencia de otras Comunidades Autónomas o del propio Gobierno de la Nación, no se contiene regulación específica propia sobre las limitaciones del Consell en funciones, por lo que – a juicio de la propia Abogacía de la Generalitat - no habría limitaciones genéricas o específicas más allá de las funciones que impliquen relación con Les Corts, que no podrán ejercerse, si bien resulta evidente que, aunque no haya regulación autonómica específica y no quepa aplicar por analogía la que regula el gobierno central, el Consell saliente, así como los altos cargos nombrados tanto en la administración de la Generalitat como directivos del sector público instrumental, **deberán facilitar un desarrollo normal del proceso de formación del entrante sin adoptar medidas que lo puedan comprometer, más allá del despacho ordinario de los asuntos públicos**.

En todo caso, al igual que en el caso de las entidades locales, y más allá de las limitaciones legales que puedan alcanzar durante un mandato en funciones, la necesaria integridad en la actuación pública, que ha de situar los intereses públicos por encima de los privados o electoralistas, requiere el cumplimiento de unos valores y principios éticos



que eviten hipotecar el futuro de la institución a través de la adopción de decisiones que comprometan gastos extraordinarios, recursos u obligaciones.



04

Especial referencia al nuevo mandato: el ejercicio del cargo público con integridad.

Este apartado y los dos siguientes contienen lo más relevante para conseguir la finalidad del presente Manual: el ejercicio del cargo con integridad durante el nuevo mandato corporativo autonómico y local. En efecto, lo deseable sería una entrada responsable, consciente y meditada por parte de quiénes, legítimamente, gobiernen nuestras instituciones. Como en la vida misma, los aterrizajes forzosos son los más arriesgados. No es contrario a la integridad el deseo de cambiar determinadas cuestiones operativas en la entidad, pero sí que podría serlo el pretender cambiarlo todo sin contar con un previo análisis y evaluación de lo que ha funcionado y de lo que no (lo que, en términos tan coloquiales como gráficos conocemos como un “elefante en una cacharrería”).

Desde la AVAF, y a modo introductorio del presente apartado, recomendamos a los nuevos electos que realicen su toma de contacto con el poder basada en principios y orientaciones hacia la cultura de la integridad pública:



- Necesaria designación de un Responsable de integridad que haga las veces de puente y de palanca con esta AVAF y con el resto de órganos de control con competencias en materia de integridad;
- Tener presentes los Conflictos de intereses durante el cargo y el control de las puertas giratorias tras el cese;
- Planificación de las áreas de práctica más allá del fin del mandato corporativo;
- Cultura de una verdadera transparencia y derecho de acceso a la información pública;
- Vocación de servicio público y Principios de buena administración como base de cualquier decisión pública;
- Principio de lealtad institucional respetando competencias ajenas y de coordinación cooperación, con otras entidades públicas tendentes al cumplimiento de objetivos institucionales;
- Principios de buena regulación al aprobar normas que afectan a la ciudadanía en general y a sendos sujetos de sectores de actividad privada en particular;
- Principios de buena gestión financiera (haciendo prevalecer la sostenibilidad a “largo plazo” de la hacienda pública);
- Apoyarse en funcionarios de carrera y/o habilitados, por su objetividad e imparcialidad (105 CE) a la hora de emitir sus informes y cumplir sus cometidos;
- Sistemas de administración electrónica habilitados y operativos;
- Conocer documentos de interés como la Guía de Buenas Prácticas «Gestión de crisis para ciberincidentes en Entidades Locales» con el objetivo de ofrecer a estas entidades la capacidad de anticiparse, adaptarse y responder ante incidentes de seguridad que puedan ocurrir en su organización.



4.1. DECLARACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD. CLAVE PARA LA DETECCIÓN Y GESTIÓN PREVENTIVA DE CONFLICTOS DE INTERÉS.

La ciudadanía tiene derecho a participar en los asuntos públicos, bien directamente o a través de representantes elegidos en las correspondientes elecciones. Además, tiene derecho a acceder a un cargo público en igualdad de condiciones. Estos derechos reconocidos en nuestra Constitución tienen una serie de limitaciones, como las siguientes causas de incompatibilidad con la condición de concejal previstas en la LOREG:

- Los Abogados y Procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1 b) de la LBRL.
- Los directores de servicios, funcionarios o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.
- Los directores generales o asimilados de las Cajas de Ahorro provinciales y locales que actúen en el término municipal.
- Los contratistas o subcontratistas de contratos, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes.
- Los concejales electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.
- También se consideran como causas de incompatibilidad con la condición de concejal las causas de inelegibilidad previstas en el artículo 6 LOREG

En cualquier caso, procederá la declaración de incompatibilidad para las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.

El órgano competente para la declaración de incompatibilidad será el Pleno y el concejal al que se le notifique la misma deberá optar, en el plazo de diez días, entre la renuncia a tal



condición o en su caso, poner fin a la situación que dio origen a la incompatibilidad. En el supuesto de que no se haya realizado ninguna actuación, se entiende que renuncia a su puesto y será el Pleno quien traslade este hecho a la Administración electoral declarando la vacante.

El espacio temporal en el que debe apreciarse la incompatibilidad es el **momento de la toma de posesión** (Acuerdo Junta Electoral Central nº 89/2011, de 07.04.2011). La falta de apreciación de una posible incompatibilidad con la condición de concejal, irá en contra de los **intereses generales; de la integridad de la institución**. Es decir, la detección de las incompatibilidades servirá como mecanismo preventivo para hacer frente a los conflictos de interés. Todo ello, teniendo presente que cualquier persona que reúna la condición de concejal deberá desempeñar sus funciones con imparcialidad respecto a los intereses privados afectados, observar la normativa en materia de incompatibilidades y conflictos de interés, no implicarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones, abstenerse de asuntos en los que se vea comprometida su objetividad e imparcialidad, entre otros principios de buena administración.

La falta de detección de las causas de incompatibilidad con la condición de concejal puede generar, una vez ha tomado posesión, conflictos de interés en distintos ámbitos sectoriales como por ejemplo en **contratación**, mediante la adjudicación de contratos a favor de empresas en los casos en que sea contratista o subcontratista de la Corporación; **subvenciones** con ocasión de la adjudicación directa a favor de sus empresas; en materia **económico-financiera** autorizando operaciones financieras en una entidad bancaria de la que forme parte y opere con la entidad local; **en urbanismo** cuando con ocasión de la aprobación de instrumentos de planeamiento o de sus modificaciones, se favorezcan intereses de miembros de la corporación o afines, **en personal** cuando se trate de concejales que a su vez resulten ser Directores de uno de los servicios que presta el Ayuntamiento, entre otras muchas posibles situaciones contrarias a la integridad.

En relación con este último supuesto, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2002**, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo (Recurso 447/1997) señala que la cuestión fundamental es la determinación del concepto de dependencia del Ayuntamiento de las entidades que hace a sus directores y personal incompatibles con el desempeño del cargo de concejal, la incompatibilidad existiría si se apreciase la dependencia a que hace referencia el último inciso del artículo 178.2 b) LOREG.



Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que las causas de incompatibilidad señaladas por la LOREG han de ser interpretadas de modo restringido. Con el régimen de incompatibilidad se trata de garantizar la objetividad, imparcialidad, eficacia y transparencia en el desempeño del cargo o función pública de que se trata: “no cabe una interpretación extensiva de las incompatibilidades, cuya interpretación y precisión ha de estar presidida por la indicada finalidad de preservar a la función pública de una influencia desviada del interés público, por la posible contaminación i incidencia en la toma de decisiones que puede representar una eventual colisión con interés extraños a los de la ciudadanía a que ha de servir el cargo que se ostenta o por la incidencia en dichas decisiones de intereses privados o particulares”

Queda patente la necesidad de apreciar y declarar las posibles causas de incompatibilidad con la condición de concejal para prevenir situaciones que generen conflictos de interés y con ello, se ocasione un perjuicio a los intereses generales haciendo prevalecer los intereses particulares. De ahí la importancia que adquieren las declaraciones contempladas en el **Decreto 191/2010, de 19 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las declaraciones de actividades y de bienes de los miembros de las corporaciones locales de la Comunitat Valenciana**. A través de estas, se podrán apreciar también las posibles causas de incompatibilidad que ayudarán a la detección y prevención de los conflictos.

4.2.- ÓRGANOS COLEGIADOS: CONSTITUCIÓN-SUPRESIÓN.

Tal y como hemos mencionado anteriormente, el mandato de los miembros de las Corporaciones es de 4 años contados a partir de su elección y finalizará una vez celebradas las elecciones hasta que tomen posesión sus sucesores, en el momento en que se constituya la nueva Corporación Municipal.

En ese sentido, se constituirá 20 días después de la celebración de las elecciones (excepto si se hubiera interpuesto recurso-contencioso-electoral) para ello, se constituirá una Mesa de Edad a la que corresponde comprobar las credenciales presentadas, así como las declaraciones de incompatibilidades, actividades y bienes. Finalizado este trámite, la Mesa declarará constituida la Corporación si concurre la mayoría absoluta de los concejales electos. En caso contrario, se celebrará sesión dos días después, quedando constituida la Corporación cualquiera que fuere el número de concejales presentes.



Antes de esto, los concejales cesantes, tanto del Pleno como de la Junta de Gobierno Local, se reunirán tres días antes de la sesión de constitución para aprobar el acta de la última sesión celebrada. Este acto se considera como el último de la Corporación saliente.

Las decisiones sobre la constitución de los órganos colegiados, nombramientos de representantes de la Corporación en órganos colegiados que sean de la competencia del Pleno, creación y composición de las Comisiones informativas permanentes o los nombramientos de los miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, y presidentes de las Comisiones informativas, tendrán lugar 30 días después de la sesión de constitución mediante la convocatoria de una o varias sesiones extraordinarias de Pleno.

Son órganos necesarios en las entidades locales:

- El **Alcalde, los tenientes de Alcalde**, y el **Pleno** los cuales, existen en todos los ayuntamientos.

- **La Comisión Especial de Cuentas**, su existencia es preceptiva en todas las Corporaciones. Le corresponde el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación. Ya sea a través del reglamento orgánico o mediante acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, podrá actuar como Comisión informativa permanente para los asuntos relativos a economía y hacienda de la entidad.

- **La Junta de Gobierno Local**, existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes o, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno. La misma podrá ser disuelta en cualquier momento mediante acuerdo del Pleno de la Corporación, comunicándose a todos los concejales afectados para su conocimiento y efectos y se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia. De la disolución se dará cuenta al Pleno en la próxima sesión que se celebre.

La Junta de Gobierno Local celebrará sesión constitutiva, a convocatoria del alcalde o presidente, dentro de los diez días siguientes a aquel en que este haya designado los miembros que la integran. Existen una serie de estipulaciones que la ley fija para la Junta de Gobierno Local que, a su vez, pueden ser consideradas como banderas rojas o señales de alarma en caso de que no concurran, a saber:



a.- Quorum adecuado: para su válida constitución se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus componentes. En caso contrario se constituirá en segunda convocatoria, una hora después de la señalada para la primera, siendo suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros y, en todo caso, un número no inferior a tres.

b.- Cumplimiento de las funciones legalmente atribuidas: es atribución propia e indelegable de la Junta de Gobierno Local la asistencia permanente al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.

c.- Composición: el número de concejales a los que el alcalde puede nombrar miembros de la Junta de Gobierno Local no podrá ser superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación.

- **Comisiones Informativas**, es decir, órganos que tienen por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones para los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno.

Estas Comisiones podrán ser permanentes o especiales y sus dictámenes tendrán carácter preceptivo y no vinculante.

Como banderas rojas en el ámbito de las Comisiones informativas, podemos citar las vinculadas a su composición dado que, tanto si se trata de una comisión permanente como especial, el acuerdo de creación que determinará su composición deberá respetar **la proporcionalidad** entre los diversos grupos políticos que forman parte de la Corporación municipal. Con ello se trata de evitar riesgos que puedan quebrantar la igualdad de todos los grupos políticos y el acceso a la información.

- **La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones** existe en los municipios de gran población, artículo 121 LBRL, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, o así lo disponga su Reglamento orgánico.



- **El Consejo Social de la Ciudad**, en los municipios de gran población e integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas. Corresponderá las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos, artículo 131LBRL.

- **Órgano de Gestión Tributaria**, se creará por el Pleno de la Corporación en los municipios de gran población y, será responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración Tributaria local le atribuye la legislación tributaria, artículo 135LBRL.

- **Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas**, en los municipios de gran población y con las características y funciones establecidas en el artículo 139LBRL.

- **La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones o bien la figura del Defensor o Defensora de los Vecinos**, se podrá crear mediante acuerdo plenario para la defensa de los derechos de los vecinos ante la administración municipal, la comprobación de las quejas recibidas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, los municipios podrán crear, artículo 29 de la LRLCV.

- **Consejo Territorial de Participación**, artículo 30 LRLCV en los municipios en los que existan núcleos de población distintos del principal que agrupen a más del 20% de la población municipal. Estará integrado por un representante de cada uno de los núcleos existentes, elegido en la forma en que reglamentariamente se determine por el Ayuntamiento. En el resto de los casos, la creación de este órgano será potestativo.

- **Consejo Social del municipio**, artículo 32 LRLCV, en los municipios de más de 5.000 habitantes y estará integrado por representantes de las organizaciones ciudadanas más representativas de los sectores económicos, sociales, culturales y medioambientales. Su organización y funcionamiento se regulará por el Reglamento Orgánico Municipal.

Es importante realizar una especial referencia a los municipios que funcionan en **régimen de Concejo Abierto**, es decir, aquellos que reúnan alguna de las condiciones establecidas en el artículo 29 LBRL. En este tipo de régimen, el gobierno y la administración municipales corresponden a un **alcalde y una asamblea vecinal** de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su



defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

Por último, también queremos llamar la atención, a que a parte de la regulación básica y la organización complementaria que cada corporación puede aprobar, se debe de realizar de forma armónica con la realidad de cada corporación, así en el caso de la **Asamblea vecinal**, para los municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto, muchos de los órganos complementarios carecerán de sentido.

El **Pleno**, con los nuevos miembros de la Corporación elegidos tras la celebración de las elecciones, se conforma el mismo día que tiene lugar la sesión constitutiva en la que tiene lugar la formación de la Mesa de Edad; la comprobación de credenciales; el juramento o promesa y toma de posesión de los concejales; la declaración de constitución de la Corporación; la elección y proclamación de alcalde y su toma de posesión.

Las funciones que se le atribuyen al Pleno están reguladas en los artículos 22 LBRL y 50 ROF. La periodicidad de las sesiones ordinarias del mismo se debatirá, dentro de los 30 días siguientes a la sesión constitutiva, en la sesión en la que también se tratarán otros asuntos como la creación y composición de las comisiones informativas permanentes; representantes de la corporación en órganos colegiados competencia del Pleno; conocimiento de las Resoluciones de Alcaldía en la que se designen los miembros de la Junta de Gobierno Local, en los municipios en los que exista; presidentes de las Comisiones Informativas. Todo ello siempre y cuando no esté previsto en el Reglamento Orgánico Municipal.

Queda patente la importancia que tiene la figura de este órgano colegiado, el cual, se puede erigir como la columna vertebral de toda entidad local. De su válida convocatoria, composición y quorum necesario para la adopción de acuerdos depende el correcto funcionamiento de la Corporación; el control y la fiscalización de los órganos de gobierno; la gestión de los servicios públicos; en materia de personal, la aprobación de la plantilla y la relación de puestos de trabajo; en urbanismo, la aprobación del planeamiento general o, en materia económico-financiera, la concertación de operaciones de crédito.

En efecto, **el Pleno no solo es el máximo órgano de control y fiscalización de los órganos de gobierno, sino que también es un órgano ejecutivo en el que tanto el gobierno como la oposición tendrá que ejercer las competencias más significativas desde el punto de vista de sus repercusiones económicas: grandes contratos y negocios**



patrimoniales; de la participación en órganos supramunicipales; de la manera de gestionar los servicios municipales; de la aprobación del presupuesto municipal y la plantilla, y de los otros previstos en la Ley y, en parte, mencionados ut supra.

El incumplimiento de las estipulaciones que la normativa prevé para el Pleno se traduce en un quebrantamiento de la integridad de este órgano que afectaría a todos los ámbitos sectoriales de la Corporación, así como incluso, al resto de órganos colegiados de la entidad local. De ahí, la **necesidad de que este órgano actúe y tome sus decisiones**, que no está exenta de riesgos de fraude, corrupción y prácticas contrarias a la integridad, **alineado con los principios de buena administración y siempre buscando lograr el interés general y activando los marcos de integridad** que ponemos en su conocimiento y a su alcance en el presente Manual.

4.3. PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS COLEGIADOS.

Existe un **denominador común** para que la normativa vigente ponga cortapisas a la participación de los cargos electos en los órganos colegiados, y no es otro **que evitar las perniciosas consecuencias de un conflicto de interés no detectado a tiempo** y su eventual contingencia en la organización como daño para el interés general. Es obvio que todos tenemos intereses particulares legítimos e inevitable que, durante el mandato, salgan a la palestra, de forma que su actuación se vea influida real, potencial o aparentemente por aquellos intereses, máxime en entidades locales, que, por definición, son la administración más próxima a la ciudadanía y, por ende, la más proclive a mantener lazos de vecindad, familiares o amistades. Hasta aquí, no hay problema. **El problema surge si no se detecta e identifica esa situación y no se activa el procedimiento interno para gestionarla, prevenirla y controlarla para evitar sesgos en la decisión pública de que se trate.**

En ese sentido, **existen limitaciones a la participación de cargos políticos en los órganos de asistencia en materia de contratación**, habida cuenta su participación efectiva en el procedimiento de licitación (proponiendo la exclusión de licitadores, requiriendo ante ofertas anormales o desproporcionadas y proponiendo la adjudicación en función de la previa aplicación de los criterios de adjudicación). La Disposición Adicional Segunda de la LCSP establece que los miembros electos que, en su caso, formen parte de la Mesa de Contratación no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de esta, sin que pueda formar parte de ellas personal eventual.



Y lo mismo sucede con la **concesión de subvenciones** públicas, en cuyas comisiones de valoración habrá que tener bien presentes las posibles causas de abstención y las DACI.

