



Plan de Prevención de Riscos e Medidas contra a Fraude do Concello de Santiago de Compostela

ÍNDICE

Introdución	5
1 Normativa aplicable e ámbito de aplicación	7
1.1 Normativa aplicable	8
1.2 Ámbito subxectivo	8
1.3 Ámbito obxectivo	8
2 Caracterización do Concello de Santiago de Compostela	9
2.1 Misión, visión e valores	10
2.2 Planificación estratéxica	12
2.3 Organización e funcionamento	12
2.3.1 Estrutura organizativa	12
2.3.2 Medios humanos	16
2.3.3 Recursos materiais	17
2.4 Funcións e responsabilidades na xestión de riscos	17
2.4.1 Órganos transversais	17
2.4.2 Órganos e servizos específicos	20
3 Compromiso coa integridade	22
3.1 Marco ético	22
3.1.1 Declaración institucional de compromiso coa cultura da integridade	22
3.1.2 Manifestación expresa dos responsables públicos	22
3.1.3 A integridade na planificación estratéxica	23
3.2 Normas xerais de conduta	23
3.2.1 Código Ético	23
3.2.2 Comité de Ética	24
3.3 Prevención e tratamento das situacións de conflito de intereses	24
3.4 Canle de denuncias de condutas irregulares ou fraude	24

3.4.1 Procedemento de investigación e tratamento das denuncias	25
3.5 Formación en materia de integridade	26
4 Identificación de riscos e medidas de prevención	27
4.1 Introducción. Definición de risco e diagnose xeral da organización	27
4.2 Metodoloxía empregada para a avaliación de riscos	27
4.3 Definición de obxectivos, áreas de actuación e factores de risco.	28
4.3.1 Obxectivos da organización	28
4.3.2 Áreas de actividade	28
4.3.3 Factores de risco	29
4.4 Áreas de risco	31
4.5 Identificación dos riscos e das medidas atenuantes existentes	31
4.6 Avaliación dos riscos. Matriz de riscos	38
4.6.1 Avaliación do risco: risco bruto e risco neto	38
4.6.2 Matriz de riscos	40
4.7 Medidas adicionais para a redución do risco	44
4.8 Verificación de riscos	45
4.9 Indicadores de risco: as bandeiras vermellas	47
5 Seguimento e avaliación do Plan	50
5.1 Seguimento e avaliación	50
5.2 Actualización e revisión	50
6 Comunicación e difusión do Plan	51
Anexo 1. Declaración institucional do Concello de Santiago de Compostela de loita contra a fraude e a corrupción.	52
Anexo 2. Código Ético do Concello de Santiago de Compostela.	54
Anexo 3. Procedemento para previr e abordar as situacións de conflito de intereses.	63



Anexo 4. Informe da Asesoría Xurídica e a Secretaría da Administración Municipal 77
relativo á prevención da fraude e o cumprimento normativo.

Introdución

I

Coa elaboración do Plan de Prevención de Riscos e Medidas contra a Fraude (PPRMA) o Concello de Santiago de Compostela dótese dun instrumento fundamental para orientar e desenvolver a súa política de integridade institucional.

De maneira sinxela, a integridade institucional pode definirse como a observancia dos valores e principios de boa administración. Tomando as verbas empregadas polo Consello de Contas de Galicia no seu documento “Estratexia en materia de prevención da corrupción”, *“nun entorno íntegro os servidores públicos cumprirán coas súas responsabilidades, exercerán as súas atribucións e utilizarán a información e os recursos públicos á súa disposición en beneficio do interese xeral ao que serven”*.

A integridade institucional debe ser, pois, un obxectivo da xestión e un horizonte ao que tender sen dar nunca por acadada a súa plena consecución.

Este Plan conforma, xunto co Código Ético e a Declaración institucional de loita contra a fraude e a corrupción, o conxunto de ferramentas e mecanismos esenciais que configuran, organizan e asentán a política municipal de integridade.

O valor do Plan de Prevención é, pois, dobre: dun lado, recolle, crea e implanta procesos e mecanismos para a prevención de riscos na xestión e a fraude e, doutro lado e se cabe con maior valor, dota por primeira vez ao Concello dun instrumento que organiza e estrutura unha serie de procesos dirixidos á consecución da integridade.

A aprobación da Orde HFP/1030/2021, de 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia impulsou a elaboración do Plan de Prevención ao establecer a obriga para todas as entidades que participen na execución de medias incluídas no referido Plan de Recuperación de dispor dun plan de medidas antifraude. Neste senso, aínda que o alcance do Plan de Prevención pretende abordar de xeito integral as actividades de contratación e subvencional, o certo é que o seu contido se adecúa plenamente ás esixencias contempladas na Orde HFP/1030/2021.

II

O obxecto do Plan pode sintetizarse en dous eixos principais: a identificación e avaliación dos riscos de xestión nos procedementos de contratación, subvencións e urbanismo e a definición de medidas destinadas a diminuír ou neutralizar aqueles riscos. Este dobre obxecto materialízase no documento nos seguintes contidos:

- Caracterización da organización.
- Identificación dos órganos e servizos con responsabilidades na xestión dos riscos.
- Definición do marco ético de actuación do concello.
- Creación dunha canle para denunciar situacións ou condutas fraudulentas.
- Determinación dun procedemento para xestionar os conflitos de intereses.
- Identificación e caracterización dos riscos de xestión e das medidas, existentes ou novas, destinadas a combatelos.
- Os procesos para avaliar e revisar o plan e para promover o seu coñecemento.

III

A aprobación do Plan de Prevención de Riscos e Medidas contra a Fraude, como o obxectivo da integridade institucional ao que responde, non esgota o labor do Concello de Santiago de Compostela neste eido. Pola contra, ten que ser un estímulo para profundar na implantación de medidas de integridade, de xeito que estas comprendan a totalidade dos procesos e actividades xestionados. Neste senso, os procedementos de avaliación e revisión periódica do plan darán a medida do esforzo da Administración neste eido.

Finalmente, o Plan debe ser, tamén, un incentivo que anime ás entidades dependentes do Concello para avanzar na implantación de medidas de integridade institucional.

O traballo continuo a favor da integridade institucional só pode redundar no mellor servizo ao cidadán.

1 Normativa aplicable e ámbito de aplicación

1.1 Normativa aplicable

A elaboración do Plan de Prevención de Riscos e Medidas contra a Fraude (PRMA) réxese polo disposto na Orde HFP/1030/2021, de 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia.

En última instancia, a elaboración de plans antifraude e de loita contra a corrupción responde ao cumprimento das esixencias establecidas pola normativa da Unión Europea:

- Regulamento (UE) 1303/2013 do Parlamento Europeo e do Consello, de 17 de decembro de 2013, polo que se establecen disposicións comúns relativas ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo, ao Fondo de Cohesión, ao Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural e ao Fondo Europeo Marítimo e da Pesca, e polo que se establecen disposicións xerais relativas ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo, ao Fondo de Cohesión e ao Fondo Europeo Marítimo e da Pesca, e derrógase o Regulamento (CE) 1083/2006 do Consello.
- Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeo e do Consello, de 18 de xullo de 2018, sobre as normas financeiras aplicables ao orzamento xeral da Unión (Regulamento Financeiro).
- Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de febreiro de 2021, polo que se establece o Mecanismo de Recuperación e Resiliencia.
- Directiva (UE) 2017/1371, sobre a loita contra a fraude que afecta os intereses financeiros da Unión.

Aínda que non conteñen unha regulación sobre os plans de prevención e loita contra a fraude, as normas que se indican inclúen referencias expresas á prevención e loita contra as condutas fraudulentas e aos principios de boa administración:

- Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno.
- Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do Sector Público, pola que se transpoñen ao ordenamento xurídico español as Directivas do Parlamento Europeo e do Consello 2014/23/UE e 2014/24/UE, do 26 de febreiro de 2014.

1.2 Ámbito subxectivo

O Plan de Prevención de Riscos e Medidas contra a Fraude aplicarase ao Concello de Santiago de Compostela e ao organismo autónomo Auditorio de Galicia.

As sociedades mercantís con participación íntegra ou maioritaria do Concello de Santiago de Compostela deberán elaborar e implantar á maior brevidade os seus plans de prevención e contra a fraude.

1.3 Ámbito obxectivo

O Plan de Prevención de Riscos e Medidas contra a Fraude (PPRMA) é o instrumento básico que documenta e formaliza a estratexia municipal dirixida a conseguir un modelo de organización que integre e desenvolva na súa actividade os principios de responsabilidade, transparencia, cumprimento, integridade e xestión por obxectivos.

De modo concreto, o PPRMA do Concello de Santiago configúrase como un instrumento de xestión, cuxo fin é o de documentar a estratexia municipal dirixida a previr, detectar e, no seu caso remediar, as condutas fraudulentas na xestión dos proxectos financiados polo Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (PRTR), dando cumprimento ao mandato contido no artigo 6 da Orde HFP/1030/2021, de 29 de setembro.

Á súa vez, a análise dos compoñentes das diferentes liñas do PRTR cuxa execución, presumiblemente, asumirán as Entidades Locais permitiu acoutar os procesos vinculados á xestión de proxectos financiados polo PRTR.

Deste xeito, o ámbito obxectivo do Plan comprende os procesos que se definen a continuación, na medida en que responden, vincúlanse ou refiren á execución de proxectos financiados polo PRTR:

- Contratación en sentido amplo, abarcando tanto os negocios xurídicos regulados na Lei 9/2017, de 8 de novembro, de contratos do sector público como aqueloutros excluídos do seu ámbito de aplicación (p.e. procedemento de compra pública innovadora ou “CPI”).
- Actividade subvencional, tanto no relativo aos procedementos concesión como aos de xestión e xustificación das axudas concedidas a terceiros.

- Urbanismo, aínda que cun alcance limitado a aquelas actividades de planificación, xestión urbanística e reposición lla legalidade urbanística que potencialmente poidan incidir no desenvolvemento e implantación material dos proxectos.

Aínda que o alcance obxectivo do Plan se cingue ao ámbito delimitado pola xestión de proxectos financiados polo PRTR, a vontade municipal última é a de chegar a desenvolver un documento que aborde de maneira integral a totalidade dos procesos xestionados polo Concello de Santiago. Como primeiro paso para lograr ese fin, optouse por abordar a análise, avaliación e proposición de medidas das actividades de contratación e subvencional de maneira íntegra no marco do conxunto da organización, desligándoo (e lóxicamente superando) da xestión de proxectos financiados polo PRTR.

No marco da estratexia municipal de integridade, o Plan de Prevención complementa a súa acción cos seguintes instrumentos:

- Declaración de compromiso de loita contra a fraude e a corrupción, aprobada polo Pleno da Corporación na sesión de 25 de novembro de 2021, incorporada como Anexo 1.
- Código de Ético do Concello de Santiago de Compostela, incorporado como Anexo 2.
- Procedemento para previr e abordar as situacións de conflito de interese, incorporado como Anexo 3.



2. Caracterización do Concello de Santiago de Compostela

A adecuada comprensión tanto dos obxectivos e valores como da organización da Administración Local “Concello de Santiago de Compostela” precisa dunha breve contextualización do seu papel e relevancia na Comunidade Autónoma de Galicia.

Así, Santiago de Compostela é unha cidade de tamaño medio, cunha extensión superficial de 220 km², e situada xeograficamente na franxa Norte- Sur occidental da comunidade autónoma.

A poboación municipal, cun lixeiro pero sostido crecemento anual, alcanzou os 97.858 habitantes en 2021 (datos INE a 01.01.2021).

En canto aos indicadores económicos, os últimos datos dispoñibles do IGE (ano 2018) sinalan que o PIB do municipio alcanzou os 3.658.369.000 euros con carácter absoluto e o importe de 37.508 euros por habitante.

Santiago de Compostela é, ademais, a capital da Comunidade Autónoma de Galicia e sede do seu Parlamento, do goberno autónomo (Xunta de Galicia) e das restantes institucións autonómicas: Consello de Contas, Valedor do Pobo, Consello Económico e Social, Consello Consultivo.

Así mesmo, Santiago de Compostela é sede de distrito universitario (Universidade de Santiago de Compostela), dunha arquidiocese e cabeza do partido xudicial homónimo.

As notas que definen esencialmente ao municipio de Santiago de Compostela e dalgún modo impregnan a súa Administración son, por unha banda, a capitalidade de Galicia e, doutra banda, a súa condición de Cidade Patrimonio da Humanidade.

A capitalidade galega ha dotado á cidade dun estatuto xurídico especial, que regula a Lei 4/2002, de 25 de xuño, do Estatuto da Capitalidade, en virtude do cal se beneficia dun réxime financeiro especial cunha dotación económica específica e singularizada no orzamento da Comunidade Autónoma.

2.1 Misión, visión e valores

A Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local define aos municipios no seu artigo 1 como “*entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos*” a os que, ademais, encomenda a xestión “*con autonomía*” dos intereses propios da colectividade que representan.

O Concello de Santiago de Compostela, en canto Administración Pública, dirixe a súa actividade, como non pode ser doutro xeito, á xestión das necesidades da súa poboación ou daqueles ámbitos de actividade que non tendo como destinatarios directos e inmediatos aos seus habitantes, inciden sobre o territorio municipal.

En consecuencia, a actividade desenvolvida pola Administración Municipal para a satisfacción daqueles intereses pode desagregarse no seguintes tres grupos:

1. Provisión de bens e servizos esenciais para a cidadanía: comprende tanto a entrega de bens aos cidadáns (p.e. instalacións deportivas, vías públicas, zonas verdes etc) como a prestación de servizos públicos na súa concepción máis clásica (p.e. abastecemento de auga potable, saneamento, transporte, vivenda pública, seguridade cidadá etc) como daqueloutros servizos nados en desenvolvemento da concepción social do Estado, fundamentalmente os servizos sociais (p.e. servizo de axuda no fogar, escolas infantís, formación para o emprego etc) ou, finalmente, os dirixidos á protección do medio ambiente.
2. Fomento do desenvolvemento económico: na actualidade, unha parte importante da actividade dos municipios diríxese a fomentar, ou directamente tentar crear, as condicións necesarias para impulsar o crecemento económico no seu termo municipal. Para iso sérvense dun cada vez máis amplo abanico de medidas que comprende desde a provisión de bens dirixidos a ese fin (p.e. creación de áreas industriais, espazos colaborativos de traballo, coworking etc), á creación de entes dirixidos a impulsar un determinado sector de actividade económica (p.e. sociedades ou fundacións dirixidas a impulsar a innovación nun sector económico), pasando pola clásica actividade de fomento.
3. Articulación de canles de participación cidadá: tradicionalmente, os municipios definíronse como *“a Administración máis próxima ao cidadán”* e, neste sentido, a configuración do réxime xurídico municipal reforzou esta idea. Para iso estableceu unha serie de procedementos e mecanismos, nuns casos obrigatorios (p.e. Rexistro de Asociacións, Consello Social etc), e noutros casos habilitando ao municipio para a súa creación (p.e. distritos, Consellos Sectoriais de participación cidadá) destinados a canalizar a participación dos cidadáns na xestión municipal.

Xunto coa actividade que esencialmente lle resulta propia, non debe obviarse a aqueloutra que desenvolve no marco da colaboración interadministrativa e que, fundamentalmente, enfoca a participación municipal na xestión dos asuntos de transcendencia supramunicipal.

2.2 Planificación estratéxica

O Concello de Santiago de Compostela está a elaborar o documento de planificación estratéxica “Plan de Acción Axenda Urbana de Santiago de Compostela” (PEAL) cuxo obxectivo é lograr a sustentabilidade nas políticas municipais de desenvolvemento urbano.

O PEAL define e articúlase ao redor de tres retos:

1. Diversificación da base económica da cidade. Equilibrar o peso dos sectores económicos en PIB, emprego e VAB conseguindo unha maior achega do sector industrial a estes indicadores.
2. Recuperar Santiago de Compostela como cidade para habitar e vivir, ampliando o número de persoas residentes e facilitando o acceso á vivenda e ao traballo que premia o talento no propio territorio.
3. Consolidar Santiago de Compostela como un destino turístico sustentable, no que as persoas que nos visitan poidan participar do modo de vida dunha cidade amable.

2.3 Organización e funcionamento

2.3.1 Estrutura organizativa

A Administración institucional do Concello de Santiago de Compostela está integrada polas seguintes entidades e organismos dependentes:

- a) Organismo autónomo Auditorio de Galicia: o seu obxecto é a elaboración, deseño e execución dos programas e actividades culturais.
- b) Sociedades mercantís participadas integramente:
 - Sociedade Municipal de Xestión do Transporte Urbano, S.A. (TUSSA): o seu obxecto social é a asistencia técnica ao exercicio das competencias municipais en materia de transporte, así como a prestación dos servizos de estacionamento regulado (O.R.A.) e guindastre para retirada de vehículos da vía pública.

- Información e Comunicación Local, S.A. (INCOLSA): o seu obxecto social consiste na difusión e promoción turística da cidade.

c) Sociedades con participación maioritaria:

- Sociedade para a Promoción de Iniciativas Empresariais Innovadoras, S.L. (UNINOVA): o seu obxecto social é a potenciación do desenvolvemento de iniciativas empresariais, partindo da investigación e o desenvolvemento tecnolóxico da USC, para consolidar un tecido produtivo e de servizos avanzados con matiz innovador.
- Mercados Centrais de Abastecemento de Santiago, S.A. (Mercagalicia): o seu obxecto é a mellora dos ciclos de comercialización de produtos alimenticios e a promoción, construción e explotación de mercados almacenistas en Santiago e os servizos complementarios precisos para a súa utilización.

O Concello de Santiago de Compostela é socio (non maioritario) das sociedades mercantís seguintes:

- Xestión de Actividades Deportivas e Espectáculos, S.L. (XADE): o seu obxecto social é a explotación de instalacións deportivas.
- Cursos Internacionais da Universidade de Santiago de Compostela, S.L.: creada para servir de apoio instrumental á USC para impartir ensinos de idiomas, deseñar materiais para o ensino da lingua española a estranxeiros e organizar cursos especializados, monográficos, viaxes e actividades culturais.

Aínda que non forman parte do sector público local de Santiago de Compostela, unha visión completa da institución require enumerar as entidades e organizacións das que forma parte ou nas que participa o Concello:

a) De dereito público:

- Consorcio da Cidade de Santiago: entidade interadministrativa integrada polas Administracións do Estado e da Comunidade Autónoma e polo Concello.

Entre os seus fins destacan o de servir de apoio na xestión ao Real Padroado da Cidade, asegurar o mantemento e adecuada xestión das instalacións, equipamentos e servizos dotados por acordo do Real Padroado e promover o exercicio coordinado das competencias das Administracións que o integran.

- Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar: o seu fin é a participación na dirección, avaliación e control da xestión dos servizos sociais de ámbito local en Galicia.

Está integrado, ademais de por o concello, pola Administración da Comunidade Autónoma, 283 concellos e 5 mancomuniades.

- Mancomunidade da Comarca de Santiago de Compostela: a súa finalidade é a consecución de servizos comúns para a poboación da comarca.

Está integrada, xunto polo Concello de Santiago de Compostela, polos de Ames, Boqueixón, Brión, Teo, Val do Dubra e Vedra.

b) De dereito privado:

O Concello de Santiago de Compostela forma parte das seguintes fundacións e padroados:

- Fundación Refuxio de Animais.
- Fundación Eugenio Granell.
- Fundación Torrente Ballester.
- Fundación para o Deporte.
- Fundación Down Compostela.
- Fundación Compostela Deporte.
- Fundación para o Desenvolvemento da Comarca de Santiago.
- Museo do Pobo Galego.
- Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade.

A organización do Concello de Santiago réxese polo establecido no Título X da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, previsións complementadas pola Lei 5/1997, de 22 de xullo, de Administración Local de Galicia, pola Lei 4/2002, de 25 de xuño, do Estatuto da capitalidade da cidade de Santiago de Compostela.

A nivel regulamentario, as previsións legais desenvólvense, fundamentalmente, a través do previsto no Real Decreto 2568/1986, de 28 de novembro, aproba o Regulamento de

organización, funcionamento e réxime xurídico das Entidades Locais e polos seguintes Regulamentos orgánicos municipais: Regulamento orgánico municipal de funcionamento do Pleno e Regulamento orgánico de goberno e administración do Concello de Santiago.

A definición final da estrutura organizativa municipal vixente materializouse a través dos decretos do Alcalde de 17 de xuño de 2019, de 25 de setembro de 2020, de 13 de novembro de 2020 e de 23 de abril de 2021, así como dos acordos do Pleno da Corporación de 28 de xuño de 2019.

De acordo coas previsións e decisións mencionadas, a organización municipal vixente estrutúrase nos seguintes órganos:

a) Órganos superiores:

- O Pleno da Corporación.
- O Alcalde.
- A Xunta de Goberno Local.
- Concelleiros de goberno: concelleiros designados polo Alcalde como membros da Xunta de Goberno Local.
- Concelleiros Delegados de goberno:
 - Urbanismo, Vivenda e Cidade Histórica, Acción Cultural e Políticas de Igualdade.
 - Presidencia, Relacións Institucionais, Turismo e Delegado do Ano Santo 2021.
 - Políticas Sociais e Saúde, Medio Ambiente, Parques e Xardíns.
 - Mobilidade, Seguridade Cidadá e Festas.
 - Economía e Facenda, Persoal, Contratación e Modernización da Administración Local.
 - Medio Rural.
 - Educación, Mocidade e Políticas Lingüísticas.
 - Centros Socioculturais, Barrios e Obras.
 - Deportes e Benestar Animal.
- Comisións do Pleno:

- Comisión de Presidencia, Réxime Interior, Modernización da Administración, Facenda e Especial de Contas.
- Comisión de Urbanismo, Infraestruturas, Vivenda, Medio Ambiente, Medio Rural e Servizos.
- Comisión de Área Social, Cultura, Participación Cidadá, Igualdade e Transparencia.
- Comisión Especial de Suxestións e Reclamacións.

b) Órganos directivos.

- Direccións de Área:
 - Recursos Humanos, Avaliación, Modernización e Réxime Interior.
 - Benestar Ambiental e Servizos Básicos Comunitarios.
 - Urbanismo.
 - Seguridade e Mobilidade.
- Secretario xeral do Pleno.
- Interventor xeral municipal.
- Director da Asesoría Xurídica.
- Vicedirector da Asesoría Xurídica.
- Secretario da Administración municipal.
- Tesouraría municipal.
- Órgano de xestión orzamentaria e contabilidade.
- Director do organismo autónomo Auditorio de Galicia.

2.3.2 Medios humanos

O persoal do concello, a 31 de decembro de 2021 ascendía a un total de 631 empregados públicos, coa seguinte desagregación:

- Persoal funcionario: 459, dos cales:

- Policía Local e Servizo de Emerxencias e Extinción de Incendios: 172.
- Persoal de Administración Xeral e Especial: 287.
- Persoal laboral: 175.
- Persoal eventual: 17.

2.3.3 Recursos materiais

Os orzamentos Xerais do Concello de Santiago para o ano 2022 aprobados inicialmente polo Pleno da Corporación presentan as seguintes magnitudes (en euros):

Capítulo	Denominación	Ingresos	Gastos
1	Impostos directos	48.804.461,44	40.391.854,86
2	Impostos indirectos	4.596.244,20	57.707.863,73
3	Taxas, prezos públicos e outros ingresos	24.285.761,36	57.707.863,73
4	Transferencias correntes	37.186.104,52	57.707.863,73
5	Ingresos patrimoniais	422.477,45	57.707.863,73
6	Alleamento de inversións reais	2.716.599,00	17.146.278,39
7	Transferencias de capital	4.090.337,33	1.528.424,00
8	Activos financeiros	172.956,58	195.000,00
9	Pasivos financeiros	10.939.000,00	1.227.269,04
TOTAL		133.213.941,88	133.118.642,89

2.4 Funcións e responsabilidades na xestión dos riscos.

A análise conxunta da normativa reguladora do réxime xurídico e competencias municipais, así como da súa estrutura, permite identificar os órganos e/ou servizos administrativos con responsabilidades na xestión dos riscos. Entre estes diferéncianse os órganos transversais dos órganos específicos.

2.4.1 Órganos transversais.

A. Asesoría Xurídica.

Corresponde á Asesoría Xurídica a asistencia xurídica á Administración municipal, sen prexuízo das funcións reservadas ao Secretario Xeral do Pleno e aos entes do sector público municipal ou entes consorciais. Esta función comprende tanto o asesoramento xurídico como a representación e defensa en xuízo daquelas entidades.

