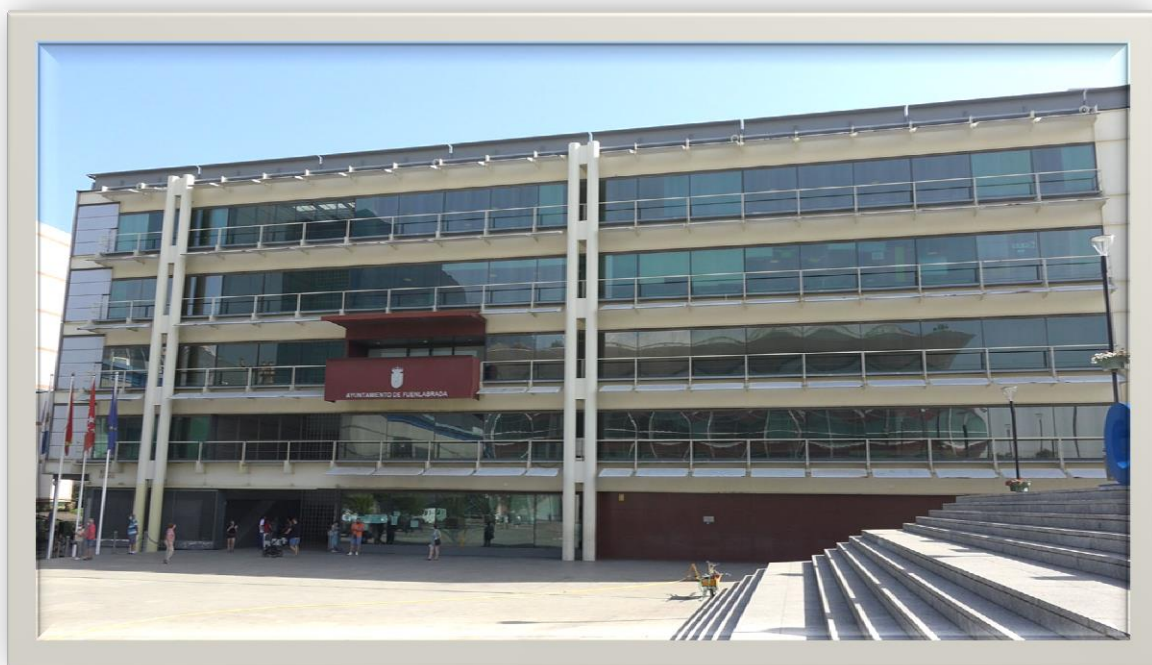


PLAN DE INTEGRIDAD MUNICIPAL

Ayuntamiento de Fuenlabrada



Febrero 2022

INDICE

1. **Introducción**
2. **Contexto**
3. **Misión y visión**
4. **Objetivos y herramientas**
5. **Plan de Medidas Antifraude**
6. **Anexos:**
 - 6.1. **Anexo PPSI. I. Plan de Política de Seguridad de la Información**
 - 6.2. **Anexo PMA. I. Plan de Medidas Antifraude**
 - 6.3. **Anexo PMA. II. Declaración Institucional**
 - 6.4. **Anexo PMA. III. Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI)**
 - 6.5. **Anexo PMA. IV. Código de conducta**
 - 6.6. **Anexo PMA. V. Indicadores de riesgo / banderas rojas**