En materia de función pública, en particular en procedimientos de selección o de provisión de puestos de trabajo, **queda prohibida la presencia de cargos políticos en los tribunales o comisiones de selección o provisión**. Desde la AVAF les animamos a que hagan valer los principios de acceso al empleo público contenidos en el art. 105 CE (igualdad, mérito y capacidad) garantizando así servidores públicos sin injerencias externas. No en vano, la Ley atribuye el exclusivo ejercicio de funciones de autoridad o aquellas que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales a personas funcionarias de carrera. Estén atentos también a que los mencionados tribunales selectivos no estén formados por personal eventual, de designación política, ni por funcionarios interinos o personal laboral no fijo.

4.4. DEDICACIONES, RETRIBUCIONES E INDEMINIZACIONES DE MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

La renovación de las Corporaciones Locales es un buen momento para evaluar las praxis en materia de dedicaciones, retribuciones e indemnizaciones, llevadas a cabo en mandatos anteriores, adecuarlas a la normativa vigente en el ámbito presupuestaria y cumplir con integridad la misión que tienen encomendada los nuevos electos. Del análisis de los diferentes expedientes de investigación llevados a cabo por esta Agencia se ha constatado que dicho ámbito constituye un área de riesgo de fraude. La finalidad pretendida al poner el foco en esta área de práctica es la de ser un instrumento útil para la prevención de actuaciones contrarias a la integridad.

Es éste también el momento en el que deberán regularse todas las cuestiones que se planteen en este ámbito a través reglamentos municipales, y adecuar, si fuese necesario, las **Bases de Ejecución del Presupuesto**, en adelante BEP.

Es fundamental recordar a los nuevos cargos electos la obligación de cumplimentar con integridad, objetividad y exactitud, las declaraciones de intereses, a efectos de evitar riesgos de fraude en el establecimiento de las dedicaciones y sus retribuciones.

Los miembros de las Corporaciones locales percibirán **retribuciones** por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva (dedicación esta que implica que la actividad de un cargo electo sea preferentemente la corporativa). Ello no impide que



puedan existir otras actividades incluso remuneradas, pero deberán tener carácter residual o marginal. Siendo el Pleno el órgano competente para declarar formalmente la compatibilidad de la actividad o dedicación parcial (por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas), siendo dados de alta en el Régimen general de la Seguridad Social, y asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales, salvo que se encuentren en situación de servicios especiales. Su percepción será incompatible con la de otras retribuciones con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los entes de ellas dependientes, así como para el desarrollo de otras actividades, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de incompatibilidades. En las Corporaciones locales de **población inferior a 1.000 habitantes** no podrá haber cargos con dedicación exclusiva.

Los cargos electos con dedicación exclusiva o dedicación parcial **no podrán percibir remuneraciones por asistencias a órganos colegiados** de los cuales formen parte, siendo nulos de pleno derecho tales acuerdos.

Dichas **asistencias, a órganos colegiados de los cuales forman parte**, las percibirán aquellos miembros sin dedicación exclusiva o parcial, y por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el pleno. El importe que se fije en concepto de asistencias a órganos colegiados tiene que ser igual para todos los miembros que conforman el órgano colegiado. Las diferencias de los importes solo son aceptables en caso de asistencia a sesiones de diferentes órganos colegiados municipales. Y el abono por este concepto solo está previsto para los miembros que formen parte de los órganos colegiados, sin que pueda reconocerse a cargos electos que asistan ocasionalmente pero que no formen parte. No se puede retribuir por tal concepto las asistencias a reuniones preparatorias de las sesiones de los órganos colegiados de la corporación local. Incidir, que no procede reducir la cuantía de las asistencias a sesiones de órganos colegiados cuando se realicen de forma telemática, pues lo que se retribuye con estas asistencias es compensar un “lucro cesante”, consecuencia de la dedicación que impide la obtención de otro ingreso durante el tiempo dedicado al cargo; no pueden ser consideradas, por ende, estas asistencias solo en base a una presencia activa o efectiva en la sesión del pleno, pues también comprende la preparación y complejidad de los asuntos.



De igual modo, **sería fraudulento establecer un régimen de dedicación parcial idéntico para todos los miembros de una Corporación** (Concejales sin delegación incluidos) y, aún más, si cobraran también asistencias. Tampoco está permitido compaginar las retribuciones como representante local con la percepción de una pensión por jubilación (a diferencia de lo que sucede en caso de incapacidad).

Otro riesgo contrario a la integridad en el ámbito de las asistencias surge cuando en los acuerdos plenarios se extienden las mismas no sólo a la asistencia de los órganos colegiados de la Corporación, sino a otros órganos de otras instituciones, de las que el cargo electo asista en representación del municipio.

Las **indemnizaciones** a los miembros de las Corporaciones Locales, por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo se percibirán de conformidad con lo establecido por el pleno. Indemnizaciones que será preciso justificar mediante factura, ticket o documento mercantil equivalente. Un riesgo de fraude y corrupción en la determinación de las indemnizaciones es la configuración de indemnizaciones periódicas no previstas legalmente, consideradas como **retribuciones encubiertas**. Es el caso de las denominadas "asignaciones", "dietas de dedicación para gestiones puntuales" ... en las que se encubriría una dedicación parcial o exclusiva, al retribuirse una dedicación efectiva al ejercicio de funciones y al desarrollo de actividades ligadas al cargo, sin ser dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, y eludiendo la normativa de incompatibilidades.

Todas estas retribuciones en su conjunto no podrán superar en ningún caso los límites que se fijen en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y deberán publicarse **íntegramente en el "Boletín Oficial" de la Provincia, en el portal de transparencia y en el tablón de anuncios** de la Corporación los acuerdos de retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias.

Los derechos económicos y políticos de los **miembros no adscritos** no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el Reglamento Orgánico de cada corporación.

El papel del gobierno y de la oposición, como integrantes del Pleno de la Corporación, será clave al principio del mandato en una serie de cuestiones además de las indicadas anteriormente, destacando algunas de ellas:



i) Por el principio de autonomía local, tienen libertad para establecer el régimen de retribuciones por la dedicación de sus miembros, las dietas y asistencias dentro de la regulación legal establecida al respecto, y teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas anteriormente: En la determinación de las dedicaciones que lleven aparejadas los cargos, el acuerdo de pleno deberá respetar las limitaciones establecidas en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), respecto al número de cargos que pueden ostentar dichas dedicaciones y las remuneraciones que pueden percibir en función del porcentaje de dedicación que establezcan. No se puede ampliar la extensión del concepto de asistencias más allá del que prevé la normativa reguladora, de forma que deben evitar el pago de asistencias a reuniones preparatorias de las sesiones de los órganos colegiados de la corporación local. Y en las cuantías que se acuerden en concepto de indemnizaciones deberán adecuarse a aquello previsto en las bases de ejecución del presupuesto y a la normativa prevista al respecto. El acuerdo plenario por el que se modifique o suprima una dedicación deberá ser motivado, Recuerden que, en el caso de jubilación de un cargo electo, la prestación por jubilación es incompatible con la retribución en régimen de dedicación, por lo que si se adoptase un acuerdo de supresión de dedicación, y se sustituye por una asistencia, el acuerdo adoptado será nulo de pleno derecho, por estar prohibido en la normativa reguladora.

ii) En la adecuada determinación del régimen jurídico de los cargos de confianza, es el pleno el órgano que aprueba la RPT y las plantillas de personal, en estos instrumentos de planificación de los recursos humanos, se deberán configurar estos cargos de confianza con tal carácter, determinando sus funciones que serán exclusivamente de confianza o asesoramiento especial, teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto al número y retribuciones de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

iii). En aras al control y fiscalización que compete al pleno en el destino de las ayudas que la normativa otorga, a los grupos políticos municipales, se recomienda, si la corporación no tuviese regulado nada al respecto, que mediante reglamento orgánico, o en las BEP se establezca la llevanza de una contabilidad por los grupos municipales, que la información contable sea clara, veraz y completa, que los gastos se destinen a la finalidad por la que se concedieron.

iv) En virtud del principio de autonomía local, serán los plenos municipales, los que en la sesión constitutiva fijarán la periodicidad de las sesiones plenarias y de las comisiones



informativas, respetando los límites establecidos en la legislación según el número de habitantes de cada municipio. En aras a este principio, podrán crear cuantas comisiones consideres oportunas, teniendo en cuenta los principios de eficacia y eficiencia procedimental en la gestión administrativa.

Por último, desde el AVAF queremos recordar que tanto la Alcaldía como el Pleno, deberán tener en cuenta que en los acuerdos que adopten en el ejercicio de sus competencias, deberán cumplir con las **obligaciones de publicidad y transparencia** establecidas en la nueva LTBGCV, a fin de favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información e impulsar la rendición de cuentas por medio de la reutilización de la información.

4.5.- GRUPOS POLÍTICOS

A.- Constitución de Grupo Político.

Los Grupos Políticos, formados por los concejales electos, tendrán un papel decisivo para el funcionamiento de los órganos de gobierno. Su principal función consistirá en facilitar el normal funcionamiento municipal, al mismo tiempo que se configura como el medio del ejercicio del derecho constitucional a acceder a cargos públicos, configurándose su creación como un derecho, y al mismo tiempo un deber de los concejales.

Los mismos se constituirán mediante escrito dirigido al Presidente de la Corporación, firmado por los miembros de la misma que deseen integrarlo, en el que expresarán su voluntad de formar parte del mismo, su denominación, el nombre de su portavoz y de quién, en su caso, pueda sustituirlo. Con motivo del nuevo período y aprovechando la redacción del Reglamento Orgánico Municipal, es un momento clave para implementar su regulación atendiendo a las características propias de cada corporación local, con la finalidad última de mejorar la **participación y transparencia** en nuestras administraciones más cercanas a la ciudadanía.

B.- Abandono de Grupo Político por Concejel/Alcalde.

Durante el próximo mandato representativo se darán situaciones en que el miembro electo abandone el grupo político de procedencia. Debemos recordar que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la



formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE), dotan de relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes. No obstante lo anterior, conviene igualmente recordar que el mandato libre de los representantes locales, a efectos de mantenerse en el cargo en caso de expulsión o abandono de los partidos en cuyas listas fueron elegidos, ha sido reconocido y preservado por la doctrina constitucional con fundamento en el 23 CE.

Dicho esto, y como se ha señalado ya, el Tribunal Constitucional ha establecido reiteradamente que las limitaciones o restricciones consecuencia del abandono o la expulsión del grupo no pueden operar, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del *ius in officium*, núcleo de la función representativa.

Aquellos miembros de la Corporación que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134.4 de la LRLCV, no se hayan constituido en Grupo Municipal, no se integren en el Grupo Municipal constituido por la formación electoral que presentó la candidatura por la que concurren a las elecciones, abandonen o hayan sido expulsados mediante votación del grupo municipal o hayan abandonado o hayan sido expulsados de la formación política que presentó la candidatura por la que concurren a las elecciones, tendrán la consideración de **miembros no adscritos**. Cuyos derechos económicos y políticos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia y se ejercerán en la forma que determine el Reglamento Orgánico de cada corporación, momento que debe aprovecharse para ahondar en la implantación real y efectiva de la **Participación Pública, Transparencia, Integridad y Ética Pública**, para la satisfacción del interés general.

Recordamos aquí que **todos los grupos municipales así como los miembros no adscritos tienen derecho a participar en las comisiones informativas, respetando la proporcionalidad del resultado de las elecciones para evitar la “sobre” o “infra” representación en el proceso de toma de decisiones** (o en el debate previo en el seno de los órganos consultivos o deliberantes). En ese sentido, implementar el sistema de voto ponderado podría ser una opción positiva para agilizar la operativa del régimen de sesiones.

C.- Concesión de Dotaciones a Grupos Políticos.

La LBRL y la LRLCV, establecen la posibilidad de que los correspondientes Plenos municipales asignen, con cargo al presupuesto municipal, una dotación económica que deberá contener un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número



de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las leyes de Presupuestos Generales del Estado. Una vez más deberemos tener en cuenta la **dimensión** de la administración local correspondiente, a los efectos de analizar la motivación del acuerdo por la que se determine la dotación económica en su caso, que **tendrá que venir marcada por la satisfacción del interés general**. Sobre estas dotaciones económicas y los interrogantes que se han planteado sobre los mismos, recomendamos la lectura de la Sentencia del Tribunal de Cuentas núm. 18/2011, de 19 de diciembre.

D.- Solicitud de Local o Despacho por Grupos Políticos.

Queda claro de conformidad con la normativa vigente y la interpretación jurisprudencial, que los **grupos políticos** tienen derecho a disponer de un despacho o local en la sede la entidad local para reunirse o recibir vistas de vecinos y también tienen derecho a disponer de unas infraestructuras mínimas de medios personales y materiales para el desarrollo de su función representativa que, en la medida de lo posible, se les han de facilitar por el Gobierno Municipal, Art. 27 del ROF.

No obstante, tales derechos estarían supeditados a las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, que podrían justificar la imposición de una restricción, limitación o minoración en la efectividad de su ejercicio.

También tienen derecho los grupos políticos a hacer uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población, ex Art. 28 del ROF. Dicho derecho también puede venir condicionado o limitado por razones de coordinación funcional de los servicios municipales o por la celebración de otros actos en los mismos locales que sean de interés municipal.

No obstante, al tratarse de unos derechos conectados directamente con el derecho fundamental de participación reconocido en el art. 23 de la Constitución, **gozan de una protección especial** que obliga a que cualquier circunstancia que determine un condicionamiento o limitación en su ejercicio deba quedar plenamente acreditada y debidamente **motivada y justificada**, aplicándose siempre con un **criterio restrictivo**, de forma que la minoración en el ejercicio o disfrute del derecho resulte la mínima indispensable y se prolongue por el menor tiempo posible.



Por tanto, la negativa o desestimación de una Corporación a hacer efectivos a los grupos políticos los derechos que les asisten como tales en virtud de lo dispuesto en los Arts. 27 y 28 del ROF, no sólo deberá venir debidamente motivada, con acreditación de las causas y circunstancias que la justifican, sino que además, habrán de acreditarse la **necesidad** de la decisión adoptada por no existir otras alternativas válidas que permitan ejercer el derecho, y la **proporcionalidad** de la medida, en cuanto a ser la menos restrictiva posible para el ejercicio del derecho y prolongarse por el menor tiempo posible.

Dado que la debida motivación jugará un papel determinante a la hora de analizar si la decisión adoptada se adapta a la legalidad vigente, resulta un claro exponente de la deseada **Integridad Pública** que debe existir en todas las administraciones públicas. Una vez detectado que puede ser una fuente de riesgos que atenten contra la actuación transparente e Íntegra, se propone su regulación en el Reglamento Orgánico, o en la normativa de régimen interior existente, de una **regulación coherente acerca del alcance, contenido y requisitos de los derechos estatutarios de los grupos políticos; de ello dependerá una actuación con carácter preventivo y la evitación de situaciones contrarias a la integridad.**

E.- Derecho de acceso a la información /Deber de sigilo y reserva.

Los artículos 23 y 105 de la Constitución, así como de los artículos 77 de la LBRL, artículos 14 a 16 del ROF, y 128 de la LRLCV, regulan el derecho de los concejales a acceder a los documentos previa autorización del Alcalde, disponiendo de **un plazo de 5 días** para resolver expresamente lo solicitado y, cuando ello proceda, deberá motivar la denegación de ese acceso. Si transcurrieran esos 5 días sin que se dictase una resolución expresa, se entenderá concedido lo solicitado por aplicación del silencio positivo.

La finalidad del **derecho de acceso a la información** del concejal es el normal ejercicio de sus funciones con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de estar plenamente informados de todo lo que conste en los diversos servicios municipales.

La implantación de la **administración electrónica** facilitará la labor de los responsables públicos, tanto en orden a transmitir la información solicitada, como su consulta y análisis por parte del miembro corporativo solicitante.



Este derecho a la obtención de información, relacionada con el ejercicio de su cargo, tiene también asociado **el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten**, tal y como señala el art. 16.3 ROF y que entronca directamente con el ejercicio del cargo con vocación de servicio al interés general. Desviarse de este objetivo irá en contra de la **integridad** y de la satisfacción con objetividad de los intereses generales. Por descontado, para poder ejercer adecuadamente sus funciones, deberán tener acceso a información, expedientes, documentos, actas, etc. Pero tener acceso a información “privilegiada” por su condición implica ser conscientes de la importancia de cuidar su deber de reserva y sigilo, **sin darle publicidad, porque serían responsables directamente de los perjuicios que pudieran causar al interés público o de terceros**. Constituye, pues, un riesgo contrario a la integridad utilizar las facultades que el ordenamiento jurídico prevé para los miembros electos para fines distintos a la satisfacción del interés general tales como **las fugas de información fuera del debido ejercicio del cargo (en redes sociales o en prensa, por ejemplo)**. Desde la AVAF se recomienda disponer de unos **modelos de actas de diligencia** con recordatorio de este deber de sigilo.

F.- Ius in officium.

El derecho de a participar de forma indirecta en los asuntos públicos a través de representantes, se proyecta en un triple aspecto: **el derecho de acceso** a los cargos públicos representativos de forma libre e igual para todos; **el derecho a mantenerse en el cargo** sin perturbaciones ilegítimas y, por último, **el derecho a ejercer los derechos inherentes** al cargo sin alteraciones indebidas.

En relación con esto, para el Tribunal Constitucional, el núcleo esencial de la función representativa se corresponde con aquellas funciones que solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución (SSTC 141, 2007), FJ 3, y 169/2009, FJ 3, por todas). Entre ellas se encuentran: *“en todo caso, la de participar en la actividad de control del gobierno local, la de participar en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores y, por último, participar en las comisiones informativas”*.

El ejercicio del cargo de los miembros electos, lleva implícito el deber de actuar de forma íntegra en todas las fases, la del acceso, la del durante y la de la finalización del mandato, a lo largo de todo el ciclo, existirán oportunidades de ejercer de forma íntegra el cargo representativo, diferentes mecanismos y correcciones permitirán acompasar la



actividad municipal a la legalidad vigente, siendo pieza fundamental la planificación previa a la toma de decisiones, el análisis de riesgos y la adopción de medidas atenuantes, en el caso de producirse distorsiones en el sistema.