Naqueles supostos en que a normativa sectorial esixa informe preceptivo da Asesoría Xurídica (p.e. convenios de colaboración, contratación etc), este órgano debe comprobar a adecuación do expediente ou proposta á normativa aplicable.

Por outra banda, o Regulamento de organización e funcionamento da Asesoría Xurídica, en materia de prevención da corrupción, atribúe a ese órgano:

- Impulsar a participación na elaboración dos plans de prevención de riscos de corrupción.
- Participar na execución e desenvolvemento de accións para eliminar ou minimizar os riscos de corrupción, especialmente a elaboración de mapas de risco, formación e asistencia xurídica.
- Asesorar nesta materia aos órganos municipais.
- Formar aos empregados municipais en materia de prevención da corrupción.

B. Intervención Xeral.

A este órgano compete exercer o control interno da actividade económico- financeira do Concello, a través do exercicio da función interventora e da función de control financeiro.

A función interventora, de conformidade co disposto no RD 424/2017, de 28 de abril, polo que se regula o Réxime Xurídico do Control Interno das Entidades do Sector Público Local, ten por obxecto controlar os actos que dean lugar ao recoñecemento de dereitos ou á realización de gasto, os ingresos e pagos que derivan dos anteriores e o investimento ou aplicación xeral dos fondos públicos, co fin de asegurar que a súa xestión se axusta ás disposicións aplicables.

Pola súa banda, o control financeiro, comprende a verificación, no aspecto económico- financeiro, do axuste á normativa aplicable, ás súas directrices reitoras e aos principios de boa xestión financeira do funcionamento dos servizos públicos locais, comprobando que a xestión dos

recursos públicos responde á eficacia, eficiencia, economía, calidade, transparencia e aos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.

Neste sentido, o papel da Intervención Xeral devén fundamental no control da xestión dos fondos procedentes do PRTR.

C. Secretaría Xeral do Pleno.

A Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local atribúe a este órgano no seu artigo 122.5, entre outras, a función de asesoramento legal ao Pleno e ás súas comisións, que será preceptiva nos supostos que enumera.

Esa función de asesoramento legal, como no caso da Asesoría Xurídica, comprenderá a verificación á legalidade do expediente ou proposta que se somete a decisión do Pleno ou das súas comisións.

D. Secretaría da Administración Municipal.

A este órgano atribúe o artigo 126.4 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, entre outras, as funcións de asistir ao concelleiro- secretario da Xunta de Goberno Local e remitir as convocatorias das sesións dese órgano. En exercicio desa función, así como na de asistencia ao Alcalde na convocatoria das sesións da Xunta de Goberno Local, de facto realiza unha última verificación de legalidade antes da adopción dos acordos.

Ademais das funcións que ten legalmente atribuídas, encomendáronse a este órgano as funcións de dirección e coordinación das medidas de integridade institucional e de prevención da corrupción e a fraude.

E. Dirección da área de Recursos Humanos, Avaliación, Modernización e Réxime Interior.

A este órgano compete a dirección de, entre outros, os Servizos de Recursos Humanos e Avaliación, Modernización e Informática e Contratación municipal. Todos eles son departamentos cuxas tarefas teñen unha incidencia directa en procedementos e expedientes nos que concorren un relevante número de riscos para a integridade da Administración municipal.

Neste contexto, o labor deste órgano directivo resulta fundamental na adopción de procedementos e medidas destinados a salvagardar a integridade municipal nas áreas de actividade xestionadas polos seus servizos dependentes.

2.4.2 Órganos e servizos específicos.

Os servizos e unidades administrativas que se relacionan a continuación, aínda que non teñen atribuídas funcións con incidencia directa e mediata na xestión de riscos como os órganos transversais, na súa condición de xestoras de proxectos financiados polo PRTR están chamados a desempeñar un labor fundamental na prevención e detección temperá de condutas fraudulentas ou prácticas corruptas.

O seu papel, por iso, resulta especialmente relevante.

A. Dirección de Área de Urbanismo.

Esta dirección de área encabeza, dirixindo e coordinando, entre outros, os servizos administrativos de Plan e Xestión Urbanística, Licenzas e Disciplina Urbanística e Obras e Proxectos.

A execución e desenvolvemento dalgúns dos proxectos financiados polo PRTR previsiblemente requirirá da tramitación de procedementos de plan e desenvolvemento urbanístico. Estes ámbitos de actividade, tradicionalmente, presentan un elevado número de riscos relacionados coa corrupción e a fraude, algúns dos cales son, ademais, de especial gravidade.

A intervención deste órgano resulta, pois, fundamental, para velar polo cumprimento das regras e protocolos de integridade.

B. Servizo de Contratación.

A este servizo administrativo encomendouse a tramitación dos expedientes de contratación e de licitación dos contratos de todo tipo, excepto os de natureza patrimonial. Así mesmo, encárgase de xestionar, en coordinación cos servizos responsables dos contratos, os procedementos relativos ao cumprimento e execución dos contratos: modificación de contratos, reaxuste de anualidades, prórroga ou ampliación do prazo de execución, imposición de penalidades, resolución contractual ou recepción de prestacións.

A intervención deste servizo comprende o ámbito de actividade coa, probablemente, maior incidencia na xestión dos fondos procedentes do PRTR, como é a contratación.

C. Unidade de Promoción Económica.

Esta unidade administrativa é a responsable de xestionar as actividades de fomento e promoción da economía no concello, así como todo o relativo á sociedade mercantil de capital maioritariamente municipal destinada a promover o emprendemento en áreas innovadoras.

As funcións atribuídas a esta unidade están directamente relacionadas co obxecto de varias das liñas de financiamento do PRTR, polo que a súa intervención na xestión de fondos desa procedencia resulta ineludible.

En consecuencia, devén fundamental o concurso desta unidade para velar pola integridade e a prevención da corrupción.

D. Unidade de Comercio.

A unidade de Comercio xestiona o fomento e promoción da actividade comercial, enfocada ao mediano e pequeno comercio urbano.

Algunhas das liñas de financiamento do PRTR poden enfocarse a proxectos de fomento e innovación do pequeno comercio, cuxa xestión estaría atribuída a esta unidade.

Como responsable de xestionar proxectos financiados polo PRTR, o concurso desta unidade resulta ineludible para a prevención da fraude e a corrupción neses proxectos.

3. Compromiso coa integridade.

3.1 Marco ético

A integridade como obxectivo da xestión administrativa é un horizonte ao que tender sen dar nunca por sentado a súa plena consecución. Os riscos de corrupción son soamente unha parte dos riscos para a integridade das institucións e administracións públicas. Neste sentido a integridade é moito máis que o mero cumprimento legal.

As medidas contempladas neste plan son, por iso, basamentos da política antifraude e elementos fundamentais da integridade da acción pública.

3.1.1 Declaración institucional de compromiso coa cultura da integridade.

O Pleno da Corporación, órgano que encarna o principio de representación democrática e participación dos cidadáns no goberno da cidade, aprobou na súa sesión de 25 de novembro de 2021 unha declaración institucional que representa o compromiso de toda a organización municipal coa cultura da integridade.

Nesa declaración maniféstase de maneira rotunda un compromiso de integridade ética e cumprimento dos principios de boa administración, así como, de modo específico, o rexeitamento claro e inequívoco ás condutas fraudulentas e á corrupción.

Ademais, declárase publicamente e de maneira inequívoca a obrigação dos empregados públicos municipais de actuar con arranxo aos deberes e principios éticos consignados no artigo 52 da Lei do Estatuto Básico do Empregado Público.

A declaración institucional de compromiso de loita contra a fraude e a corrupción incorpórase a este plan como **Anexo 1**.

3.1.2 Manifestación expresa dos responsables públicos

Os cargos políticos e o persoal directivo do Concello de Santiago de Compostela asumen como guía para o exercicio dos seus cargos e funcións que a súa actuación non só require o cumprimento estrito da legalidade senón tamén a demostración pública e constante da súa exemplaridade e honorabilidade. E iso non só como manifestación da responsabilidade na

xestión dos recursos públicos senón, ademais, como representación de compromiso con salvagárdaa e acrecentamento da reputación do Concello.

Esta manifestación compromiso expresouse a través da declaración institucional aprobada polo Pleno o 25 de novembro de 2021. Ademais, subxace implícita no xuramento ou promesa que prestan ao tomar posesión dos seus cargos.

Adicionalmente, os cargos políticos ou persoal directivo que elaboren ou propoñan a aprobación dun plan de riscos de xestión realizarán unha manifestación de compromiso co Código de Ético e de asunción do contido da declaración institucional antes mencionada.

3.1.3 A integridade na planificación estratéxica.

Os plans estratéxicos que elabore o Concello ou as áreas, servizos ou unidades administrativas incluírán unha manifestación expresa de que a súa xestión se realizará de conformidade cos mecanismos de integridade aplicables. No caso de que a aprobación dos plans poida xerar riscos de xestión, incluírán unha análise dos mesmos.

3.2 Normas xerais de conduta

3.2.1 Código Ético

A Xunta de Goberno Local, na súa condición de órgano que encarna a acción executiva municipal e que integran o Alcalde e os concelleiros de goberno, aprobou o Código Ético do Concello de Santiago de Compostela.

Como política proactiva para o fomento da integridade e prevención da fraude, a Xunta de Goberno Local remitiu o Código Ético aos grupos políticos representados na Corporación para que, se o desexan, adhíranse ao seu cumprimento.

O Código Ético ten por obxecto fixar os principios, os valores éticos e as regras de conduta que no exercicio das funcións deben observar os cargos electos e empregados públicos municipais. Para garantir a súa eficacia e aplicación, o Código regula un sistema de seguimento e avaliación do seu cumprimento.

O Código Ético do Concello de Santiago de Compostela incorpórase como **Anexo 2** a este plan.

3.2.2 Comité de Ética

O acordo de aprobación do Código Ético do Concello de Santiago de Compostela comprende a creación dun Comité de Ética, cuxa finalidade é a de impulsar, facer o seguimento e avaliar o cumprimento do Código Ético.

O Comité de Ética estará integrado por un membro da Corporación, un representante da Secretaría Xeral do Pleno, un representante da Asesoría Xurídica, un representante da Intervención Xeral, que exercerán as súas funcións con autonomía plena, independencia, obxectividade e imparcialidade.

As conclusións e recomendacións do Comité de Ética plasmaranse nos seus informes e na memoria que elaborará anualmente.

3.3 Prevención e tratamento das situacións de conflito de intereses

Os cargos políticos e empregados públicos do Concello rexerán a súa actuación, no relativo á prevención dos conflitos de interese, polo establecido nos artigos 75 e 130 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do Réxime Local, artigo 27 da Lei 19/2013, de 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno e aos artigos 23 e 24 da Lei 40/2015, de 1 de outubro, de Réxime Xurídico do Sector Público.

A súa actuación rexerase, ademais, polo previsto no Código Ético do Concello.

Para previr e xestionar as situacións de conflito de intereses elaborouse o “Procedemento para previr e abordar as situacións de conflito de intereses”. Este documento incorpórase como **Anexo 3** a este plan.

3.4 Canle de denuncia de condutas irregulares ou fraudulentas

O Concello de Santiago porá a disposición dos cidadáns e dos empregados públicos municipais, empregando tecnoloxía web, unha canle para a denuncia de condutas irregulares ou fraudulentas, e cuxa xestión se encomendou ao Servizo de Asistencia á Xunta de Goberno Local.

A implantación deste mecanismo de loita contra a fraude é independente da transposición ao dereito nacional da Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento e do Consello, de 23 de outubro de 2019, relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións do Dereito da Unión. En

todo caso, o seu contido, funcionamento e requisitos adaptaranse á normativa que se poida ditar respecto diso.

As denuncias presentadas serán tratadas de forma anónima co fin de evitar calquera eventual represalia ao denunciante e para garantir o seu indemnidade, de acordo co previsto na Directiva antes citada.

3.4.1 Procedementos de investigación e tratamento das denuncias

A tramitación das denuncias recibidas a través da canle de denuncias corresponde á Secretaría de Administración Municipal e adecuarase a un procedemento de carácter sumario que se desenvolverá conforme se indica a continuación:

- As denuncias manifestamente infundadas, as de tipo xenérico ou que non identifiquen ou achegar datos que permitan identificar os feitos ou condutas denunciadas, carezan dos elementos de proba que permitan a súa razoable verificación ou determinar o tratamento que deba darse aos feitos comunicados, non serán tratadas. Tampouco se dará curso ás denuncias que incorran manifestamente en mala fe, que proporcionen información falsa ou obtida de modo ilícito.

Neste suposto, archivarase a denuncia indicando os motivos do arquivo.

- As denuncias a que se de curso darán lugar á apertura dunha investigación dos feitos. Para este fin, poderase solicitar a información necesaria aos órganos e servizos administrativos, que deberán emitila no prazo de 5 días hábiles.

De ser necesario, a investigación incluírá unha fase de información reservada.

- Concluída a investigación, á vista dos feitos acreditados e da normativa aplicable, adoptarse algunha das seguintes decisións:
 - a) O arquivo da denuncia, indicando os motivos.
 - b) O traslado da denuncia e dos resultados da investigación ao órgano competente para a tramitación do procedemento que corresponda, o que inclúe os procedementos disciplinarios, de reintegro ou a suspensión de procedementos administrativos en tramitación.
 - c) Dará traslado da denuncia ao Servizo Nacional de Coordinación Antifraude, á OLAF ou, no seu caso, á Fiscalía ou tribunais.

- d) Cando os feitos denunciados poidan ser constitutivos de ilícito penal, informarase á Asesoría Xurídica para o seu coñecemento e aos efectos do previsto nos artigos 18 e seguintes do seu Regulamento de organización e funcionamento.

Poderá solicitarse o asesoramento da Asesoría Xurídica antes de adoptar a decisión que proceda.

- Se o resultado da investigación aconséllao, proporase a modificación do plan de xestión de riscos ou antifraude.
- Durante a tramitación do procedemento manterase e garantirá en todo momento a confidencialidade dos datos do denunciante e o seu tratamento realizarase de modo anonimizado. Esta circunstancia determina que non se remitirá información sobre as conclusións do proceso de investigación ao denunciante.
- A relación das denuncias presentadas publicarase anualmente no Portal de Transparencia.

3.5 Formación en materia de integridade

O Concello, para fortalecer o coñecemento en materia de integridade, incluírá no seu Plan de Formación anual cursos sobre prevención da corrupción, comportamento ético e integridade. Os cargos políticos, o persoal directivo e os xefes de servizo recibirán formación específica en materia de integridade institucional e liderado ético.

4. Identificación de riscos e medidas de prevención

4.1 Introducción. Definición de risco e diagnose xeral da organización.

Os riscos poden definirse como as posibilidades de que ocorran eventos ou sucesos que afecten negativamente aos obxectivos da entidade.

As características básicas dos riscos son as seguintes:

- Son de natureza potencial, non actual. É dicir, “poden suceder”, non “están a suceder”.
- Se ocorren, o efecto negativo debe ser evidente (prexuízo para a imaxe pública da Administración, fraude, afectación a fondos públicos etc).

Os riscos non deben confundirse coa ausencia ou insuficiencia de controis nin cos “factores de risco”. Estes últimos son aquelas circunstancias, internas ou externas, susceptibles de xerar un risco (p.e. a insuficiencia de persoal é un factor de risco que pode xerar riscos).

O Consello de Contas de Galicia elaborou no ano 2019 os documentos “Diagnóstico dous sistemas de control interno e estratexia de prevención de riscos da corrupción na Administración xeral” e “Catálogo de riscos por áreas de actividade”, nos que se identifican como as actividades con maiores riscos as de contratación, xestión de persoal, xestión económico- financeira, subvencións, ordenación urbanística e financiamento dos partidos políticos.

Os documentos do Consello de Contas refírense á Administración autonómica de Galicia, aínda que a súa análise pormenorizada permite concluír a súa practicamente enteira aplicación a unha entidade local coas características do Concello de Santiago de Compostela.

4.2 Metodoloxía empregada para a avaliación de riscos

O método empregado para a avaliación de riscos articúlase en varios pasos sucesivos:

1. Definición dos obxectivos e áreas de actuación.
2. Caracterización dos factores de risco asociados á organización.
3. Definición das áreas de risco.
4. Identificación dos riscos e das medidas atenuantes existentes.
5. Avaliación e elaboración da matriz de riscos.

4.3 Definición de obxectivos, áreas de actuación e factores de risco

4.3.1 Obxectivos da organización

Os obxectivos aos que se orienta a actividade do Concello de Santiago son sintetízanse nos seguintes:

- Operativos: destinados a alcanzar o maior grao posible de eficacia e eficiencia.
- O cumprimento normativo.
- A boa xestión económico- orzamentaria e financeira.
- Adecuada información á cidadanía.
- Integridade: alcanzar os maiores estándares de comportamento conforme aos principios e valores da boa administración.
- Prevención da fraude e as prácticas corruptas.

4.3.2 Áreas de actividade

As áreas de actividade en que desenvolve a súa actuación o Concello de Santiago son os que se expoñen:

A. Actividades principais.

- Prestación de servizos á cidadanía.
 - Prestar servizos da maior calidade posible da maneira máis eficaz, eficiente e sustentable medioambientalmente.
 - Asegurar a regularidade na prestación de servizos.
 - Facilitar o acceso do maior número de persoas aos servizos municipais.
- Fomento de proxectos e actuacións de interese público ou social.
- Actividade regulatoria, tanto interna como de ámbitos de actividade externos á organización.
 - Garantir que o exercicio da potestade normativa realízase con pleno respecto aos límites legalmente establecidos.
 - Asegurar o cumprimento dos principios legais de boa regulación.

- Actividade de intervención en actividades.
 - Asegurar o respecto dos principios de necesidade, eficacia, proporcionalidade e eficiencia no establecemento de medidas de intervención e control.
 - Garantir o cumprimento dos principios de eficacia, proporcionalidade e eficiencia no exercicio das medidas de intervención e control.
- Canalizar a participación cidadá nos asuntos públicos de interese local.
 - Reforzar os procesos e mecanismos de participación cidadá na conformación da toma de decisións.
 - Alcanzar o máximo desenvolvemento e o maior grao de implantación posibles das medidas de transparencia.

B. Actividades de apoio ás actividades principais.

- Xestión económico- financeira.
- Xestión de recursos humanos.
- Actividade de contratación.
- Xestión de subvencións.
- Xestión de recursos materiais e medios propios.
- Xestión de información e arquivos.
- Colaboración interadministrativa.

4.3.3 Factores de risco

No Concello identificáronse como factores de risco relevantes os seguintes:

A. Externos:

- Cambios regulatorios importantes ou frecuentes.
- Debilidades do marco normativo necesario para fortalecer a integridade e a loita contra a corrupción.
- Cambios na estrutura organizativa.

- Cambios nos representantes políticos.

B. Internos:

- Falta de coordinación entre áreas ou departamentos.
- Insuficiencia de persoal ou cualificación inadecuada.
- Realización por unha mesma unidade dunha ampla variedade de operacións.
- Inexistencia de manuais de procedementos ou falta de actualización destes.
- Inadecuación ou debilidade dos mecanismos internos de supervisión.
- Actividades cun alto grao de discrecionalidade.
- Procesos escasamente informatizados.

C. Individuais.

- Falta de experiencia ou formación.
- Falta de supervisión do traballo.
- Elevada temporalidade ou supostos de inestabilidade laboral.
- Externalización innecesaria de tarefas.
- Relación inadecuada con provedores.

D. Factores de risco procedimentais:

- Ausencia de manuais de procedementos.
- Falta de claridade na distribución de competencias ou funcións.
- Ausencia ou debilidade de controis dos procedementos.
- Falta de transparencia na toma de decisións.

Os documentos do Consello de Contas refírense á Administración autonómica de Galicia, aínda que a súa análise pormenorizada permite concluír a súa practicamente enteira aplicación a unha entidade local coas características do Concello de Santiago de Compostela.

4.4. Áreas de risco

Os documentos do Consello de Contas “Diagnóstico dous sistemas de control interno e estratexia de prevención de riscos da corrupción na Administración xeral” e “Catálogo de riscos por áreas de actividade” tomaranse como base para a análise e definición de riscos e das medidas correctoras.

De acordo co disposto na Orde HFP/1030/2021, de 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, a análise e gradación dos riscos que poden afectar á consecución dos obxectivos da entidade realizarase considerando a súa probabilidade de ocorrencia (probabilidade) e a gravidade dos seus efectos (impacto).

Conforme ao sinalado no apartado 1.3 *Ámbito obxectivo do plan*, os riscos con maior probabilidade e impacto correspóndense coas áreas de actividade de contratación, xestión de subvencións e urbanismo. Esta conclusión é coherente co feito de que a maior parte dos fondos do PRTR que potencialmente reciba o Concello serán xestionados a través de procedementos de contratación, dirixidos á execución de investimentos ou recepción de servizos, fundamentalmente, e de fomento mediante a concesión de axudas e subvencións.

4.5 Identificación dos riscos e das medidas atenuantes existentes

Os servizos responsables da xestión dos procesos comprendidos no ámbito obxectivo do plan identificaron os riscos que se relacionan a continuación. Xunto a cada risco descríbense as medidas existentes que os atenúan ou neutralizan.

A. Contratación.

Código	Risco	Medidas de prevención
C.01	Demanda de bens ou servizos que non responden a unha necesidade real	Definir con precisión na memoria xustificativa da necesidade da contratación as necesidades que se pretenden satisfacer co contrato. Identificar os destinatarios das prestacións que se pretende contratar e xustificar a idoneidade do obxecto do contrato para satisfacer as súas necesidades.
C.02	Elección de procedementos inadecuados que limiten a concorrência	Xustificar na memoria xustificativa da necesidade da contratación os motivos polos que se propón un concreto procedemento, evitando as simples mencións a preceptos legais. Motivar, de maneira concreta e suficiente, a utilización dos procedementos que a lei define como excepcionais fronte aos ordinarios.

C.03	Información privilexiada a determinadas empresas sobre as contratacións que se prevén realizar	Planificar a contratación antes de iniciar o exercicio orzamentario. Aprobar anualmente un Plan de contratación. Xeneralizar as consultas preliminares ao mercado e publicar a información solicitada, publicando unhas e outras no perfil do contratante.
C.04	Trato de favor a determinados licitadores mediante a fixación de prescricións técnicas, criterios de solvencia ou criterios de adxudicación	Motivar suficientemente na memoria xustificativa da contratación a elección e ponderación outorgada aos criterios de adxudicación. Indicar a ponderación de cada criterio de adxudicación e detallar as regras de valoración dos subcriterios de adxudicación. Definir especificacións técnicas acordes co obxecto do contrato que atendan as especificidades das necesidades a satisfacer co contrato, atendendo ás seguintes pautas: - Definir os requirimentos técnicos evitando a reprodución automática das especificacións técnicas de contratos similares adxudicados con anterioridade. - Encomendar a redacción das especificacións técnicas a persoal propio da entidade con competencia técnica adecuada. - Acudir con carácter excepcional ao asesoramento externo.
C.05	Determinación dun orzamento de licitación non axustado ao mercado	Detallar no estudo económico o método empregado para determinar o cálculo do valor estimado do contrato. Presentar, coa maior desagregación que sexa posible, a valoración dos diferentes compoñentes da prestación contractual. Definir na memoria xustificativa da necesidade da contratación os parámetros e valores que identifiquen o carácter anormal ou desproporcionado das ofertas, evitando "límites de saciedade". Especificificar nos pregos do contrato os parámetros en función dos cales se considera que unha proposición non pode ser cumprida. Acudir ao proceso de consultas preliminares ao mercado para fixar, do modo máis adecuado posible, o orzamento de licitación.
C.06	Limitación da concorrencia por falta de transparencia nas licitacións	Publicar as licitacións no perfil do contratante, na Plataforma de Contratación do Sector Público ou na Plataforma de Contratos Públicos de Galicia.
C.07	Limitación de acceso á información contractual necesaria para preparar as ofertas	Facilitar aos licitadores o acceso telemático e sen coste a toda a documentación contractual necesaria para a elaboración das ofertas desde a publicación da licitación ou envío da invitación. Por a disposición dos licitadores no perfil do contratante os documentos esenciais para a licitación, garantindo o seu acceso libre e gratuíto. Nos procedementos negociados ou restrinxidos a documentación facilitarase por medios electrónicos gratuitamente. Incluír nos pregos do contrato un prazo para que os licitadores poidan solicitar aclaracións sobre o seu contido. Publicar as respostas ás aclaracións ou consultas realizadas. Incluír nos anuncios de licitación a información xeral que garanta o coñecemento polos licitadores dos aspectos básicos da licitación, a fin de valorar o seu interese na licitación. Establecer un prazo para a presentación de proposicións que, atendendo ás características do contrato, permita razoablemente a preparación de ofertas.
C.08	Vulneración do segredo das proposicións	Empregar a Plataforma de Contratación do Sector Público ou na Plataforma de Contratos Públicos de Galicia para a presentación de proposicións.