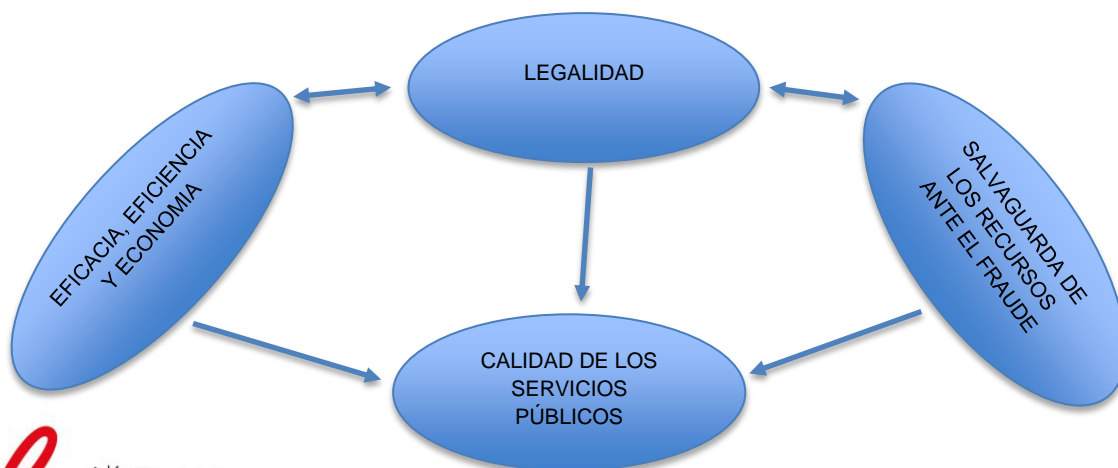
1. Introducción

Este plan se motiva en la proactividad del Ayuntamiento de Fuenlabrada para avanzar en la senda de la integridad y de las buenas prácticas en el ejercicio de la función pública y de la gestión de los fondos públicos, cuya normativa específica requiere la elaboración de este tipo de planes.

Los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía son los motores de la gestión municipal y por los que este Ayuntamiento no solo se rige sino que se inspira y fundamenta para cada proyecto de política pública que desarrolla.

Asimismo, para maximizar los recursos de que se disponen para prestar los servicios públicos al ciudadano, resulta fundamental salvaguardar estos recursos de los riesgos de fraude y de mala gestión. Hasta la actual regulación derivada del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no se contaba con normativa específica y detallada relativa a los planes antifraude para las entidades locales. Es con el PRTR con el que se establecen medidas concretas a cumplir por las entidades ejecutoras del Plan y, por lo tanto, aplicables directamente a las Entidades Locales, en la medida en que participen en la ejecución de los fondos de recuperación.

Junto con todos estos principios se encuentra el de la calidad de los servicios, respecto del que tampoco existe regulación tasada y que solo se alcanzará mediante la consecución de los anteriores principios y la planificación estratégica, diagnosticando y evaluando, para poder mejorar.



El principio de **legalidad** es el más desarrollado en la legislación propia de régimen local y en toda aquella directamente aplicable a las entidades locales. Por un lado, están las estructuras internas de control que exige la ley, como la Secretaría General del Pleno, el Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno Local, la Asesoría Jurídica, la Intervención General y la Tesorería Municipal. Y, por otro lado, los procedimientos de control interno y asesoramiento preceptivo legal, ya sea mediante regulación propia como el RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, ya sea mediante las referencias de control que se incluyen en la normativa de las diferentes materias como subvenciones, contratación administrativa y otra legislación básica en general.

En cuanto al principio de **eficacia, eficiencia y economía**, resulta algo menos regulado que el anterior aunque se puede acudir al régimen del coste de los servicios o las limitaciones que se han introducido en los últimos años como modificación de las leyes locales mediante la Ley de Racionalización de 2013, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, la Ley de Contratos, entre otras. No obstante, estos principios resultan mucho más condicionados a las características particulares de cada uno de los municipios en cuanto a población, territorio, tipos de servicios... lo que deja menos margen al legislador para poder aunar criterios, debiendo ser las propias organizaciones las que desarrollen unos procedimientos adaptados a sus características intrínsecas para evaluar la eficacia, la eficiencia y la economía.