G.- Derecho a participar en comisiones informativas respetando la proporcionalidad del resultado de las elecciones.

El artículo 20.1.c) de la LBRL y 31.2 de la LRLCV, establece que todos los **grupos políticos** de la Corporación tendrán derecho a participar en las comisiones informativas mediante la presencia de concejales **en la proporción a la que cada grupo tenga en el Pleno**. Al pleno le compete la determinación del número de comisiones informativas, su ámbito y la determinación del número de miembros, mientras que la concreta designación de los miembros les corresponde a los grupos.

El artículo 125, por su parte del ROF, establece que en el acuerdo de creación de las **Comisiones informativas** se determinará la composición concreta de las mismas, observando que la composición se acomode a la proporcionalidad de los grupos y dispone que la adscripción concreta a cada Comisión de los miembros de la Corporación que deban formar parte de la misma en representación de cada grupo, se realizará mediante escrito del portavoz del mismo dirigido al Alcalde o Presidente, y del que se dará cuenta al Pleno. Podrá designarse, de igual forma, un suplente por cada titular. Se configuran desde el punto de vista de la representatividad, como réplica del pleno, pero a escala menor, dada la exigencia legal de proporcionalidad que, por ende, los presupone con menos miembros que en el pleno. La norma no exige un determinado número de comisiones ni un mínimo de ellas; tampoco determina el número máximo de miembros que puedan integrarlas. No obstante, de la interpretación armónica del ordenamiento jurídico y el cumplimiento de los **principios de buena administración**, hacen recomendable que la organización municipal, sea ágil y dinámica, no estableciendo duplicidades ni órganos que desvirtúen su funcionamiento. De tal forma también, se debe de respetar la debida proporcionalidad, que en supuestos de municipios de reducidas dimensiones será difícil la presencia equilibrada de todos los grupos, pero no por ello se debe de impedir ni obstaculizar la presencia de todos los representantes locales, siendo una oportunidad para abrir la administración pública a la participación efectiva de todos los representantes.



H.- Legitimación activa para recurrir.

El **principio de legalidad** exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la **seguridad jurídica**, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos.

La declaración de nulidad queda limitada a los supuestos particularmente graves y evidentes, al permitir que el ejercicio de la acción tendente a revisar actos que se han presumido válidos durante un largo periodo de tiempo por sus destinatarios pueda producirse fuera de los plazos ordinarios de impugnación que el ordenamiento establece.

En el ámbito local, a través de **la votación**, los miembros de la corporación manifiestan su voluntad en relación con cada uno de los asuntos que se someten a la consideración del órgano colegiado correspondiente. Dicho procedimiento de votación se halla estrechamente ligado al régimen de impugnación de los acuerdos.

La legitimación última basada en el artículo 63 de la LBRL para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales, de cuyos órganos de gobierno forman parte, ejerciendo el mandato político, es el buen funcionamiento del mismo y el interés directo que todos los miembros electos tienen sobre el mismo, dadas las responsabilidades que asumen en este área, y que, por tanto, se tiene que extender a toda la actuación municipal, tanto la realizada de forma directa por la propia entidad, como por sus entes instrumentales. Cabría hacer una reflexión, para evitar la judicialización de la vida local, toda vez que la imagen que trasciende a la ciudadanía distorsiona la visión que se tiene de los representantes públicos, debiendo velar por el buen funcionamiento, la satisfacción del interés general y evitar las actuaciones contrarias a la integridad pública lo que pasa por implementar la cultura del cumplimiento íntegro de las responsabilidades públicas, realizando mapas de riesgos, detección previa de posibles riesgos e implementar mecanismos atenuantes, que minimicen el impacto negativo en caso de producirse.

4.6 LOBBIES, AGENDAS PÚBLICAS, OBSEQUIOS, REGALOS Y OTROS ASPECTOS DE INTERÉS.

Entre los principios que han de guiar el ejercicio del cargo en cualquier administración pública, en aras de servir los intereses generales, tienen un lugar preeminente la



participación, la objetividad y la transparencia ya vistas. En este sentido, la participación de diferentes actores y una **administración colaborativa** y abierta a la sociedad civil forman parte de lo que hemos de entender como buen gobierno. Ahora bien, dicha participación ha de ser transparente y plural.

Particular relevancia en este aspecto tienen los llamados **grupos de interés o “lobbies”** que legítimamente defiende sus intereses de naturaleza empresarial, profesional, social o académica, entre otros, y que pueden contribuir a una mejor calidad de las decisiones públicas siempre y cuando **se evite la opacidad** en torno a su intervención y **se fiscalice la actuación relacionada de los poderes públicos** a fin de **evitar el riesgo de** la llamada **“captura” de las políticas públicas**, en esencia, que se pueda dar lugar a situaciones en que la capacidad de **influencia** de un determinada grupo de interés sea **excesiva**.

Con base en dichos motivos ya se encuentra regulada en el ámbito de la Comunitat Valenciana la actividad de estos grupos de interés, obligándose – entre otras cuestiones - a su inscripción en el **correspondiente registro**,¹⁶ mediante el cual se facilitará la identificación pública y el **control de la actividad de influencia** que realizan en los ámbitos de la administración de la Generalitat, su sector público instrumental y también de Les Corts. Sin dicho registro no es posible acceder a reuniones o entrevistas con los cargos y directivos, que en todo caso será públicas, previéndose un régimen sancionador en caso de incumplimiento para ambas partes.

La inscripción en el registro de grupos de interés requerirá la **aceptación de un código común de conducta** que, además de las obligaciones de transparencia e información, busca impedir que se incite a infringir, no solo la ley, sino también las normas éticas, o que se trate de influir de manera deshonesta. Esta práctica, acompañada del ofrecimiento de regalos, favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar la neutralidad u objetividad de los cargos públicos y personal de la administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, además de radicalmente contraria al más elemental principio de integridad, se encuentra sancionada con multas de hasta 6.000 euros y la declaración pública de incumplimiento, así como de la eventual suspensión también de la inscripción en el correspondiente registro, todo ello sin perjuicio de lo que establezca el Código Penal en relación con figuras delictivas como el cohecho.

Particular relevancia tiene la participación de los grupos de interés en todo el **proceso de**

¹⁶ Artículos 5 y 12 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana



elaboración de normas, singularmente leyes, ya que, como enfatizaba Burke, el problema de la corrupción llegaba realmente, no solo cuando se transgredía la ley sino cuando la propia ley era ella misma fruto de la corrupción. En este ámbito crucial se ha desarrollado la obligación de emitir los llamados **informes de huella** normativa en los que se relacione, si previamente o a lo largo del proceso de elaboración de un anteproyecto de ley o de un proyecto de decreto del Consell se han producido **actividades de influencia** relacionadas con el mismo, la identidad del grupo de interés y los cargos públicos implicados, los datos del contacto y el objeto. Dicho informe ha de ser objeto de publicación en el **Portal de Transparencia** y se incorporará al **expediente** del proyecto **normativo**¹⁷ junto con otros aspectos como las **agendas institucionales y de trabajo** de los altos cargos – exigidas por la normativa autonómica de transparencia - y que incluirá, entre otros aspectos, los acontecimientos y reuniones de carácter político o institucional, las reuniones con agentes externos a la institución o entidad y las reuniones internas de especial relevancia para la toma de decisiones¹⁸.

En el caso de **Les Corts**, se hace obligado traer a colación sus propias especificidades, no solo en materia de acceso a la **agenda o iniciativas**, sino también en participación en **debates y votaciones**.

Desde el punto de vista de los entes de la **administración local**, la normativa autonómica prevé expresamente la **colaboración de la Generalitat**, al igual que con el resto de instituciones y administraciones públicas de la Comunitat, con el fin de promover la **transparencia de los grupos de interés** en sus ámbitos respectivos, pudiendo adoptar los criterios de **interoperabilidad** necesarios o de **adhesión** de estas entidades al **registro** de la Generalitat.¹⁹

En este sentido, las entidades locales se encuentran en una posición especial de cercanía con respecto a sus administrados, así como de **permeabilidad en toda la actividad pública**. Por lo tanto, adquiere mayor relevancia si cabe que se adopten en los municipios medidas que contribuyan de ejemplo para la consecución de una nueva cultura administrativa, no solo en materia de registro, sino de efectiva **transparencia, no meramente cosmética**, de las agendas y conclusiones de entrevistas y debates, así como políticas claras con respecto a los regalos que deberían incorporarse al correspondiente

¹⁷ Artículo 21 y 22 del Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.

¹⁸ Artículo 36 del Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.

¹⁹ Disposición Adicional 1ª de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat.



código de conducta, como elemento clave para consolidar una cultura de integridad, elaborados de forma participativa y con normas bien definidas.

4.7 RESPONSABILIDADES.

La otra cara de la moneda de la prevención es la sanción. En ese sentido, y pese a que desde la AVAF abogamos por prevenir y evitar actuaciones contrarias a la integridad, no podemos olvidar que nuestro ordenamiento jurídico prevé sendas consecuencias punitivas para aquellas conductas irregulares constitutivas de infracciones tipificadas legalmente. Así, destacan las **responsabilidades por infringir la normativa de buen gobierno e incompatibilidades**, la **responsabilidad contable**, las distintas **responsabilidades disciplinarias** o internas (in house) o las **responsabilidades civiles o patrimoniales** por causar daños a terceros o a la propia administración pública. Aparte de las responsabilidades derivadas de la eventual comisión de **ilícitos penales** (en especial, en los llamados delitos contra la Administración Pública) y de las correspondientes penas privativas de libertad.

Por ello, estamos convencidos de que el inicio de mandato les va a permitir desarrollar un plan de integridad que ponga en marcha cuantos marcos y mecanismos **contribuyan a evitarles incurrir en alguna de las infracciones y sus correspondientes sanciones.**

4.8 ESPECIALIDADES DEL MANDATO AUTONÓMICO.

Al igual que sucede con las obligaciones establecidas ante la finalización del mandato, existen **diferencias en el ámbito puramente autonómico** en la organización y funcionamiento **tras la toma de posesión de los nuevos cargos** electos. No obstante, en todo caso se ha de tener presente los **dictados constitucionales**, en particular los derivados del artículo 103 de la Carta Magna, la necesidad de servir con objetividad los intereses generales y el sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Tal y como recuerda el Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos, que dichos cargos son **responsables ante el conjunto de la población, incluidos los electores que no les han votado.**

En dicho sentido, tras los comicios autonómicos, el artículo 21 del Reglamento de Les Corts deja claro que en su sesión constitutiva, el letrado o letrada mayor informará del cumplimiento por los diputados y diputadas de la **presentación de las declaraciones de bienes y actividades, requisito inexcusable para acceder al pleno ejercicio de su**



condición de parlamentario. Dicha declaración de actividades incluirá todas aquéllas que, conforme a lo establecido en la legislación vigente, puedan constituir causa de incompatibilidad y, en general, las que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, mientras que la declaración patrimonial deberá contener el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de contenido económico de que sea titular, necesariamente los bienes inmuebles, el pasivo y los restantes bienes y derechos.

Con respecto a los cargos electos de forma secundaria - en terminología del mencionado Código Europeo de Conducta para la Integridad Política – para el ejercicio de **funciones ejecutivas**, tanto el cargo de **President** de la Generalitat como de miembro del **Consell**, así como el ejercicio de un **alto cargo**, son **incompatibles** con el ejercicio de **cualquier otra función pública** que no derive del ejercicio de su cargo, excepto la de Diputado de Les Corts para los consellers sin que tengan derecho a retribución, y también es incompatible con cualquier **actividad profesional o mercantil**.

Desde la misma fecha de efectos del nombramiento nace la **obligación**²⁰ para todos los cargos públicos de **formular** ante la Oficina de Conflicto de Intereses, para su inscripción en el correspondiente Registro, **las declaraciones de bienes**, derechos y obligaciones patrimoniales, así como de las **actividades** que se pretendan ejercer durante el mandato – mediante la oportuna resolución de **compatibilidad**, en su caso - y las que se hayan ejercido durante los **dos años anteriores**, públicas y privadas, de tipo profesional, mercantil, o laboral por cuenta propia o ajena. Dichas obligaciones, así como las restantes normas que regulan el régimen de dedicación e incompatibilidades de los altos cargos, buscan **garantizar la honorabilidad y objetividad** de aquellas personas a las que les corresponden especiales **responsabilidades en la gestión del interés público**.

Una vez cumplimentadas las obligaciones iniciales de declaración y registro, el ejercicio del alto cargo, con carácter remunerado, de la administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, deberá desarrollarse en el **régimen de dedicación absoluta y exclusiva** y no pudiendo percibirse más de una retribución con cargo a los presupuestos de las administraciones públicas, ni de los organismos, entidades y empresas dependientes o con cargo a los órganos institucionales, declarándose **incompatible cualquier percepción, indemnización** por asistencia o retribución de los altos cargos por formar parte de los órganos colegiados o de otra naturaleza cuando les corresponda con carácter institucional

²⁰ Artículos 3, 4 y 12 de la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos.



o para los cuales fueron designados de acuerdo con el cargo que ocupan.

Con respecto a las **obligaciones de información** sobre miembros del Consell y altos cargos y asimilados, la normativa de transparencia y Buen Gobierno autonómica²¹ recoge también la relativa a las **funciones atribuidas** por razón de su cargo o función, así como su **perfil y trayectoria profesional**, incluyendo la reproducción gráfica acreditativa de los principales **méritos** académicos de su currículum, detalles que exceden de la referencia al perfil y trayectoria profesional que, como hemos visto, sí alcanzarían por la normativa básica a los responsables locales.

Particular consideración tiene el denominado **personal eventual** y su nombramiento, libre al igual que su cese, pero que, **además de no poder** versar sobre actividades ordinarias de gestión o de carácter técnico ni ninguna de las funciones **que corresponden al personal funcionario o al personal laboral, no podrá existir en el** ámbito de la Generalitat en los entes que integran su **sector público instrumental**.

Por otra parte, en relación con las **exigencias de publicidad activa** derivadas de la normativa de transparencia autonómica que, como es sabido, no alcanzan a las entidades locales ya mencionadas, además de las referidas a los altos cargos ya citadas, hay que destacar las relacionadas con la aprobación ya adelantada del correspondiente **plan estratégico o de gobierno que determine su programa de actuación para la legislatura** y posteriormente el grado de cumplimiento de sus compromisos.

Por último, se hace preciso referirse a la **responsabilidad de los cargos públicos**, respondiendo **el Consell** solidariamente²² de su gestión política ante Les Corts, sin perjuicio de la **responsabilidad directa de sus miembros** por su **gestión**. En cuanto a la responsabilidad penal y civil del President de la Generalitat y de los miembros del Consell, esta se exigirá ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana o, en su caso, ante el Tribunal Supremo.

²¹ Artículos 10 y 15 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

²² Artículos 46 y 77 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.



05

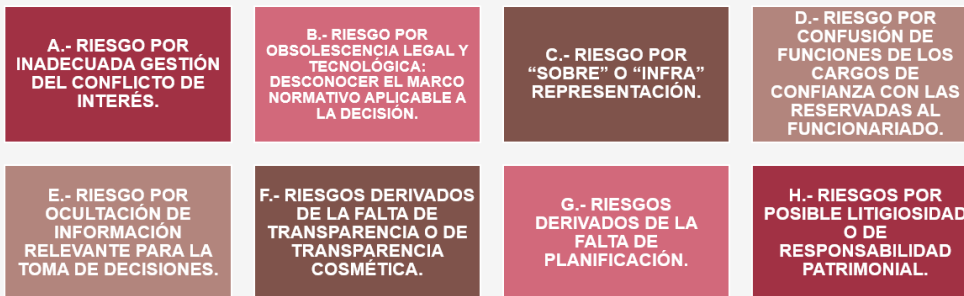
Riesgos contrarios a la integridad en la toma de decisiones.

5.1 RIESGOS COMUNES.

Todos los cargos electos toman decisiones en el ejercicio de sus funciones y como representantes de los ciudadanos. La toma de decisiones comporta la existencia de riesgos de fraude y corrupción, que puede poner en duda la integridad de las instituciones dado que en muchas ocasiones prevalecen los intereses particulares frente a los generales, poniendo en cuestión la imparcialidad y objetividad de nuestros representantes. Insertamos a continuación una imagen de elaboración propia que enumera los principales riesgos comunes a cualquier proceso de toma de decisiones:



RIESGOS LATENTES EN LA TOMA DE DECISIONES



El cese y la toma de posesión de los miembros electos es una ocasión perfecta en la que pueden aflorar algunos de los riesgos inherentes a los procesos de toma de decisiones como:

A) Incompatibilidades y conflicto de interés. Puertas giratorias.

La OCDE establece una definición de conflicto de interés que, a su vez, distingue tres supuestos:

- Un **conflicto de interés real**: implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público, en el que el funcionario público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales.

- Un **conflicto de interés aparente**: existe cuando pareciera que los intereses privados de un funcionario público son susceptibles de sospechas porque puede influir indebidamente en el desempeño de sus funciones, aunque no sea el caso.

- Un **conflicto de interés potencial**: surge cuando un funcionario público tiene intereses privados de naturaleza tal que puedan conducir a un conflicto en caso de que, en un futuro, el funcionario sea implicado o tuviera que participar en responsabilidades oficiales relevantes.

Por otro lado, el artículo 64.2 LCSP señala: *“el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación,*



que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación”.

Como ejemplos de riesgos en esta etapa tenemos:

- a.- No presentación de las declaraciones de actividades y de bienes antes de la toma de posesión, con ocasión del cese, cualquiera que fuera la causa de este.
- b.- Presentación de las declaraciones de actividades y de bienes de forma incompleta o sesgada.
- c.- Falta de apreciación de una posible incompatibilidad del concejal electo tras la toma de posesión que puede derivar en un conflicto de interés potencial.

También hay que evitar el fenómeno de las **puertas giratorias**, es decir, cuando un cargo electo, una vez finalizado su mandato, consigue un puesto como alto directivo en una empresa pública o privada como consecuencia de esa responsabilidad pública que ostentaban.