		Asignar a empregados públicos identificados a responsabilidade da descarga electrónica de proposicións e a súa custodia. Adoptar as medidas necesarias para garantir a integridade e confidencialidade das proposicións presentadas. As proposicións presentadas en formatos non electrónicos gardaranse en depósitos adecuados con acceso restrinxido aos empregados públicos responsables da súa custodia. As proposicións presentadas a través da Plataforma de Contratación do Sector Público ou da Plataforma de Contratos Públicos de Galicia descargaránse en presenza da mesa de contratación.
C.09	Alteración de ofertas, con posterioridade á súa presentación	Adoptar as medidas necesarias para garantir a integridade e confidencialidade das proposicións presentadas. As proposicións presentadas en formatos non electrónicos gardaranse en depósitos adecuados con acceso restrinxido aos empregados públicos responsables da súa custodia. As proposicións presentadas en formatos electrónicos deberán asinarse electronicamente con certificados electrónicos expedidos por autoridades oficiais.
C.10	Non detección de prácticas anticompetitivas ou colusorias	Fixar nos pregos do contrato a obriga de que os licitadores indiquen a porcentaxe do contrato que teñan previsto subcontratar, con identificación das prestacións e subcontratistas. Nos procedementos negociados, esixir a presentación polos licitadores da declaración das empresas ás que estean vinculados.
C.11	Falta de obxectividade ou transparencia na valoración das ofertas	Procurar que a composición das mesas de contratación garanta a obxectividade e imparcialidade na aprobación das propostas de adxudicación, para o que se atenderá ás seguintes regras: - Primar a designación específica dos membros da mesa de contratación para cada contrato, en detrimento de nomeamentos permanentes. - Favorecer a rotación nas designacións dos membros das mesas de contratación. - Publicarase no perfil do contratante a identificación nominativa dos membros das mesas de contratación. - Sempre que sexa posible, primará a designación funcionarios de carreira sobre a de persoal laboral. - A designación de funcionarios interinos unicamente se realizará se non existen funcionarios de carreira debidamente cualificados, o que deberá xustificarse no expediente. Garantir a independencia e imparcialidade dos técnicos aos que a mesa de contratación solicite asistencia para a valoración das ofertas, para o que se cumprán as seguintes regras: - Con carácter xeral, os informes de valoración de ofertas solicitaranse a empregados públicos municipais con competencia técnica na materia. Publicaranse no perfil do contratante as actas das mesas de contratación e os informes técnicos valorativos das ofertas.
C.12	Limitación da concorrência coa utilización inadecuada do procedemento negociado sen publicidade	No expediente xustificarse de modo conveniente, motivándoo especificamente, o recurso ao procedemento negociado, absténdose de acudir á mera invocación dos supostos legais habilitantes. Documentaranse, con incorporación ao expediente, todas as fases do procedemento, especialmente a fase de negociación.
C.13	Adxudicación directa irregular mediante o uso indebido do	Realizar un seguimento da contratación menor, elaborando trimestralmente unha relación dos gastos aprobados desa natureza.

	contrato menor (fraccionamento, p.e.)	Motivar, en cada expediente de contrato menor, o recurso a este tipo de procedemento de adxudicación. Publicar os contratos menores adxudicados, indicando polo menos o tipo de contrato, o seu obxecto, o adxudicatario, o seu prezo, duración e data de aprobación do gasto no Portal de Transparencia e no perfil do contratante.
C.14	Non detectar alteracións da prestación contratada durante a execución	Designar, como responsables do contrato, a empregados municipais con cualificación técnica adecuada. Realizar un seguimento específico do cumprimento das características da oferta que resultaron determinantes para a adxudicación do contrato (prazo de execución, melloras, adscrición de medios persoais ou materiais etc) e das condicións especiais de execución. Documentar todas as incidencias xurdidas durante a execución do contrato e do cumprimento das condicións do contrato.
C.15	Ausencia ou deficiente xustificación das modificacións contractuais	Limitar as modificacións contractuais ás contempladas expresamente no prego de cláusulas administrativas particulares, co contido esixido no art. 204 LCSP. Prever e definir adecuadamente no prego de cláusulas administrativas particulares os supostos que xustifican a modificación do contrato. Xustificar de modo concreto e específico a concorrencia das circunstancias que habilitan para modificar o contrato en supostos non previstos no prego de cláusulas administrativas particulares, absténdose de realizar unha mera invocación dos supostos previstos no art. 205 LCSP. Publicar as modificacións contractuais no perfil do contratante e nos medios que resulte procedente.
C.16	Ausencia ou deficiente xustificación das prórrogas do prazo de execución	Nos casos de terminación da vixencia do contrato en que se ordene continuar a súa execución, se xustificará a conveniencia de que continúe esa execución o adxudicatario primitivo.
C.17	Recepción de prestacións deficientes ou de calidade inferior ás contratadas	Comunicar con antelación suficiente á Intervención municipal o acto de recepción, cando sexa preceptivo.
C.18	Pago de prestacións facturadas que non se axustan ás condicións estipuladas no contrato	Garantir a separación entre as funcións de aprobación e/ou pago das facturas e a de outorgamento de conformidade ás prestacións recibidas.
C.19	Non esixir responsabilidades por incumprimentos contractuais	Contemplan nos pregos de cláusulas administrativas particulares a relación específica de incumprimentos e das penalidades que levarán.

B. Subvencións.

Código	Risco	Medidas de prevención
S.01	Concesión de axudas excluindo ou aplicando incorrectamente a normativa reguladora de subvencións	Compromiso de sometemento á normativa reguladora de subvencións
S.02	Concesión de subvencións sen plan estratéxico de subvencións	Compromiso de elaboración dun plan estratéxico de subvencións.
S.03	Restricción de acceso ás axudas acoutando a súa finalidade ou obxecto (limitación da concorrencia)	Incluír nos expedientes informes os servizos xestores nos que se xustifique o interese público ou social que concorren no obxecto subvencionable
S.04	Abuso da concesión directa por interese público ou social, extralimitándose dos límites legais	Incluír nos expedientes a xustificación de que concorren o interese público ou social que motiva a concesión directa.
S.05	Non atención aos informes de Asesoría Xurídica ou Intervención	Incluír nos expedientes os motivos que xustifican a non atención aos reparos ou observacións contidas nos informes. Incluír nos expedientes os motivos que xustifican a non atención aos reparos ou observacións contidas nos informes.
S.06	Elevada permisividade na modificación das condicións da resolución de concesión	Limitar e definir nas bases reguladoras das subvencións os supostos que xustifican a modificación das condicións da resolución
S.07	Selección de entidades colaboradoras na xestión de subvencións non idóneas	Definir con precisión nas bases reguladoras das subvencións os requisitos que han de reunir as entidades colaboradoras
S.08	Elevada porcentaxe de subcontratación por parte do beneficiario da axuda susceptible de desvirtuar a súa idoneidade	Indicar nas bases reguladoras da convocatoria a posibilidade de subcontratar.
S.09	Indicar nas bases reguladoras da convocatoria a posibilidade de subcontratar.	Indicar nas bases reguladoras da convocatoria a porcentaxe máxima dos gastos de persoal subvencionables.
S.10	Subvención de porcentaxes moi elevadas dos proxectos, sen esixencia dun mínimo esforzo aos beneficiarios mediante achega de recursos propios	Fixar nas bases reguladoras da subvención unha porcentaxe de achega con recursos propios do beneficiario
S.11	Financiamento estrutural de organizacións sen definición das actuacións a desenvolver e dos obxectivos a conseguir	Limitar o financiamento a proxectos ou actividades concretas. Vincular as axudas a proxectos concretos e reducir o financiamento dos gastos de funcionamento a unha porcentaxe do seu custo.
S.12	Dependencia da obtención de axudas polo beneficiario para a súa subsistencia estrutural, á marxe da finalidade ou obxectivo perseguidos coa concesión	Verificar o cumprimento dos obxectivos da subvención.
S.13	Insuficiencia das memorias xustificativas do gasto	Definir con precisión e claridade e usando unha linguaxe sinxela nas bases reguladoras da subvención o contido que debe incluírse na

	subvencionado	memoria. Esixir a presentación dos xustificantes do gasto e do investimento en soporte informático co suficiente grao de detalle.
S.14	Ausencia de verificación da concorrencia de axudas nun mesmo beneficiario	Definir nas bases reguladoras da subvención a compatibilidade con outras axudas. Definir un procedemento normalizado para o cruzamento de datos sobre a documentación presentada con outros departamentos que permita identificar a utilización dos mesmos documentos para xustificar subvencións.
S.15	Sobrefinanciamento da actividade por encima dos seus custos reais	Rexeitar gastos que non garden unha relación clara coa actividade a financiar e/ou que non resultan razoables desde o punto de vista da racionalidade da xestión dos fondos
S.16	Inadecuación dos anticipos ao calendario de execución previsto polo beneficiario	Adequar o réxime de anticipos ao calendario de execución detallado polo beneficiario
S.17	Permisividade coa morosidade dos beneficiarios.	Establecer nas bases reguladoras da subvención a obrigaón de cumprir as normas sobre morosidade.
S.18	Insuficiencia dos tempos concedidos para a execución de actividades nas convocatorias deseñadas en dúas fases.	Prever nas bases reguladoras da subvención prazos adecuados para a execución das actividades subvencionadas. Contemplar nas bases reguladoras a posibilidade de outorgar prórrogas dos prazos de execución das actividades e de xustificación das axudas.

C. Urbanismo.

Código	Risco	Medidas de prevención
U.01	Externalización da actividade urbanística.	Promover a realización por empregados públicos das tarefas asociadas á actividade urbanística. Reforzar a dotación de persoal nos servizos administrativos correspondentes.
U.02	Exercicio por persoal non funcionario de potestades públicas.	Reservar a elaboración dos informes a funcionarios de carreira.
U.03	Descoordinación coa ordenación territorial	Xustificar no expediente de maneira suficiente e específica, evitando as meras referencias a normas legais ou a conceptos xurídicos indeterminados, a adecuación da ordenación proposta á ordenación territorial vixente.
U.04	Inexistencia de informes sectoriais exixibles	Deixar constancia nos informes técnicos ou xurídicos previos á aprobación dos instrumentos de ordenación dos ámbitos sectoriais afectados e da emisión, no seu caso, dos informes que procedan.
U.05	Reclasificación ou recualificación sen motivación suficiente das necesidades públicas ou sociais	Xustificar no expediente de maneira suficiente e específica, evitando as meras referencias a normas legais ou a conceptos xurídicos indeterminados (interese público, satisfacción do interese xeral etc), a concorrencia das necesidades públicas ou sociais que motivan a reclasificación ou recualificación.
U.06	Inexistencia de informes de sustentabilidade financeira..	Suspender a resolución do procedemento até a incorporación dos informes. Non impulsar o procedemento até a incorporación dos informes.

U.07	Desatención ao contido dos informes técnicos e xurídicos	Establecer canles de comunicación e coordinación entre os funcionarios con intervención en calquera fase do procedemento e, no seu caso, cos da administración autonómica, para realizar unha supervisión efectiva sobre o procedemento. Informar o órgano competente para a adopción do acordo dos aspectos mencionados nos informes que non se consideran ou atenden na proposta de acordo
U.08	Elaboración de informes técnicos por consultoras externas	Reservar a elaboración dos informes a funcionarios de carreira.
U.09	Inactividade ante actuacións urbanísticas ilícitas (non tramitación de procedementos de reposición da legalidade ou sanción).	Reforzar as canles de comunicación e intercambio de información entre os servizos municipais con intervención nos procedementos de reposición da legalidade e aqueles que en exercicio das súas funcións poidan detectar actuacións urbanísticas ilegais. Reforzar o intercambio de información cos servizos ou organismos competentes da Administración autonómica. Adscribir persoal suficiente aos servizos responsables da inspección urbanística.
U.10	Desatención de denuncias e acción pública en materia urbanística	Reforzar o servizo ou unidade administrativa encargada de resolver os procedementos de reposición da legalidade urbanística. Elaborar un informe anual de actividade no que se detallen as denuncias recibidas, os procedementos iniciados e o seu estado de tramitación.
U.11	Non imposición ou non execución de medidas de reposición da legalidade ou sancións.	Reforzar o servizo ou unidade administrativa encargada de resolver os procedementos sancionadores en materia urbanística. Establecer un mecanismo específico de coordinación coa Tesouraría municipal para a recadación das sancións urbanísticas en diñeiro. Elaborar un informe anual de actividade no que se detallen as denuncias recibidas, os procedementos iniciados e o seu estado de tramitación.
U.12	Comunicación de información esencial a suxeitos externos	Adoptar as medidas necesarias para garantir a integridade e confidencialidade da información. Asignar a empregados públicos identificados a responsabilidade da custodia da información esencial. Os documentos elaborados en formatos non electrónicos gardaranse en depósitos adecuados con acceso restrinxido aos empregados públicos responsables da súa custodia.
U.13	Alterar a repartición de reservas de equipamentos locais e sistemas xerais	Xustificar no expediente de maneira suficiente e específica o cumprimento das normas reguladoras das reservas para equipamentos locais e sistemas xerais. Motivar e xustificar de modo adecuado e suficiente no expediente as modificacións que se realicen na repartición de reservas de equipamentos locais e sistemas xerais.
U.14	Descoordinación co plan de desenvolvemento	Xustificar no expediente de maneira suficiente e específica, evitando as meras referencias a normas legais ou a conceptos xurídicos indeterminados, a adecuación da ordenación ou actuación proposta ao plan de desenvolvemento.

4.6 Avaliación dos riscos. Matriz de riscos

4.6.1 Avaliación do risco: risco bruto e risco neto

A avaliación de riscos esixe a determinación do risco inicial ou risco bruto, que é aquel nivel de risco calculado sen tomar en consideración os controis ou medidas existentes ou de futura implantación.

O risco bruto determinarase avaliando de maneira combinada as variables de “probabilidade” e “impacto” dos riscos.

A probabilidade do risco valorouse de acordo coa seguinte puntuación:

Frecuencia con que sucede	Probabilidade	Valor
Varias veces ao ano	Alta	7
Unha vez ao ano	Media	4
Superior ao ano	Baixa	1

O impacto do risco valorouse de acordo coa seguinte puntuación:

Factor de gravidade	Impacto	Valor
Uso indebido de cargos ou fondos públicos existindo ademais un beneficio particular. Indicio de infraccións penais ou administrativas graves que ocasionen danos reputacionais ao Concello	Alto	7
Incumprimento de obxectivos estratéxicos que afecten á imaxe institucional ou á prestación dos servizos.		
Uso irregular de cargos, fondos ou medios públicos con danos significativos ao patrimonio		
Indicio de infraccións penais ou administrativas menos graves con impacto moderado na imaxe do Concello	Medio	4
Outros incumprimentos de normas administrativas		
Uso irregular na utilización de medios públicos sen danos significativos ao patrimonio		
Indicio de infraccións penais ou administrativas leves que ocasionen danos na imaxe institucional reversibles a curto prazo	Baixo	1
Incumprimento de obxectivos operativos		
Irregularidades administrativas que no supoñan incumprimentos normativos ni afectación ao patrimonio		

Para a determinación específica de valores de probabilidade e impacto, en caso existir diferenzas en discrepancias na avaliación realizada polas diferentes áreas e servizos, optouse por asignar o valor máis elevado de entre os sinalados aplicando un criterio de prudencia.

A determinación do valor do risco bruto é o resultado de calcular a media dos valores numéricos asociados a “probabilidade” e “impacto”:

$$\text{Valor probabilidade} + \text{valor impacto} / 2 = \text{risco bruto}$$

A existencia e eficacia das medidas de control existentes minorará o nivel de risco bruto de acordo coa seguinte escala:

Código	Nivel de implantación y eficacia	Valor
N1	Non hai medidas ou descoñécese	0
N2	Hai medidas pero n se implantaron ou non son eficaces.	1
N3	Hai medidas pero non son completamente eficaces	2
N4	Hai medidas e considéranse eficaces	3

O nivel de risco bruto reducido polos controis que se aplican permite calcular el risco neto ou residual.

$$\text{Risco neto} = \text{risco bruto} - \text{medidas existentes.}$$

Exemplo de cálculo do risco neto:

Risco	Probabilidade (a)	Impacto (b)	Graduación do risco (c) [a+ b/ 2]	Medidas (d)				Valoración do risco[c- d]
				N1	N2	N3	N4	
Risco 1	7	4	5,5	0				5,5
Risco 2	4	7	5,5			2		3,5

A valoración dos riscosrealízase en función do valor do risco neto calculado, conforme á seguinte graduación:

- Risco elevado: igual a 7.
- Risco moderado: maior de 3 e inferior a 7.
- Risco baixo: inferior ou igual a 3.

4.6.2 Matriz de riscos

A valoración do risco determinouse aplicando una matriz de risco, de modo que los riscos máis importantes serán aqueles nos que concorran as características dunha alta probabilidade de ocorrencia e un elevado impacto nos obxectivos do Concello.

Probabilidade/ Impacto	Baixa	Media	Alta
Alto	Moderado	Elevado	Elevado
Medio	Baixo	Moderado	Elevado
Baixo	Baixo	Baixo	Moderado

A continuación desenvólvense as matrices de risco das actividades incluídas no ámbito obxectivo deste plan.

A. Contratación.

Cód.	Risco	Probabilidade	Impacto	Risco bruto	Medidas	Risco neto	Valoración do risco
C.01	Demanda de bens ou servizos que non responden a unha necesidade real	1	7	4	2	2	BAIXO
C.02	Elección de procedementos inadecuados que limiten a concorrencia	1	7	4	3	1	BAIXO
C.03	Información privilexiada a determinadas empresas sobre as contratacións que se prevén realizar	1	7	4	2	2	BAIXO
C.04	Trato de favor a determinados licitadores mediante a fixación de prescricións técnicas, criterios de solvencia ou criterios de adxudicación	1	7	4	2	2	BAIXO
C.05	Determinación dun orzamento de licitación non axustado ao mercado	1	4	2,5	2	0,5	BAIXO
C.06	Limitación da concorrencia por falta de transparencia nas licitacións	1	4	2,5	3	0	BAIXO
C.07	Limitación de acceso á información contractual necesaria para preparar as ofertas	1	7	4	3	1	BAIXO

C.08	Vulneración do segredo das proposicións	1	7	4	3	1	BAIXO
C.09	Alteración de ofertas, con posterioridade á súa presentación	1	7	4	3	1	BAIXO
C.10	Non detección de prácticas anticompetitivas ou colusorias	1	4	2,5	1	1,5	BAIXO
C.11	Falta de obxectividade ou transparencia na valoración das ofertas	1	7	4	2	2	BAIXO
C.12	Limitación da concorrência coa utilización inadecuada do procedemento negociado sen publicidade	1	7	4	3	1	BAIXO
C.13	Adxudicación directa irregular mediante o uso indebido do contrato menor (fraccionamento, p.e.)	1	1	1	1	0	BAIXO
C.14	Non detectar alteracións da prestación contratada durante a execución	4	1	2,5	3	0	BAIXO
C.15	Ausencia ou deficiente xustificación das modificacións contractuais	1	7	4	2	2	BAIXO
C.16	Ausencia ou deficiente xustificación das prórrogas do prazo de execución	4	7	5,5	2	3,5	MODERADO
C.17	Recepción de prestacións deficientes ou de calidade inferior ás contratadas	4	1	2,5	2	0,5	BAIXO
C.18	Pago de prestacións facturadas que non se axustan ás condicións estipuladas no contrato	1	4	2,5	3	0	BAIXO
C.19	Non esixir responsabilidades por incumprimentos contractuais	1	4	2,5	2	2	BAIXO

B. Subvencións.

Cód.	Risco	Probabilidade	Impacto	Risco bruto	Medidas	Risco neto	Valoración do risco
S.01	Concesión de axudas excluindo ou aplicando incorrectamente a normativa reguladora de subvencións	4	7	5,5	3	2,5	BAIXO
S.02	Concesión de subvencións sen plan estratéxico de subvencións	7	7	7	0	7	ELEVADO

S.03	Restrición de acceso ás axudas acoutando a súa finalidade ou obxecto (limitación da concorrancia)	7	4	5,5	2	3,5	MODERADO
S.04	Abuso da concesión directa por interese público ou social, extralimitándose dos límites legais	7	7	7	2	5	MODERADO
S.05	Non atención aos informes de Asesoría Xurídica ou Intervención	4	7	5,5	1	4,5	MODERADO
S.06	Elevada permisividade na modificación das condicións da resolución de concesión	4	4	4	2	2	BAIXO
S.07	Selección de entidades colaboradoras na xestión de subvencións non idóneas	1	7	4	2	2	BAIXO
S.08	Elevada porcentaxe de subcontratación por parte do beneficiario da axuda susceptible de desvirtuar a súa idoneidade	7	4	5,5	2	3,5	MODERADO
S.09	Indicar nas bases reguladoras da convocatoria a posibilidade de subcontratar.	7	4	5,5	2	3,5	MODERADO
S.10	Subvención de porcentaxes moi elevadas dos proxectos, sen esixencia dun mínimo esforzo aos beneficiarios mediante achega de recursos propios	7	1	4	2	2	BAIXO
S.11	Financiamento estrutural de organizacións sen definición das actuacións a desenvolver e dos obxectivos a conseguir	1	7	4	3	1	BAIXO
S.12	Dependencia da obtención de axudas polo beneficiario para a súa subsistencia estrutural, á marxe da finalidade ou obxectivo perseguidos coa concesión	7	7	7	2	5	MODERADO
S.13	Insuficiencia das memorias xustificativas do gasto subvencionado	7	7	7	2	5	MODERADO
S.14	Ausencia de verificación da concorrancia de axudas nun mesmo beneficiario	7	7	7	2	5	MODERADO
S.15	Sobrefinanciamento da actividade por encima dos seus custos reais	1	7	4	3	1	BAIXO

S.16	Inadecuación dos anticipos ao calendario de execución previsto polo beneficiario	4	4	4	2	2	BAIXO
S.17	Permisividade coa morosidade dos beneficiarios.	1	4	2,5	3	0	BAIXO
S.18	Insuficiencia dos tempos concedidos para a execución de actividades nas convocatorias deseñadas en dúas fases.	7	1	4	2	2	BAIXO

C. Urbanismo.

Cód.	Risco	Probabilidade	Impacto	Risco bruto	Medidas	Risco neto	Valoración do risco
U.01	Externalización da actividade urbanística.	4	4	4	1	3	BAIXO
U.02	Exercicio por persoal non funcionario de potestades públicas.	1	4	2,5	1	1,5	BAIXO
U.03	Descoordinación coa ordenación territorial	1	7	4	3	1	BAIXO
U.04	Inexistencia de informes sectoriais exixibles	1	7	4	3	1	BAIXO
U.05	Reclasificación ou recualificación sen motivación suficiente das necesidades públicas ou sociais	1	7	4	3	1	BAIXO
U.06	Inexistencia de informes de sustentabilidade financeira..	4	4	4	1	3	BAIXO
U.07	Desatención ao contido dos informes técnicos e xurídicos		4	4	1	3	BAIXO
U.08	Elaboración de informes técnicos por consultoras externas	7	4	6,5	2	4,5	MODERADO
U.09	Inactividade ante actuacións urbanísticas ilícitas (non tramitación de procedementos de reposición da legalidade ou sanción).	1	4	2,5	3	0	BAIXO
U.10	Desatención de denuncias e acción pública en materia urbanística	1	4	2,5	3	0	BAIXO
U.11	Non imposición ou non execución de medidas de reposición da legalidade ou sancións.	1	7	4	3	1	BAIXO

U.12	Comunicación de información esencial a suxeitos externos	4	7	6,5	1	5,5	MODERADO
U.13	Alterar a repartición de reservas de equipamentos locais e sistemas xerais	1	7	4	3	1	BAIXO
U.14	Descoordinación co plan de desenvolvemento	1	7	4	3	1	BAIXO

4.7 Medidas adicionais para a redución do risco

Nos supostos en que o risco obtivo unha valoración de “moderado” ou “elevado” resulta necesario determinar as medidas adicionais que o Concello vai adoptar para reducilos ou neutralizalos. O obxectivo a que tenderá a organización é o de conseguir que o risco alcance unha valoración como “baixo”.