En cuanto a la **salvaguarda de los recursos ante el fraude**, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incorpora la elaboración de sistemas de medidas de prevención del fraude. En el Sector Público se empiezan a desarrollar experiencias de control basadas en el Marco COSO y en agencias creadas para la lucha contra el fraude. El Compliance Público se empieza a implantar tímidamente en la Administración Pública y es estrategia de este Ayuntamiento crear un marco de integridad que, complementario de los controles exigidos por ley, permita no solamente ser ejemplo de buenas prácticas, sino mejorar la calidad de los servicios.

Así, se llega al último de los principios, el de la **calidad de los servicios**, y esta solo es posible aunando el ejercicio de los tres anteriores.

Es por todo lo anterior que el Ayuntamiento de Fuenlabrada, en los dos últimos años y a pesar de las dificultades que ha traído la situación de crisis sanitaria derivada de la pandemia por COVID19, viene desarrollando acciones con el fin de fortalecer el cumplimiento de los citados principios y que ahora tiene el objetivo de completar con los sistemas necesarios de seguimiento y control de su gestión para lograr una mayor calidad de los servicios que presta al ciudadano.

Con el **objetivo estratégico** de mejorar la calidad de los servicios bajo lo principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía y de salvaguardar los recursos contra el fraude, el plan de integridad se debe construir en positivo, no centrándose en la solución ante casos de fraude, corrupción y conflicto de intereses, sino en la evaluación de riesgos y en la implantación de una cultura ética a través del desarrollo de una estructura y establecimiento de procedimientos basados en la integridad municipal.

En cuanto a la duración y cronograma de este plan, se debe entender como un **instrumento vivo**, dado que la normativa se encuentra en constante cambio y son muchos los órganos externos (Comisión Europea, OLAF, Fiscalía, Tribunal Europeo de Cuentas...) que dictan instrucciones y ejercen control externo sobre las entidades locales. Por lo que tanto, la estructura como los procedimientos de gestión del riesgo que se planifiquen en el presente plan serán revisables anualmente o antes, si la normativa aplicable lo requiere.

Por último decir, que este plan es fruto de un **liderazgo político y ejecutivo** con el fin de hacer bandera de la ética y de la eficiencia en la gestión, mostrando Fuenlabrada como una ciudad confiable y protectora de los intereses de sus ciudadanos.

2. Contexto

En las Entidades Locales ya existen diferentes **sistemas de control interno y externo** y, en particular, en el Ayuntamiento de Fuenlabrada, como municipio de gran población regulado por el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, existen creados y activos:

- Órganos jurídicos y de gestión económico-financiera y presupuestaria: Secretario General del Pleno, Titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno Local, Asesoría Jurídica, Interventor General, Titular del Órgano de contabilidad, Tesorería, Titular del Órgano de Presupuestación, Titular del Órgano de Gestión Tributaria y Tribunal de Reclamaciones económico administrativas.
- Modelo de control interno dando cumplimiento al RD 424/2017 (fiscalización en requisitos básicos, control financiero permanente y auditoría pública)
- Control externo por la Cámara de Cuentas, el Tribunal de Cuentas, suministro de información de acuerdo con la LOEPSF.

Para llevar a cabo este control interno con resultados óptimos, no solamente se posee de los órganos necesarios sino que en los dos últimos años se han acometido una serie de **reformas de organización interna** que han potenciado dicho control y que, por ende, mejoran la eficiencia de la gestión municipal.

Es preciso comprender la importancia de mantener un control interno efectivo que ayude a proporcionar una seguridad razonable al conjunto de la gestión de la organización, en cuanto que se cumple con las leyes, reglamentos y directrices europeas; que se promueve de manera eficaz, eficiente y económica la gestión del gasto para obtener los resultados planeados; que se salvaguardan los recursos públicos contra el fraude y la mala gestión; que se prestan los servicios públicos con la máxima calidad; y que todo ello se desarrolla en un entorno de transparencia activa, pasiva y colaborativa.