De ahí la importancia de observar el cumplimiento, que la normativa en materia de incompatibilidades, para el ejercicio de actividades privadas durante los tres años siguientes a la fecha de cese, en el ámbito autonómico Ley 8/2016 y dos años en el ámbito local de conformidad con la LBRL y LRLCV. De igual modo hay que tener presente la importancia de las funciones que ejerce la **Oficina de Control de Conflictos de Intereses**

Para profundizar más sobre los riesgos en materia de conflictos interés nos remitimos a la **Recomendación General de la AVAF “Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento, la antesala de corrupción”** y al **“Manual didáctico visual: los conflictos de interés en clave de integridad pública”**. En ambos, publicados en la página web de esta Agencia, se contienen sendos ejemplos de situaciones constitutivas de conflictos de intereses, en cada una de las áreas de práctica de las corporaciones, así como sendas propuestas de mecanismos para su detección, prevención, corrección y control.



B) Transparencia.

Como riesgos derivados de la falta de transparencia podemos encontrarnos, entre otros citados en los **Catálogos de riesgos AVAF**:

- a.- No publicación de las declaraciones de actividades, bienes y derechos patrimoniales en el Boletín Oficial de la Provincia, en todo caso, en el plazo de tres meses desde la toma de posesión o del cese cualquiera que fuera la causa de este.
- b.- Presentación incompleta o con falta de contenido de las declaraciones para evitar que el Pleno aprecie una posible causa de incompatibilidad con el ejercicio del cargo.
- c.- Incumplimiento de la completa publicación de los extremos objeto de publicidad activa.
- d.- Publicidad de datos en formatos no abiertos, ininteligibles o interoperables.

C) Planificación.

Tal y como se señala en la [Recomendación General de la AVAF “La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones”](#), la planificación es una herramienta básica y crucial para la prevención de la corrupción y el fomento de la integridad pública en nuestras organizaciones públicas. Planificar es vital para permitir una visión estratégica de la misión de servicio público, en la medida en que **confiere a toda organización la capacidad de anticiparse a posibles consecuencias derivadas del fraude, la corrupción o circunstancias externas coyunturales, dotándoles asimismo de una mayor capacidad de reacción, posibilitando cumplir su misión de manera ágil y eficiente.** Asimismo, el papel de la planificación es clave para facilitar la detección y control de los riesgos de corrupción institucional. El cese y la toma de posesión de los cargos electos puede generar riesgos en este ámbito (aparte de los ya señalados en nuestros **Catálogos AVAF**) como:



- a.- Inobservancia de los plazos previstos en la normativa para la presentación de la documentación requerida con ocasión de la toma de posesión y cese de los concejales.
- b.- Falta de planificación de las convocatorias de los órganos colegiados con ocasión de la convocatoria de las elecciones para la aprobación de las últimas actas.
- c.- No preparación de la documentación requerida para la sesión constitutiva de la Corporación (convocatoria de la sesión, actas de arqueo, inventario...)
- d.- No facilitar la información más relevante sobre las necesidades de la entidad, impidiendo así una adecuada planificación de las necesidades futuras a los entrantes y/o el cumplimiento, ejecución y control de lo planificado por la corporación saliente.
- e.- Incumplimiento del plazo previsto para la convocatoria de la sesión plenaria para constitución y organización de la nueva Corporación y falta de preparación de la documentación necesaria para ello.

D) Confusión de funciones.

Durante el cese o la toma de posesión de los cargos electos pueden surgir una serie de riesgos, en torno a quiénes son los competentes para el desempeño de las funciones o tareas necesarias para que este periodo de tiempo se desarrolle de forma adecuada y con estricto cumplimiento de las normas, como pueden ser, entre otros:

- a.- Falta de información necesaria para determinar el competente para la convocatoria de la sesión constitutiva de la Corporación.
- b.- Falta de determinación de la persona encargada de preparar la documentación a tratar en la sesión constitutiva del ente local; de las actas de las últimas sesiones de los órganos colegiados.
- c.- Ausencia de designación del Responsable en materia de integridad pública.
- d.- Confusión de las funciones de gestión, control y pago en la ejecución de fondos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- e.- Confusión en la ejecución de funciones reservadas a funcionarios de carrera



E) Fugas de información y cibertaqués.

El avance de las nuevas tecnologías, la implantación del teletrabajo en todos los ámbitos unido al contexto actual que vivimos (invasión rusa de Ucrania), ha originado la proliferación de cibertaqués y fugas de información de manera exponencial. Esta realidad ha puesto de relieve la dependencia actual existente de la sociedad en general y de las Administraciones Públicas en particular del uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). El periodo electoral, la convocatoria de elecciones y la constitución de las nuevas Corporaciones Municipales pueden ser considerados como un momento propicio para que se produzcan este tipo de situaciones. Así, a lo largo de este periodo podemos encontrarnos algunos riesgos como:

- A.-** No contar con los mecanismos informáticos que protejan la información relativa a datos personales de los concejales contenida en las declaraciones presentadas, con ocasión del cese y toma de posesión.
- B.-** Herramientas informáticas insuficientes para proteger la información económico-financiera de la entidad local que servirá para formular las actas de arqueo o el inventario de la Corporación en la sesión constitutiva.
- C.-** Fugas de información tras el cese.
- D.-** Cibertaqués durante el mandato (virus informáticos como el caso del Ramsonware en el Ayuntamiento de Castellón o la estafa de la EMT por suplantación de identidad, etc).

En este sentido, las Entidades Locales tienen que afrontar el reto de la ciberseguridad, dado que, de acuerdo con determinados medios de comunicación, existen dos tipos de entidades locales: las que han sufrido un cibertaque, y las que lo van a sufrir (Valencia Plaza, de 25 de julio de 2022).

F) Enriquecimiento injusto.

En los últimos años han sido numerosos los expedientes de resarcimiento por enriquecimiento injusto por medios de los cuales se otorgan cuantías económicas a quienes realizan prestaciones para las Administraciones por encargo de éstas, pero sin causa legal, para evitar su empobrecimiento patrimonial y el correlativo enriquecimiento de la Administración. El carácter excepcional que debe tener esta figura no se cumple y, por el



contrario, es una práctica habitual de las Administraciones Públicas. Estamos ante un riesgo importante de fraude y corrupción tal y como revelan los Informes de Fiscalización de la Generalitat elaborados por la Sindicatura de Comptes de las Comunitat Valenciana o también, el estudio realizado por la AVAF plasmado en la [Recomendación General “La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?”](#)

Las nuevas Corporaciones Locales están ante una nueva oportunidad para hacer frente a los riesgos de fraude y/o corrupción vinculados al abuso de la vía del enriquecimiento injusto por lo que deberán tener presente:

- a.-** Aplicar los procedimientos legalmente previstos en las diversas normas sectoriales para la compensación de los encargos ilegales, depurando su causa de fondo.
- b. -** Planificar las políticas públicas y su gestión.
- c.-** Contar con personal suficiente y debidamente formado en las áreas de mayor riesgo, como la contratación del sector público, para poder realizar sus funciones de forma adecuada.

G) Obsolescencia legal y tecnológica.

Las Administraciones públicas deben desempeñar sus funciones con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho cumpliendo los principios de buena administración por lo que, los riesgos aparecen cuando actúa apartada de estas premisas. En la etapa en la que tiene lugar el cese de los cargos públicos, el periodo de administración ordinaria y la toma de posesión de la Corporación elegida es vital verificar el cumplimiento de todas las normas al respecto para evitar:

- a.** Incumplimientos de los plazos previstos en la presentación de las declaraciones de actividades y bienes.
- b.** Incumplimiento de los plazos previstos para la solicitud y presentación de las credenciales de los concejales.
- c.** Incumplir con los plazos y normas para la convocatoria de la sesión de los órganos colegiados para la aprobación de las últimas actas, de la sesión de constitución de la



nueva Corporación Municipal, de la sesión de pleno en la que se decidirá la organización y funcionamiento de la entidad local.

d. Desconocer el nuevo marco legal que contiene las obligaciones en materia de integridad pública y no activar los preceptivos marcos que se resumen al final de este Manual.

H) Sobre o infra representación.

Se trata de evitar riesgos que perturben la organización y funcionamiento adecuados de la Administración:

a. Cumplir con los quórums necesarios para la adopción de decisiones en las sesiones plenarias y del resto de órganos colegiados.

b. Respetar los plazos previstos para la convocatoria de las sesiones plenarias, en este caso de la sesión constitutiva o de la sesión de pleno de organización y funcionamiento.

c. Realizar las designaciones de los órganos colegiados de la Corporación como de las Comisiones Informativas, Juntas de Gobierno Local respetando la proporcionalidad en cuanto a su composición, creación y los quórums para su válida constitución.

5.2. RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD POR ÁREAS DE PRÁCTICA.

Recomendamos la consulta de los Catálogos AVAF (en especial, el de riesgos contrarios a la Integridad en el Sector Público Instrumental para ampliar los destacados en este apartado).

A. Contratación del sector público.

Los riesgos contrarios a la contratación del sector público pueden diferenciarse en función de las fases en las que nos encontremos: licitación, adjudicación, efectos, extinción y control. Desde la AVAF queremos insistir en la importancia de poner el foco en la vida del contrato a partir de su formalización, esto es, en la ejecución del contrato y en su extinción. En particular, para comprobar si el contrato cumplió con su finalidad de satisfacer las



necesidades públicas, esto es, la ejecución de la prestación externalizada. A tal efecto, les invitamos a leer la **Recomendación AVAF: “La ejecución de los contratos en clave de integridad pública”**. A continuación, les insertamos una diapositiva de enumeración propia que resume mucho los principales riesgos en esta materia, sin perjuicio de concluir este subapartado destacando algunos de ellos.

ALGUNOS RIESGOS ESPECÍFICOS: CONTRATACIÓN



La contratación resulta uno de los principales focos de corrupción. De ahí la preocupación de la reciente Estrategia Nacional de Contratación Pública, vinculante para todo poder adjudicador, de incluir medidas que prevengan frente al fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (como ya apuntara el mandato legal contenido en el vigente artículo 64 LCSP).

Para no incurrir en irregularidades que conlleven malgastar fondos públicos o desvíen a las Administraciones de su misión de servicio público, deben centrarse en el cumplimiento de los principios europeos de contratación pública (incluido el novedoso principio de integridad ex artículo 1 de la LCSP); dar cumplimiento a los procedimientos de licitación y adjudicación previstos en la Ley (con especial atención a la justificación de la necesidad del contrato en la documentación preparatoria del expediente así como en que los criterios de solvencia sean legales y no constituyan barreras de entrada y los de adjudicación cumplan con la conocida doctrina de Tribunales y órganos administrativos especializados en materia de contratación del sector público). Y ello sin hacer trampas abusando de los contratos menores año tras año para necesidades previsibles y recurrentes o prorrogando ilegalmente la duración de los contratos, por ejemplo. Los trajes a medida de



algún licitador o la desinformación o información selectiva son focos de corrupción y prácticas desleales y contrarias a la libre competencia. Otra de las prácticas recurrentes es resolver de mutuo acuerdo el contrato, concurriendo otra de las causas tasadas legalmente (siendo cualquiera de ellas preferente a la consensuada, que, por ende, se torna ilegal).

Para finalizar, desde la AVAF queremos advertirles, como cargos electos firmantes de los convenios institucionales durante el nuevo mandato, del riesgo de suscribir convenios ilegales, contribuyendo así a la tradicional “**huida del derecho administrativo**”. No en vano, por primera vez en la historia del derecho administrativo, se han regulado los límites de los convenios (Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público) destacando, entre dichos límites, la necesidad de informe justificativo de que **el objeto del convenio no es uno de los contratos regulados en la LCSP**. Presten atención también a los **encargos a medios propios**, especialmente en las Administraciones autonómicas, pues pocas veces van a concurrir los requisitos que exige el artículo 32 de la LCSP.

Todo ello sin olvidar que buena parte de los riesgos comunes expuestos ut supra son contingentes en el área de la contratación, a saber: falta de planificación de la actividad contractual, o planificación descoordinada del presupuesto; conflictos de intereses; abuso de la figura del enriquecimiento injusto en encargos ilegales.

B. Urbanismo y Patrimonio.

b.1. Urbanismo

En esta nueva etapa del mandato corporativo se abre una nueva ventana, para implantar un escenario de buena administración, en **urbanismo** tanto en la **Planificación, la Gestión como en la Disciplina Urbanística**. Los diferentes instrumentos de planeamiento, van a ser las normas más importantes por sus consecuencias sobre los recursos naturales, el medio ambiente, el paisaje, la Transparencia, el modelo de crecimiento del territorio, la democracia, el desarrollo económico, social y cultural de todo el territorio.

Es en esta materia dónde se hace quizás más imprescindible incluir a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, con mayor participación ciudadana, entendida de forma transversal. Debemos incorporar el **urbanismo democrático, como base de los desarrollos urbanos**. Cuántos de nuestros municipios disponen de Planes Generales, desfasados y obsoletos, que crean más problemas que soluciones, por qué no poner en las nuevas agendas la tarea de revisar, modificar, actualizar, el Planeamiento Municipal, dentro



de un escenario de sostenibilidad en todos los niveles y con una participación ciudadana real y efectiva.

Todos conocemos por desgracia, que la aplicación práctica que se ha hecho del urbanismo ha sido y sigue siendo un foco de problemas de las Administraciones, generando innumerables procedimientos judiciales, supuestos de responsabilidad patrimonial, etc. Se hace conveniente el diseño de un plan de acción en el que, después de realizar un diagnóstico sobre la problemática que se pretende solucionar, se determinaran los objetivos específicos a conseguir, fijando indicadores para poder evaluar el resultado de las acciones propuestas. Son muchos los riesgos existentes en el ámbito urbanístico, pero todos pueden reconducirse a la **necesaria planificación de las actuaciones**.

Queremos hacer una llamada al análisis de la utilización de los **Convenios Urbanísticos**, figura que si se somete a los debidos controles, y ámbitos de la publicidad y transparencia, no debiera ser una mala figura, no obstante se desarrolla en un ámbito resbaladizo y con una regulación escasa e insuficiente. Habría que evitar el abuso de los convenios como fuente de financiación si no se disponen de recursos económicos para acometer obra pública, planificando para evitar lastrar a las corporaciones futuras. Para evitar estas malas prácticas, procede aplicar los principios ya establecidos en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, TRLSRU, en su artículo 4.1, que prescribe que *“la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo al interés general”*.

También queremos matizar, que el ámbito urbanístico se desarrolla mayoritariamente mediante una **actividad discrecional**, lo que no debe suponer total libertad de decisión sobre cuándo, cómo y en qué condiciones específicas se clasifican, reclasifican, califican o recalifican determinados suelos del término municipal, puesto que como toda potestad discrecional, debe realizarse mediante la adecuada motivación.

En los instrumentos de planeamiento, la **motivación** se contiene normalmente en la memoria, siendo más exigente y pormenorizada la necesidad de motivación a medida que se reduce el ámbito de la innovación del planeamiento, más rigurosa en supuestos de modificaciones puntuales que de revisiones del mismo. Así, la motivación servirá como cauce y control sobre el ejercicio de dicha potestad discrecional, control que en principio corresponderá en principio a los tribunales de justicia conforme a la expresa habilitación del artículo 106 CE, en los términos de la LJCA.



Pero pese a este control, queremos llamar la atención a todos los responsables públicos, para que se haga un esfuerzo mayor en el control de los actos preparatorios del planeamiento, el control de los actos intermedios y las aprobaciones y fundamentalmente en la necesidad de especificar el contenido y extensión de la memoria como documento motivador de las actuaciones discrecionales, recoger una mayor veracidad y contenido de los estudios económicos y financieros, recoger mediante determinaciones legales la necesidad de contemplar los aspectos físicos y fácticos, como elemento de la discrecionalidad. En ese sentido debemos destacar la necesaria previsión de unos estándares urbanísticos, que adaptados a las diversas condiciones físicas, sociales y económicas de los diferentes municipios establezcan unos elementos mínimos de calidad y sostenibilidad urbana, insoslayables por la actuación discrecional de cada una de las Corporaciones municipales.

Consecuentemente, cualquier alteración del planeamiento, tanto de reclasificación como de recalificación del suelo, deberá motivarse expresamente debido al interés general que la misma debe comportar sin que quepa transacción mercantil alguna que, además, pudiera conllevar contraprestaciones adicionales a las cargas urbanísticas legalmente establecidas, procedimiento sometido a nulidad de pleno derecho. Medidas tendentes a evitar la opacidad de las plusvalías generadas en los procesos de participación ciudadana, para evitar la opacidad que comportan los actuales procedimientos de Información Pública derivada de la aplicación de metalenguajes inescrutables para la ciudadanía, procede introducir medidas de **máxima transparencia** en los citados procesos de participación social.

Así, en todos aquellos **procedimientos en que se altere el “aprovechamiento urbanístico”** vigente, tanto en la redacción de los planes como en las modificaciones puntuales de los mismos, procede:

1º.- Realizar Estudios de Viabilidad Económica que analicen el balance coste-beneficio de la situación originaria y de la situación alterada propuesta.

2º.- Exponer con la máxima transparencia en los procedimientos de Información Pública estos análisis comparados expresados en unidades económicas (en €), con la explícita finalidad de dar a conocer a la ciudadanía las plusvalías que la alteración del planeamiento genera, lo que evitará o, al menos acotará los procesos especulativos desproporcionados y sobre todo, los más indeseables de corrupción que el sistema urbanístico propicia.



Dentro de este marco de actuación en materia urbanística, queremos mostrar los principales riesgos que se advertirán con motivo del nuevo mandato de la corporación:

Riesgos en la organización y adscripción de medios:

Insuficiente formación del personal al servicio de la Corporación con competencias en la materia.

Externalización de la gestión urbanística.

Asunción de funciones públicas por personal que no tenga la condición de funcionario de carrera.

Riesgos en la potestad de planeamiento urbanístico:

Ordenación urbanística sin motivación adecuada.

Descoordinación con la planificación del territorio.

Prescindir de informes sectoriales preceptivos.

Adopción de modificaciones de Planeamiento para evitar la ejecución de sentencias.