A incidencia das medidas adicionais na redución do risco analizarase con ocasión da súa avaliación anual.

De seguido, detállanse as medidas adicionais a implantar en relación a cada risco moderado ou elevado.

Cód.	Ámbito	Risco	Valoración do risco	Medidas
C.16	Contratación	Ausencia ou deficiente xustificación das prórrogas do prazo de execución	Moderado	Incorporación ao expediente, como requisito necesario para prorrogar o prazo de execución, dun informe xustificativo da necesidade da prórroga.
S.02	Subvencións	Concesión de subvencións sen plan estratéxico de subvencións	Elevado	Elaborar e aprobar un plan estratéxico de subvencións.
S.03	Subvencións	Restrición de acceso ás axudas acoutando a súa finalidade ou obxecto (limitación da concorrencia)	Moderado	Incluír nos expedientes informes os servizos xestores nos que se analice e, no seu caso, se xustifiquen as posibles limitacións de acceso por razón da finalidade ou obxecto subvencionable
S.04	Subvencións	Abuso da concesión directa por interese público ou social, exralimitándose dos límites legais	Moderado	Incluír nos expedientes informes os servizos xestores nos que se xustifique tanto o interese público ou social que ampara a concesión directa como a imposibilidade de acudir a procedementos de concorrencia
S.05	Subvencións	Non atención aos informes de Asesoría Xurídica ou Intervención	Moderado	Deixar constancia no expediente, de modo expreso e claro, dos motivos que xustifican a non atención aos reparos ou observacións contidas nos informes, de acordo cos requisitos legais do procedemento de fiscalización ou o que proceda

S.08	Subvencións	Elevada porcentaxe de subcontratación por parte do beneficiario da axuda susceptible de desvirtuar a súa idoneidade	Moderado	Limitar, fixando expresamente a porcentaxe máxima, o importe que se permite subcontratar ao beneficiario
S.09	Subvencións	Abuso na fixación de custos de persoal excesivos ao financiarse a actividade con fondos públicos	Moderado	Definir nas bases reguladoras da subvención un importe máximo dos gastos de persoal subvencionables.
S.12	Subvencións	Dependencia da obtención de axudas polo beneficiario para a súa subsistencia estrutural, á marxe da finalidade ou obxectivo perseguidos coa concesión	Moderado	Condicionar, nas sucesivas convocatorias de axudas dunha mesma natureza, a concesión das subvencións ao cumprimento e acreditación da consecución de obxectivos, fins e/ou impacto das actuacións financiadas. Asignar o gasto ás liñas de subvencións en función do grao de cumprimento de obxectivos nas convocatorias de exercicios anteriores.
S.13	Subvencións	Insuficiencia das memorias Xustificativas do gasto subvencionado	Moderado	Incluír nas bases reguladoras documentos "modelo" para facilitar a presentación completa das memorias.
S.14	Subvencións	Ausencia de verificación da concorrencia de axudas nun mesmo beneficiario	Moderado	Definir un procedemento normalizado para o cruzamento de datos sobre a documentación presentada con outros departamentos e/ou Administracións ou que permita identificar a utilización dos mesmos documentos para xustificar subvencións. Realizar análise de concorrencia de axudas nun mesmo beneficiario.
U.08	Urbanismo	Elaboración de informes técnicos por consultoras externas	Moderado	En caso de non existir persoal municipal coas competencias requiridas, solicitarase a colaboración de persoal doutras Administracións Públicas.
U.12	Urbanismo	Comunicación de información esencial a suxeitos externos	Moderado	Limitar aos empregados públicos que materialmente deban intervir na tramitación do expediente o acceso á información esencial. Facilitar o acceso á información esencial ao persoal indicado no parágrafo anterior no momento en que deban intervir no procedemento.

4.8 Verificación de riscos

Os servizos que xestionen procedementos incluídos no ámbito de aplicación deste plan incluírán en cada expediente un documento de verificación de riscos e medidas antifraude, que servirá de base para elaborar a declaración de xestión prevista no artigo 13 da Orde HFP/1030/2021 coa periodicidade que se determine.

Así mesmo, o documento de verificación de riscos sustentará a declaración de cumprimento contemplada no apartado 2 do mencionado artigo 13, que se expresará nos seguintes termos:

“En data XXXXXX, este Centro manifesta que os fondos se utilizaron para os fins previstos e xestionáronse de conformidade con todas as normas que resultan de aplicación, en particular as normas relativas á prevención de conflitos de intereses, da fraude, da corrupción e do dobre financiamento procedente do Mecanismo e doutros programas da Unión e de conformidade co principio de boa xestión financeira. Así mesmo, manifesta a veracidade da información contida no informe en relación co cumprimento de fitos e obxectivos, e confirma que non se revogaron medidas relacionadas con fitos e obxectivos anteriormente cumpridos satisfactoriamente, atendendo ao establecido no apartado 3 do artigo 24 do Regulamento (UE) 241/2021 do Parlamento Europeo e do Consello, de 12 de febreiro de 2021, polo que se establece o Mecanismo de Recuperación e Resiliencia”.

O documento de verificación de riscos analizará e avaliará os seguintes aspectos:

Medidas antifraude	Grao de cumprimento (do 1 ao 4)
Existe un plan de prevención de riscos e medidas antifraude	
Existe una declaración do máis alto nivel de compromiso de loita contra a fraude.	
O plan de prevención de riscos e medidas antifraude é coñecido polos tramitadores do expediente.	
Hai un plan de prevención de riscos que identifique a probabilidade, o impacto e as medidas de corrección.	
O persoal que tramita o expediente coñece o Código Ético.	
O persoal tramitador recibiu información sobre integridade.	
Consta no expediente ea declaración de ausencia de conflito de intereses de los empregados públicos obrigados a iso, de acordo co procedemento DACI.	
Os cargos electos membros dos órganos que interveñen no procedemento formularon a declaración de ausencia de conflito de intereses, de acordo co procedemento DACI.	
Existe un mecanismo de detección de “bandeiras vermellas”.	
Existe unha canle para a presentación de denuncias de prácticas corruptas ou fraudulentas.	
Hai un órgano encargado de tramitar as denuncias e propoñer medidas.	
Cando se detecta un riscoavalíase e propóñense medidas.	

4.9 Indicadores de risco: as bandeiras vermellas

As “bandeiras vermellas” son signos cuxa existencia avisa dunha posible situación de fraude ou corrupción. Son, pois, sinais de alarma ou alerta cuxa presenza advirte da necesidade de analizar detalladamente o proceso no que xorden a fin de clarificar a existencia, ou non, de anomalías no procedemento ou expediente.

O coñecemento das bandeiras vermellas e a comprobación da súa presenza, ou non, resultan, en consecuencia, da maior utilidade para detectar, enfrontar e xestionar os riscos de fraude.

A continuación, detállase unha lista de bandeiras vermellas asociadas ás materias obxecto deste plan.

Risco	Bandeiras vermellas
Pregos reitores do procedemento amañados a favor dun licitador	Presentación dunha única oferta ou dun número anormalmente baixo de proposicións na licitación.
	Extraordinaria similitude entre os pregos reitores do procedemento e os produtos ou servizos do adxudicatario.
	Queixas doutros licitadores.
	Pregos con prescricións máis restritivas ou máis xerais que as aprobadas en procedementos previos similares.
	Pregos con cláusulas non comúns ou pouco razoables.
	O poder adxudicador define un produto dunha marca concreta en lugar dun produto xenérico.
Licitacións colusorias	A oferta gañadora é demasiado alta en comparación coas listas de prezos públicas, con obras ou servizos similares ou medias da industria ou con prezos de referencia do mercado.
	Todos os licitadores ofertan prezos altos de forma continuada.
	Os prezos das ofertas baixan bruscamente cando novos licitadores participan no procedemento.
	Os adxudicatarios repártense ou alternan por rexión, tipo de traballo ou tipo de obra.
	O adxudicatario subcontrata aos licitadores perdedores.
	Existen patróns de ofertas pouco usuais (p.e., as ofertas teñen porcentaxes

	exactas de rebaixas, a oferta gañadora está xusto debaixo do limiar de prezos aceptables, ofértase exactamente ao valor do orzamento do contrato, os prezos das ofertas son demasiado altos, demasiado próximos, moi distintos, números redondos, incompletos etc).
Conflitos de interese (véxase tamén o Anexo 3 do Plan)	Favoritismo inexplicable ou inusual dun contratista ou vendedor en particular.
	Aceptación continua de altos prezos e traballos de baixa calidade etc.
	Un empregado encargado da contratación non presenta declaración de conflito de interese.
	O empregado encargado da contratación declina o ascenso a unha posición na que deixa de ter participación nos procedementos de contratación.
	O empregado encargado da contratación parece facer negocios propios pola súa conta.
	Excesiva socialización entre un empregado encargado de contratación e un proveedor.
Manipulación de ofertas	Queixas dos licitadores e falta de control adecuado nos procedementos de licitación.
	Licitador excluído por causas dúbidasas ou exceso de declaración de procedementos desertos.
Risco de fraccionamento	Aprécianse dous ou máis adquisicións con similar obxecto efectuadas a idéntico adxudicatario por baixo dos límites admitidos para a utilización de procedementos de adxudicación directa ou dos limiares de publicidade ou que esixirían procedementos con maiores garantías de concorrancia.
	Separación inxustificada das compras, p.e. contratos separados para man de obra e materiais, estando ambos por baixo dos limiares de licitación aberta.
	Compras secuenciais xusto por baixo dos limiares de publicidade das licitacións.
Risco de limitación da concorrancia en subvencións	Falta de difusión nos medios obrigatorios establecidos.
	Requisitos dos beneficiarios/ destinatarios ambiguos.
	Ausencia de publicación de baremos.
Risco de tratamento discriminatorio na selección de beneficiarios	Non se segue un criterio homoxéneo para a selección de beneficiarios.
Risco de incorrer en	Trato preferente a determinadas solicitudes.

imparcialidade derivada de situación de conflito de interese nas axudas.	Presións manifestas a outros membros do comité.
Risco de aplicación dos fondos a finalidades diferentes a aquelas para as que foron concedidos (desviación do obxecto).	Fondos que non atenden á finalidade ou obxectivo das bases.
Risco de dobre financiamento (incumprimento de adicionalidade)	Recepción de importes fixos en lugar de porcentaxes de gasto.
	Varios cofinanciadores que financian a mesma operación.
	Non existe documentación soporte das achegas realizadas por terceiros.
	Financiamento non finalista e sen criterios de repartición.
Risco de falsidade documental	Incorrecta información presentada polos solicitantes de axudas.
	Ocultación de información que debe remitirse á Administración.
	Manipulación na xustificación de gastos (custos laborais rateados incorrectamente ou duplicados en distintos proxectos).
Risco de perda da pista de auditoría.	Incorrecta documentación das operacións subvencionadas.
	Imprecisión na convocatoria sobre a forma de documentar os gastos.
	Imprecisión na definición de gastos elixibles.
	Imprecisión no método de cálculo dos custos.

Os órganos ou servizos revisores deberán verificar a existencia de bandeiras vermellas coa frecuencia indicada e, en caso de detectarse algunha, esta circunstancia comunicase ao órgano responsable da avaliación do Plan para os efectos da súa revisión.

En todo caso, a detección dunha bandeira vermella por calquera órgano ou servizo que interveña no procedemento ou, no seu caso, como resultado de auditorías, comunicase igualmente ao órgano responsable da avaliación do Plan.

A relación de bandeiras vermellas incluída neste apartado non ten carácter exhaustivo, de modo que se os servizos que xestionan os procedementos identifican outras novas deben caracterizalas, ao obxecto de mellorar os mecanismos de detección da fraude.

5. Seguimento e avaliación do plan

5.1 Seguimento e avaliación

A implantación e desenvolvemento das medidas contempladas neste Plan, así como a súa eficacia, serán avaliados anualmente pola Secretaría da Administración Municipal.

O seguimento realizarase empregando un procedemento de análise mediante formularios de respostas contestados polos cargos políticos, directivos ou empregados públicos das unidades xestoras dos procedementos comprendidos no ámbito obxectivo do Plan.

Este proceso de análise poderá realizarse sobre unha mostra de expedientes tramitados durante o período de avaliación ou referirse con carácter xeral ao tipo de procedementos administrativos que comprende o Plan.

A Asesoría Xurídica, no marco das funcións que lle atribúe o artigo 32 do seu Regulamento de organización e funcionamento, informará o órgano responsable do seguimento do Plan dos incumprimentos que observe.

Pola súa banda, o cumprimento do Plan tamén será avaliado atendendo ao resultado das investigacións emprendidas a consecuencia de denuncias ou dos informes ou recomendacións dos órganos de control interno ou externo.

5.2 Actualización e revisión

O Plan de actualizará e revisará, incorporando as modificacións necesarias, cando os resultados do proceso de seguimento e avaliación poñan de manifesto a existencia de debilidades, ineficacia das medidas ou incumprimentos.

A revisión do plan considerará especialmente a lista de procedementos que inclúe, os procesos de avaliación de riscos e as medidas destinadas a previr ou xestionar aqueles riscos.

En todo caso, o plan e, especificamente as medidas de prevención e xestión de riscos que contempla, revisaranse ao constatare incumprimentos ou actos de fraude ou corrupción nos procedementos incluídos no ámbito obxectivo daquel.

6 Comunicación e difusión

O plan publicárase no Portal de Transparencia para facilitar o seu coñecemento pola cidadanía.

Internamente, para reforzar o seu coñecemento e aplicación efectivas, difundirase entre os órganos directivos e xefes de servizo da estrutura administrativa.

Así mesmo, difundirase entre os cargos políticos e empregados públicos municipais con carácter xeral e, especialmente, entre os persoal directivo e os xefes de servizo da estrutura administrativa.

Pola súa transcendencia nesas materias, coidarase especialmente difundir o seu coñecemento nos servizos e unidades que xestionen procedementos de contratación ou concesión de subvencións.

O plan tamén será comunicado ao persoal de novo ingreso ao producirse a súa incorporación efectiva á organización municipal.

Anexo 1.

Declaración institucional del Concello de Santiago de Compostela de loita contra a fraude e a corrupción.

Aprobada polo Pleno da Corporación o 25 de novembro de 2021.

DECLARACIÓN INSTITUCIONAL

Un dos piares fundamentais que deben guiar a actuación da Administración para a mellor satisfacción do interese xeral ten que ser o da integridade institucional, definido de maneira sinxela como a observancia dos valores e principios da boa administración.

O mantemento e reforzo da integridade institucional e a súa proxección aos cidadáns, institucións e entidades coas que se relaciona deben ser, pois, obxectivos irrenunciabes de calquera Administración Pública para o cumprimento dos fins que a Constitución e a lei lle encomendan.

A integridade institucional é unha esixencia ética que reborda a mera suxeición ás normas e, pola contra, demanda unha actitude proactiva na busca do cumprimento daqueles principios da boa administración. Un dos aspectos fundamentais que configuran a integridade dunha institución pública é o rexeitamento público, expreso e rotundo da fraude e da corrupción e o compromiso, igualmente claro, inequívoco e público para a súa persecución.

Pouco a pouco, pero de xeito imparable, alentadas e con apoio na normativa da Unión Europea (por exemplo na Directiva (UE) 2017/1371, sobre a loita contra a fraude que afecta aos intereses financeiros da Unión) e nas recomendacións dos seus organismos (sinaladamente a Oficina Europea de Loita contra a Fraude - OLAF) as manifestacións das Administracións expresando un compromiso de “tolerancia cero” coa fraude son cada vez máis frecuentes. En todo caso, o rexeitamento público da fraude e da corrupción devén ineludible cando a Administración xestiona fondos procedentes das Comunidades Europeas.

O Concello de Santiago de Compostela quere manifestar o seu compromiso cos estándares máis elevados no cumprimento das normas xurídicas, éticas e morais e a súa adhesión aos máis

estritos principios de integridade, obxectividade e honestidade, de xeito que a súa actividade se perciba por todos como oposta á fraude e á corrupción en calquera das súas formas. Todos os membros da Corporación Municipal asumen e comparten este compromiso.

Por outra banda, os empregados públicos municipais teñen entre os seus deberes o de “*velar polos intereses xerais, con suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico, e actuar con arranxo aos seguintes principios: obxectividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, confidencialidade, dedicación ao servizo público, transparencia, exemplaridade, austeridade, accesibilidade, eficacia, honradez, promoción do entorno cultural e medioambiental, e respecto á igualdade entre homes e mulleres*” (artigo 52 do Real Decreto Legislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto Básico do Empregado Público).

O obxectivo desta política é o de impulsar e favorecer unha cultura interna que desalente toda actividade fraudulenta e que facilite a súa prevención e detección, promovendo o desenvolvemento de procedementos efectivos para a xestión dos supostos que poidan darse.

No marco desa política, o Concello de Santiago de Compostela disporá os procedementos e canles necesarias para que, con respecto pleno á confidencialidade e á protección de datos de carácter persoal, calquera persoa ou entidade poida denunciar aquelas irregularidades ou sospeitas de fraude que poida detectar.

En definitiva, o Concello de Santiago de Compostela declara unha política de “tolerancia cero” fronte á fraude e a corrupción e establecerá os sistemas de control axeitados para previr e detectar, dentro do posible, calquera actuación fraudulenta e corrixir o seu impacto, no caso de producirse.

Anexo 2.

Código ético e de conduta do Concello de Santiago de Compostela.

PREÁMBULO

O dereito de todas as persoas a unha boa administración incorpórase no artigo 41 da Carta de Dereitos Fundamentais da Unión Europea do ano 2000.

O bo goberno e a boa administración, como obrigacións xurídicas que vinculan aos servidores públicos e actúan como límite no núcleo do exercicio das potestades discrecionais, esixen adoptar instrumentos que garantan o seu cumprimento, como é o deseño dunha infraestrutura ética que conforme o marco de integridade institucional, na que a elaboración e aprobación dun código ético e de conduta convértese nunha peza crave, xunto con mecanismos eficaces de responsabilidade e control, que garantan tamén a vixilancia cidadá.

Agora, o Concello de Santiago de Compostela quere fortalecer e renovar o seu compromiso coa adopción de medidas que melloren a confianza de todas as persoas cara ás institucións e os seus representantes, e vea por garantir a integridade e a ética institucionais, xunto con outras iniciativas vinculadas á transparencia, o acceso á información pública e a rendición de contas.

O Código recolle os valores e principios éticos e de bo goberno que deben estar presentes e informar toda actuación municipal, e regula as normas de conduta que deben observar as persoas ás que lles é de aplicación, en desenvolvemento das previsións legais que determinan estes principios de actuación, sen prexuízo do seu sometemento á lei e ao dereito, que é a fonte de lexitimidade da súa actuación.

Trátase, pois, de determinar os principios e valores éticos que deben informar toda a actuación municipal.

Encantoasucontenido,deacuerdoconloqueresultadeloindicadoanteriormente,elCódigorecogeaqu ellosvalores e principios éticos que, de maneira xeral, resultan exixibles en calquera actuación dos cargos electos, do persoal directivo e dos empregados públicos municipais, e tamén tanto as normas de conduta de carácter xeral como, especificamente, aquelas fixadas para facer fronte a potenciais conflitos de intereses.

Artigo 1. Obxecto.

Este Código ten por obxecto fixar os principios, os valores éticos e as regras de conduta que no exercicio das funcións e competencias deben observar as persoas incluídas no seu ámbito de aplicación, e regular o sistema de seguimento e avaliación do Código para garantir a súa eficacia.

Artigo 2. Finalidades.

Son finalidades deste Código as seguintes:

- a) Declarar os valores éticos e os principios de actuación e de bo goberno deste Concello.
- b) Proporcionar ferramentas para a resolución de conflitos éticos que poidan xurdir ás persoas destinatarias.
- c) Informar á cidadanía sobre a conduta e trato deben recibir por parte das persoas ás que resulta aplicable este código.
- d) Garantir unha xestión íntegra, eficiente e transparente do Concello e as súas entidades dependentes.
- e) Asegurar unha actuación íntegra e transparente das persoas ás que resulta aplicable no exercicio das súas funcións.

Artigo 3. Ámbito de aplicación.

1. O Código aplicarase ao Concello de Santiago de Compostela e ao organismo autónomo Auditorio de Galicia.

O Concello fomentará que as entidades que xestionen servizos de titularidade municipal asuman os principios xerais e as normas de conduta que se recollen neste Código.

2. Están suxeitas a este Código os cargos electos do Concello de Santiago de Compostela e os titulares dos órganos directivos e empregados públicos do concello e do Auditorio de Galicia.

Teñen a consideración de órganos directivos os seguintes:

- Direccións de Área:
- Secretario xeral do Pleno.

- Interventor xeral municipal.
- Director da Asesoría Xurídica.
- Vicedirector da Asesoría Xurídica.
- Secretario da Administración municipal.
- Tesouraría municipal.
- Órgano de xestión orzamentaria e contabilidade.
- Director do organismo autónomo Auditorio de Galicia.

Artigo 4. Principios éticos.

As persoas suxeitas a este Código, no exercicio das funcións e competencias que teñan atribuídas, actuarán de acordo cos seguintes principios éticos:

- a) Legalidade: garantirán a defensa e o respecto ao principio de legalidade, asegurando o cumprimento da Constitución, o Estatuto de Autonomía e as restantes normas do ordenamento xurídico vixente.
- b) Dereitos humanos: velarán polo respecto e a protección dos dereitos humanos e os dereitos fundamentais e as liberdades públicas.
- c) Lealdade institucional: actuarán respectando o exercicio lexítimo das competencias polas demais administración e para aqueles que as representan, ponderando a totalidade dos intereses públicos implicados.
- d) Imparcialidade: actuarán de forma lexítima e adoptarán as decisións con imparcialidade, con garantía das condicións necesarias para unha actuación independente co fin de representar a toda a cidadanía e sempre en beneficio do interese público.

O exercicio das funcións atribuídas debe estar ao servizo exclusivo dos intereses xerais e con vocación de servizo público, sen incorrer situacións de conflito de intereses, e coa obriga de absterse de participar naqueles asuntos nos que conorra algún suposto legal de abstención ou estea en perigo a imparcialidade.

Os cargos e empregados públicos municipais utilizarán a información á que teñen acceso exclusivamente en beneficio do interese público, sen obter ningunha vantaxe propia nin

allea, e manterán a debida confidencialidade dos feitos ou as informacións coñecidos por razón do exercicio das súas funcións.

- e) Obxectividade: actuarán tendo en conta todos os elementos en xogo e ponderándoos adecuadamente, con independencia das súas crenzas propias.
- f) Respecto: tratarán a todas as persoas de maneira respectuosa e ca cortesía debida.
- g) Confianza pública: comportaranse sempre de tal modo que as persoas poidan confiar na integridade, a imparcialidade e a eficacia nas súas actuacións.
- h) Proximidade: adecuarán as actuacións ás necesidades e particularidades das persoas e o territorio.
- i) Axustarán a xestión e a aplicación dos recursos públicos á legalidade orzamentaria e ás finalidades para lasque prevíronse, actuando baixo os principios de obxectividade, eficacia, economía e eficiencia na xestión dos recursos públicos.
- j) Integridade: actuarán de acordo cos valores, os principios e as normas aplicables no exercicio das súas funcións, rexeitando tanto o exercicio abusivo daquelas destinado a obter beneficios indebidos como as influencias de intereses particulares.
- k) Exemplaridade: actuarán de acordo co principio de lealdade e boa fe co Concello, contribuíndo ao prestixio, a dignidade e a imaxe da institución, e cos seus superiores, subordinados e cos cidadáns.
- l) Rendición de contas: farán uso de mecanismos e procedementos que permitan explicar xustificadamente os seus obxectivos e resultados, así como a satisfacción das necesidades e intereses públicos encomendados.
- m) Transparencia: desenvolverán a súa actividade e adoptarán as decisións relacionados coa xestión dos asuntos públicos que lles foron atribuídos de forma transparente e ofrecendo a debida información. Esta información deberá ser útil, veraz, actualizada, comprensible e, sempre que sexa posible, elaborada en formatos abertos e reutilizables.

Artigo 5. Valores de boa gobernanza.

