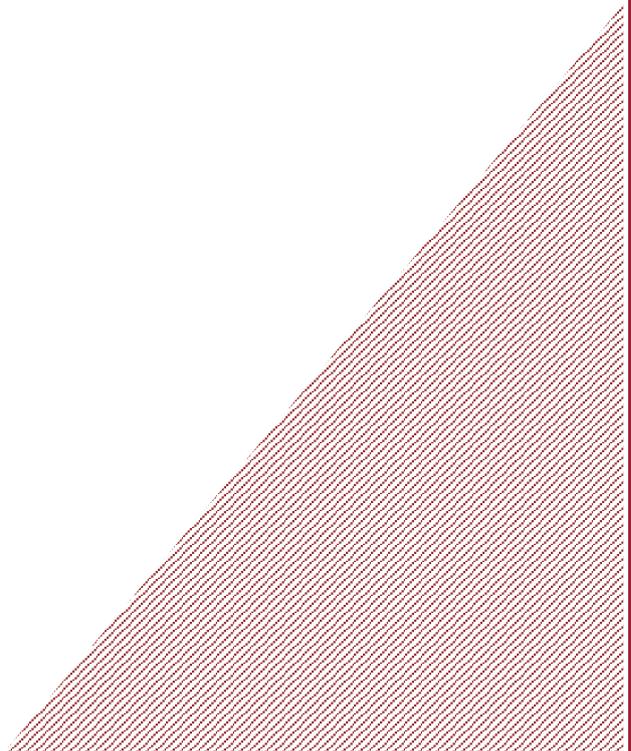
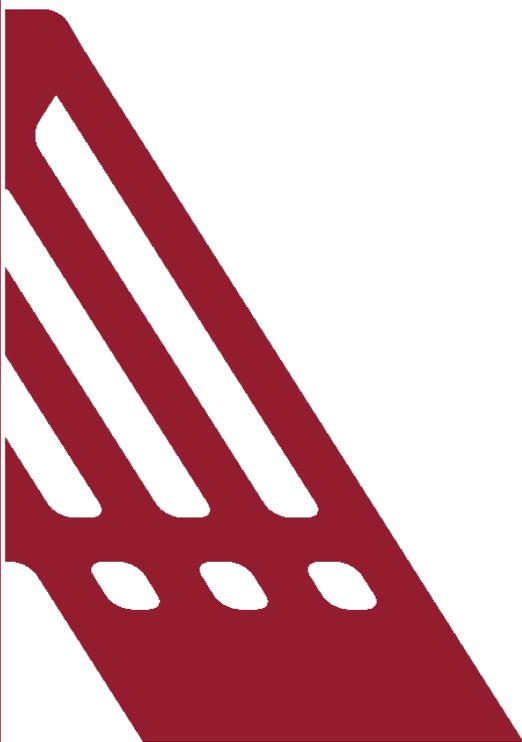


RESUMEN EJECUTIVO MANUAL AVAF

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



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE
AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA



El presente documento constituye el resumen ejecutivo del Manual del mismo título realizado 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.

Si quieres consultar la versión completa de este Manual, accede a través del siguiente código QR:



València, 25 de mayo de 2023

Cómo citar este manual:

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (2023)
Manual AVAF El ejercicio del cargo público con integridad: Antes, durante y después del proceso electoral.
Disponible en: https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/06/25052023-Manual-AVAF-Cargos-electos_.pdf



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



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 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 “positivizado” 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).

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 abordamos con detalle en el apartado de riesgos del 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.

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 del cargo con integridad 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;

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.

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.

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. 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. 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 como los que les sugerimos en el Manual.

ii) claves y cautelas para procurar la integridad durante el proceso electoral;

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.

iii) especial referencia al nuevo mandato: el ejercicio del cargo con integridad;

Desde la AVAF, 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. Analizamos sendas obligaciones y les aconsejamos en su cumplimiento en sendos subapartados desarrollados en el Manual.

Por ejemplo, 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.

Particular relevancia tienen también 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.

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

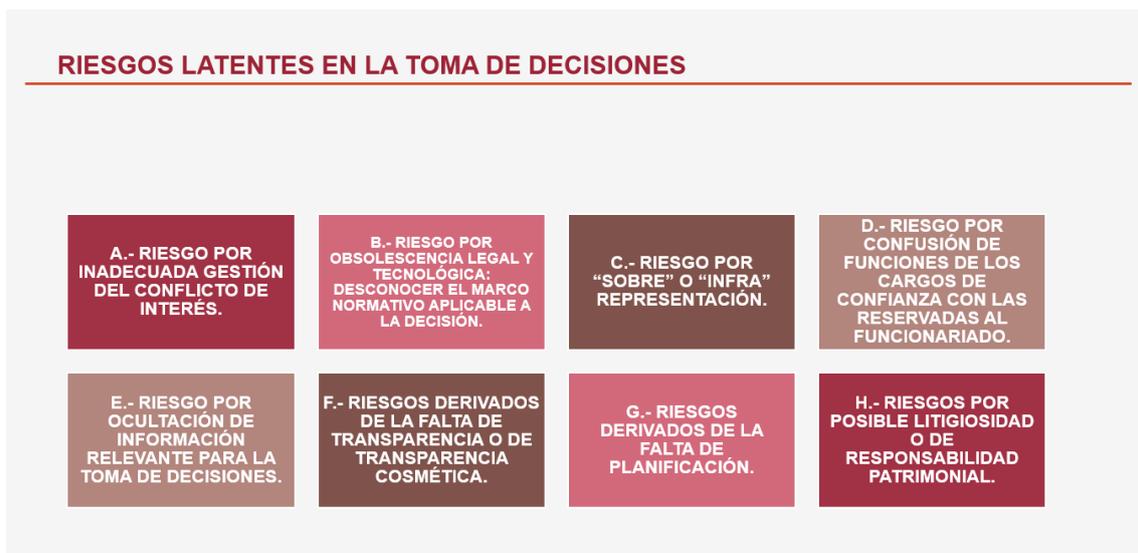


derivadas de la eventual comisión de ilícitos penales (en especial, en los llamados delitos contra la Administración Pública) y de las correspondientes penas privativas de libertad.

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.

iv) riesgos contrarios a la integridad (comunes a todo proceso decisorio y específicos de cada área de práctica);

La toma de decisiones comporta la existencia de riesgos de fraude y corrupción, que puede poner en jaque a la integridad de las instituciones, 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 que explicamos en el Manual:



En cuanto a los Riesgos sectoriales (por áreas de práctica), sin perjuicio de la consulta de los Catálogos AVAF, el Manual aborda diferentes riesgos o factores de riesgo en las siguientes 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.

v) **marcos de integridad en la gestión pública: hacia la buena administración;** La finalidad de la **Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción** es 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**

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, 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.

El responsable 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) 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.

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.



Los canales de información 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*”.

¿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.



- vi) varios Anexos que referencian el marco normativo, bibliografía y fuentes de consulta.**

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.