Riesgos en la gestión urbanística:

Apartarse del criterio seguido en informes técnicos y jurídicos

Informes técnicos y jurídicos imprecisos

Riesgo de flexibilizar los controles previos y que no se produzcan inspecciones posteriores



Riesgo de elaboración de los informes técnicos a través de consultorías externas

Riesgos en disciplina urbanística:

Riesgo de inactividad ante actuaciones urbanísticas ilícitas

Riesgo de que se legalicen edificaciones/obras/actuaciones contrarias al planeamiento

Riesgo de no atender los mecanismos de denuncia y acción popular

b.2. Patrimonio.

Como hemos mencionado antes, la actualización del inventario al finalizar el mandato ya nos dará muestras de qué gestión ha realizado la corporación cesante. Podemos encontrarnos con una situación de inexistencia de inventario de bienes y derechos o de una actualización deficitaria, para ello deberemos marcarnos en nuestra agenda el objetivo de regularizar **registral, catastralmente** y a nivel de **inventario municipal** el Patrimonio del que dispone nuestra corporación.

Llega el momento de adoptar medidas atenuantes y planificar la tarea de implantar un modelo de **gestión Patrimonial Transparente, Accesible y que satisfaga el interés general**, la llevanza de un inventario permitirá conocer dónde se encuentra físicamente cada activo y qué departamento y empleado lo está utilizando; compilar en un solo documento toda la **información administrativa, catastral, registral y contable de los bienes públicos, patrimoniales y su evolución a lo largo del tiempo**; detectar posibles discrepancias contables, presupuestarias, registrales o catastrales y plantear las vías de resolución de conflictos; conocer las posibilidades de crecimiento futuro del municipio a través de un fiel análisis del Patrimonio Municipal del Suelo, dentro de un Código de Buen Gobierno, así como otras muchas más opciones. No obstante, una vez conocidos con exactitud los bienes con que contamos, es importante ver cuál es el mejor tratamiento de los riesgos a los que está sometido ese patrimonio.



Si no disponemos de estos instrumentos actualizados, no podremos cumplir con las obligaciones legales de protección y defensa, así como tampoco implantar un régimen de aprovechamiento y disposición eficiente y rentabilizar los activos de que dispone la entidad local. Debemos instrumentar el control de los bienes de todo el espectro público, tanto de la propia entidad Local, como de sus entes vinculados o dependientes, de esta forma realizaremos una gestión **Íntegra del Patrimonio Público Local**, en todos sus ámbitos y facilitará la obligación de mostrar una imagen fiel de su patrimonio y de la Gestión Económica realizada por la misma.

La obligatoriedad de inscripción en el Registro de la Propiedad, resulta importante para la protección y defensa del Dominio Público, también deberemos tener en cuenta que tras la modificación de la Ley Hipotecaria en 2015, se ha establecido un sistema de coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, para que éste incorpore la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales, utilizando como base la cartografía catastral. Con ello se persigue dar mayor seguridad a los datos de ubicación, delimitación y superficie de las fincas registrales que son objeto del tráfico jurídico. Todo este marco normativo, debe aprovecharse para implantar una **Gestión Patrimonial integral**, en nuestras respectivas Administraciones e implantar una cultura de la integridad pública.

C) Subvenciones.

Desde el punto de vista de los riesgos contrarios a la integridad en la toma de decisiones en materia de subvenciones, y como ya hemos visto en otros sectores como el de la contratación pública, resulta fundamental que, desde el primer momento, los nuevos responsables políticos concreten, como por otra parte les obliga la normativa aplicable, un **plan estratégico con los objetivos y efectos que se pretenden lograr** con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, estando en todo caso sujetos cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Dicha obligación, según ha tenido ocasión de señalar el propio Tribunal Supremo, por todas en sentencia de 9 de mayo de 2022, es un requisito esencial de cuya omisión puede derivar la nulidad de todas las convocatorias que se lleven a cabo sin cumplirse tal condición previa.

Riesgo de concesión de subvenciones sin el soporte de un plan estratégico de subvenciones

La normativa reguladora en materia de subvenciones determina que el **procedimiento ordinario de concesión es el régimen de concurrencia competitiva**, mediante el cual se



comparan las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicando, dentro del límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

No obstante, frente al efectivo cumplimiento de este principio general se presentan numerosos riesgos asociados a la utilización impropia de la figura de la concesión directa y hasta común, así como de una defectuosa implementación del procedimiento de concesión de aquellos otorgadas en régimen de concurrencia:

Riesgo de restricción del acceso a las ayudas acotando su finalidad u objeto (limitando la concurrencia).

Riesgo de abuso de concesión directa por interés público o social, fuera de los límites legales.

Riesgo de elevada permisividad al modificar las condiciones de resolución de concesión.

No remisión de un expediente, a efectos de informe preceptivo y vinculante del proyecto de bases reguladoras por la DG competente en materia de coordinación y control de las ayudas públicas concedidas por la Generalitat.

El procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones públicas también plantea sus propios riesgos en cada una de estas fases, derivadas del incumplimiento de las necesarias condiciones establecidas para la consecución del objetivo de la actividad de fomento, entre los que cabe destacar, por ejemplo, los límites legales a la subcontratación que, en ocasiones - como el de la ayuda directa del Patronato de Turismo Costa Blanca a la Asociación HOSBEC, llegó a la práctica totalidad de la ejecución.



Riesgos de la incorrecta gestión del gasto en subvenciones:

Riesgo de elevados porcentajes de subcontratación, que puede desvirtuar la idoneidad de los beneficiarios de las ayudas

Riesgos de abusos en la fijación de sueldos excesivos con motivo de la financiación con fondos públicos de las ayudas

Riesgo de subvencionar porcentajes muy elevados de los proyectos, sin la exigencia de un mínimo esfuerzo a los beneficiarios mediante aportaciones de recursos propios

Riesgo de financiación estructural de distintas organizaciones sin una definición de las actuaciones a desarrollar y de los objetivos a conseguir

Riesgos de la insuficiente o inadecuada justificación y control del gasto:

Riesgo de insuficiencia de las memorias justificativas del gasto subvencionado

Riesgo de ausencia de verificaciones sobre la concurrencia de ayudas en un mismo beneficiario

Riesgos de sobrefinanciación de la actividad por encima de los costes reales

Riesgo de mantenimiento de las ayudas reiteradas en sucesivos ejercicios sin cumplimiento y/o acreditación de los objetivos, finalidad, utilidad o impacto de las actuaciones financiadas

Riesgo aceptar como justificados gastos no subvencionables

Riesgo de no justificación en caso de concesión de pagos anticipados

Riesgo de no requerir reintegro en caso de insuficiente o falta de justificación de las subvenciones en caso de pagos anticipados



Riesgo de, iniciados los procedimientos de reintegro o presentados escritos de devolución de importes por los beneficiarios con ingreso de cantidades, no emitir por el órgano competente resolución de reintegro o documento de verificación de las cantidades ingresadas que pongan fin a las actuaciones.

Riesgo de manipulación de datos contables relativos a la gestión de las subvenciones y de la evaluación de la ejecución de los planes de control por no disponer de herramientas de gestión tecnológicas eficientes.

Riesgo de un bajo grado de ejecución como consecuencia de la publicación tardía de la convocatoria.

Riesgo de la publicación de convocatorias sin plan de control o que teniéndolo no se ejecutan por falta de recursos.

Riesgo de falta de comprobación del cumplimiento de los requisitos de la concesión con lo dispuesto en el mercado interior (normativa europea).

Por otra parte, también se pueden dar riesgos, notablemente en las entidades locales, por riesgos derivados de falta de correcta gestión, ejecución y justificación de aquellas **subvenciones de las que la administración es perceptora:**

Riesgo de no solicitar retención de crédito adecuado y suficiente en caso de que la subvención requiera parte de financiación de la actividad con fondos propios.

Riesgo de no realizar una correcta justificación de la subvención frente a la administración concedente, lo que puede conllevar a una minoración o reintegro de la misma, con la pérdida de la oportuna financiación.

Subcontratación de la actividad subvencionada sin estar prevista esta posibilidad, hay que intensificar controles internos previstos en los procedimientos de gestión de las subvenciones.

Subvenciones no incluidas en la BDNS. La falta de suministro de información completa a la BNDS, implica el riesgo de determinar el grado de ejecución de la convocatoria.



Junto a todos estos cabría añadir, como haremos más adelante, los riesgos específicos derivados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y cuyas medidas antifraude se centran en los riesgos de fraude, corrupción, conflictos de intereses y doble financiación.

D) Función Pública.

Desde la experiencia en el ámbito de la AVAF, tal y como consta en la **Memoria de Actividad 2022**, el mayor número de denuncias recibidas tienen su origen en la gestión de los recursos humanos, representando el 44% del total de las alertas denuncias de 201. Tendremos muchos riesgos durante los próximos cuatro años, como los que a continuación se relacionan:

Riesgo de incumplimiento de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público

Riesgo de inadecuación del perfil técnico al ejercicio de las funciones

Riesgo por falta de imparcialidad en los tribunales de selección de personal

Riesgo de parcialidad en la adjudicación de puestos de libre designación sin el correspondiente proceso de selección, que deberá incluir justificación de la elección, y que deben constar en la convocatoria pública del procedimiento de selección.

Riesgo por falta de motivación objetiva y concreta en el cese del personal directivo público, o haciendo referencia a la pérdida de confianza; predicable del personal eventual y no del directivo público.

Riesgo de que, en los tribunales de selección formen parte personal de designación política, personal eventual



Planificación de los recursos humanos:

Riesgo de ausencia de planificación y de ordenación del personal, así como en el caso de su existencia de falta de homogeneización de la información contenida en la RPT, registro de personal y demás instrumentos de ordenación de personal con que cuente la entidad

Falta de adecuación de la RPT a las necesidades de personal.

Riesgo de no tomar conciencia ni planificar el personal laboral indefinido no fijo.

Riesgo de no adecuar el límite legal del número y retribuciones del personal eventual y cargos electos.

No separación de funciones entre las competencias de gestión y las de control

Formación y evaluación del desempeño:

Riesgo de ausencia de un plan de formación y actualización continua.

Falta de promoción profesional.

Ausencia de un sistema de evaluación del desempeño: Falta del establecimiento de unas bases claras de obtención de objetivos, evaluación del desempeño, e iniciativas que implementen mejoras continuas en la consecución de objetivos.

Riesgo de capacitación deficiente desempeño de sus funciones.



Retribuciones:

Riesgo en el caso de cargos electos de establecer un régimen de asistencias cuando, realmente, se tendrían que hacer pagos en régimen de dedicación atendiendo a las funciones del electo: comporta importantes consecuencias a efectos fiscales, de seguridad social, de incompatibilidades y de transparencia.

Riesgo de suprimir dedicaciones en el caso de jubilaciones y su sustitución por asistencia, intentando equiparar el régimen de dedicación. Estos pagos pueden constituir además un fraude a la Seguridad Social. La dedicación y la retribución es al cargo, no a la persona.

Riesgo de incrementos retributivos no previstos en las leyes de presupuestos.

Riesgo de abono injustificado de conceptos retributivos por no estar previstos en la normativa de aplicación o por no concurrir las circunstancias exigidas para su pago.

Riesgo de abono de complementos de productividad de cuantía fija y devengo periódico.

Riesgo de falta de control del gasto en las comisiones de servicios con derecho a indemnización: Inaplicación de los límites y requisitos establecidos la normativa reguladora de indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios en relación con gastos de alojamiento, dietas.

Falta de control de periodos de absentismo laboral, que implica la percepción íntegra de la masa salarial.

Riesgo por no exigir al personal las cantidades percibidas indebidamente por los trabajadores como consecuencia del incumplimiento de la jornada laboral, absentismo.



Inaplicación de los incrementos retributivos fijados por Ley sobre cada uno de los conceptos de la nómina. (en ocasiones se aplican dentro del concepto de salario base).

Incompatibilidades y conflictos de intereses:

Riesgo de que el interés particular de un servidor público pueda interferir en el ejercicio adecuado de su juicio profesional

Falta de publicación de los CV de todo el personal mediante modelos normalizados, previa revisión de estos.

No publicación de las declaraciones de intereses de los cargos electos, miembros de la Junta de Gobierno Local y personal eventual.

Cumplimiento sesgado de las declaraciones de interés o no actualización de las mismas.

Realización de actividades privadas posteriores o no comunicar la realización de las mismas cuando desempeñen el cargo. Ejercicio simultáneo de otros puestos de trabajo o realización de tareas profesionales para otros organismos, empresas, particulares

Riesgo de utilización o transmisión de información privilegiada obtenida por razón del cargo público que se ocupó.

Riesgo por incumplimiento de las incompatibilidades prevista en la normativa.

Riesgo por inexistencia de un código ético.

Aceptación de regalos.



Tratos habituales con el sector privado empresarial, relaciones con organizaciones y profesionales que representan intereses privados.

Deberemos aprovechar la experiencia recibida para romper la dinámica de las irregularidades en materia de gestión de recursos humanos, implementando marcos de integridad, adopción de medidas atenuantes, para lo que será determinante la implantación de canales internos y externos de alertas, que permitan alertar, prevenir y erradicar el fraude y la corrupción, en esta materia.

E) Presupuestario.

No prever la suficiente consignación presupuestaria para atender los pagos de las percepciones económicas de las personas electas acordadas por el pleno, en atención a su grado de responsabilidad y dedicación. De esta manera evitaremos el uso reiterado y periódico de la figura del reconocimiento extrajudicial del crédito que es un procedimiento excepcional y que no se puede emplear para atender gastos que sistemáticamente se realicen sin la suficiente consignación presupuestaria

Falta de aprobación del presupuesto en forma y plazo.

Elaboración del Presupuesto por empresas externas, que no dispongan de toda la información sobre los gastos corrientes y gastos comprometidos. Y servicios o suministros periódicos o repetitivos. No incluyendo la anualidad de los contratos plurianuales ya adjudicados.

No tener en cuenta los gastos estimados pendientes de aplicación al presupuesto (cuenta 413) a 31 de diciembre del ejercicio anterior al que se aprueba.

No tener en cuenta gastos comprometidos en ejercicios anteriores.



No tener en cuenta medidas del plan económico financiero o del plan de estabilidad presupuestaria (en su caso).

Realizar estimaciones poco realistas de los ingresos.

Ejecución del presupuesto:

Riesgo de realización del gasto sin seguir procedimiento legalmente establecido: Sin retención de crédito adecuado y suficiente (RC).

Riesgo de incumplir los principios de la estabilidad presupuestaria (estabilidad, regla de gasto y el límite del gasto no financiero) y de la sostenibilidad financiera (límite de déficit y límite de deuda pública, PMP y destino del superávit)

Riesgo, ante incumplimiento de regla de gasto y sostenibilidad financiera, constitución de entidades públicas empresariales, organismos autónomos, consorcio

Ausencia de registro de terceros o base de datos.

Riesgo de abono de facturas a los acreedores: Ausencia de procedimientos con protocolos de seguridad.

Riesgo de no solicitar a terceros el certificado que acredite la titularidad de la cuenta bancaria emitida por la entidad financiera.

Riesgo de efectuar contratos anterioridad a la aprobación del gasto



Riesgo de contabilizar facturas y su correspondiente pago sin que medie contrato o aprobación formal por el órgano de contratación y posibilidad de realizar gastos sin tramitar con carácter previo el expediente de gasto.

Riesgo por abono de gastos protocolarios y representativos indebidos

Riesgo por ausencia de planificación económico-presupuestaria.

Insuficiente control interno:

No regular en las bases de presupuesto procedimiento las especialidades del control interno.

Ausencia de comprobación material de las inversiones con constancia documental.

Falta de previsión de sistemas de control posterior interno. Ausencia de auditoría analítica (procedimiento).

Falta de comunicación o coordinación entre el RC (Responsable del contrato), el OC (Órgano de Contratación) y el órgano interventor y/o auditor privado.

Ausencia de compilación de incidencias derivadas de cada contrato para posterior propuesta de mejora.

Ausencia de control de entrada de facturas sin contrato. Pago de las mismas vía reconocimiento extrajudicial de créditos abusando del Enriquecimiento injusto en fraude de ley.



Ausencia control cumplimiento de código ético y medidas anticorrupción de la organización.

En relación con los pagos, se detecta que parte de ellos se han efectuado con anterioridad a la conformidad de la factura.

Vinculados a la rendición/tramitación de cuentas:

No presentación, junto con la cuenta general de los informes de auditoría sobre las cuentas anuales.

No incluir en la memoria de la cuenta general dentro de “los hechos posteriores al cierre del ejercicio”.

Ausencia de determinación de qué órganos de la entidad competen las funciones de formular y aprobar las cuentas anuales.

Riesgo de rendir las cuentas anuales con posterioridad al plazo legalmente establecido

No establecimiento de mecanismos adecuados para evitar facturas duplicadas o reconocimiento de deuda en favor de personas que no han prestado suministros o servicios y la realización de pagos no validados previamente.

Riesgo por no implementar registros informáticos para pedidos que se conecten con la contabilidad.



No separación de funciones entre el personal de la entidad con competencias en esta materia que distinga, claramente, las tareas de contabilización y gestión de tesorería. Esto es, correcta segregación de funciones en cuanto al procedimiento de gasto.

Falta de conciliaciones bancarias documentadas/firmadas por la persona que las realiza.

Incumplimiento de los plazos previstos para la remisión de información en materia económica a los órganos de fiscalización externa correspondientes.

E) Riesgos específicos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Los principales riesgos a considerar en relación con la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia previenen irregularidades eminentemente penales, que requieren el elemento de la intencionalidad. A continuación, insertamos un cuadro de elaboración propia con los principales riesgos detectados por la OLAF en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia:



En el mismo, sentido, el SNCA en su Guía para la elaboración de Planes de Medidas Antifraude en cumplimiento de la Orden Ministerial 1030/2021, toma en consideración, como parte de las 4 grandes áreas de riesgo (Contratación, Subvenciones, Encargos a medios



Propios y Convenios), aparte de los riesgos transversales comunes por conflictos de intereses y doble financiación, los siguientes:

RIESGOS EN LA GESTIÓN DE FONDOS UE (PMA): CONTINGENCIAS PENALES

PREVARICACIÓN	COHECHO	TRÁFICO DE INFLUENCIAS	FALSEDAD DOCUMENTAL
USURPACIÓN DE FUNCIONES PÚBLICAS.	MALVERSACIÓN	FRAUDES Y EXACCIONES ILEGALES	OTROS RIESGOS ESPECÍFICOS RESULTANTES DE LA AUTOEVALUACIÓN DE RIESGOS



06

Marcos de integridad en la gestión pública: hacia la buena administración.