Os membros da Corporación, os titulares ou membros dos órganos de goberno das entidades dependentes e o persoal directivo municipal actuarán de acordo cos seguintes valores de boa gobernanza:

- a) Satisfacer o interese público xeneral velando pola satisfacción das diferentes necesidades sociais, económicas, culturais e ambientais da cidadanía, por encima de calquera interese privado.
- b) Responder con celeridade ás necesidades cidadás, mediante a promoción da corresponsabilidade política de todas as partes.
- c) Impulsar a implantación dunha administración receptiva e accesible ás peticións das persoas, mediante o uso dunha linguaxe administrativa claro e comprensible, a simplificación e axilización dos procedementos administrativos e a eliminación de cargas burocráticas excesivas.
- d) Impulsar a coordinación entre Administracións Públicas.
- e) Garantir a calidade dos servizos baixo a súa responsabilidade e o cumprimento dos dereitos das persoas usuarias.
- f) Garantir a neutralidade institucional nos eventos organizados polo Concello.

Artigo 6. Normas de conduta relativas aos conflitos de intereses.

1. Aos efectos deste Código enténdese que existe, ou pode existir, conflito de interese cando concorren intereses públicos e privados de tal maneira que poden afectar negativamente ao exercicio das funcións públicas de forma independente, obxectiva, imparcial e honesta.

2. Para evitar situacións de conflito de intereses, as persoas suxeitas a este Código, no exercicio das súas funcións e competencias, deben respectar as seguintes normas de conduta:

- a) Inhibirse de participar en calquera asunto no que poida considerarse que concorren intereses persoais que prexudiquen a consecución dos intereses públicos que motiva e guía a súa actuación, ou nos que poidan concorrer calquera outra causa de abstención ou recusación legalmente prevista, e comunicar esta situación de forma inmediata.

No caso dos cargos electos, deben absterse de intervir e votar en calquera asunto no que teñan un interese persoal e poida existir conflito de intereses.

- b) Respetar estritamente, en materia de selección de persoal e de provisión de postos de traballo, as normas aplicables en materia de abstención e de recusación.
- c) Absterse de nomear persoal con quen poida haber conflito de intereses familiar.

- d) Absterse de utilizar o cargo para axilizar ou entorpecer procedementos ou para proporcionar algún beneficio a unha terceira persoa, con infracción do principio de igualdade de trato.
- e) Absterse de desenvolver calquera actividade allea ás funcións municipais, ou participar de maneira indirecta nela, que poida interferir nos intereses públicos municipais.
- f) Non facer uso da posición institucional ou prerrogativas derivadas do cargo ou posto de traballo para obter vantaxes persoais ou para favorecer ou prexudicar a outras persoas, físicas ou xurídicas, que poidan relacionarse coa Administración.
- g) Absterse de aceptar agasallos ou presentes e tamén favores ou servizos en condicións máis favorables que poidan condicionar o desenvolvemento das funcións atribuídas.
- h) Unicamente poderá aceptarse de terceiros o pago do desprazamento, aloxamento e manutención cando teñan que asistir, convidadas oficialmente por institucións privadas ou públicas, a actividades sobre materias directamente relacionadas coas súas funcións ou competencias.

O réxime de invitacións a terceiros pola Corporación rexerase tamén por estas normas de conduta.

3. As persoas suxeitas a este Código deberán adoptar un papel proactivo na detección e xestión dos conflitos de interese nos que se poida encontrar o persoal das unidades ao seu cargo ou dos que poidan ter coñecemento.

Artigo 7. Normas de conduta relativas á xestión e uso dos recursos públicos.

As persoas suxeitas a este Código, no exercicio das funcións e competencias que teñan atribuídas, deben actuar de acordo coas seguintes regras:

- a) Xestionar e protexer os recursos e bens públicos de acordo cos principios de legalidade, eficiencia, equidade e eficacia facilitando a supervisión e rendición de contas tanto no ámbito interno como ante a cidadanía.
- b) Usar de maneira adecuada e responsable e exclusivamente para o cumprimento das funcións asignadas ao cargo ou posto, os medios e recursos municipais de toda índole e natureza como, entre outros, as instalacións e dependencias, os vehículos do parque móbil, os recursos de ofimática e telecomunicacións (computadores, fotocopiadoras,

software, teléfono, internet, correo electrónico etc), os servizos postais ou as credenciais de identificación.

- c) Unicamente efectuarán as viaxes que sexan imprescindible para o desenvolvemento das funcións ou competencias atribuídas ao cargo ou posto. En todo caso, viaxarán só as persoas indispensables e directamente vinculadas ao cumprimento das funcións ou satisfacción do interese público a que responde o desprazamento.
- d) O réxime de invitacións a terceiros pola Corporación rexerase polo disposto na letra h) do artigo 6.

Artigo 8. Normas de conducta na xestión doutros ámbitos de actividade municipal.

As persoas suxeitas a este Código, no exercicio das súas funcións e competencias, deben actuar de acordo coas seguintes regras:

- a) En materia de xestión de persoal:
 - Garantir e defender a honorabilidade das persoas empregadas públicas, no desenvolvemento das súas funcións.
 - Eliminar os factores de risco que xeran a aparición de situacións de acoso sexual e por razón de sexo, acoso por conduta discriminatoria, acoso psicolóxico no traballo e outros riscos de natureza psicosocial, así como non incorrer nestas condutas.
 - En materia de transparencia e acceso á información.
 - Proporcionar ao Portal de Transparencia toda a información derivada das súas actuacións para a súa publicación, de acordo coa normativa de aplicación.
 - Manter a confidencialidade e reserva respecto da información obtida por razón do cargo ou posto.
 - Non acceder a información innecesaria para o exercicio das súas funcións ou responsabilidades.
 - Os cargos políticos e órganos directivos publicarán no Portal de Transparencia, cunha periodicidade mensual polo menos, a relación de reunións mantidas con grupos de interese.

b) En materia contractual.

- Velar polo uso dos procedementos contractuais que posibiliten unha maior concorrencia e publicidade.
- Promover a inclusión nos pregos de cláusulas administrativas e prescricións técnicas dos contratos de cláusulas sociais e ambientais, á parte das condicións especiais de execución desa natureza.

c) En materia de subvencións e axudas públicas:

- Garantir que toda subvención se outorga de conformidade cos principios de publicidade, concorrencia e igualdade ou, no seu defecto, que se trata das excepcións previstas legalmente.
- Establecer criterios obxectivos na concesión de subvencións e axudas públicas e garantir o control posterior da súa execución, da dispoñibilidade das axudas e da xustificación dos fondos recibidos.

Artigo 9. Regulación dos grupos de interese.

1. O Concello de Santiago de Compostela creará un rexistro público de grupos de interese, accesible no Portal de Transparencia.

2. Terán a consideración de grupos de interese as persoas que desenvolvan a actividade de lobby, en nome propio ou de terceiros, incluída a organización ou entidade á que pertencen ou na que prestan servizos, tales como consultores de relacións públicas, representantes de organizacións non gobernamentais, corporacións, empresas, fundacións, asociacións industriais ou de profesionais, colexios profesionais, sindicatos, organizacións empresariais, grupos de ideas, despachos de avogados, medios de comunicación, organizacións relixiosas ou organizacións académicas.

Considerarase actividade de lobby calquera comunicación directa ou indirecta con calquera cargo político, directivo ou empregado público municipal coa finalidade de influír na adopción dunha decisión pública en beneficio dos intereses propios ou de terceiros.

Artigo 10. Comité de Ética.

1. Créase un Comité de Ética co fin de impulsar, facer o seguimento e avaliar o cumprimento deste Código.
2. O Comité de Ética será un órgano colexiado consultivo coa asistencia e o apoio técnico do persoal do Concello necesario para o desenvolvemento das súas funcións. Os seus informes e recomendacións non teñen carácter vinculante.
3. O Comité de Ética terá unha composición paritaria, e entre os seus membros deberá haber ao menos un que proveña do ámbito xurídico, estando integrado por un representante da Secretaría Xeral do Pleno, un representante da Asesoría Xurídica, un representante da Intervención Xeral e un representante do Departamento de Recursos Humanos.
3. As persoas que integran o Comité de Ética exercen as súas funcións con plena autonomía, independencia, obxectividade e imparcialidade e non poden recibir instrucións de ningún órgano, autoridade ou cargo municipais.
4. O Comité de Ética debe reunirse coa periodicidade necesaria para o cumprimento das súas funcións e, ao menos, catro veces ao ano.
5. As funcións do Comité de Ética son as seguintes:
 - a) Difundir o Código e velar polo seu cumprimento.
 - b) Resolver as dúbidas que poidan xurdir respecto da súa interpretación e aplicación.
 - c) Impulsar medidas de formación e de prevención de actuacións contrarias aos valores de boa gobernanza, as normas e as pautas de conduta que regulan o Código.
 - d) Formular recomendacións sobre os incumprimentos do Código, sen prexuízo das funcións de investigación do órgano de control que corresponda, de acordo cos principios de colaboración e coordinación.
 - e) Formular recomendacións e propor melloras na xestión ética e a aplicación dos principios de boa gobernanza.
 - f) Emitir os informes que lle sexan solicitados, vinculados ao exercicio destas funcións.
 - g) Revisar o Código e elaborar propostas de modificación para mantelo actualizado.
 - h) Elaborar unha memoria anual da actividade e elevala para a súa toma en consideración polo órgano municipal competente.

Anexo 3.

Procedemento para previr e abordar as situacións de conflito de intereses

1 Obxecto.

Este documento ten por obxecto establecer o procedemento que debe aplicar o Concello de Santiago de Compostela para abordar as situacións de existencia de conflitos de intereses que afecten as autoridades, empregados públicos e, en xeral, participantes na execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (PTRR), de acordo co disposto no artigo 6 da Orde HFP/1030/2021, de 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia.

2 Definición do conflito de intereses.

O Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeo e do Consello, de 18 de xullo de 2018, sobre as normas aplicables ao orzamento xeral da Unión (Regulamento Financeiro) establece no seu artigo 61 que existe conflito de interese (CI) “cando os axentes financeiros e demais persoas que participan na execución do orzamento tanto de forma directa, indirecta e compartida, así como na xestión, incluídos os actos preparatorios, a auditoría ou o control, vexan comprometido o exercicio imparcial e obxectivo das súas funcións por razóns familiares, afectivas, de afinidade política ou nacional, de interese económico ou por calquera outro motivo directo ou indirecto de interese persoal”.

A definición de conflito de intereses implica que:

- Resulta aplicable a todas as partes administrativas e operativas en todas as institucións da UE e a todos os métodos de xestión.
- O concepto de conflito de intereses cobre calquera tipo de interese persoal, directo ou indirecto.
- Require unha actuación ante calquera situación que se perciba como un potencial conflito de intereses.

- As autoridades nacionais, de calquera nivel, deben evitar e, en caso de sobrevivir, xestionar as situacións de potencial conflito de intereses.

3 Alcance subxectivo das situacións de conflito de interese.

As persoas e axentes susceptibles de incorrer nunha situación de conflito de intereses poden agruparse nas seguintes categorías:

- Empregados públicos que realizan tarefas de xestión, control e pago e outros axentes nos que se delegaron algunha ou algunhas desas funcións.
- Beneficiarios privados, socios, contratistas e subcontratistas, cuxas actuacións sexan financiadas con fondos comunitarios, que poidan actuar a favor dos seus propios intereses, pero en contra dos intereses financeiros da UE, no marco dun conflito de intereses.

4 Clases de conflitos de intereses.

Durante o proceso de xestión de fondos do PRTR poden xurdir situacións de conflito de intereses baixo algunha das modalidades que se exporán a continuación. A adecuada tipificación das situacións poidan aparecer é relevante para a correcta aplicación do procedemento de xestión do conflito.

As clases de conflito de interese agrúpanse nas seguintes:

- Conflito de intereses aparente: prodúcese cando os intereses privados dun empregado público ou beneficiario son susceptibles de comprometer o exercicio obxectivo das súas funcións ou obrigas, pero finalmente non se atopa un vínculo identificable e individual con aspectos concretos da conduta, o comportamento ou as relacións da persoa (ou unha repercusión nos devanditos aspectos).
- Conflito de intereses potencial: xorde cando un empregado público ou beneficiario ten intereses privados de tal natureza, que poderían ser susceptibles de ocasionar un conflito de intereses no caso de que tivesen que asumir nun futuro determinadas responsabilidades oficiais.

- Conflito de intereses real: implica un conflito entre o deber público e os intereses privados dun empregado público ou no que o empregado público ten intereses persoais que poden influír de maneira indebida no desempeño dos seus deberes e responsabilidades oficiais. No caso dun beneficiario implicaría un conflito entre as obrigacións contraídas ao solicitar a axuda dos fondos e os seus intereses privados que poden influír de maneira indebida no desempeño das citadas obrigacións.

5 Prevención dos conflitos de intereses.

Os conflito de interese poden darse en calquera entidade administrativa xestora de fondos do PRTR, calquera que sexan os métodos ou procesos empregados para esa xestión. En todo caso, as autoridades daquelas entidades administrativas están obrigadas a realizar as actuacións necesarias para previr estas situacións.

O Concello de Santiago de Compostela, coa finalidade de cumprir o mandato de previr as situacións de conflito de intereses, adoptará as seguintes medidas preventivas:

- A.** Informará as autoridades e empregados públicos municipais e aos de entidades dependentes do Concello que participen ou interveñan de calquera modo, en calquera momento, en procedementos de xestión de fondos procedentes do PRTR sobre o concepto de CI, as súas distintas modalidades, as formas de evitalo e o procedemento destinado a abordalo cando se presenta ou detecta.
- B.** As autoridades e empregados públicos municipais e os de entidades dependentes do Concello que participen ou interveñan de calquera modo, en calquera momento, en procedementos de xestión de fondos procedentes do PRTR deberán cumprimentar unha declaración de ausencia de conflito de intereses (DACI) para cada procedemento concreto (por exemplo, en cada procedemento de contratación).

Como mínimo e en todo caso deberán subscribir a DACI as seguintes persoas:

- O titular do órgano unipersonal ou os membros do órgano colexiado competente para a contratación ou concesión de subvencións.
- As persoas que redacten os documentos de preparación dun contrato ou que haxan de rexer a súa licitación (pregos de cláusulas administrativas particulares, pregos de

prescripcións técnicas particulares, bases de licitación, estudos económicos, estudos de viabilidade, estruturas de custos etc).

- O persoal que redacte as convocatorias e as bases reguladoras para a concesión de subvencións ou os convenios para o outorgamento de subvencións nominativas.
- Os membros dos órganos Colexiados de asistencia aos procedementos de contratación.
- O persoal que avalíe as ofertas, propostas ou solicitudes en procedementos de contratación ou de outorgamento de subvencións, incluídos os membros dos comités de expertos (contratos) ou comisións de avaliación (subvencións) responsables da avaliación de ofertas, propostas ou solicitudes de subvencións en procedementos de contratación ou de outorgamento de subvencións.
- Os empresarios participantes en procedementos de licitación.
- Os beneficiarios de subvencións ou axudas.

En caso dos órganos Colexiados, calquera que sexa a súa natureza, os seus membros poderán realizar a DACI na sesión do órgano, antes de tratar o asunto ou asuntos a que se refira. Esa declaración deberá constar na acta da sesión.

As DACI formularanse:

- Nos procedementos de contratación: antes da proposta de aprobación do expediente de contratación e previamente ou no momento de constitución da Mesa de Contratación.
- Nos procedementos de concesión de subvencións: antes da proposta de aprobación das bases reguladoras ou do convenio regulador, no caso de subvencións nominativas e previamente ou no momento da constitución da comisión avaliadora.
- A DACI axustarase ao modelo que se incorpora como anexo I a este documento.
- A incorporación das DACI aos expedientes administrativos verificarase:
- Nos procedementos de contratación: antes da aprobación da resolución de adxudicación do contrato, renuncia, desistencia ou declaración de licitación deserta.

- Nos procedementos de concesión de subvencións: antes da resolución de concesión das axudas ou da aprobación convenio regulador no caso de subvencións nominativas.

C. O Concello de Santiago de Compostela, a través do órgano ou servizo administrativo que teña encomendadas as funcións de cumprimento normativo, empregará os recursos de software e bases de datos ás que teña acceso, e resulten apropiadas para ese fin, para a detección temperá das situacións de conflito de interese.

En todo caso, serán fontes de consulta para a detección de situacións de conflito de interese as seguintes:

- As bases de datos tributarias e de xestión e prestacións sociais de organismos nacionais: AEAT, ATRIGA, Catastro e TGSS.
- Rexistro Oficial de Licitadores e Empresas Clasificadas do Estado.
- Rexistro Xeral de Contratistas de Galicia.
- Plataforma de Contratación do Sector Público.
- Base de Datos Nacional de Subvencións (BDNS).
- Inventario de entidades pertencentes ao sector público estatal, autonómico e local (INVENTE).
- Rexistro Público Concursal.
- LibreBOR.
- Infocif.
- Información sobre os convenios e encomendas de xestión subscritos polas Administracións Públicas publicada nos Portais de Transparencia.
- As bases de datos de organismos da UE.
- Ficheiros de xestión dos empregados públicos e autoridades municipais.
- Declaracións de Bens e Actividades e de Intereses das autoridades e directivos municipais.

A consulta ás bases de datos indicadas complementarase na medida do posible co uso doutras ferramentas informáticas e bases de datos como:

- Arachne.
- Plataforma de Intermediación de Datos.
- Rexistro de Titularidades Reais del Colegio de Registradores.
- Base de Datos de Titularidade Real do Consejo General del Notariado.
- Sistema de Exclusion e Detección Precoz (Early Detección and Exclusion System).
- Financial Transparency System.
- Ferramentas de prospección de datos (“data mining”).

O acceso a bases de datos e ficheiros efectuarase con pleno respecto da normativa aplicable en materia de protección de datos de carácter persoal.

Para mellorar na detección dos conflito de intereses, o Concello dotarase dos medios e recursos tecnolóxicos que poidan xurdir e resulten adecuados.

D. O Concello de Santiago de Compostela, a través do órgano ou servizo administrativo que teña encomendadas as funcións de cumprimento normativo, velará pola aplicación estrita da normativa estatal, autonómica ou local relativa ou relacionada coa prevención dos conflito de intereses e destinada a garantir a imparcialidade e obxectividade no exercicio das súas funcións das autoridades e empregados públicos.

De modo especial, adoptaranse as medidas necesarias para garantir a plena aplicación das normas contempladas no artigo 53 do Real Decreto Lexislativo 5/2015, de 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto Básico do Empregado Público, no que se establecen os principios éticos que han de rexer a actuación dos empregados públicos; o artigo 23 da Lei 40/2015, de 1 de outubro, de réxime xurídico do Sector Público, que regula o deber de abstención das autoridades e empregados públicos; e a Lei 19/2013, de 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, na que se establecen as obrigacións de bo goberno que deben cumprir os responsables públicos e implantar e desenvolven medidas para ampliar e reforzar a transparencia da actividade pública.

6 Procedemento para a xestión de conflitos de intereses.

As situacións de conflito de intereses poden detectarse, fundamentalmente, do xeito que se expón de seguido e o procedemento de actuación será diferente nun ou noutro caso.

6.1 Detección do conflito de intereses por empregados públicos e autoridades.

Os empregados públicos e autoridades que advirtan a existencia dun posible conflito de interese deberán comunicarllo ao seu superior xerárquico ou autoridade responsable, que procederá do seguinte modo:

- De modo inmediato suspenderase a tramitación do procedemento no que se expuxo a existencia de conflito de intereses, ordenando o cesamento de toda actividade.
- No prazo dun día, o superior xerárquico requirirá á persoa concernida polo posible conflito de intereses para que confirme ou descarte a súa existencia, tamén no prazo máximo dun día.
- Se a persoa concernida recoñece a existencia de conflito de intereses, o seu superior xerárquico acordará o seu substitución de maneira inmediata.
- No caso de que a persoa afectada negue a existencia do conflito de intereses, aplicaranse os controis e medidas de prevención detalladas no apartado anterior e aqueloutros que se xulguen adecuados.

O superior xerárquico resolverá o procedemento no prazo de tres días:

- Se declara a existencia de conflito de intereses substituirá de maneira inmediata á persoa afectada e nomeará a quen o substitúa.
- A resolución comunícase á Oficina Antifraude e, con traslado das actuacións realizadas, ao Servizo de Persoal, por se se incorreu nalgunha infracción disciplinaria ou doutro tipo.
- Se non declara a existencia de conflito de intereses, alzarase a suspensión do procedemento e leste proseguirá a súa tramitación.

A resolución adoptada notificarase a quen comunicase a posible existencia do conflito de intereses.

6.2 Detección do conflito de intereses por outros medios.

Cando o Concello detectase por outros medios unha situación de posible conflito de intereses, aplicaranse os controis e medidas de prevención detalladas no apartado anterior, a fin de confirmar ou descartar os indicios de conflito.

No caso de que o resultado das actuacións realizadas permite descartar a existencia do conflito de intereses, finalizará o procedemento.

Se as dilixencias realizadas confirman, sequera indiciariamente, a existencia de conflito de intereses, aplicarase de maneira inmediata o procedemento definido no apartado A. anterior.

Resultan particularmente útiles para detección de conflitos de interese as “bandeiras vermellas”, definidas como elementos indiciarios da existencia dun risco. No anexo II relaciónanse unha serie de bandeiras vermellas que advirten da posible existencia dun conflito de interese.

6.3 Efectos da declaración de existencia dun conflito de intereses.

Se o conflito de intereses pode implicar a comisión dun ilícito penal, o Concello comunicará ao Ministerio Fiscal os feitos.

Se o conflito de intereses unicamente presenta transcendencia administrativa, o Concello adoptará a decisión que conforme á normativa aplicable proceda; entre outras, e sen ánimo exhaustivo:

- Tramitar un procedemento disciplinario contra o empregado público implicado.
- Revisar de oficio dos acordos ou resolucións adoptadas.
- Tramitar un procedemento de reintegro das subvencións ou axudas percibidas.
- Desistir da contratación, decidir non adxudicar o contrato ou resolvelo se foi adxudicado.

A información xerada ao investigar a existencia dun posible conflito de intereses ou resultante do procedemento descrito no apartado A. empregárase para efectuar unha análise de riscos no ámbito de que se trate.

A declaración de inexistencia de conflito de intereses comunicárase por escrito ás persoas que comunicasen a súa posible existencia.

Anexo I. Modelo de declaración de ausencia de conflicto de intereses.

Expediente:

Contrato/ subvención.

Ao obxecto de garantir a imparcialidade no procedemento de contratación/subvención arriba referenciado, o/os abaixo asinante/s, como participante/s no proceso de preparación e tramitación do expediente, declara/declaran:

Primeiro. Estar informado/s do seguinte:

1. Que o artigo 61.3 «Conflicto de intereses», do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeo e do Consello, de 18 de xullo (Regulamento financeiro da UE) establece que «existirá conflito de intereses cando o exercicio imparcial e obxectivo das funcións véxase comprometido por razóns familiares, afectivas, de afinidade política ou nacional, de interese económico ou por calquera motivo directo ou indirecto de interese persoal.»
2. Que o artigo 64 «Loita contra a corrupción e prevención dos conflitos de intereses» da Lei 9/2017, de 8 de novembro, de Contratos do Sector Público, ten o fin de evitar calquera distorsión da competencia e garantir a transparencia no procedemento e asegurar a igualdade de trato a todos os candidatos e licitadores.
3. Que o artigo 23 «Abstención», da Lei 40/2015, de 1 outubro, de Réxime Xurídico do Sector Público, establece que deberán absterse de intervir no procedemento «as autoridades e o persoal ao servizo das Administracións en quen se dean algunhas das circunstancias sinaladas no apartado seguinte», sendo estas:
 - a) Ter interese persoal no asunto de que se trate ou noutro en cuxa resolución puidese influír a daquel; ser administrador de sociedade ou entidade interesada, ou ter cuestión litixiosa pendente con algún interesado.
 - b) Ter un vínculo matrimonial ou situación de feito asimilable e o parentesco de consanguinidade dentro do cuarto grao ou de afinidade dentro do segundo, con calquera dos interesados, cos administradores de entidades ou sociedades interesadas e tamén cos asesores, representantes

legais ou mandatarios que interveñan no procedemento, así como compartir despacho profesional ou estar asociado con estes para o asesoramento, a representación ou o mandato.

c) Ter amizade íntima ou inimidade manifesta con algunha das persoas mencionadas no apartado anterior.

d) Intervir como perito ou como testemuña no procedemento de que se trate.

e) Ter relación de servizo con persoa natural ou xurídica interesada directamente no asunto, ou prestarlle nos dous últimos anos servizos profesionais de calquera tipo e en calquera circunstancia ou lugar».