Pero con solo la creación de la estructura de control necesaria para dicho fin no es suficiente, en primer lugar se han de sentar las bases de una **cultura en la organización**, que bajo el principio de integridad, en su sentido más amplio, permita generar sinergias positivas que llegue a todo y a todos de una forma natural. Es por

ello que las primeras acciones a desarrollar, en cualquier tipo de entidad, para lograr esa cultura de integridad en el seno de la organización deben ser:

- Crear un ambiente institucional de control positivo
- Asegurar el talento humano y la profesionalización de la gestión pública
- Tener una estructura organizacional adecuada y proporcionada a las características y dimensiones de la entidad.
- Implantar políticas y procedimientos de control basadas en el análisis de riesgos
- Ejercer un liderazgo claro desde los órganos directivos en el desarrollo de procedimientos que permitan detectar desviaciones, errores u omisiones.
- Implementar sistemas automáticos de control y alertas en los diferentes procedimientos, previos al ejercicio del control interno ordinario.
- Desarrollar un sistema de indicadores que permita realizar la supervisión y seguimiento de los objetivos y de su grado de cumplimiento.
- Mantener un alto nivel de transparencia activa, pasiva y colaborativa, con su consiguiente modelo de rendición de cuentas.

Con estas premisas el Ayuntamiento de Fuenlabrada viene desarrollando **acciones que suponen la base** que se ha descrito, tales como:

- Creación de la Coordinación General de Alcaldía (cubriéndose con funcionario con habilitación de carácter nacional) con competencias de coordinación de los órganos jurídicos y de gestión económico-administrativa, que sirviese de conexión para mantener los flujos de conocimientos y colaboración de los órganos jurídicos y de control regulados por la LBRL.
- Profesionalización de la estructura directiva llevada a cabo en la presente legislatura: se han redimensionado las áreas y competencias y se han cubierto las direcciones generales con personal experto y funcionario, incluso con funcionarios con habilitación de carácter general, lo que les imprime a estos órganos directivos un plus de conocimiento en materia de control.
- La adopción de la planificación estratégica como método de trabajo añadido a los planes ya elaborados, como el Plan de Acción derivado del Informe Resumen de los resultados del control interno, el Plan Anual de Contratación o el Plan de Subvenciones.

- La inversión en nuevas herramientas tecnológicas propiamente de control, pero también de gestión administrativa (todas las herramientas favorecen el control).
- Desarrollo de programas de formación a altos cargos y de coordinación de planes estratégicos por áreas.
- Incremento de los recursos humanos en Intervención, Presupuestación, Asesoría Jurídica y Oficina Tributaria.
- Creación de la Dirección General de Contratación y Patrimonio (cubriéndose con funcionario con habilitación de carácter nacional), con la consiguiente potenciación y fortalecimiento de la gestión de la contratación municipal y reducción de los riesgos de prácticas no adecuadas.
- Desarrollo del portal de transparencia en materia de contratación y patrimonio con indicadores de gestión y autoevaluación.
- Creación de la Dirección de Transformación Digital e Innovación (cubriéndose con funcionario con habilitación de carácter nacional) con el objetivo de automatizar procesos, disminuir la carga administrativa, seguir asegurando la transparencia y el flujo de información y conocimientos, así como fortalecer el sistema de rendición de cuentas.
- Aprobación de la Política de Seguridad de la Información y Creación del Comité de Seguridad de la Información, con el objetivo de cumplir con los principios básicos y requisitos requeridos para una protección adecuada de la información, de acuerdo con el Esquema Nacional de Seguridad y asegurar, así, el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos.

La **normativa reguladora** de control interno, seguridad y transparencia es amplia, ya que existe la propia de cada materia y las remisiones parciales que se hacen a lo largo de la legislación de carácter básico. Y a ella hay que añadir el nuevo régimen de gestión de los fondos derivados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La normativa vigente más destacada, sin perjuicio de omisión o de novedad legislativa, es:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.



- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de 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 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia Comunidad Madrid.
- Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.
- Real Decreto 3/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 53/1984, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de las Administraciones Públicas y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden HPF/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- 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.
- Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (Directiva PIF).



- 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 de la UE)

El **ámbito de aplicación** de los sistemas de integridad incluye tanto la entidad local como las entidades dependientes de esta, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 1 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el artículo 2.1. de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Por tanto, en el caso del Ayuntamiento de Fuenlabrada, este Plan será aplicable al Ayuntamiento, a sus Organismos Autónomos y a sus Empresas Municipales.

3. Misión y visión

La **misión** del Ayuntamiento es prestar servicios públicos a los ciudadanos y desarrollar la ciudad de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

La **visión** del Ayuntamiento es maximizar los recursos públicos para prestar los servicios públicos con el más alto grado de calidad, en un entorno sostenible, amigable e igualitario y ser una ciudad ejemplo de honestidad y de buen hacer, sirviendo de espejo para los ciudadanos.

4. Objetivos y herramientas

El **Objetivo estratégico** es agrupar en un sistema global de integridad y buenas prácticas del Ayuntamiento de Fuenlabrada, por un lado, los planes ya implantados o en desarrollo, relativos a seguridad, control y cumplimiento, y, por otro lado, los planes de medidas que requiere la normativa de gestión de fondos públicos. Y que éste, junto con los sistemas ordinarios de control de la legalidad y de la gestión económico-

financiera, sirva de modelo integral de supervisión y seguimiento de los procedimientos que, a su vez, permita evitar cualquier riesgo en la utilización de los recursos públicos, siempre con el objetivo final de mejorar la calidad de los servicios públicos.

Para alcanzar este objetivo se diseña un Plan de Integridad Municipal formado, a su vez, por **4 planes de acción**:

- Plan de Política de Seguridad de la Información (aprobado)
- Plan de Medidas Antifraude (elaborado en este documento)
- Plan de cumplimiento normativo (en desarrollo)
- Plan de autoevaluación contractual (en desarrollo)

La **estructura organizativa** necesaria para la implantación y ejecución de los planes y los objetivos en cada uno de ellos definidos será:



La **Comisión de Integridad Municipal** tendrá la siguiente composición y funciones:

- Composición:
 - ✓ Coordinador/a General de Alcaldía
 - ✓ Interventor/a General
 - ✓ Titular de la Asesoría Jurídica
 - ✓ Director/a General de Innovación y Transformación Digital
 - ✓ Director/a General de Gestión de Personas
 - ✓ Representantes de los Comités que sean convocados, según el alcance de la reunión que proceda.
 - ✓ Representantes de órganos gestores que sean convocados, según el alcance de la reunión que proceda.

Los miembros de la Comisión serán nombrados por Resolución de Alcaldía en virtud del artículo 124.4.ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Cada uno de los miembros de la Comisión podrá delegar en persona adscrita a su departamento.

- Funciones:
 - ✓ Dictar instrucciones y circulares y validar modelos de documentos elaborados por los comités.
 - ✓ Coordinar, Supervisar y evaluar la actividad de los comités, para lo que podrá solicitar informes a los comités y los órganos gestores, en su caso.
 - ✓ Proponer a los órganos competentes la aprobación de los planes y sus modificaciones y/o revisiones.
 - ✓ Comunicar objetivos y resultados
 - ✓ Fomento y control de la transparencia y buen gobierno

- ✓ Coordinar la formación en materia de integridad de toda la organización
- ✓ Las funciones que se atribuyan a esta Comisión a través de los planes que forman este Plan, en virtud de los requerimientos de la normativa reguladora de cada una de las materias objeto de los planes.