6.1.- EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO LOCAL Y LOS DECRETOS DE ESTRUCTURAS DE LAS CONSELLERÍAS COMO OPORTUNIDAD PARA IMPLEMENTAR UNA CULTURA DE INTEGRIDAD.

Tras las actuaciones preparatorias y la constitución de las nuevas corporaciones locales, llega el momento de la organización interna de las mismas. En este sentido podrán disponer de un **Reglamento Orgánico Municipal**, en el que se regule la organización y funcionamiento de cada uno de ellos. Cada Ayuntamiento tendrá que hacer una reflexión de la **organización complementaria** que necesita para la satisfacción del interés público, en este punto se recomienda escuchar al personal técnico de cada corporación que conozca con solvencia la propia organización y después evaluar las propuestas que se pretenden acometer. El ROM, no obstante, resulta obligatorio, en todo caso, en los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, de conformidad con lo dispuesto en la LRLCV, artículo 28.



En el marco de la implantación efectiva de la **Integridad Pública** a todos los niveles, el Ayuntamiento deberá dotar a estos órganos complementarios de los medios necesarios para su correcto funcionamiento.

Tanto en las entidades locales que tengan la obligación de contar con el correspondiente Reglamento Orgánico, como las que así lo decidan de forma voluntaria, tendrán que justificar los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAP, tendrán que cumplir con la obligación de actuar de acuerdo con los principios de **necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad, jurídica, transparencia y eficiencia**.

De esta forma el ROM, debe de aprobarse después de un período de análisis y reflexión de la situación real de las diferentes corporaciones, tras un análisis de los riesgos existentes y de las eventuales medidas a implementar para conseguir una Administración, más eficiente, transparente y responsable con la Integridad, con el objetivo último de mejorar la organización y el régimen de funcionamiento de los Órganos de Gobierno y de la Administración local.

Dentro del nuevo período, se abre una nueva oportunidad para abordar cuestiones como el **Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales**, mejorando la regulación existente, en cuanto al régimen de acceso a la información, deber de sigilo sobre la información de la que dispongan, o facilitar el acceso a la información por medios electrónicos.

También la regulación de los **órganos unipersonales y colegiados**, aprovechando la oportunidad para implementar en los supuestos en que así se considere, que su funcionamiento se realice a distancia utilizando Medios Electrónicos. El ROM como instrumento para completar la regulación contenida en la legislación básica estatal y en la autonómica fundamentalmente en materia de organización y funcionamiento y para regular cuestiones sobre este particular, sin contravenir lo establecido en las normas estatales y autonómicas dictadas de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias juega un papel fundamental en la regulación del derecho a la participación a distancia en órganos colegiados de gobierno local, también resultará útil para regular otra serie de cuestiones, como puede ser la modalidad del voto telemático: supuestos de ejercicio, procedimiento de autorización y demás cuestiones.

Así las cosas, a pesar de que la LBRL ya contempla la celebración de las sesiones a distancia por medios electrónicos de los órganos colegiados, es conveniente también su



regulación y desarrollo por el ROM. A mayor abundamiento, como hemos analizado anteriormente, podrán regularse y desarrollarse supuestos excepcionales, como supuestos no excepcionales de la celebración a distancia, además de los mínimos establecidos en el artículo 46.3 de la LBRL.

La entidad local deberá contar para la celebración de las sesiones a distancia de medios electrónicos que permitan cumplir tales garantías. Del mismo modo, el ROM resulta ser un buen instrumento para regular los requisitos tecnológicos que se tendrán por válidos, así como el derecho de los miembros de la corporación a que se les dote de recursos para hacer efectivo el derecho de participación a distancia. Se deberá de garantizar que los requisitos de seguridad tecnológica deberán ser los establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y en sus normas de desarrollo.

Dentro de este nuevo escenario, debería de aprovecharse la aprobación del ROM, para regular por un lado los nuevos requisitos que se añaden a los ya previstos en la normativa y que se adicionan a los mismos, pero teniendo en consideración los nuevos requisitos técnicos para la celebración de las sesiones de los órganos colegiados, tales como garantizar que los medios electrónicos utilizados deben **garantizar la seguridad tecnológica, la efectiva participación política, la validez del debate y de la votación.**

En este nuevo escenario, se hace necesario la regulación en el ROM, de la celebración de sesiones de forma mixta, tanto en forma presencial como a distancia, así como también el voto a distancia. En cuanto a la constancia de la Sesión, se prevé la posibilidad del **acta electrónica**, si bien deberá ser desarrollada por la propia entidad local en el Reglamento, recomendando a los efectos de implementar la **Transparencia**, que dicha acta consista en la grabación en vídeo firmado electrónico, junto la correspondiente acta en formato electrónico.

Se abre también en el ámbito autonómico un nuevo período de duro trabajo para todos los responsables políticos, debiendo en una primera fase conformarse el **nuevo gobierno autonómico**. Tras la toma de posesión de los nuevos miembros electos, la elección del President y la formación del Consell, se abre una nueva etapa para la satisfacción del interés general, en el marco de la **integridad pública**.

La Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, establece que la estructura básica de la Administración de la Generalitat se organiza en consellerías o departamentos, a cuyo frente



se encontrará una consellera o conseller, miembro del Consell con funciones ejecutivas. Las consellerías se estructuran en:

a.- Órganos superiores.

b.- Nivel directivo.

c.- Nivel administrativo.

Por su parte el **Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell**, regula la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat. Además de la Presidencia de la Generalitat, prevé la existencia de **once consellerías**, cada una con sus sectores de actividad en función de las diferentes competencias atribuidas en el decreto. El número de consellerías y sus respectivas competencias vienen reguladas en el **Decreto 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat**. Para la ejecución del programa político del Consell se establece la estructura departamental. Desde la AVAF se aconseja tener en cuenta la regulación y control de los órganos vinculados o dependientes de la Generalitat en los correspondientes Reglamentos orgánicos y funcionales de cada uno de los departamentos y sus correlativas órdenes de desarrollo.

Todo ello sin perjuicio de reflexionar durante el nuevo mandato sobre el uso recurrente de encargos a medios propios, externalización de servicios, o personas becarias con asunción de funciones reservadas a funcionarios públicos. Sobre este particular, la AVAF, ha tenido ocasión de elaborar el **Informe Consultivo: “Integridad pública en la actividad de fomento de los órganos y organismos públicos autonómicos vinculada a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales”** que pueden consultar.

Queremos también llamar la atención en relación al **Sector Público Instrumental** de la Generalitat, con una vis expansiva, que debe de ser objeto de reflexión, toda vez que, tras las diferentes fórmulas, existen multitud de entes instrumentales:

a.- Organismo Públicos.: Institut Valencià d'Investigacions Agraries (IVIA), Institut Cartogràfic Valencià, Agència Tributària Valenciana, Agència Valenciana de Protecció del Territori, Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària...

b.- Entidades de Derecho Público y Entidades Públicas Empresariales.: Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV), Entitat Valenciana d'Habitatge i Sòl, Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació, Institut Valencià d'Art Modern (IVAM)...



c.- Sociedades Mercantiles.: Societat Anònima de Mitjans de Comunicació de la Comunitat Valenciana, Ciutat de les Arts i les Ciències, S.A. (CACSA), Societat Valenciana Gestió integral Serveis d'Emergències, Aeroport de Castelló, S.L....

d. Fundaciones.: Fundació de la CV Centre d'Estudis Ambientals del Mediterrani, Fundació de la CV d'Investigació d'Excel·lència, Fundació per a la Investigació de l'Hospital Universitari de la Fe...

e.- Consorcios adscritos a la Generalitat Valenciana.: Consorci de Museus de la Comunitat Valenciana, Consorci Gestió del Centre d'Artesania de la CV, Consorci Hospitalari Provincial de Castelló...

La utilización de los correspondientes **entes instrumentales**, ha de garantizar la mejor satisfacción del interés general, dado que la aplicación del **derecho privado** sobre todas las materias en las que despliegan su actividad, es susceptible de generar casos de irregularidades, así como ser un posible foco de corrupción, unido a un **menor control administrativo**. Puede consultarse al respecto el [Catálogo AVAF: “Riesgos contrarios a la integridad en el sector público instrumental valenciano”](#).

Otro aspecto que queremos resaltar y que requerirá la adopción de actuaciones concretas de consenso, es la renovación de los órganos estatutarios, dado que el Parlamento autonómico debe elegir a los miembros de la **Sindicatura de Comptes, el Consell Jurídic Consultiu, el Consell de Cultura, el Audiovisual, el de Transparencia o el de Universidades**, además de la presidencia de la **Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació**. Estos órganos llevan en funciones desde septiembre, salvo el ente que gestiona À Punt, cuya presidenta lleva en interinidad dos años. Estas cuestiones no favorecen la confianza de la ciudadanía en las instituciones, habida cuenta las importantes funciones encomendadas a dichos órganos para el control, la fiscalización y, en general, el buen funcionamiento de las instituciones, redundando en beneficio de la Integridad Pública, y por ende de la satisfacción del interés general.

En definitiva, son muchos los posibles asuntos a abordar en esta nueva etapa. La ciudadanía no aceptará nuevos períodos en los que se detecten faltas de transparencia, rendición de cuentas, de control del gasto público, o de participación, entre otros. Todas estas premisas deberán ser tenidas en cuenta a la hora de abordar la gestión del nuevo paradigma de gestión de los intereses generales.



6.2. REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Tenemos por delante una nueva etapa, que se abre a **partir del próximo 28 de mayo de 2023**, y tras la toma de posesión de los miembros electos y la constitución de las correspondientes Corporaciones Locales el 17 de junio, deberemos abordar muchas cuestiones, de las que queremos hacer mención a las derivadas de la reciente aprobación de la **Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, en adelante LPCV**.

Una vez más, deberemos aprobar o adaptar la normativa municipal, que afectará a la calidad democrática de nuestras instituciones, de nuestro compromiso con la Integridad Pública y su plasmación en la normativa municipal, dependerá en buena medida que las políticas públicas consigan sus objetivos. De esta forma el **Reglamento de Participación Ciudadana**, deberá de respetar el principio de buena regulación de la Ley 39/2015, como en toda la normativa que el Ayuntamiento durante estos próximos cuatro años pretenda implementar.

Antes de lanzarnos a la redacción del Reglamento, nos deberemos detener y establecer qué objetivo pretendemos, si sólo cumplir con las disposiciones vigentes o si por el contrario, queremos que la Participación Ciudadana penetre en nuestras instituciones de forma real y efectiva. No debemos de perder de vista que el objeto del Reglamento será **regular el ejercicio de los derechos de participación, regulando los cauces por los que pueden ejercitarse los mismos, promoviendo la misma** y facilitando la información en sentido amplio de toda la actividad.

La nueva LPCV, nos ofrece un concepto de **participación ciudadana**, como *el derecho a intervenir individual o colectivamente en los procesos de toma de decisiones para incidir en la gestión, ejecución y seguimiento de las políticas públicas derivadas de las funciones de gobierno y administración de la Generalitat y de las entidades locales valencianas*. Las acciones destinadas a facilitar la participación ciudadana se podrán canalizar a través de cualquiera de los mecanismos dispuestos en esta ley o en otras leyes sectoriales, **normas reglamentarias** o cualesquiera otros de naturaleza análoga.

La **LPCV**, nos indica que son mecanismos de participación ciudadana:

- 1.- Los procesos de participación ciudadana.
- 2.- La iniciativa ciudadana.



3.- La participación en la producción normativa y en los instrumentos de planificación de las políticas públicas.

4.- Los presupuestos participativos.

5.- Las consultas.

6.- La evaluación y seguimiento de las políticas públicas y de la prestación de servicios.

Tenemos otro nuevo reto, tanto para la Administración de la Generalitat, como para las Entidades Locales, así como también para el sector público instrumental autonómico y Local, para adaptar, mejorar e impulsar de acuerdo con las características propias de cada entidad, la regulación reglamentaria de los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, dentro del marco legal. Pero es una nueva oportunidad de implementar una cultura de la **Participación**, que nos llevará a una mayor **Transparencia, Rendición de Cuentas**, en definitiva, adaptar la forma de funcionamiento a la **Integridad Pública**. Y es que puede utilizarse el **Reglamento de Participación**, como mecanismo de **Prevención** contra las prácticas irregulares o poco éticas, sin necesidad de que se consuman ilícitos administrativos o en los casos más graves ilícitos penales. De esta forma, si abrimos los procesos de toma de decisiones a la ciudadanía en general, saldremos del oscurantismo de muchas de las áreas de actuaciones de nuestras administraciones. Ello va a suponer un cambio de paradigma en la forma de trabajar en las entidades públicas, pues desde el principio deberemos tener presente que todo el proceso previo tiene que estar abierto a la participación.

Esta importante tarea del **Reglamento de Participación** debe partir de un previo diagnóstico de los riesgos que nuestras instituciones pueden tener en cuanto a una mayor desconexión entre la ciudadanía y los asuntos Públicos. Así son muchas las áreas de actuación, en las que se podrá mejorar la **Participación**, tales como Recursos Humanos, Contratación, Subvenciones, Gestión Económico-Financiera, Urbanismo y Patrimonio....

La nueva ley precisa que las entidades locales, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, promoverán la participación ciudadana en la elaboración de sus presupuestos. Con los **Presupuestos Participativos**, al mismo tiempo, se consigue dotar la gestión de los recursos públicos de mayor transparencia y eficiencia, toda vez que **se abre un debate entre los ciudadanos, los representantes políticos y el personal técnico sobre el qué**



y el cómo se va a gastar el dinero público que, en definitiva, procede de los impuestos de la ciudadanía. Mediante el Presupuesto Participativo la ciudadanía puede incluir las necesidades y voluntades que considere oportunas mediante la proposición, deliberación y priorización de las propuestas. Para la puesta en marcha del sistema de los Presupuestos Participativos, será imprescindible la regulación de este, estableciendo de forma pormenorizada en qué va a consistir la participación, en esta área, será importante marcar un calendario realista, dado que se tendrá que empezar a trabajar en el documento de presupuesto con mayor antelación, lo que indudablemente nos llevará a contar con una administración **con mayor planificación**.

6.3. CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES. OPORTUNIDAD PARA CONSTRUIR SU PROPIO SISTEMA DE INTEGRIDAD.

Tal y como señalábamos en el Preámbulo de este Manual, **su nuevo mandato constituye una excelente oportunidad** para marcar un antes y un después en la gestión pública, **integrando en el día a día de sus instituciones los marcos de integridad**. No sólo porque así lo exigen sendas normas y, por ende, deben cumplirlas, sino también porque alinearse con el interés general y protegerlo frente a injerencias de intereses particulares y frente a cualquiera de los riesgos descritos en el apartado anterior **es el único modo de ejercer el cargo poniendo en práctica los principios de buena administración** (legalidad, eficacia, eficiencia, etc).

De acuerdo con el Título III de la **Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana** (DOCV núm. 9323, de 22 de abril de 2022), que anuda el “buen gobierno” con la “integridad pública”, **resulta obligatorio** que las entidades valencianas:

- ✓ cuenten con códigos éticos y de conducta con un contenido mínimo legal, cuyos principios y pautas de conducta deberán exigírseles asimismo a contratistas y personas beneficiarias de subvenciones;
- ✓ que el sistema de integridad valenciano tenga en cuenta en su diseño tanto la identificación de los riesgos para la integridad pública de mayor relevancia como los planes de prevención;
- ✓ Implementen mecanismos de difusión, información, formación y sensibilización y desarrollo de los marcos de integridad de toda persona servidora pública;



- ✓ Pongan en marcha canales para la formulación y resolución de consultas y dilemas éticos así como para alertas sobre incumplimientos, designándose como canal externo en casos de fraude o corrupción en del esta Agencia;
- ✓ Creen órganos que garanticen la efectividad del sistema y posibiliten su mejora continua;
- ✓ Adopten medidas que fomenten una cultura de planificación y evaluación de los servicios y de las políticas públicas.

Sin embargo, entre las medidas generales de aplicación de la ley, y en aras de la **buena administración y la colaboración interadministrativa**, figura el mandato de que las diputaciones provinciales, en el marco de sus competencias, presten la asistencia técnica necesaria para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno por parte de aquellos municipios que así lo precisen por su dimensión poblacional o porque cuentan con insuficiente capacidad económica y de gestión. Sin perjuicio de ello, la administración de la Generalitat podrá adoptar medidas de colaboración con el resto de las administraciones públicas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley por parte de las entidades de la administración local. En este sentido, la administración de la Generalitat, en colaboración con las diputaciones provinciales y con la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, establecerá un programa de apoyo a las entidades locales, especialmente a las que dispongan de menos recursos y capacidad técnica y operativa, para aplicar sus obligaciones de transparencia y buen gobierno. Este programa incluirá apoyo tecnológico, técnico y jurídico, así como asistencia, formación y asesoramiento.

Desde la AVAF hacemos un llamamiento al cumplimiento de este mandato, en este contexto de relevo de cargos electos, entendiendo que no es suficiente con la convocatoria de subvenciones para que cada entidad local, por su cuenta, cumpla con las nuevas obligaciones legales, sino que requiere que se pongan a su disposición medidas tecnológicas, técnicas y jurídicas para posibilitar dicho cumplimiento en condiciones de igualdad.

En el ámbito estatal, **por Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción**, se ha incorporado al ordenamiento interno español la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las



personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

La finalidad de la norma es la de proteger frente a represalias a las personas que en un contexto laboral o profesional detecten infracciones penales o administrativas graves o muy graves y las comuniquen mediante los mecanismos regulados en la misma. Refuerza así la vigente **Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana**, en particular, la regulación contenida en su artículo 14 y concordante sobre la protección de la persona denunciante. Pero lo es también el fortalecimiento de la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y el fomento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público.

La autoridad de protección en la Comunitat Valenciana es la Agencia Valenciana Antifraude, que ha venido asumiendo desde 2018 el sistema externo de información a través, principalmente, de su buzón de denuncias.