Segundo. Que non se atopa/n incurso/s en ningunha situación que poida cualificarse de conflito de intereses das indicadas no artigo 61.3 do Regulamento Financeiro da UE e que non concorre na súa/s persoa/s ningunha causa de abstención do artigo 23.2 da Lei 40/2015, de 1 de outubro, de Réxime Xurídico do Sector Público que poida afectar o procedemento de licitación/concesión.

Terceiro. Que se compromete/n a pór en coñecemento do órgano de contratación/comisión de avaliación, sen dilación, calquera situación de conflito de intereses ou causa de abstención que dea ou puidese dar lugar ao devandito escenario.

Cuarto. Coñezo que unha declaración de ausencia de conflito de intereses que se demostre que sexa falsa carrexará as consecuencias disciplinarias/ administrativas/ xudiciais que estableza a normativa de aplicación.

(Data e firma, nome completo e DNI)

Anexo II. Bandeiras vermellas que alertan dun posible conflito de intereses.

A continuación, relaciónanse unha serie de signos de alerta (“bandeiras vermellas”) cuxa existencia pode revelar a existencia dunha posible situación de conflito de intereses. As bandeiras vermellas definidas foron extraídas do documento “Detección de conflitos de intereses nos procedementos de contratación pública no marco das accións estruturais”, redactado pola OLAF.

Aínda que están enfocadas a procedementos de contratación pública, en boa parte poden aplicarse sen maiores dificultades a situacións análogas nos procedementos de concesión de subvencións e axudas.

En función do momento do procedemento en que se manifestan poden agruparse do seguinte modo:

1 Actuacións preparatorias da contratación.

- A persoa encargada de redactar os documentos da licitación ou un alto funcionario insiste en contratar a unha empresa externa para axudar a redactar a documentación aínda que non sexa necesario.
- Solicítanse dous ou máis estudos preparatorios de empresas externas sobre o mesmo tema e alguén presiona ao persoal para utilizar un destes estudos na redacción dos documentos da licitación.
- A persoa encargada de redactar os documentos organiza o procedemento de tal modo que non hai tempo de revisar os documentos detidamente antes de convocar o concurso de licitación.
- Subscríbense dous ou máis contratos con obxectos idénticos nun curto período de tempo sen razón aparente, dando lugar á utilización dun método de contratación pública menos competitivo.
- Elíxese un procedemento negociado, a pesar de que é posible un procedemento aberto.
- Hai criterios de selección ou concesión inxustificadas que favorecen a unha empresa ou oferta en particular.

- As normas sobre a provisión de mercadorías ou servizos son demasiado estritas, permitindo que só unha empresa preséntese ao concurso.
- Un empregado do órgano de contratación ten familiares que traballan para unha sociedade que pode concursar.
- Un empregado do órgano de contratación traballou para unha empresa que pode participar no concurso xusto antes de incorporarse ao órgano de contratación.
- Comportamento inusual por parte dun empregado que insista en obter información sobre o procedemento de licitación sen estar a cargo do procedemento.
- Un empregado do órgano de contratación que ten familiares que traballan para unha sociedade que pode concursar.
- Un empregado do órgano de contratación que traballase para unha empresa que pode participar no concurso xusto antes de incorporarse ao seu traballo na autoridade adxudicadora.

2 Licitación e adxudicación do contrato.

- Os documentos oficiais ou os certificados de recepción dos documentos foron cambiados de maneira obvia (por exemplo, con tachas).
- Os membros do comité de avaliación non teñen o coñecemento técnico necesario para avaliar as ofertas presentadas e están dominados por un único individuo.
- Abundan os elementos subxectivos no sistema de criterios.
- Falta algunha información obrigatoria do licitador que gañou o concurso.
- Certa información proporcionada polo licitador adxudicatario refírese ao persoal do órgano de contratación (por exemplo, a dirección dun empregado).
- A dirección do licitador que gañou o concurso está incompleta; por exemplo, só aparece un apartado de correos, ningún número de teléfono e ningunha dirección postal (pode tratarse de sociedades ficticias).
- As especificacións son moi similares ao produto ou servizos do licitador adxudicatario, especialmente se as especificacións inclúen unha serie de requisitos moi concretos que moi poucos licitadores poderían cumprir.

- Poucas sociedades que adquiriron a documentación da licitación presentan ofertas, especialmente se máis da metade abandonan.
- Sociedades descoñecidas sen ningún historial obteñen o contrato.

3 Execución e modificación do contrato.

- Realízanse cambios nas cláusulas contractuais estándar (auditoría, vías de recurso xurídicas, danos e prexuízos, etc.).
- A metodoloxía e o plan de traballo non se achegan ao contrato.
- Cámbiase o nome e a personalidade xurídica da empresa e o funcionario responsable non o cuestiona.
- Realízanse numerosos ou cuestionables cambios de pedido para un contratista específico, e son aprobados polo mesmo funcionario do proxecto.
- En proxectos internacionais, prodúcese un atraso longo e inexplicable entre o anuncio do licitador adxudicatario e a firma do contrato (isto pode indicar que o contratista se nega a pagar ou está a negociar nunha demanda de suborno).
- Realízanse cambios substanciais nas especificacións técnicas ou no prego de condicións.
- Redúcese a cantidade de produtos que deben entregarse, sen unha redución proporcional do pago.
- Auméntanse as horas de traballo pero non hai aumentos correspondentes dos materiais utilizados.
- Falta o contrato ou a documentación que acredita unha compra é inadecuada.
- O comportamento dun empregado do órgano de contratación cando tramita o expediente é inusual: móstrase remiso a responder as preguntas dos responsables sobre atrasos inexplicables e ausencia de documentos.
- Realízanse numerosas revisións administrativas e canceláanse procedementos de contratación pública.

- Prodúcese cambios na calidade, cantidade ou especificacións dos bens e servizos do contrato que se desvían do documento de licitación (prego de condicións, especificacións técnicas, etc.).

Anexo 4. Informe da Asesoría Xurídica e a Secretaría da Administración Municipal relativo á prevención da fraude e o cumprimento normativo.

ASUNTO: COMPLIANCE NA ADMINISTRACIÓN LOCAL: MARCO XURÍDICO E ACTUACIÓNS CONCRETAS A REALIZAR NO CONCELLO

As novidades introducidas pola Orde Ministerial Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (no sucesivo PRTR), suporán un pulo definitivo na implantación nas administracións, en especial das entidades locais, do denominado *compliance*.

De seguido desenvólvese este concepto xa non tan novidoso, partindo das novidades introducidas polo Plan de Recuperación, e referíndonos ás implicacións que supón para as diferentes administracións, en particular para as entidades locais, con especial referencia ás específicas circunstancias e requirimentos nas sociedades mercantís municipais.

Deberíamos diferenciar dous eidos de actuación, un urxente, relativo ás novas esixencias en relación aos Fondos Europeos (desenvolvido no apartado primeiro), e outro non tan urxente pero a xuízo da Asesoría Xurídica, inaprazable, que se explica nos posteriores puntos.

1. OS ESTÁNDARES E ESIXENCIAS ANTIFRAUDE NA XESTIÓN DOS NOVOS FONDOS EUROPEOS.

A Orde HFP/1030/2021¹, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia supón un antes e un despois nas obrigas das administracións en canto o *compliance*.

A xestión dos Fondos NGEU presenta importantes retos para responder nos prazos fixados polo Mecanismo de Recuperación, sendo necesario, ao tempo, garantir o respecto e cumprimento dos estándares de integridade pública. Para iso, a recente aprobación da Orde Ministerial contempla obrigacións concretas sobre as medidas antifraude e a súa materialización.

O artigo 6 establece un sistema de reforzo dos mecanismos para a prevención, detección e corrección da fraude, a corrupción e os conflitos de intereses. En poucas palabras, poderíamos definilo do seguinte xeito: quen non estableza un sistema de *compliance*, non poderá ser beneficiario nin xestionar as axudas europeas.

Impón a toda entidade, decisora ou executora, que participe na execución das medidas do PRTR, a obriga de dispoñer dun «Plan de medidas antifraude» para garantir que os fondos correspondentes utilizáronse de conformidade coas normas aplicables, en particular, no que se refire á prevención, detección e corrección da fraude, a corrupción e os conflitos de intereses.

Así, configúranse como actuacións obrigatorias para os órganos xestores, a avaliación de risco de fraude, a Declaración de Ausencia de Conflito de Intereses (DACI) e a dispoñibilidade dun procedemento para abordar conflitos de intereses.

Loxicamente, a elección das medidas de prevención e detección déixanse a xuízo da entidade que asuma a responsabilidade de xestión, atendendo ás súas características específicas.

O «Plan de medidas antifraude» deberá cumprir os seguintes requirimentos mínimos:

- a) Aprobación pola entidade decisora ou executora, **nun prazo inferior a 90 días** desde a entrada en vigor da presente Orde ou, no seu caso, desde que se teña coñecemento da participación na execución do PRTR.
- b) Estructurar as medidas antifraude de maneira proporcionada e arredor dos catro elementos clave do denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección e persecución.
- c) Prever a realización, pola entidade de que se trate, dunha avaliación do risco, impacto e probabilidade de risco de fraude nos procesos clave da execución do PRTR e a súa revisión periódica, bienal ou anual segundo o risco de fraude e, en todo caso, cando se detectou algún caso de fraude ou haxa cambios significativos nos procedementos ou no persoal.
- d) Definir medidas preventivas adecuadas e proporcionadas, axustadas ás situacións concretas, para reducir o risco residual de fraude a un nivel aceptable.
- e) Prever a existencia de medidas de detección axustadas aos sinais de alerta e definir o procedemento para a súa aplicación efectiva.
- f) Definir as medidas correctivas pertinentes cando se detecta un caso sospeitoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación das sospeitas de fraude.
- g) Establecer procesos adecuados para o seguimento dos casos sospeitosos de fraude e a correspondente recuperación dos Fondos da UE gastados fraudulentamente.
- h) Definir procedementos de seguimento para revisar os procesos, procedementos e controis relacionados coa fraude efectiva ou potencial, que se transmiten á correspondente revisión da avaliación do risco de fraude.

¹https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-15860

i) Especificamente, definir procedementos relativos á prevención e corrección de situacións de conflitos de interese. En particular, deberá establecerse como obrigatoria a subscrición dunha DACI por quen participe nos procedementos de execución do PRTR, a comunicación ao superior xerárquico da existencia de calquera potencial conflito de intereses e a adopción por este da decisión que, en cada caso, corresponda.

Tamén regula os pasos a dar cando se detecte unha posible fraude, ou a súa sospeita fundada:

a) Suspende inmediatamente o procedemento, notificar tal circunstancia no máis breve prazo posible ás autoridades interesadas e aos organismos implicados na realización das actuacións e revisar todos aqueles proxectos, subproxectos ou liñas de acción que puidesen estar expostos ao mesmo;

b) Comunicar os feitos producidos e as medidas adoptadas á entidade decisora, ou á entidade executora que lle encomendara a execución das actuacións, nese caso será esta a que llos comunicará á entidade decisora, quen comunicará o asunto á Autoridade Responsable, a cal poderá solicitar a información adicional que considere oportuna para o seu seguimento e comunicación á Autoridade de Control;

c) Denunciar, se fose o caso, os feitos ás Autoridades Públicas competentes, ao Servizo Nacional de Coordinación Antifraude – SNCA-, para a súa valoración e eventual comunicación á Oficina Europea de Loita contra a Fraude;

d) Iniciar unha información reservada para depurar responsabilidades ou incoar un expediente disciplinario;

e) Denunciar os feitos, no seu caso, ante o Ministerio Fiscal, cando fose procedente.

Con posterioridade, a entidade afectada deberá avaliar a incidencia da posible fraude e a súa cualificación como sistémico ou puntual e, en todo caso, retirar os proxectos ou a parte dos proxectos afectados pola fraude e financiados ou a financiar polo Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR).

Partindo do exposto, de forma urxente habería que proceder a elaboración dos seguintes documentos:

- 1.- Informe de avaliación do risco de fraude.
- 2.- Plan Antifraude.
3. - Código de conduta (organización e empregados).
- 4.- Declaración de compromiso de loita contra a fraude.
- 5.- Declaración de ausencia de conflito de intereses.

6.- Procedemento para abordar os conflitos de intereses.

En definitiva, todas as entidades beneficiarias ou que aspiren a participar na xestión dos fondos europeos, deberán, pola vía de urxencia, implantar o que se coñecía ata o de agora como sistema de *compliance*.

Polo tanto, dada a urxencia, e tal e como recomenda o profesor de Dereito Administrativo de Zaragoza Miguel Ángel Bernal Blay², poderíase externalizar, cando menos parte, das medidas antifraude de urxente implantación, dada a limitación de medios e tempos nos que nos estamos a mover, por medio dun contrato de servizos que, aínda que se trate de servizos xurídicos non son dos específicos contratos de servizos reservados a avogados.

Con todo resulta evidente a necesidade de actuar coa máxima celeridade e dilixencia para obter, non só os documentos sinalados no apartado anterior senón tamén despregadas todas as medidas antifraude precisas o que insistimos conforma unha auténtica revolución cultural nunha organización tan complexa como é o Concello de Santiago de Compostela.

Para coñecer o que abarca o concepto "*compliance*", desenvolvemos os seguintes apartados, deixando claro, desde este primeiro momento, que no que neste informe se recomenda, como medida de *compliance* público, excede nalgúns aspectos das necesarias medidas antifraudes esixidas para a xestión dos fondos NexteGeneration.

2. COMPLIANCE NO SECTOR PÚBLICO.

Como mera introdución sinalar que a implantación do *compliance* no sector público era algo tan palmario que de forma realmente innovadora o Regulamento da Asesoría xurídica municipal xa plasmou a necesidade dun *compliance* público, acollendo así as novas tendencias na gobernanza pública e os novos estándares de calidade na administración pública europea.

Así, o título IV desta norma xurídica, pretende dar unha resposta institucional á crecente preocupación social motivada pola corrupción, baseado no convencemento de que a transparencia na xestión é unha necesidade para reforzar a eficiencia das administracións públicas, facilitar a comunicación coa cidadanía e loitar contra a corrupción. Como non pode ser doutra forma este compromiso debe enmarcarse nunha colaboración leal e dinámica co Consello de Contas, pretendendo establecer mecanismos efectivos para a prevención e a loita contra a corrupción no sector público local de Galicia, e leva ao Concello a impulsalo de forma decidida e permanente e a incorporalo como elemento estratéxico neste regulamento.

²<http://www.obcp.es/opiniones/la-contratacion-de-los-planes-de-medidas-antifraude-para-la-gestion-del-plan-de>

Son precisamente os artigos 31 e 32³ os que apuntan tanto esta colaboración co Consello de Contas como unha serie de ámbitos onde a Asesoría Xurídica pode participar, se ben non como responsable do cumprimento normativo na administración, si como un departamento de referencia tanto na formación como na realización dos mapas de risco e resposta ante eventuais situacións de conflito.

Interesa destacar o importantísimo papel que este departamento, xunto co órgano de asistencia á Xunta de Goberno e á Secretaria Xeral do Pleno teñen na asistencia xurídica aos entes integrantes do sector público e, en concreto na creación e aplicación dun verdadeiro sistema de cumprimento normativo, alí si, con connotacións xurídico penais como vai explicado neste documento.

O alicerce xurídico no sector público é estratéxico á hora de crear estes sistemas como un verdadeiro todo integrado e conectado.

O estudo e a prevención da corrupción pública constitúe na actualidade unha cuestión de primeira importancia tanto na práctica política como na actuación das administracións públicas, por supoñer unha das ameazas máis graves para o moderno Estado de Dereito, ao afectar tanto a división de poderes como ao recoñecemento e garantía dos dereitos da persoas.

2.1.- Concepto. O *compliance* no marco do Dereito penal.

No noso ordenamento establécese a responsabilidade penal das persoas xurídicas –a partir, primeiro, da reforma do Código penal pola L.O. 5/2010, e da vixente regulación nesta materia procedente da L. O. 1/2015- mediante o establecemento dun programa de cumprimento normativo que vén sendo o mecanismo formal para evidenciar que no seo da persoa xurídica susceptible de incorrer en responsabilidade penal articuláronse medidas tendentes a garantir o firme cumprimento da legalidade.

Estes programas son, *lato sensu*, normas de natureza xurídico-privada, implementadas nas organizacións de cara a previr riscos e velar polo cumprimento da legalidade, mediante un sistema de xestión dos mesmos e cuxa vulneración eventualmente pode xerar consecuencias penais para a empresa.

A *sensu contrario* o ter implantado o *compliance* no seo do ente corporativo produce, ou pode producir, sen dúbida, efectos moi positivos entre os que cabe destacar a exoneración da antedita responsabilidade penal.

³https://transparencia.santiagodecompostela.gal/media/documentos/1Regulamento_de_organizacion_e_funcionamento_da_Asesoria_Xuridica.pdf

Así este tipo de programas e medidas protexen tanto á organización como aos directivos e traballadores diante dunha posible atribución de responsabilidade penal a título individual. Para iso a estrutura da organización e os modelos de xestión deben recoller claramente extremos tales como as responsabilidades e funcións dos individuos, os procedementos de toma de decisións, de execución das mesmas, de delegación de facultades ou de dilixencia debida, polo que, sen dúbida axudan a resolver os problemas de imputación individual dos delitos que eventualmente puidesen chegar a cometerse.

Entre estes mecanismos e procedementos existen medidas como a obrigatoriedade de manter ao persoal formado e informado respecto a todos os elementos e circunstancias relacionadas coa seguridade e legalidade da súa actividade profesional e mesmo coa adopción dunhas canles seguras de denuncia -que serán obxecto de análise particular no último punto deste informe-.

Outra medida de control interno que se vén establecendo nestes programas de cumprimento é a creación dun *Departamento de Compliance* ou a figura do *compliance officer*, que desenvolve unha función extraordinariamente importante, pois son, un ou outro, elementos que garanten a confianza no correcto funcionamento dos sistemas de prevención, e vixían os mecanismos de funcionamento interno do mesmo. Cómpre engadir certa procedencia da integración de elementos de control externo: non resulta estraño contar cunha auditoría externa ou contratar os servizos doutra empresa que certifique a adopción de medidas de control e cumprimento das esixencias normativas, estándares ou parámetros específicos.

2.2.-Compliance e administración pública.

As políticas de *compliance* teñen a súa orixe, como se expuxo máis arriba, na prevención da responsabilidade no sector privado e foron construídas preferentemente desde o Código penal en torno a responsabilidade penal das persoas xurídicas, en España a partir das reformas de 2010 e 2015, onde un programa de cumprimento implica adoptar medidas efectivas para previr, detectar e responder adecuadamente, con obxectividade e imparcialidade, diante de condutas inadecuadas de calquera dos individuos que integran unha organización. Con estes antecedentes, é posible atopar unha converxencia entre os principios e políticas de *compliance* do sector privado e os pretendidos sistemas de integridade institucional do sector público.

A OCDE, na súa *Recomendación sobre Integridade Pública* do 26 de xaneiro de 2017, explicitou que “o sector público debería implementar sistemas de integridade, promover unha cultura ética e exercer o liderado necesario neste ámbito e, por último, demostrar unha rendición de contas real e efectiva”, utilizando modelos de control interno e de xestión do risco, “de forma similar á metodoloxía utilizada polas empresas do sector privado cando establecen e xestionan os seus sistemas de *compliance*”.

Por tanto existen poderosas razóns para establecer un modelo de compliance no sector público:

- Poder concorrer e xestionar Fondos Europeos para os que ter implementadas medidas antifraude é, como vai dito, requisito necesario.

- Evitar ou minorar a imposición de sancións por incumprimentos normativos.
- Eludir os impactos negativos na reputación das institucións públicas.
- Diminuír a perda de confianza nas institucións polo incumprimento da política de responsabilidade social. E
- Previr a posibilidade de incorrer en responsabilidade penal polos servidores públicos.

Con todo, a inxente cantidade de normas en España que prevén políticas de integridade institucional no sector público son, con carácter xeral, moi pouco esixentes e, a diferenza do *compliance*, non preveñen, detectan e responden eficaz e adecuadamente diante malas prácticas e das irregularidades. Como resulta obvio estamos ante un cambio moi relevante coa recente Orde Ministerial Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro.

Con todo, e tal e como se apuntarán de seguido, estamos ante unha esixencia global para todo o perímetro do sector público da administración, tamén da municipal. Así, a **Circular 1/2016 da Fiscalía Xeral do Estado** (FGE, en diante) deixa ben claro que as sociedades mercantís públicas son tamén suxeitos eventualmente responsables penalmente na nova regulación, polo que, en lóxica coherencia, as políticas de prevención e cumprimento son esixencia da mesma forma.

O sector público do Estado ten avanzado moito neste sentido, ao igual que o das Comunidades Autónomas. No eido local semella que as sociedades mercantís non foron obxecto, en termos xerais, de adaptación a estas novas esixencias.

No caso concreto do Concello de Santiago de Compostela, non consta que ningunhas das súas sociedades mercantís teña aprobado un programa de cumprimento normativo, nin un código ético; moito menos unha canle de denuncias ou un mero sistema contrastable na toma de decisións acorde ás esixencias que neste documento se plasman.

Isto é, tal e como logo se dirán, se ben na administración pública son moitas as cuestións que ao longo deste documento se propoñen, o certo é que onde resulta urxente e inaprazable actuar é nos órganos de goberno das sociedades públicas mercantís en tanto en canto son suxeitos xurídicos obrigados e sometidos a estas esixencias.

Un modelo de *compliance* no ámbito do sector público debe ser entendido como un modelo de organización e xestión no marco dunha axeitada gobernanza pública. En definitiva, que dea resposta a preguntas como:

- Cales son os principais riscos que deben xestionarse?
- Cales son as expectativas de comportamento, é dicir, que expectativas sobre integridade e cumprimento deben establecerse a nivel estatal, autonómico e local?

- Que mecanismos e estruturas contribúen a unha xestión integral dos riscos de que a conduta de quen integra o sector público non estea aliñada con esas expectativas?

En consecuencia, falamos da procura, como obxectivo, da creación dunha cultura da integridade.

A orixe do *compliance* no ámbito do sector público ten unha clara relación co necesario impulso da ética pública como reacción fronte ás irregularidades, ou mesmo ca sensación de existencia das mesmas, no exercicio do poder (desviación de poder) que provocan non só un rexeitamento moral senón unha desconfianza do cidadán e do mundo económico cara as institucións que debe ser evitada a toda costa.

Como vai dito, o eixo central desas medidas de control interno é o código ético de conducta, hoxe presente nas administracións de case todos os países desenvolvidos así como na práctica totalidade dos organismos internacionais. Folga dicir que no mundo da empresa privada é práctica xa habitual tamén.

O código de conducta constitúe a alternativa a un puro sistema de vixilancia e control. A diferenza deste último, o código ético de conducta, sexa cal sexa a forma xurídica pola que se estableza, e o rango da mesma, debe instaurarse coa participación das persoas afectadas polo mesmo; só así terá a aceptación e lexitimidade necesaria que garanta a súa implantación e eficacia. E sería incluso desexable a participación cidadá, porque dotaría a ese sistema de autorregulación do necesario control externo.

2.3.- O sector público.

Para implementar un estudo de políticas de cumprimento no “sector público” cómpre delimitar, en primeiro termo, que se entende con este concepto; de todos é sabido que este é omnicompresivo tanto das Administracións, en termos escritos, como dos PANAPS (nos termos da LCSP), non obstante, neste eido as esixencias e consecuencias resultan diferentes para cada un deles.

O artigo 31 quinquies do Código penal exclúe da responsabilidade penal das persoas xurídicas ao Estado, ás administracións públicas territoriais e institucionais, aos organismos reguladores, ás axencias e entidades públicas empresariais e ás organizacións internacionais ou aqueloutras que exerzan potestades públicas de soberanía ou administrativas. Só as sociedades mercantís públicas poden incorrer, como persoas xurídicas, en responsabilidade penal cando executen políticas públicas ou presten servizos de interese xeral, e cun alcance moi limitado a determinadas sancións das previstas no artigo 33 do Código penal.

Dende a perspectiva derivada da normativa penal podemos diferenciar tres ámbitos no sector público:

- *Sector público administrativo*, integrado polas administracións públicas *stricto sensu*, os organismos autónomos, consorcios e todas as organizacións que exerzan potestades administrativas ou de soberanía. Obviamente non cabe esixirlle responsabilidade penal como persoas xurídicas.
- *Sector público empresarial*, onde se inclúen as sociedades mercantís públicas, que, limitadamente, poden incorrer en responsabilidade penal
- *Sector público fundacional*, no que se integran as fundacións públicas, e que debe considerarse tamén exento de responsabilidade penal por estar sometidas ó dereito administrativo (Circular FGE 1/2016).