Las **fases de implantación** del Plan de Integridad son:

1. Nombrar la Comisión de Integridad Municipal.
2. Aprobar el Plan de Integridad Municipal propuesto por la Comisión, con la integración del Plan de Política de Seguridad de la Información previamente aprobado y con el desarrollo del Plan de Medidas Antifraude, por la Junta de Gobierno Local.
3. Comunicar al conjunto de la organización y a los ciudadanos el Plan de Integridad Municipal a través del portal de transparencia.
4. Poner en marcha los procedimientos establecidos en el Plan.
5. Nombrar los comités correspondientes a los Planes de Cumplimiento normativo y Autoevaluación contractual y elaborar los planes de acción. Todos ellos se integrarán como anexos al presente Plan.

5. Plan de medidas antifraude

La **motivación** de la elaboración de este Plan viene dada por el requerimiento normativo de contar con un plan de medidas antifraude para ser entidad ejecutora de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

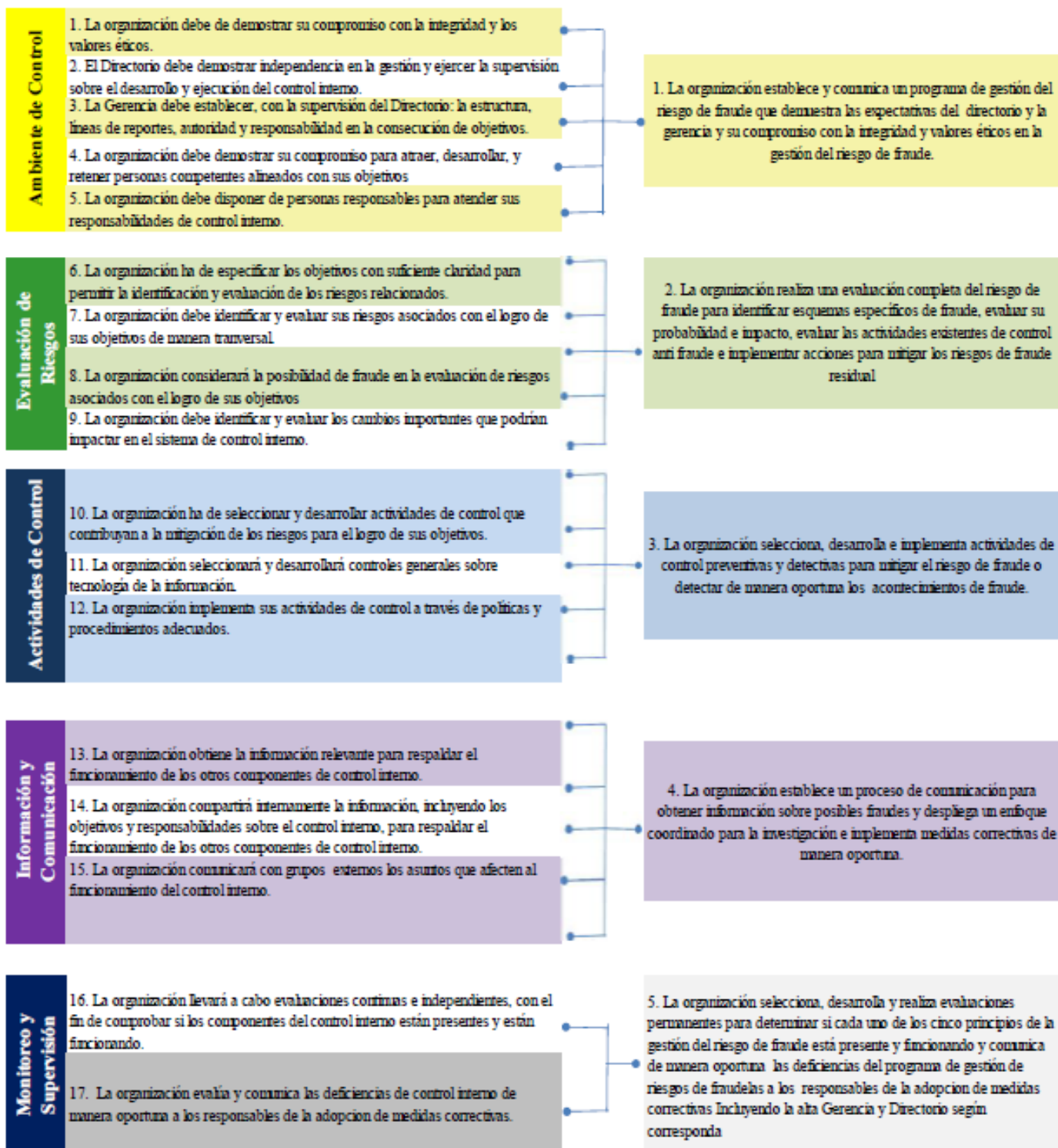
Y dado la proactividad y compromiso con la ética que fomentan las autoridades municipales del Ayuntamiento de Fuenlabrada, se elabora un plan de medidas antifraude como parte de un plan de integridad municipal que abarque toda la gestión municipal desde los distintos ámbitos en los que pudieran darse riesgos o fugas de control.