La [GUÍA AVAF “Ley 2/2023: principales obligaciones y recursos de la AVAF”](#) compila tanto las obligaciones que ustedes deberán cumplir en cada una de sus entidades como los medios gratuitos que esta Agencia Valenciana Antifraude pone a su disposición para darles cumplimiento. En efecto, tienen en sus manos la responsabilidad de implementar en su entidad el sistema interno de información antes de que acabe el curso escolar. En efecto, con carácter general, deberán tenerlo habilitado antes del 13 de junio de 2023 (en el caso de entidades locales de menos de 10.000 habitantes, se amplía

dicho plazo hasta el 1 de diciembre de 2023), concretándose dicho sistema interno de información en las siguientes obligaciones:



Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción

Obligaciones

- 1 Canal **interno** de recepción de información
- 2 Definir y aprobar el **procedimiento de gestión** del Sistema
- 3 Designar **Responsable** del Sistema
- 4 Garantizar la **protección del informante**

Con relación al sector público, la ley ha extendido en toda su amplitud la obligación de contar con un Sistema interno de información. En consecuencia, han de configurar tal Sistema las Administraciones públicas, ya sean territoriales o institucionales, las autoridades independientes u otros organismos que gestionan los servicios de la Seguridad Social, las universidades, las sociedades y fundaciones pertenecientes al sector público, así como las corporaciones de Derecho Público. En el mismo sentido, se impone también contar con un Sistema interno de información a todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, así como aquellos mencionados en los Estatutos de Autonomía. Como se advierte, preocupa que todas las instituciones, organismos y otras personificaciones que ejercen funciones públicas tengan un sistema eficaz para detectar las prácticas irregulares descritas en esta norma, sin que a estos efectos parezca relevante el tamaño de la entidad o el ámbito territorial en el que ejerza sus competencias. No obstante, la ley permite que los municipios de menos de 10.000 habitantes puedan compartir medios para la recepción de informaciones con otras Administraciones que ejerzan sus competencias en la misma comunidad autónoma. Esta posibilidad no exime de que cada administración local tenga un responsable de su sistema interno de informaciones que será comunicado a la AVAF, en el plazo de 10 días desde su designación, para su incorporación al Registro de Responsables de Sistemas Internos de Información creado por Resolución número 504, de 10 de mayo de 2023, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 9601 de 23 de mayo de 2023). En la sede electrónica de la Agencia, se detalla el procedimiento y el formulario a cumplimentar a tal efecto.

Para facilitar la implementación y puesta en marcha del canal interno a las entidades incluidas en el ámbito de actuación de la Agencia Valenciana Antifraude (Ley 11/2016, de 28 de noviembre, y su Reglamento de funcionamiento y régimen interior), se pueden suscribir protocolos de colaboración para asesorarles, colaborar en su implementación, así



como **facilitar el uso gratuito del software libre de gestión que utiliza esta Agencia para sus buzones de denuncias**, tecnologías que cumplen todos los requisitos requeridos por la Ley 2/2023 para el canal interno de información. Tal y como dispone el artículo 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, siempre que existan soluciones públicas (aplicaciones o herramientas) a su disposición para su reutilización, deberán justificar que la elección de otras tecnologías privadas que puedan comercializarse en el mercado (con el correspondiente gasto público) resultan más eficientes que las primeras conforme al artículo 7 de la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Recordamos que el sector público está obligado a proteger el interés general poniendo en práctica los principios de buena administración pública ex artículo 103 de la Constitución que desarrollan otras normas (entre ellas, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público), debiendo proteger asimismo la información pública y los datos personales frente a cualquier injerencia particular, para evitar fugas de información, conflictos de intereses y otros riesgos contrarios a la integridad institucional que pueden consultar en los **Catálogos y Recomendaciones AVAF**.

Resulta indispensable para la eficacia del Sistema interno de información la designación del responsable de su correcto funcionamiento por parte de ustedes, como órganos de gobierno de su entidad. Desde la Agencia Valenciana Antifraude les animamos a designar un responsable de integridad (**que asumiría las funciones vinculadas a los canales internos de información arriba indicadas, pero también todas aquellas que requiera la ejecución del plan de integridad institucional** y/o de cada uno de los marcos de integridad que impone la vigente legislación autonómica en materia de transparencia y buen gobierno, tales como: códigos éticos, procedimientos de prevención y control de los conflictos de interés, formación, etc). Dicha persona u órgano designado como tal **sería “puente” y “palanca” con esta Agencia así como con el resto de órganos de control**, propiciando así una comunicación fluida y la creación de una **futura red autonómica de responsables de integridad** con mayor capacidad de afrontar cuestiones similares en la práctica.

Las entidades públicas y privadas obligadas por la Ley **deberán contar con una política o estrategia que enuncie los principios generales** en materia de Sistema interno de información y defensa del informante y que sea debidamente publicitada en el seno de la



entidad u organismo. A tal efecto, se puede consultar el decálogo de principios de protección de las personas denunciantes de la AVAF.

Asimismo, **deberán elaborar y aprobar un procedimiento de gestión de las comunicaciones que reciban en su canal interno**. Habrán de detallar el procedimiento de recepción de las comunicaciones, que pueden llevarse a cabo de forma anónima o con reserva de la identidad del informante, y de su forma, escrita o verbal, el articulado de la norma aborda el trámite de admisión, en el que después de un análisis preliminar, se decide sobre su admisión a trámite, inadmisión motivada si concurre alguna de las causas tasadas que a tal efecto se prevén, comunicación inmediata al Ministerio Fiscal si la conducta pudiera ser constitutiva de delito o remisión a otra Autoridad u Organismo que pudiera resultar competente para la tramitación de la comunicación. Si bien se posibilita la gestión indirecta de la recepción de las mismas, desde la AVAF queremos advertir que, en todo caso, deberá residenciarse su control en el ámbito interno de la organización. **La externalización, previa justificación de la insuficiencia de medios propios, únicamente podría ser de carácter instrumental y sin que pueda implicar ejercicio de potestades públicas y/o funciones reservadas a personal funcionario de carrera de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución y de la Ley de Función Pública de la Comunidad Valenciana**. A tal efecto, cada Administración y entidad del sector público deberá velar por implementar cuantas garantías y mecanismos resulten necesarios en el procedimiento de recepción de informaciones sobre infracciones para: detectar eventuales posibles conflictos de interés entre el tercero y las personas informantes (declaraciones de ausencia de conflictos de interés preceptivas y actualizadas, mecanismos de inhibición y abstención, control por las respectivas entidades públicas, etc); prevenir y contener los riesgos de fuga de información institucional y los ciberataques; protección de datos personales de las personas informantes, garantías de confidencialidad, entre Habrán de establecerse, en el ámbito interno por parte de cada entidad, respetando lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

Su responsabilidad, en el ejercicio del cargo íntegro, pasa por asegurarse de que se garanticen medidas de protección de las personas informantes de irregularidades, así como de terceros afectados. A efectos orientativos, el título VII, como eje de la ley, contiene las medidas de protección para amparar a aquellas personas que mantienen una actitud cívica y de respeto democrático al alertar sobre infracciones graves que dañan el interés general. Ha de conseguirse que nadie esté amedrentado ante futuros perjuicios. De ahí que la primera medida sea la contundente declaración de prohibir y declarar nulas aquellas conductas que puedan calificarse de represalias y se adopten dentro de los dos



años siguientes a ultimar las investigaciones. En este sentido, la ley ofrece varios supuestos, sin ningún ánimo exhaustivo, que muestran conductas intolerables hacia los informantes: resolución de contratos, intimidaciones, trato desfavorable, daños reputacionales, etc.

No olviden informar sobre el canal externo de informaciones o denuncias, el de la AVAF, ante la que cabe presentar denuncias mediante el Buzón creado por Resolución de 25 de abril de 2018, del director de la Agencia (DOGV 8301 de 23 de mayo de 2018), mediante escrito presentado en su registro general de la Agencia o por correo certificado o, alternativamente mediante correo electrónico (investigacio@antifraucv.es). El título III de la ley lo regula como medio complementario al canal interno (siendo este último el de uso preferente). Su llevanza corresponderá a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. prevista en el título VIII. Todo ello sin perjuicio de las vigentes regulaciones autonómicas sobre los canales externos de denuncias. Conviene recordar que la propia Ley 2/23 excluye de su ámbito de aplicación todas aquellas prácticas contrarias a la integridad que no integren el ámbito de la directiva o sean infracciones administrativas graves o muy graves, si bien deja claro el carácter eminentemente preventivo de la misma y de protección de la cultura de la integridad para proteger los intereses generales. Así, a los efectos de prácticas contrarias a la integridad, fraude y corrupción (incluyendo todo tipo de irregularidades para proteger toda clase de fondos públicos) podrá designarse como tal, al amparo de la Ley 1/2022, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, el buzón externo de denuncias de esta Agencia Valenciana Antifraude.

La ley también regula determinadas condiciones especiales en relación con los tratamientos de datos al objeto de **garantizar plenamente el derecho a la protección de datos y en particular la identidad de los informantes y de las personas investigadas** por la información suministrada. La preservación de la identidad del informante es una de las premisas esenciales para garantizar la efectividad de la protección que persigue esta ley. De ahí que se exija que en todo momento deba ser garantizada. En esta línea se dispone que el dato de la identidad del informante nunca será objeto del derecho de acceso a datos personales y se limita la posibilidad de comunicación de dicha identidad sólo a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal o la autoridad administrativa competente exigiendo que en todo caso se impida el acceso por terceros a la misma. Por otra parte, se exige que las entidades obligadas a disponer de un Sistema interno de información, los terceros externos que en su caso lo gestionen y la Autoridad Independiente de Protección de Datos, A.A.I. así como las que en su caso se constituyan, **cuenten con un delegado de protección de datos**.



El texto articulado se cierra con un título IX que establece el **régimen sancionador**, necesario para combatir con eficacia aquellas actuaciones que impliquen represalias contra los informantes, así como los incumplimientos en el establecimiento de las reglas de los canales de comunicación. Nótese que, por ejemplo, no disponer del sistema interno de información en el plazo legalmente establecido se tipifica como **infracción muy grave llevando aparejada una sanción a su entidad de entre 600.000 y 1.000.000 de euros**, por lo que procede que ustedes, como órganos de gobierno responsables de su cumplimiento en plazo, adopten con celeridad las medidas necesarias para su puesta en marcha. A tales efectos, cuentan con el asesoramiento y colaboración de esta Agencia Valenciana Antifraude.

Los canales de información arriba analizados resultan uno de los principales mecanismos de detección de prácticas contrarias a la integridad, posibilitando tanto la elaboración de banderas rojas (*red flags*) de cada entidad y la idoneidad de la autoevaluación de riesgos de fraude, corrupción y conflictos de interés, como la adopción de las medidas necesarias para minimizar que tales riesgos sean contingentes y el refuerzo de los controles atenuantes e internos. Ello contribuirá asimismo a dar cumplimiento a las obligaciones ya exigibles, en el ámbito autonómico, en el Título III de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, (DOGV de 22/04/2022) que, como hemos resumido ut supra, pasan por contar con códigos éticos y de conducta con un contenido mínimo legal y, de manera complementaria a su adopción, *“se fomentará la elaboración y aprobación de planes de prevención de riesgos para la integridad a partir del autodiagnóstico e identificación de los riesgos de mayor relevancia en la organización”*.

Para facilitar el cumplimiento de las obligaciones estatales y autonómicas referidas, las entidades incluidas en el ámbito de actuación de esta AVAF **tienen la posibilidad de suscribir un Protocolo de colaboración funcional con la Agencia**, cuyo contenido y contactos para su tramitación, lo pueden consultar en la Guía AVAF publicada sobre la citada Ley 2/2023.

¿CÓMO PUEDEN IMPLEMENTAR SU PROPIO SISTEMA DE INTEGRIDAD CUMPLIENDO CON LAS OBLIGACIONES LEGALES?





La [Guía AVAF: El Plan de Integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores](#),

aprobada por Resolución del director núm. 821, de 15 de noviembre de 2021, está orientada a la construcción de un sistema de Integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía. La Guía pone a su disposición

los marcos de integridad que exigen las normas más útiles para prevenir irregularidades como contenido de su propio Plan de integridad y/o Plan de Medidas Antifraude (como paso previo) del mismo.

Desde la AVAF les animamos a que, durante el nuevo mandato, **tomen la decisión de aprobar su propio plan de integridad, con la adecuada dotación de medios y recursos necesarios para su ejecución.** Un plan cuyo objeto es más ambicioso que el mero cumplimiento de la Orden HFP 1030/2021 (limitado a la protección del presupuesto de la UE frente a irregularidades eminentemente penales) **al posibilitar la protección de los fondos propios y de otras Administraciones frente a cualquier tipo de irregularidad (no sólo penal sino también administrativa, laboral, civil, contable, mercantil etc)**, con una autoevaluación de riesgos, por ende, más amplia que la de los PMA pero con unos **marcos de integridad comunes tales como:**

- declaración institucional de tolerancia cero frente al fraude, la corrupción y las prácticas contrarias a la integridad;
- información y formación interna;
- códigos éticos con política de regalos y mecanismos para garantizar la efectividad de los principios y valores, así como un comité de ética que le dote de pragmatismo;
- procedimientos y mecanismos para detectar, prevenir y corregir el conflicto de interés;
- canales de denuncia;
- metodologías para la evaluación de los riesgos existentes en la institución que, previo su autodiagnóstico interno profundo, ayuden a dibujar su mapa de y los



controles atenuantes que los minimicen a un nivel aceptable para el cumplimiento de los objetivos institucionales;

- Tomando en consideración, a título ilustrativo los **Catálogos de riesgos AVAF** y las **Recomendaciones generales AVAF**, así como las guías y materiales indicados en los Anexos de la Guía AVAF;
- un sistema de control interno vinculado a las alertas (red flags) y a los riesgos que resulten de la autoevaluación;
- un responsable de integridad en los términos antes expuestos;
- un sistema de actualización, evaluación y seguimiento del plan que permita activar planes de mejora y/o planes contingentes en los casos en que los riesgos impacten en los resultados de actividad institucional.
- Todo ello, adicionando las medidas preventivas y de detección previstas en la **Orden HFP 1030/2021**, que servirán para evitar los posibles conflictos de interés que surjan en las licitaciones de contratos y en las convocatorias de subvencione de la entidad con carácter previo a su adjudicación, en los términos en ella establecidos.

Deseamos que aprovechen el gran reto y oportunidad histórica que la ciudadanía les ha encomendado con su voto y les recordamos que esta Agencia Valenciana Antifraude está a su disposición para ayudarles en tan encomiable tarea.

Valencia, 25 de mayo de 2023.



Anexo I

Marco normativo

- 📄 Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003.
- 📄 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 📄 Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión) resulta.
- 📄 Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero).
- 📄 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)
- 📄 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- 📄 Código Europeo de Conducta para la Integridad Política de los representantes locales y regionales electos aprobado por Recomendación 60 (1999) del Congreso de Autoridades locales y Regionales del Consejo de Europa el 17 de junio de 1999.
- 📄 Constitución Española.
- 📄 Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.



- ▣ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- ▣ Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- ▣ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.
- ▣ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.
- ▣ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- ▣ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- ▣ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- ▣ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- ▣ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- ▣ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- ▣ Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- ▣ Ley 1/2019, de 20 de febrero de secretos empresariales.
- ▣ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- ▣ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, de Régimen Jurídico, Organización y Funcionamiento de las entidades locales.
- ▣ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.



- ▣ Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
- ▣ Orden HFP 1030/2021 de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- ▣ Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- ▣ IV Plan de Gobierno Abierto de España (2020-2024)
- ▣ Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.
- ▣ Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.
- ▣ Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana.
- ▣ Ley 1/2022, de 13 de abril de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.
- ▣ Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat.
- ▣ Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos.
- ▣ Decreto 65/2018, de 18 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos.
- ▣ Decreto 191/2010, de 19 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las Declaraciones de Actividades y de Bienes de los Miembros de las Corporaciones Locales de la Comunitat Valenciana.
- ▣ Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.



- 📄 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- 📄 Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.
- 📄 Ley 12/2018, de 24 de mayo, de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas.
- 📄 Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.
- 📄 Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la 183ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de abril de 1948
- 📄 Decreto 24/1997, de 11 de febrero, del Gobierno Valenciano, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios.
- 📄 Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.
- 📄 Reglamento de las Corts Valencianes (Texto actualizado por Acuerdo 3.262/IX, de 17 de abril de 2019, de la Mesa de las Corts Valencianes)
- 📄 Resolución de Presidencia de Les Corts de carácter general número 3/IX, por la que se desarrolla el artículo 110 ter del RC sobre el Portal de Transparencia y se establece el procedimiento de acceso a la información de Les Corts (BOCV número 81, de 27 de mayo de 2016)
- 📄 Resolución de Presidencia de Les Corts de carácter general 3/VII sobre declaración de actividades y de bienes patrimoniales. (BOCV número 206, de 3 de febrero de 2010)
- 📄 Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.
- 📄 Decreto 176/2014, de 10 de octubre, del Consell, por el que regula los convenios que suscriba la Generalitat y su registro.