Non hai unha norma que delimite, cunha vixencia de carácter xeral o perímetro do sector público. Con todo, a Lei de Contratos do Sector Público (LCSP), que adapta ó dereito español a Directiva 2004/18/CE, establece un ámbito subxectivo de aplicación que vai máis alá do que son organismos das administracións públicas, para abarcar, tamén, ao conxunto do sector público.

A definición do sector público faise na citada Lei aos exclusivos efectos da súa aplicación, de modo que, en puridade, non é extrapolable a outros sectores do ordenamento. Aínda así, a enumeración dos suxeitos que integran o sector público a efectos da aplicación das normas de contratación resulta de especial relevancia para ser considerada axeitada tamén no ámbito dos programas de cumprimento e de ética pública, se pensamos que é este ámbito, o da contratación, un dos que, sen dúbida, presentan un máis elevado nivel de risco fronte á corrupción.

A LCSP cando enumera os suxeitos integrantes do sector público faino en consonancia coa lexislación xeral orzamentaria (hoxe o artigo 2.1 da Lei 47/2003, do 26 de novembro, Xeral Orzamentaria). Naturalmente, a da LCSP, ademais de referirse —dado o carácter básico do texto legal— ao sector público do Estado, sen restrición algunha por razón da estrutura territorial deste, actualiza e amplía a da lexislación orzamentaria (basicamente, aínda que non só, por razón da aparición de novas fórmulas organizativas como a das Axencias Estatais).

O feito de que só as sociedades mercantís, dentro do sector público, poidan incorrer en responsabilidade penal, e por tanto só respecto delas funcionen os incentivos penais para o establecemento de programas de cumprimento, non significa que os demais entes do sector público non deban tamén establecelos.

É precisamente neste contexto onde o presente documento apuntará accións transversais a todo o sector público municipal, certo que con maior incidencia no mercantil, pero extensible por estes motivos tamén aos organismos autónomos e entes fundacionais. Isto é, as Sociedades TUSSA, INCOLSA, UNINOVA, MERCAGALICIA son claramente suxeitos obrigados consonte á normativa do código penal antes exposta. Nas súas páxinas web non consta plan ou programa de prevención e cumprimento aprobado ou vixente, polo que entendemos que non existe.

Non é unha cuestión menor, en si mesmo denota que o tratamento ou se se quere, o funcionamento do sector público mercantil é, polo menos neste punto, máis próxima a un organismo autónomo que a un ente mercantil *estricto sensu*. Ao fío do anterior, a actuación nas catro entidades mercantís municipais é, se cadra, urxente, dada a exposición a propia responsabilidade xurídica penal da sociedade.

Adiantamos dende este primeiro punto que plena e axeitada a adopción de medidas éticas e antifraude, que ademais, cumpra ca UNE 19601, pode dar lugar a unha certificación como a prevista no Convenio de Colaboración entre a FEMP e a entidade certificadora AENOR no 24 de febreiro do ano 2015.

Non estamos, por tanto, ante un tema menor. A xestión das sociedades mercantís, debe conxugar os dous réximes xurídicos ós que se debe: o privado/mercantil e o público/administrativo. Neste senso, as medidas de incompatibilidades de servizos e de retribucións-dietas así coma a existencias dos controis e fiscalizacións xurídicas e económicas son elementos esenciais cos que se debe ter especial coidado. Neste senso as medidas que tanto a Administración Xeral do Estado coma a das CCAA puxeron en marcha foi a sinatura de convenios de asistencia xurídica coas administracións matrices, o que facilita estas cuestións así como a prestación do necesario asesoramento na materia de prevención do fraude.

2.4.- O *Compliance* e a responsabilidade das persoas xurídicas. Consecuencias: Circular 1/2016 da Fiscalía Xeral do Estado sobre a responsabilidade penal das persoas xurídicas segundo a reforma do Código Penal pola Lei Orgánica 1/2015.

A Circular 1/2016 da Fiscalía, recorda os dous modelos fundamentais que permiten sustentar a responsabilidade penal da persoa xurídica:

-. O primeiro atribúe a responsabilidade penal á persoa xurídica entendendo que esta se manifesta a través da actuación dunha persoa física que a compromete coa súa previa actuación delituosa, sempre que se evidencie un feito de conexión pois, doutro xeito, a responsabilidade da persoa xurídica deviría inconstitucionalmente obxectiva. É a responsabilidade por transferencia, indirecta, derivada, vicarial ou por representación. A súa principal dificultade radica en determinar que persoas físicas poden comprometer ao ente colectivo coa súa actuación.

-. O segundo modelo, máis ambicioso pero de máis difícil encaixe nun Dereito Penal antropocéntrico, constrúe un sistema de imputación propio da persoa xurídica, con novos conceptos de acción, culpabilidade, circunstancias modificativas da responsabilidade, punibilidade, etc., de tal modo que é propiamente o ente colectivo o que comete o delito. Trátase da responsabilidade directa ou autónoma da persoa xurídica. O seu principal escollo estriba en fundamentar a culpabilidade da persoa xurídica, destacando as teorías que elaboran a responsabilidade do ente colectivo a partir do que se denomina “culpabilidade por defecto de

organización". Conforme este modelo, a persoa xurídica é culpable cando omite a adopción das medidas de precaución que lle son esixibles para garantir un desenvolvemento ordenado e non delituoso da actividade empresarial.

Como xa vén recollendo este informe, o artigo 31 quinquies⁴ do Código Penal refírese ás persoas xurídicas exceptuadas do réxime de responsabilidade penal e incorpora o contido do apartado quinto do anterior art. 31 bis.

Este artigo 31 quinquies incide no terreo das clasificacións administrativas, por outra banda cambiantes, que configuran o sector público, formado por tres sectores: o sector público administrativo, o sector público empresarial, e o sector público fundacional.

Os organismos autónomos, as entidades estatais de dereito público (entre elas algúns dos chamados "organismos reguladores") e os consorcios, encádranse no sector público administrativo como se establece na Lei 40/2015, do 1 de outubro, de Réxime Xurídico do Sector Público. A referencia legal a "aquelas [organizacións] que exerzan potestades públicas de soberanía ou administrativas" permite incluír todo o sector público administrativo.

Esta Circular, ao abordar o sector público empresarial, recolle a problemática xurdida coas sociedades mercantís estatais, que xeraron especial controversia pola titularidade pública das accións das entidades financeiras rescatadas polo Estado a través do FROB, alertando de que "en España, a exclusión da responsabilidade penal destas sociedades é aínda máis preocupante polo feito de que en moitos casos están controladas por gobernos rexionais" e recomendando a OCDE unha reforma do Código penal que aclarase que as sociedades estatais eran penalmente responsables do delito do actual art. 286 ter.

Atendendo a esta recomendación, a LO 1/2015 recoñece a responsabilidade penal das sociedades mercantís públicas, ás que dedica o apartado 2 do art. 31 quinquies, aínda que limita as penas que lle poden ser impostas ás previstas nas letras a) e g) do art. 33.7 CP, isto é, a multa e a intervención xudicial. Ao referirse ás sociedades mercantís públicas e non só ás estatais, quedan tamén claramente incluídas as constituídas polas Comunidades Autónomas e as Entidades locais. Para que sexa aplicable esta cláusula limitativa das penas ás sociedades mercantís públicas é necesario que as mesmas "*executen políticas públicas ou presten servizos de interese económico xeneral*".

Segundo precisa a Circular, aínda que non aparecen expresamente mencionadas, deben considerarse igualmente exentas de responsabilidade ás fundacións públicas, integradas no sector público fundacional, dado o seu sometemento ao dereito administrativo (Lei 40/2015, Lei 50/2002, de Fundacións, e Lei 47/2003, do 26 de novembro, Xeral orzamentaria).

⁴<https://www.conceptosjuridicos.com/codigo-penal-articulo-31-quinquies/>

Así, como di a Circular, as fundacións públicas non son senón simples formas de xestión, cuxa existencia se debe a unha decisión administrativa que debe obedecer ao mellor cumprimento dos fins de interese xeral. A súa exclusión do réxime do art. 31 bis non ofrece dúbida, sendo extensible ás fundacións do sector público autonómico, respecto das que cada Comunidade Autónoma ten a súa propia regulación, e local, pois aínda que a constitución de fundacións locais é unha posibilidade non prevista expresamente na lexislación local, resulta inherente á libre organización dos servizos públicos locais.

O feito de que as administracións públicas territoriais estean exentas de responsabilidade penal como persoa xurídica, segundo o artigo 31 quinquies conforme á reforma do Código penal efectuada pola Lei Orgánica 1/2015, non presupón a omisión de medidas e instrumentos que poidan evitar situacións que de ser realizadas por outro tipo de persoas xurídicas poderían xerar responsabilidade penal.

En definitiva, establecer unha función de *compliance* en calquera organización ou institución implica crear un modelo de organización e xestión que permita previr, detectar e xestionar os riscos de que se incumpran os preceptos legais e regulatorios e as propias pautas de conduta interna que adopte dita organización. E para que este modelo de organización e xestión sexa eficaz, o propio programa debe contemplar, entre os seus obxectivos, non só o cumprimento das normas, senón tamén o desenvolvemento e mantemento dunha cultura corporativa ética, na que se poña o foco non só no que se fai, senón en como se fai.

Por outra banda, a existencia de sociedades públicas pertencentes ou participadas por administracións públicas motivan a esixencia de implantación de políticas de cumprimento normativa e *compliance* para evitar incorrer en responsabilidade penal destas sociedades públicas.

3. CONCRETAS MEDIDAS NA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA: O CONSELLO DE CONTAS.

Ao longo desta exposición tentouse deixar claro que, pese as evidentes conexións, unha cousa é a responsabilidade penal, *ad personam* ou mesmo das persoas xurídicas, e outra o sistema integral de cumprimento normativo e ético dunha organización, neste caso do Concello.

A integridade como obxectivo da xestión é un horizonte ao que tender sen dar nunca por sentado unha situación de plena consecución. Os riscos de corrupción son soamente unha parte dos riscos para a integridade das institucións e administracións públicas. Neste senso a integridade é moito máis que o mero cumprimento legal.

Existen dúas formas de actuación para alcanzar tal fito, que son complementarias. A reactiva (resposta a dar cando se detecta un comportamento inadecuado) e a preventiva (remover as actuacións inadecuadas).

En todo caso, en orde a facilitar un clima de cumprimento, existen unha serie de medidas que sempre deben de adoptarse, como son:

- O deseño dos procesos formais (sistemas de control interno) que produzan un efecto disuasorio.
- O establecemento dos obxectivos institucionais realizables e cun plan de desenvolvemento.
- A concienciación dos servidores públicos.
- O fomento dunha cultura aberta e transparente que permita unha comunicación libre con respecto á integridade e ao comportamento ético.

Con independencia do concepto amplo ou estrito que se empregue da “corrupción”, o certo é que en calquera institución pública poden existir comportamentos que non caendo no concepto xurídico de corrupción (delito/irregularidade sancionable) supoñan unha vulneración da integridade ou ética pública. Este debe de ser, sen desbotar obviamente o outro, o punto central e inicial da actuación preventiva da administración ética.

3.1.- O Consello de Contas de Galicia.

O Consello de Contas de Galicia é un Órgano Estatutario de marcado perfil técnico e que depende do Parlamento de Galicia, ao que corresponde a fiscalización externa da xestión económica, financeira e contable da Comunidade (conxunto de administración que a integran: Xunta de Galicia, entidades locais, universidades, sector público).

Con todo e polo que nos ocupa agora, no ano 2015, modificouse no Parlamento de Galicia, a súa lei reitora –a xa consolidada Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas– para incorporar ao seu catálogo de competencias á de prevención da corrupción no ámbito do sector público da Comunidade Autónoma, no seu artigo 5 bis baixo o título “Prevención da corrupción”⁵.

Certamente a decisión lexislativa de incorporar tal función a un órgano como este, fronte a outros modelos onde se creou un órgano *ad hoc*, xera algunha distorsión, ou cando menos receo nas administracións públicas, dado que é o mesmo órgano o que se encarga da prevención da corrupción con aspectos claramente preventivos con outros que xa eran e seguen a ser a esencia de tal órgano, como son as función fiscalizadoras-revisoras.

Esta nova competencia atopa o seu acomodo na idea do fornecemento da integridade institucional no sentido máis global do termo, tal e como expuxemos no apartado 2 deste

⁵<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-18554-consolidado.pdf>

documento, indo notoriamente máis alá da mera aplicación de técnicas de *compliance* na xestión pública, fundamentalmente debido a que se dirixe a un ámbito subxectivo máis amplo (toda a administración pública e non só ás persoas xurídicas suxeitos de responsabilidade penal) e concrétase na colaboración coas entidades do sector público na elaboración de instrumentos internos de xestión de riscos, e no deseño e implantación de plans de prevención da corrupción e na súa avaliación sistemática.

A propia institución ten establecido, para exercer estas competencias, como obxectivos estratéxicos o seguintes:

- 1• Dotar ás entidades públicas dos sistemas e programas de prevención da corrupción e integridade.
- 2• Promover na sociedade civil e, particularmente, no ámbito empresarial a transparencia e o comportamento ético nas súas relacións co sector público.
- 3• Desenvolver os trazos da función de prevención da corrupción e conectala coa tradicional función de fiscalización.

Como exemplos da colaboración na que o Consello de Contas pode servir de soporte a unha verdadeira estratexia de loita contra a corrupción son a sinatura de protocolos de colaboración desta institución e as Deputacións Provinciais, documentos que poden ser moi relevantes dadas as funcións de asistencia aos pequenos e medianos concellos que os entes provincias teñen encomendados, con todo non consta que estes protocolos foran desenvolvidos por actuacións concretas, co que segue a ser unha materia pendente que, non obstante, pode servir de guía de inicio para as cidades de gran poboación que non precisan da asistencia dos entes provinciais.

Ate o día de hoxe o Consello de Contas de Galicia, ademais dos protocolos antes mencionados, puxo a disposición das administracións galegas unha serie de documentos técnicos co gallo de facilitar a creación dos sistemas de prevención en cada unha delas. Estes documentos, que se anexan ao presente documento de traballo deberían ser obxecto de estudo nos plans de formación e de traballo do persoal municipal, con especial incidencia na formación específica do persoal directivo. Son, en concreto⁶:

- [Estratexia en materia de prevención da Corrupción.](#)
- [Directrices técnicas para a avaliación do control interno nas entidades públicas.](#)
- [Catálogo de riscos por áreas de actividade.](#)
- [Metodoloxía para a administración de riscos.](#)

⁶Documentación que dada a súa relevancia se Anexa ao presente ditame.

Con independencia do nivel de aplicación práctica que dende o Consello de Contas de Galicia se trasladara desta nova competencia, o certo é que un Concello de gran poboación, pode e debe avanzar no establecemento dun marco de integridade máis alá da mera legalidade formal, que sirva para avanzar no aspecto ético e transformador do goberno e nunha necesaria reestruturación do sector público municipal.

3.2.- Actuacións concretas e inmediatas a desenvolver.

Na liña do ate aquí exposto, cómpre facer a reflexión de que actuacións concretas se poden e deben realizar dende o goberno municipal para alcanzar tales fitos.

Estas actuacións concretas, deben ser enmarcadas nun plan de cumprimento normativo; documento máis amplo que pivota na aprobación polo Órgano de Goberno do documento no que se plasme a **Política de integridade institucional**, que será un compendio de, polo menos:

- O marco normativo claro e as actuacións en materia de transparencia, acceso á información pública e bo goberno –open government, open data-, o que pode desembocar nun Plan de Prevención da Corrupción seguindo as pautas establecidas polo Consello de Contas.
- Un código ético que estableza os valores fundamentais, así como as vinculacións concretas, en especial para os membros do goberno e persoal directivo.
- A creación da unidade de seguimento deste código ético, co establecemento de canles de denuncia. Este punto será obxecto de especial desenvolvemento posterior.
- A implementación de mecanismos concretos de prevención dos conflitos de interese.

Trala elaboración e aprobación de tal documento, a administración debería de realizar unha actuación dobre: por unha banda realizar un **mapa de riscos**: documento de análise de todas as áreas de traballo onde se identifiquen para cada unha delas os potenciais riscos de desviación ética, de cara a situar ás maiores necesidades de prevención, análise e actuacións.

Ao tempo, debería preverse unha serie **de medidas, políticas e procedementos** concretos cos que proceder ao tratamento, diminución e control dos citados riscos.

Como se pode apreciar, poderíamos traducir estas tres fases en: determinación dos obxectivos e estándares éticos; análise de situación e adopción de medidas.

O que virá a ser, potencialmente falando, un auténtico sistema de actuación de cara unha reforma integral no só da estrutura administrativa senón da forma de xestionar.

Por suposto e con independencia das recomendacións concretas que neste documento se plasmen, existe sempre unha xeral e transversal como é a de empregar ao favor do Concello estas novas competencias que o Consello de Contas de Galicia ten en materia de asesoramento para a prevención da corrupción e o establecemento dun marco de integridade. Neste senso o lóxico e o máis acaído sería tentar a sinatura dun **convenio de colaboración** co Consello de Contas de Galicia, no que se canalizara esta cooperación e apoio.

Recomendacións concretas:

- . **Creación dun marco normativo municipal claro en materia de transparencia. Páxina web e soportes claros de acceso á información.**
- . **Elaboración dun Plan de Prevención da Corrupción.**
- . **Aprobación dun código ético da corporación e do persoal directivo.**
- . **Creación dunha unidade de seguimento deste código ético, así como establecemento dunha canle de denuncias en relación a posibles contravencións deste.**
- . **Implementación dun sistema que evite os conflitos de interese.**
- . **Sinatura dun protocolo de colaboración co Consello de Contas de Galicia.**
- . **En cada unha das entidades públicas e sociedades mercantís municipais ou con participación municipal, proceder nos seus consellos de administración a realización e aprobación dun código de conducta, dun modelo de prevención e cumprimento e á creación dunha canle de denuncias. Todo isto coa correspondente transparencia e acceso dende as súas páxinas webs públicas.**
- . **Creación e xestión da correspondente canle de denuncias tanto no Concello como nas sociedades mercantís, nos termos que se exporá no derradeiro punto deste informe que podería ser unificada coa sinalada respecto da canle de denuncias en relación ao código ético.**

Estas recomendacións concretas teñen que desenvolverse no marco establecido para a estrutura municipal do Concello e a súa organización e funcionamento a través do seu Regulamento Orgánico de Goberno e Administración do Concello de Santiago de Compostela do 21.12.2011 (BOP 06/03/2012)⁷. Neste sentido resultaría moi conveniente aprobar un regulamento *ad hoc*, co fin de concentrar a regulación local sobre a materia.

⁷https://transparencia.santiagodecompostela.gal/media/documentos/1Regulamento_organicode_goberno_e_de_administracion.pdf

As medidas de integridade institucional e boa gobernanza teñen que partir da estrutura de poder municipal pero sen esquecer que o seu exemplo ten que ter continuidade cun marco de integridade que vaian máis aló dos altos cargos públicos e da administración instrumental municipal, senón que debe vertebrar toda a actividade municipal nos eixos da función pública, a contratación pública, o urbanismo e, tamén, as actividades de fomento en axudas e subvencións públicas. Así cómpre entender a recomendación concreta realizada neste documento de crear un departamento *ad hoc* para iso.

4. ÁMBITOS SECTORIAIS DE ACTUACIÓN.

Ata aquí o presente informe atendeu á parte xeral do denominado *compliance* público. Neste apartado cuarto tentaremos descender ás manifestacións concretas nas que este pode e debe ser traballado no día a día dunha administración local de gran poboación.

Tal e como xa é habitual no presente documento, e tras o exposto no apartado tres, a determinación das áreas concretas de especial incidencia son determinadas seguindo a teoría da identificación de áreas sensibles ao risco proposta pola OCDE nos seus marcos de integridade institucional e os traballos realizados, especialmente polo Consello de Contas de Galicia.

Así, será especial obxecto de estudo as áreas de contratación pública (4.1), urbanismo (4.2) e función pública (4.3).

4.1- Compliance na contratación pública.

Que a integridade e a transparencia son alicerces de todo o sistema de contratación pública é un feito sabido dende xa fai moitos anos, pero que a nova lexislación de Contratos do Sector Público faga unha mención expresa disto xa dende a súa Exposición de Motivos é altamente indicativo do novo pulo que se lle pretendía dar a estas cuestións. Cuestión lóxica dado o verdadeiro impacto que ten:

“También dentro del Libro I se introduce una norma especial relativa a la lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses, mediante la cual se impone a los órganos de contratación la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. En línea con las medidas para luchar contra la corrupción, se hace una nueva regulación de las prohibiciones de contratar que aumenta los casos de prohibición modificando la competencia, el procedimiento y los efectos de una declaración de este tipo; altíempo

que transpone las denominadas por las Directivas Comunitarias como «medidas de autocorrección», de manera que determinadas prohibiciones de contratar bien no se declararán o bien no se aplicarán, según el caso, cuando la empresa hubiera adoptado medidas de cumplimiento destinadas a reparar los daños causados por su conducta ilícita, en las condiciones que se regulan en esta Ley.”

O artigo 1 LCSP evidencia esta vontade incorporando *lege data* o principio de integridade, que ademais o pon en relación, cun imperativo de eficiente xestión dos recursos públicos. Isto dá a medida da relevancia que este tema ten e debe ter na xestión diaria da contratación por parte do poder adxudicador.

A totalidade da LCSP ten como fío condutor estes principios, incluso con artigos moi destacados neste aspecto como pode ser o artigo 64 LCSP⁸.

Como veremos a continuación, ambos artigos deben ser fundamentais no establecemento dunha auténtica política de prevención e de cumprimento normativo pleno nunha administración, concretadas en medidas como:

- Transparencia e acceso á información.
- Recurso especial en materia de contratación.
- Órganos de control e supervisión da contratación.
- As prohibicións de contratar ou tamén coñecidas como medidas de autocorrección ou *self-cleaning*.
- Órganos de control e supervisión da contratación, tanto internos da propia administración contratante como as Asesoría Xurídicas, ou externos como os OCEX - Consello de Contas en Galicia- ou oficinas antifraude, así como na nova *Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación* (OIReScon).
- A aplicación do disposto na Lei 15/2007, do 3 de xullo de defensa da competencia de cara á prevención das actividades colusorias.

En certa forma estas son medidas que veñen dispostas ou previstas na LCSP ou nas normas do noso sistema de contratación e que pouco dependen da vontade da administración que as aplique. Non obstante, existen outras medidas que si que poden alcanzar unhas altas cotas de transformación, tanto na contratación da administración que opere como contratante como,

⁸<https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

incluso, na sociedade na que vaia a desenvolverse. Así podemos atender a aspectos tan variados como:

- A) A esixencia de programas de *compliance* a licitadores e adxudicatarias: esta medida opera netamente no ámbito externo da contratación pública, é dicir, na facultade -vía pregos de contratación- de incorporar cláusulas que esixan estes extremos, principalmente condicións especiais de execución do contrato, de carácter ético ex artigo 202 LCSP.

Por esta vía, a esixencia de cláusulas éticas e a consecuente previsión de sancións-penalidades para o caso de desvío ou incumprimento destas ou mesmo se se lles previu a condición de obriga esenciais do contrato, a resolución do mesmo.

Con todo, non pode obviarse que esta posibilidade, prevista en termos xerais como obriga de carácter transversal no artigo 1 LCSP ten que estar necesariamente vinculada co obxecto do contrato o que conlevará un esforzo motivacional por parte dos centros xestores que o impulsen.

Así como as denominadas cláusulas sociais e medioambientais tiveron un forte pulo na práctica coa entrada en vigor da actual normativa, non se pode descoñecer que os mesmos artigos resultan ou poden resultar de aplicación para este outro tipo de clausulado, tamén esixencia transversal da norma. Moi probablemente quedaron nun segundo plano pola urxencia da aplicación das medidas sociais nos anos que tocaron vivir e, sobre todo, por unha carencia de incorporación ás axendas dos xestores públicos de auténticos programas de *compliance* público, nas súas vertentes internas e externas.

Por esta vía resulta por tanto posible exixir aos licitadores o compromiso de contar cun programa de cumprimento normativo, coa limitación de que esta condición especial de execución cumpra cos límites e requisitos establecidos na LCSP:

- Que estea vinculada ao obxecto do contrato no sentido expresado no artigo 145 e así se xustifique no expediente que sustente o procedemento.
- Que non sexan directa ou indirectamente discriminatorias.
- Que sexan compatibles co dereito comunitario; e
- Que se indiquen no anuncio de licitación e nos pregos.