El **sistema de control** que en este plan se desarrolla viene inspirado por el marco COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway) y los principios de gestión del riesgo de fraude que fija en 2016:



COMPONENTES Y PRINCIPIOS DEL MARCO COSO 2013

PRINCIPIOS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE 2016



Fuente: Gestión del riesgo de fraude: Prevención, Detección e Investigación, Instituto de Auditores Internos de España

De manera que el sistema de control va a reposar sobre la estructura que se diseña en el Plan de Integridad Municipal y el sistema de lucha contra el fraude, en particular, se fundamentará en tres tipos de control:

1. Control interno del órgano ejecutor mediante los sistemas de autoevaluación de los órganos gestores y supervisión de la comisión de integridad, en su caso.
2. Control interno por órgano independiente que se ejercerá por la Intervención General del Ayuntamiento, en régimen de requisitos básicos o fiscalización plena.
3. Auditorías y controles expost que exijan los órganos decisores y/o ejecutores de proyectos

Los **tipos de riesgos** a evitar son:

- Fraude
- Corrupción
- Conflicto de interés
- Doble financiación

Y las medidas antifraude se establecerán en torno a los cuatro elementos del denominado **ciclo del fraude**:

1) Medidas de prevención

- Análisis de la situación ex-ante y ex-post mediante Test de conflicto de Interés, prevención del fraude y la corrupción
- Implicación de las autoridades:
 - ✓ Aprobación del Plan de Integridad Municipal que incorpora el Plan de Medidas Antifraude (Anexo PMA.I)
 - ✓ Declaración institucional contra el fraude (Anexo PMA.II)
 - ✓ Compromiso y comunicación: el Ayuntamiento comunica su compromiso con la ética a través de un Plan de integridad, no solo en relación con los fondos MMR sino que alcance toda la gestión municipal y que sirva para mejorar los

sistemas y procesos que será publicado en el portal de transparencia

- Desarrollo cultura ética
 - ✓ Creación de la Comisión de Integridad y del Comité de Autoevaluación.
 - ✓ Normalización de las Declaraciones de ausencia de conflicto de intereses (DACI) (Anexo PMA.III)
 - ✓ Difusión del código de conducta (Anexo PMA.IV)
 - ✓ Formación y sensibilización empleados públicos

2) Medidas de detección

- Establecimiento de indicadores de riesgo / banderas rojas (Anexo PMA.V)
- Difundir la existencia del Canal de denuncias externo Infotraude (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA))

3) Corrección y persecución

- Establecimiento de los protocolos de corrección y persecución, comunicación, revisión y seguimiento.

La **elaboración del Plan de medidas antifraude** se ha realizado de acuerdo con el documento “Orientaciones para el Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” de 24 de enero de 2022 y se contiene en anexos PMA junto con los modelos necesarios para su implementación.