- 📄 Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa, el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, el Registro de contratistas y empresas clasificadas de la Comunitat Valenciana y la Central de Compras de la Generalitat y se adoptan medidas respecto de la contratación centralizada.
- 📄 Decreto 3/2023, de 3 de abril, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y de convocatoria de elecciones a estas.
- 📄 Instrucción 1/2023, de 30 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre procedimiento de votación de los electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA), tras la modificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 12/2022.
- 📄 Orden 5/2023, de 4 de abril, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, por la que se fijan las cantidades actualizadas para el cálculo de subvenciones y anticipos para gastos electorales, así como el límite de los que puedan realizar los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a las elecciones a les Corts.
- 📄 Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.
- 📄 Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.
- 📄 [Código de Derecho de la Ciberseguridad](#) - BOE.es



Anexo II

Bibliografía

- 📖 Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA) (2020)
- 📖 Almonacid Lamelas, Víctor, «El cambio de Corporación local: aspectos jurídicos y económicos», El consultor de los Ayuntamientos, ISSN 0210-2161, nº8, 2015, PÁGS.1005-1025.
- 📖 Alonso Higuera, Carmen Cuadernos de Derecho Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. “Los Grupos Políticos Municipales.” ISSN: 1696-0955.
- “Finalización del mandato y personal eventual.” Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, Nº. Extra 2, 2019,(Ejemplar dedicado a: E-lecciones municipales: más que elecciones),págs.104-113
- 📖 Alonso Higuera, Carmen: “Los grupos políticos municipales.” Revista Aranzadi. Los Grupos Políticos en el ámbito de las Entidades Locales BIB 2011/6229.
- 📖 Aragón Román, Antonio “La eficiencia en la Administración Local: proceso reflexivo para un rol responsable”. El Consultor de los Ayuntamientos nº 2/2021. Febrero, Nº 2, 1 de feb. de 2021, Editorial Wolters Kluwer.
- 📖 Baena Lara. “Identificación de los riesgos para la integridad de la contratación. 12 áreas de riesgos de irregularidades, fraude o corrupción que hay que evaluar”. Riesgos para la integridad en la contratación pública. Documentos de trabajo, vol. 3, 2018.
- 📖 Ballesteros Fernández, G. [“Riesgos de Corrupción en contratos públicos. Cómo prevenir las malas prácticas.”](#) *World Compliance Association*



- 📖 Candela Talavero, José Enrique “Personal eventual o de confianza. La Administración Práctica núm. 7/2021 parte Análisis doctrinal. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2021

“La Legitimación en el Recurso Especial en materia de Contratación Pública.”
Revista jurídica de Castilla y León. Número 51 junio 2020. ISSN: 2254-3805
- 📖 Catálogo de riesgos AVAF [“Riesgos contrarios a la integridad en el Sector Público Instrumental”](#)
- 📖 Catálogo de riesgos AVAF [“Riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención.”](#)
- 📖 [Centro Seguridad TIC de la Comunidad Valenciana CSIRT-CV](#)
- 📖 Cerrillo i Martínez, Agustí: «El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la Prevención de los Conflictos de Intereses y la Lucha contra la Corrupción», Thomson Reuters, Aranzadi, 2014.
- 📖 [Código de Buen Gobierno Local, aprobado el 24/03/2015 por la Federación Española de Municipios y Provincias.](#)
- 📖 Delgado Fernández C, noviembre, 2018. “La aplicación de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, un año después de su publicación oficial.” *El derecho.com*
- 📖 [Directrices para la elaboración de contratos entre el responsable y el encargado del tratamiento de datos.](#)
- 📖 [Estrategia Nacional de contratación Pública](#)
- 📖 Gadea Badal Ortiz, G. El responsable del contrato. Revista de los órganos de control externo. ISSN 1136-517-X, Nº 72, 2018, págs. 99-106.
- 📖 Gálvez Muñoz, Luis A. “El régimen electoral de la propaganda institucional ordinaria.” Corts: Anuario de derecho administrativo (Ejemplar dedicado a: 25 años de la aprobación de la ley orgánica de régimen electoral general: balance y perspectivas), págs. 63-80



“La ley de publicidad institucional y su aplicación en período electoral Revista Española de Derecho Constitucional ISSN: 0211-5743, núm. 92, mayo-agosto (2011), págs. 171-193

📖 García Luengo, Javier “El personal eventual. Encuadramiento de una figura polémica en la Administración local”. Cuadernos de derecho local, ISSN 1696-0955, 39-60, 2022 (Ejemplar dedicado a: El empleo público local), págs. 122-150

📖 García Molinero, A. enero de 2021, [Código de Buenas Prácticas en la Contratación pública. Reflexiones de un interventor.](#)

📖 [Gestión del riesgo y evaluación de impacto en tratamientos de datos personales.](#)

📖 Gifreu Font, Judith “La configuración del derecho de acceso a la información pública de los electos locales en el marco de la normativa sobre transparencia.” Revista Española de Derecho Administrativo nº 181/2016 ISSN 0210-8461, N°181-2016, págs..147-189.

📖 González García, Julio V. “El Patrimonio de las sociedades mercantiles públicas.” Proyecto de Investigación DER2016-76986-P<<Unión Europea en el contexto de los Tratados de nueva generación: entre reforma institucional y protección social.

📖 Gordo Cano., D. Aspectos prácticos de la ejecución del contrato. Problemas y soluciones. Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas. ISSN 1579-3036. N°. 169, 2020. PAGS. 80-92.


📖 Guerrero Manso, Pozo Bouzas 2018. La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, XIX, Zaragoza, 2018, pp. 141-177


📖 [Guía AVAF. Plan de integridad pública: Hoja de ruta y anexos facilitadores.](#)


📖 [Guía AVAF. Ley 2/20223. Principales obligaciones y recursos de la AVAF.](#)


📖 Guía de Buenas Prácticas «Gestión de crisis para ciberincidentes en Entidades Locales» con el objetivo de ofrecer a estas entidades la capacidad de anticiparse, adaptarse y responder ante incidentes de seguridad que puedan ocurrir en su organización.





-  [Guía de integridad en la contratación pública local, marzo 2019](#), Federación Española de Municipios y Provincias y Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana.


-  Guía Diputación Provincial de Zaragoza. Patrimonio. M^a Soledad Herranz Francos, M^a Soledad.


-  Herrera de las Heras, Ramón, “La suspensión de cuentas de políticos por Twitter y los bloqueos de usuarios por parte de las Administraciones y cargos públicos.” Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS), ISSN-e 2340-4647, N°18-19, 2021, págs. 151-167


-  [Índice de percepción de la Corrupción 2021](#), de Transparencia Internacional.


-  Informe de la Oficina Europea de Lucha Antifraude sobre la corrupción en la contratación pública que afecta a los fondos de la UE, de 3 de febrero de 2014.


-  [Instituto Nacional de Ciberseguridad INCIBE](#) / Lago Núñez, G. 2016. La Ejecución de los contratos públicos”. Contratación Administrativa Práctica, No 120, Sección Reflexiones, del 1 Junio al 31 Julio 2012.

-  Jiménez Asensio, Rafael. “Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia”, Catarata, 2017.

-  López Donaire, B. Las cláusulas sociales en la contratación pública, especial referencia a la discapacidad. Gabilex. Revista del Gabinete jurídico de Castilla- La Mancha, ISSN-e 2386-8104. N° Extra 1, 2019. Págs. 177-206.

-  [Manual de Buenas Prácticas de la Comisión Europea](#)

-  [Manual didáctico visual: Los conflictos de interés en clave de integridad pública.](#)

-  Martí i Sarda, Isidre “Asistencia a órganos colegiados” La Administración Práctica num. 8/2021 parte Análisis doctrinal. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2021.

“Los problemas derivados del cobro de asistencias por órganos colegiados de los entes locales” Oficina Antifrau de Catalunya. La Administración Práctica num. 7/2021 ISSM 0210-2781, PAGS.59-72.



- 📖 Martínez Fernández, J. Manuel: «Contratación pública y transparencia. Medidas prácticas para atajar la corrupción en el marco de la nueva regulación», El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016.
- 📖 [Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus \(COVID19\). Integridad pública para una respuesta y recuperación efectivas ante el COVID-19.](#)
- 📖 Mendilow, Jonathan y Phélippeau, Éric (Dir.). Populism and Corruption. The Other Side of the Coin. Edward Elgar Publishing, 2021.
- 📖 Meseguer Yebra, Joaquín: “El régimen de las incompatibilidades de los empleados públicos. Análisis práctico de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre. Recopilación normativa y selección jurisprudencial” 3ª edición, Wolters Kluwer, 2018.
- 📖 Miranzo Díaz, J., marzo 2022. [“Recomendaciones a incluir en los pliegos de los contratos financiados por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”](#) *Observatorio de Contratación Pública (ObCP)*.
- 📖 [Modelo de cláusulas para contratos de encargados del tratamiento](#)
- 📖 Moreno Molina. J.A. (2019). Los principios generales de la LCSP 2019. Gabilex. Revista dl Gabinete jurídico de Castilla-La Mancha. ISSN-e 2386-8104, Nº. Extra. 1, 2019. Págs. 21-34.
- 📖 Nieto Martín, Adán y Maroto Calatayud, Manuel (Directores): «Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos». Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2014.
- 📖 OCDE (2020), [Integridad pública para una respuesta y recuperación efectivas de la COVID-19](#), Publicaciones de la OCDE, París.
- 📖 OCDE (2020), [Informe de evaluación de las respuestas inmediatas de infraestructura y contratación pública a la COVID-19](#), Publicación de la OCDE, París.
- 📖 Palacín Sáez, B. septiembre 2016. La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control?, Gabilex, pág. 11 a 47.



📖 Ponce Solé, Juli (Coord), Castillo-Blanco, Federico y Otros: «Empleo público, derecho a una buena administración e integridad», Tirant lo Blanch, 2018.

“Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo”. Revista Internacional de Transparencia e Integridad núm. 3. Enero- Abril 2017.

📖 Quintana Cortés, J.L. La tecnología blockchain y su pretendida aplicación a la contratación pública como mecanismo para lograr mayor integridad. Revista española de control externo. ISSN 1575-1333, Vol. 22 Nº Extra-64, 2020.

📖 [Recomendación del Consejo sobre contratación pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\)](#)

📖 [Recomendación del Consejo sobre integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\)](#)

📖 Recomendación de la Oficina Antifrau de Cataluña, “Recomendaciones a las personas representantes locales y a los órganos de control interno para las sesiones constitutivas y organizativas de las nuevas corporaciones locales.”

📖 Recomendación de la Oficina Antifrau de Cataluña, “Recomendaciones a los partidos políticos 21.12.17.”

📖 [Recomendación General: FAQ: Preguntas más frecuentes sobre Planes de Medidas Antifraude. Actualización Abril 2023](#)












📖 [Recomendación General de la AVAF: Recomendación general de la AVAF:” La ejecución de los contratos en clave de integridad pública.](#)

📖 [Recomendaciones General de la AVAF: “Checklist del grado de cumplimiento de los ítems necesarios para la implantación de la administración electrónica en una entidad local.”](#)

📖 [Recomendación General de la AVAF: “Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento la antesala de la corrupción.”](#)

📖 [Recomendación General de la AVAF: “La planificación: Herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones.”](#)



-  [Recomendación General de la AVAF: “La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿Uso o abuso?”](#)
-  [Recomendación General de la AVAF: “Reflexiones en el estado de alarma declarado ante la pandemia del COVID-19.”](#)
-  Recomendaciones núm. 60 y 86 del Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa aprobadas en 1999, sobre «ética política» de las autoridades locales, y Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales electos, aprobado por el mismo CPLRE
-  [Reflexiones sobre el conflicto de interés: Su desconocimiento la antesala de la corrupción.](#)
-  Riera López Marta y Arias Rodriguez, Antonio “El inventario de las Administraciones Públicas. Reto de gestión y salvedad de auditoría.” Instituto de Estudios Fiscales. Presupuesto y Gasto Público 100/2020:159-166.
-  Rivero S-C Mª T. 2019. [Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos del sector público en la nueva regulación legal: novedades relevantes.](#) En el *derecho.com*.
-  Roca Safont, Oscar (coord.); Banea García, Lara y Otros- «La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña», Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 39, Oficina Antifraude de Cataluña, octubre de 2016.
-  [Sistema de Integridad de la AGE](#)
-  Valcárcel Fernández, P. (13 de noviembre de 2018) [“La fase de ejecución de los contratos públicos y su control”](#), *Observatorio de Contratación Pública (ObCP)*
-  Villoria Mendieta, Manuel - “Evaluación de riesgos de integridad en las AA.PP”. Seminario sobre el sistema de alertas para la prevención de la corrupción. València. 2 de julio de 2018.
-  Weber, Max- «El político y el científico». Alianza Editorial, Madrid, 1988.



Anexo III

Informes, resoluciones y jurisprudencia de consulta.

Se inserta a continuación una tabla ilustrativa de la materialización en la práctica de algunas irregularidades relacionadas con el ámbito electoral, con ejemplos dictaminados por los órganos judiciales, consultivos y de control competentes, a cuya consulta completa podrá accederse a través del enlace de cada órgano consultivo:

JUNTA ELECTORAL CENTRAL (JEC):

Acuerdo de la Junta Electoral Central 387/1995, de 13 de junio 1995 sobre organización de la sesión constitutiva.

Acuerdo Junta Electoral Central 89/2011, de 07.04.2011 sobre espacio temporal en el que debe apreciarse la incompatibilidad de los concejales.

Acuerdo Junta Electoral Central 808/1995, de 13.06.1996, sobre la posibilidad de tomar posesión de su cargo a un concejal electo a pesar de estar constatada su incompatibilidad y posibilidad de votar la elección de nuevo Alcalde.

<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos>



JURISPRUDENCIA:

Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2017, sobre el patrimonio adscrito a las sociedades mercantiles públicas.

STS de 2 de septiembre de 2004, sobre las funciones del personal eventual.

STS de 26 de marzo de 2014, sobre el abuso de la figura del personal eventual.

Sentencia en apelación 2/2019, de 3 de junio, de la Audiencia Nacional, sobre el abono de gastos electorales se hiciera al margen de los límites legales establecidos.

STS de 19 de noviembre de 1991; STS 5 de diciembre de 2005; STS 12 de marzo 2019 sobre las funciones que pueden desempeñar los miembros de las Corporaciones durante el periodo de administración ordinaria

STS de 26 de abril de 2002, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo (Recurso 447/1997) sobre la apreciación de incompatibilidades con el cargo de concejal.

STC 5/1983, de 4 de febrero; STC 185/1993, de 31 de mayo, STC 246/2012, de 20 de diciembre y STC 125/2013, de 23 de mayo sobre el mandato libre de los representantes locales, a efectos de mantenerse en el cargo caso de expulsión o abandono de los partidos en cuyas listas fueron elegidos.

Sentencia del Tribunal de Cuentas núm. 18/2011, de 19 de diciembre sobre las dotaciones económicas de los grupos políticos

STS de 19 de julio de 1989, STS de 20 de junio de 2003 sobre el derecho de acceso a la información de los concejales.

STC 10/1983, de 21 de febrero; STC 169/2009; STC 20/2011; STC 9/2012; STC 246/2012; STC 151/2017, y STC 66/2020 sobre el ius in officium, o el derecho a participar en los asuntos públicos a través de representantes

STS de 26 de junio de 2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso 2011/2016) sobre la limitación de la declaración de nulidad a los supuestos particularmente graves y evidentes.



STSJ de Andalucía de 31 enero 2008 y STSJCV 587/2017 de 30 junio de 2017, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia (Rec. 170/2013) sobre la ordenación territorial y urbanística de forma discrecional.

SSTC 51/1984, de 25 de abril sobre el derecho de participación de la ciudadanía como derecho a participar de modo formal y explícito en los procesos de decisión de los poderes públicos o en la estructura del Estado.

STC 29/1982, de 31 de mayo y 214/89, de 21 de diciembre, sobre el sometimiento de la actividad pública a los principios de buena administración.

STC 246/2012, sobre el deber de garantizar en la composición de las comisiones la proporcionalidad con la representación que ostenten los diferentes grupos políticos y los miembros no adscritos.

Sentencia 1401/2020 el Tribunal Supremo, sobre los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos.

Sentencia 161/17 del Juzgado nº 1 de lo Contencioso Administrativo de Elche confirmada por el TSJ de la Comunidad Valenciana, sobre derechos económicos y políticos de miembros no adscritos.

INFORMES DE SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA:

Informe de fiscalización de la contratación de la Administración de la Generalitat, ejercicio 2019.

Informe de auditoría de los controles de ciberseguridad de los mayores Ayuntamientos de la Comunitat ejercicio 2019.

Resumen general de las conclusiones e informes de fiscalización de la Administración ejercicio 2020.

Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes 2022

<https://www.sindicom.gva.es/informes>



RESOLUCIONES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA C.VALENCIANA:

Dictamen 0023/2015, de 21 de enero, concejales liberados y cargos de confianza.

Dictamen 0774/2018, de 5 de diciembre, sobre retribución del Alcalde en la condición de miembro no adscrito de la Corporación Municipal y sobre la inexistencia de informe de Secretaría en la aprobación del Reglamento Orgánico Municipal (ROM) de 2015.

Dictamen 0728/2019, 29 de diciembre, de compatibilidad de la situación de la persona con cargo público no electo de la Administración del Consell con la de concejal sin régimen de dedicación exclusiva o parcial, en un Ayuntamiento de la Comunitat Valenciana.

Dictamen 0607/2021, de 24 de noviembre, de incompatibilidad en el ámbito de la administración local del personal que ocupa puestos de trabajo de profesor del conservatorio profesional de música municipal.

Dictamen 2023/0247 de 25 de marzo, de delegaciones y asignaciones económicas.

Dictamen 2023/0247 de 29 de marzo de 2023, sobre derechos económicos y políticos de miembros no adscritos.

<https://www.cjccv.es/buscador>

INFORMES FINALES DE INVESTIGACIÓN DE LA AVAF:

Reflejamos a continuación casos concretos de denuncias, relativos a dietas, retribuciones, incompatibilidades, conflictos de interés de los cargos electos, presentadas en esta Agencia, podrán ser consultados de manera más extensa en el enlace adjunto.

Informes finales de investigación AVAF ejercicio 2022

Exp. de fecha 20/06/2022 núm.2021/G02_000054: Diputación provincial: Dietas por parte de dos empleados en el seno de una sociedad mercantil de capital público dependiente de la Diputación Provincial de Valencia

Exp. de fecha 20/06/2022 núm.2021/G02_000110: Diputación provincial: Cobro de dietas Altos cargos.



Exp. de fecha 10/03/2022 núm.2020/G01_01/000212: Ayuntamiento: Asistencias concejales

Exp. de fecha 25/02/2022 núm.2020/G01_01/000389: Ayuntamiento: Creación de puesto ad hoc para concejal

Informes finales de investigación AVAF ejercicio 2021

Exp. de fecha 17/11/2021 núm. 2021/G01_02/000021: Ayuntamiento: Conflicto de interés expediente de contratación

Exp. de fecha 08/09/2021 núm.2020/G01_01/282: Ayuntamiento: Alcalde con dedicación exclusiva y ejercicio de actividades.

Exp. de fecha 06/07/2021 núm. 2014/2019 (2020 G01_01/000225: Ayuntamiento; Complemento de sueldo de concejales.

Exp. de fecha 23/10/2020 núm. 2020/G01_01/00055. Ayuntamiento: Retribución dedicación exclusiva concejal no adscrito