Ao igual que o resto de condicións especiais de execución o eventual incumprimento por parte do contratista na execución do contrato poderá dar lugar á imposición de penalidades (192.1 LCSP) ou mesmo ser causa de resolución contrato se nos pregos se lle deu tal carácter de obriga esencial do contrato.

Estas medidas resultan de especial relevancia se temos en conta que as esixencias derivadas do artigo 6 da Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, poden ser esixibles tanto

para as administracións perceptoras dos fondos como para as empresas executantes, resultando así necesario a súa incorporación aos pregos de contratación, como se vén expoñendo.

Por esta vía a eficacia das políticas de cumprimento normativo poden adquirir verdadeiras cota de relevancia. A mero título de exemplo podemos facer unha chamada sobre a Lei 3/2011, do 24 de febreiro, de medidas en materia de Contratos do Sector Público de

Aragón onde se introducían os Protocolos de Legalidade para os licitadores, na redacción dada pola reforma operada a medio da importante Lei 5/2015 de Integridade e Ética Públicas.

- B) Unha medida relativamente sinxela e que entronca co que se exporá no punto relativo á función pública, é a profesionalización da xestión de contratos: capacitación do persoal. Este apartado implica, por unha banda, un plan de formación específico ou que faga fincapé nas cuestións do eido da contratación local ou xestión de proxectos concretos, así como de creación de marcos de integridade na contratación pública e por outra, e de forma máis concreta, a determinación e dotación de estruturas sólidas de xestión: que exista un departamento ben dotado de recursos humanos e materiais encargado da xestión e seguimento da contratación municipal ao tempo que se tecnifica ao máximo posible determinados elementos, o máis relevante dos cales son as mesas de contratación, limitando ao mínimo as actuacións de elementos políticos e establecendo sistemas de permanencia e rotación que garantan a solvencia técnica, a cualificación sectorial así como a mobilidade precisa para evitar conflitos de interese.

As recomendacións seguintes (avances tecnolóxicos, sistema de redflags, conflitos de interese e sistemas de autocontrol) emanan directamente do documento **Detección de conflitos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión elaborada por un grupo de expertos de los Estados miembros coordinado por la unidad D2 de Prevención del Fraude de la OLAF**. Documento da Comisión Europea⁹.

- C) A utilización dos avances tecnolóxicos: estudo de novas ferramentas e implementación nos procesos da administración: As directivas de contratación impoñen diferentes obrigacións aos Estados membros, esencialmente relacionadas coa publicidade, a transparencia, a libre concorrência e a obxectividade.

A resposta á corrupción vai máis alá das obrigas formais de publicidade. As entidades adxudicadoras deben actuar como axentes activos na detección e resolución de situación de risco, e ante a falta de medios técnicos e humanos, deben contar con ferramentas que lles permitan albiscar posibles actitudes de fraude.

⁹Documento que polasúa relevancia tamén se anexa

Unha ferramenta útil é ARACHNE, un instrumento específico de prospección de datos ofrecida pola Comisión para detectar proxectos que poden ter risco de conflito de intereses, poden aumentar a eficacia dos controis de xestión e selección de proxectos e axudar a reforzar a identificación, a prevención e a detección de fraude.

A recompilación de datos realízase en función das bases de datos máis importantes a nivel internacional, *Orbis* e *WorldCompliance*, e abarcan desde información de posibles provedores, os seus comportamentos, lazos empresariais, organización interna ata a identificación de empresas sancionadas, ou que foron obxecto de acusacións relacionadas con corrupción. É unha ferramenta que permite aos operadores públicos optimizar as súas actuacións en relación á investigación de probábeis irregularidades. Non obstante, o sistema ARACHNE presenta limitacións como ferramenta global, ao ser unicamente aplicable a aqueles contratos que executan Fondos Estruturais.

Mención aparte merece toda a cuestión da introdución do denominado *machinelearning* e da tecnoloxía blockchain nos procesos de contratación, de cara á tramitación das ofertas e mesmo da valoración daquelas. A Comunidade autónoma de Aragón é claramente pioneira nestes procesos sendo especialmente destacable a recente Lei 1/2021, do 11 de febreiro, de Simplificación Administrativa de Aragón. Con todo este apartado, merecería un estudo técnico *ad hoc* que partira do estado de situación tecnolóxico da administración municipal.

- D) Sistemas de autocontrol mixto ou pactado: os pactos de integridade: Transparencia Internacional (TI) é unha organización non gobernamental a escala universal dedicada a combater a corrupción, congregando á sociedade civil, sector privado e os gobernos nunha ampla coalición global.

Unha das súas liñas de traballo son os Pactos de Integridade no eido da contratación pública. En España xa ten asinado varios Pactos de integridade co Concello de Madrid, a Generalitat Valenciana e a Comunidade Autónoma de Castela e León.

Estas ferramentas configúranse esencialmente como documentos nos que as partes se comprometen a elevar, a través de determinados documentos, os estándares de transparencia, integridade e responsabilidade dos intervinientes no contrato (tanto pertencentes ao sector público como ao ámbito privado) na persecución conxunta do interese público.

En termos xerais, este tipo de pactos son elaborados e subscritos inicialmente por unha ou varias entidades adxudicadoras e membros da sociedade civil, para despois comprometer aos licitadores a través da inclusión da obriga de subscribilo contida nos pregos do contrato como contido esencial, actuando na práctica como requisito de participación na licitación a aceptación das devanditas condicións.

De modo que a sinatura do pacto de integridade podería ter plena validez como criterio de solvencia.

- E) Establecemento un sistema de alertas ou indicadores na contratación, Sistema “redflags”: A definición de síntomas que pode presentar un contrato público afectado por corrupción é unha ferramenta útil para detectar as irregularidades que presenta un proceso de contratación, e poder minimizar os efectos de actuacións pouco edificantes dos poderes públicos.

Neste senso, a elaboración de indicadores ou “*redflags*” (bandeiras vermellas ou signos de alarma) facilitan a detección de anomalías que poden manifestarse en determinados contratos, advertindo da súa presenza para que sexan obxecto dunha análise pormenorizada por parte dos órganos de auditoría ou de supervisión correspondentes, e polo tanto clarificar a existencia ou non das devanditas eivas.

A literatura científica na materia é prolífica no deseño de indicadores ou “RedFlags”, sinalando a continuación os máis relevantes:

1. *Celebración de acordos marco*: pode presentar indicios de corrupción cando o acordo implica grandes cantidades de diñeiro, se realiza con tres ou menos operadores ou, a duración deste é extensa no tempo.
2. *Procedemento de urxencia* ou outro procedemento non competitivo de uso excepcional: pode esconder intencións ilexítimas para omitir as obrigacións de transparencia e publicidade.
3. *Prazo para a presentación de ofertas*: un prazo excesivamente reducido ou que non cumpre cos mínimos estándares pode ser identificado como un síntoma a vixiar.
4. *Características técnicas ou de solvencia* que definen o obxecto do contrato que se axustan só a unha das empresas proveedoras no mercado.
5. *Publicidade*: non se realiza unha publicidade adecuada dos documentos de adxudicación do contrato ou non se informa de forma igualitaria a todos os participantes.
6. *Tempo dedicado na avaliación* das ofertas excesivo: pode indicar problemas interpretativos destinados a adulterar o resultado do concurso.
7. *Limitada concorrência de licitadores*: Aqueles procedementos nos que só se presentan tres ou menos ofertas ofrecen maiores facilidades á hora de manipular os procedementos.
8. *Relacións entre as empresas licitadoras*: poderían poñer en perigo a competencia efectiva entre elas.
9. *Diferenzas positivas* entre as ofertas presentadas e o orzamento do contrato: poden implicar presupostos inflados e prácticas anticompetitivas.

10. *Recursos* ou outro tipo de reclamacións por parte dos licitadores relativos á imparcialidade da entidade adxudicadora.
 11. *Persoa ou a oficina de contacto* designada para o proceso: se non se atopa directamente empregada pola entidade adxudicadora ou se ofrecen múltiples puntos de contacto.
 12. *Alta porcentaxe de ofertas declaradas excluídas* por non cumprir con ningún dos requisitos expostos no prego de condicións ou poucas empresas das que se solicitaron información se presentan á licitación: pode encubrir casos de colusión ou falseamento da competencia.
 13. *Comportamentos estraños entre as ofertas* presentadas: nos resultados da avaliación as empresas están moi preto ou moi afastadas unhas das outras, hai unha rotación dos gañadores en contratos sucesivos, os licitadores perdedores convértense en subcontratistas...
 14. Contratos asinados con sutileza por *debaixo dos límites* que impoñen obrigacións de transparencia ou competencia adicionais, especialmente no caso dos contratos menores.
 15. *Defectos na execución do contrato* ou este non chega a ser executado
 16. *Contratos sucesivos* asinados pola mesma entidade adxudicadora coa mesma empresa.
 17. *Tamaño* do contrato: se parece excesivamente grande e/ou inclúe prestacións moi diversas.
 18. *Duración* do contrato: se este é renovado de maneira periódica implica unha relación perenne entre contratista e a entidade adxudicadora que é propicia á corrupción.
 19. *Modificacións substanciais* nun breve período de tempo tras a adxudicación do contrato.
- F) Unha medida de gran relevancia e con claro mandato legal é o fornecemento da **función de control por parte da administración pública na fase de execución** do contrato. Esta fase resulta tan relevante a estes efectos como as fases previas de preparación e selección de contratista, pero con especial fincapé no cumprimento das cláusulas pactadas -incluídas as que poden ser incorporadas en materia de *compliance*- e sobre todo a esixencia de responsabilidades (penalidades ou mesmo resolución) para o caso de incumprimentos por parte das contratistas.

Certamente tal obriga require tamén dunha estrutura administrativa adaptada a estas necesidades sobre todo nas figuras do responsable do contrato, departamento -unidade encargadas do seguimento do mesmo- ou o máis relevante “defensor o interese xeral” para o caso das concesións.

Ningún problema existe no marco normativo para que estas figuras coexistan en cada contrato, sobre todo nos relevantes pola contía ou pola duración. Son, así mesmo, os mecanismos máis evidentes dos que conta a administración pública para poder fiscalizar e realizar o seguimento puntual do cumprimento perseguido co contrato público.

Neste senso, non se pode descoñecer o artigo 62 LCSP¹⁰.

Interesa destacar que unha facilidade derivada desta previsión legal é que resulta posible, se así se considera polo xestor público, unha serie de combinacións tendentes a fornecer o control desta fase da contratación: adscrición dun funcionario á responsabilidade do contrato, externalización puntual e técnica de diversas funcións mesmo en apoio deste funcionario, encargo a un medio propio e ente instrumental da administración en clara posta en valor de toda a estrutura da propia administración, e, por suposto, combinado no caso das concesións administrativas, coa figura do defensor do interese xeral.

En definitiva, a administración **debe planificar e estruturar**, a nivel departamentos, funcións e encargos a entes instrumentais, así como da planificación da contratación de cara a colaborar nesta función tan relevante.

- G) Outra medida relevante é a especial referencia aos conflictos de interese na contratación pública. Que a administración municipal é a administración máis próxima ao cidadán é unha reflexión común e cotiá. Normalmente realízase para por de manifesto a esixencia prestacional e a presión de servizo público que este nivel de administracións públicas soportan. Sendo isto realmente así, o certo é que oculta, no que nos ocupa, unha derivada a ter en conta, esta proximidade ao administrado é algo a prever e canalizar axeitadamente no eido da contratación pública de cara a prever comportamentos pouco éticos ou ilegais. Precisamente este aspecto é o que neste bloque pretendemos expor. Alén das medidas legais contempladas na LCSP nas xa expostas prohibicións de contratar ou mesmo na normativa electoral coas causas de inelixibilidade e de incompatibilidade ou na normativa xeral do procedemento administrativo coas causas de abstención e recusación, tradicionalmente este aspecto amosouse como o punto máis feble do entramado da contratación pública.

Neste punto é onde cómpre situar o novo artigo 64 LCSP. Artigo que define por primeira vez no noso ordenamento xurídico este concepto, segundo a cal abarcará, cando menos, calquera situación na que o persoal ao servizo do órgano de contratación, que ademais participe no desenvolvemento do procedemento de licitación ou que poida influír no resultado do mesmo, teña indirecta ou indirectamente un interese financeiro, económico ou persoal que puidera comprometer a súa imparcialidade e independencia no contexto do procedemento de licitación.

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

A expresión “puidera parecer” que se emprega é relevante por canto o umbral establecido non é unha realidade constatada senón unha mera sospeita ou aparencia.

Que se debe de entender por “interese particular” é unha cuestión axial polo tanto. A Oficina antifraude de Cataluña entende este como calquera influencia, lealdade, emoción ou outra característica dunha situación, que tenda a facer menos fiable o xuízo profesional do que sería habitualmente, porque podería conlevar algún tipo de vantaxe persoal ou profesional, directo ou indirecto, presente ou futuro, pecuniario ou doutra natureza.

Seguindo a esta mesma oficina e aos documentos e recomendacións que a FEMP ten realizado dende ela, adoitase a clasificar os conflitos de interese nas categorías de:

- Real: situación na que o empregado ou cargo público teña un interese efectivo no resultado do procedemento.
- Aparente: cando semella que o interese privado desta persoa pode influír de forma inapropiada no exercicio das súas funcións aínda que non sexa o caso.
- ou potencial: cando o empregado ou cargo público ten un interese privado que pode eventualmente xerar un conflito no futuro se asume novas responsabilidades.

Seguindo igualmente, de forma orientativa, a Guía de integridade na contratación pública local da FEMP¹¹, podemos apuntar catro momentos ou fases :

- A) Prevención: Esixe contar con mecanismos previos que garantan a adopción de medidas que eviten o conflito. Entre outros:
- a. Declaración de inexistencia de conflito de interese: que todos os participantes no procedemento realicen unha declaración responsable, como mínimo dos seguintes:
 - i. Os empregados públicos que participan no proceso de contratación en todas as súas fases.
 - ii. Os membros das mesas de contratación. No eido local á súa vez, e como se verá, recoméndase anoar isto a unha regulación da composición das mesas dadas as súas particularidades.
 - iii. Membros do comité de expertos se existe.
 - iv. As persoas que emitan informes técnicos a petición da mesa de contratación

¹¹Documento que polasúa relevancia tamén se anexa.

- v. Responsable do contrato ou defensor do interese xeral no caso das concesións.
 - vi. Licitadores que participen e en boa lóxica ou como mínimo ao adxudicatario do contrato.
- b. Condicións especiais de compatibilidade dos licitadores: pensado para os supostos nos que se precisa dunha colaboración do sector privado con carácter previo á licitación de cara a determinar extremos das mesmas. Trátase de evitar que estas empresas que participaron nestes momentos previos adquiran vantaxes que dilúan a competencia, ten especial incidencia en proceso como as consultas previas ó mercado –artigo 115 LCSP-. Estas condicións especiais están reguladas no artigo 70 LCSP.¹²
- c. Adopción de programas de cumprimento normativo que establezan non so as fases e ítems onde existe o risco de incumprimento e as súas medidas correctivas senón o establecemento de canles de denuncia axeitados que poidan prever a evitación do problema.
- B) Detección: pode ser que a prevención non sexa eficaz ao cento por cento, nestes casos o que resulta preciso é a detección da situación de conflito de interese para poder solventala á maior brevidade posible. Neste senso resultan de especial importancia medidas sinxelas pero que non sempre as administracións locais teñen adoptado:
- a. Transparencia no perfil do contratante: unhas novas obrigas de publicidade ex artigo 63 LCSP é a de publicitar non só o número senón tamén a identidade dos licitadores, así como a totalidade das actas das mesas de contratación coa debida concreción eludindo determinacións xenéricas ou imprecisas.
 - b. Declaracións de bens e actividades: este é un elemento esencial para a detección dun potencial conflito: no so os corporativos ex artigo 75 LBRL deben de ter publicitada estas declaracións senón tamén o persoal directivo local e os funcionarios das Corporacións Locais con habilitación de carácter estatal que desempeñen nas Entidades Locais postos provistos polo sistema de libre designación en atención ao carácter directivo das súas funcións ou a especial responsabilidade que asuman.
 - c. Canais de denuncia: o artigo 64.2 LCSP establece unha obriga de denunciar para todas as persoas e entidades que teñan coñecemento dun posible conflito de intereses. O certo é que non se concreta o como se realiza esta comunicación

¹² <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

nin a protección do denunciante de boa fe nin o importantísimo cotexo desta denuncias de cara a evitar unha utilización maliciosa do mesmo.

Este apartado ten a súa consideración propia no último punto deste documento de traballo, especificamente adicado á canle de denuncias.

- C) Solución do conflito: A LCSP non ten un tratamento esgotador desta institución o que xera importantes baleiros. Este apartado é boa proba diso. O certo é que por lóxica xurídica, no caso de que a administración tivera coñecemento por calquera das vías anteditas dunha potencial situación de conflito de intereses, e mediante o correspondente procedemento contraditorio debería de canalizar, para o caso de que se constatará a mesma o estudio dunha eventual nulidade total ou parcial do procedemento de contratación, así se expresa o Informe 10/2016, do 18 de maio, da Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.
- D) Sanción dos conflitos de intereses: de novo a LCSP non contén unha regulación deste apartado. Pero si temos no ordenamento xurídico normas que poden dar resposta a esta situación, dependendo de si o suxeito actor do mesmo é un empregado público ou un cargo político:
- a. Sanción dos conflitos de intereses de empregados públicos: O RDL 5/2015 polo que se aproba o Texto Refundido do Estatuto Básico do Empregado Público, e a normativa autonómica que resulte de aplicación, conteñen a regulación de un réxime disciplinario ante infraccións do código de conduta dos artigos 52 a 54 TREBEP.
 - b. Sanción dos conflitos de intereses dos responsables políticos: salvo que exista norma concreta que regule o mesmo –que en Galicia non existe a diferenza de Euskadi- o certo é que a falta de tipificación penal para os casos máis extremos a conduta cae no ámbito da responsabilidade política.

Tanto polo impacto económico directo desta materia como pola súa consideración de transversal e axial na organización administrativa de toda entidade local, xúlgase preciso –en consonancia con outras cidades como Madrid, Barcelona ou Vigo no caso de Galicia- de contar cun programa de *compliance* na contratación pública.

Segundo o Consello de Contas de Galicia –xa exposto ut supra neste informe- cómpre identificar os riscos na contratación en torno ás distintas fases do procedemento: preparatoria, licitación, adxudicación e execución. A tal fin o Consello de Contas sintetiza un catálogo de riscos de xestión en materia de contratación¹³.

¹³Documento que polasúa relevancia tamén se anexa

Neste extremo, cómpre indicar como recomendacións concretas e sintéticas nesta materia tan relevante as que se indican a continuación:

- Elaboración dun plan de cumprimento en materia de contratación con análise por fases.
- A esixencia de programas de *compliance* a licitadores e adxudicatarias.
- Profesionalización da xestión de contratos.
- Utilización dos avances tecnolóxicos.
- Sistemas de autocontrol mixto ou pactado: os pactos de integridade.
- Establecemento un sistema de alertas ou indicadores na contratación, Sistema “redflags”.
- Fornecemento da función de control por parte da administración pública na fase de execución.
- Análise dos conflitos de interese e regulación da mesma, na contratación pública.

4.2.- *Compliance* na xestión do urbanismo.

A xestión urbanística é unhas das áreas de maior risco estatisticamente falando na xestión das entidades locais.

Na meirande parte dos casos de corrupción pública que foron noticia constante na última década en España,¹⁴ existían aspectos que tiñan relación específica ben coa contratación pública ben coa xestión urbanística. Tanto é así que non se pode descoñecer que ambos aspectos teñen especial tratamento no noso Código Penal con tipo específicos por exemplo da prevaricación mediante a regulación no artigo 320 CP¹⁵ da prevaricación urbanística como un tipo especial de delito, o que indica ben ás claras a necesidade de previr e regulamentar actuacións. Sen

¹⁴ En Europa tamén foi obxecto de especial estudo, a título de exemplo: Informe da Comisión Europea sobre a loita contra a corrupción na UE –COM (2014) 38:“ o desenvolvemento urbanístico e a construción son sectores en xeral moi vulnerables á corrupción na UE”.

¹⁵ **Artículo 320. [Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo . Prevaricación urbanística]**

1 . La autoridad o funcionario público que , a sabiendas de su injusticia , haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento , proyectos de urbanización , parcelación , reparcelación , construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes , o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el [artículo 404](#) de este Código y , además , con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses .

2 . Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento , los proyectos de urbanización , parcelación , reparcelación , construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior , a sabiendas de su injusticia .

esquecer que o corpo legal contén o Capítulo I do Título XVI do Libro segundo “de los delitos sobre la ordenación del territorio y del urbanismo” dedicado por enteiro a este tipo de eventuais actuacións. Ben sexa pola regulación propia, como pola relación directa con outros tipos penais vinculados (Capítulo XIX) por ser delitos contras ás administracións públicas o certo é que estamos ante unha xestión de riscos de potenciais efectos penais evidentes.

Con independencia de factores esóxenos á administración municipal e que non están na súa man, o máis obvio deles a fragmentación e complexidade do marco normativo neste eido, o certo é que adoptar unha estratexia de *Public Compliance* por parte do Concello ten como obxectivo principal evitar os riscos penais; non obstante nesta concreta materia unha axeitada implantación será extensiva ao ámbito administrativo tendo en conta que o risco non detectado ou o detectado pero non xestionado é o que provoca precisamente o risco penal.

En lóxica consonancia co exposto neste mesmo informe no apartado *ad hoc* sobre o Consello de Contas de Galicia, resulta obrigado traer neste punto a colación o que este Órgano de control especializado apunta nos seus documentos de traballo.

Así, á hora de determinar o mapa de riscos na xestión do urbanismo podemos acollernos á súa metodoloxía e apuntar as seguintes áreas a analizar, nas que xa se apunta, se mesturan o organizativo co propio desenvolvemento da actividade prestacional urbanística:

- Organización e medios: ao igual que se apuntará con carácter xeral para o apartado de xestión de rrhh, neste específico campo de actuación e dada a complexidade da materia así como o constante cambio da normativa de referencia a formación, tanto do persoal técnico como político e niveles directivos. Un específico plan de formación resulta por tanto esencial.
- Planeamento urbanístico: a xustificación do planeamento é unha esixencia legal que con gran frecuencia as entidades locais saltan aludindo a intereses xerais. A limitación a esta discrecionalidade exige o exame da viabilidade económica, da necesidade e impacto rigorosos. A xurisprudencia ten unha clara tendencia a ser cada vez máis restritiva nestas esixencias, a título de exemplo a STS, Sala 3ª, do 5 de xullo de 2010 (Rec. 2674/2006) ou a de 3 de xullo de 2013 (Rec. 9443/2010).
- Modificacións do planeamento, reclasificación e recualificación do solo: os riscos dun uso excesivo das modificacións puntuais do planeamento que en realidade esconden unha revisión deben de ser controladas mediante a incorporación de elementos obxectivos e medibles. Do mesmo modo, as reclasificacións do solo deben manifestar unha causa de utilidade pública non presunta senón expresa e concreta en canto á xustificación de dotacións públicas e necesidades de vivenda e xustificarse en informes técnicos suficientes.
- Xestión urbanística: esencialmente os riscos nesta fase anóanse co cumprimento das determinacións estruturais (aproveitamentos públicos, cesións obrigatorias) e co

seguimento do estudo económico-financeiro (reaxustes ou financiación aportada). En particular o control dos convenios urbanísticos e a xestión do patrimonio municipal do solo en calquera das formas posibles, particularmente se á súa vez a administración municipal conta con ente mercantil urbanístico para executar este tipo de xestións.

- Control da legalidade urbanística: con especial incidencia nun concello de gran poboación como este, que loxicamente non ten delegadas estas competencias na APLU, dotación de medios humanos e materiais que eviten un silencio ou inactividade nesta etapa da xestión tórnase crucial.

O Consello de Contas de Galicia ten plasmado nos seus documentos de traballo o cadro de riscos no ámbito da xestión urbanística que se pode consultar no enlace do documento *“Catálogo de riscos por áreas de actividades”* incluído no Anexo do presente documento.

Capdefero apunta unha posible exexese partindo do estudo de cada caso nesta materia que sinala como actuacións especialmente de risco:

- A omisión de trámites no procedemento, sobre todo dos preceptivos.
- Existencia de informes non categóricos ou mesmo de contido ambiguo, o que en si mesmo é unha ventá aberta á irregularidade.
- Cambio de criterio técnico, ben debido a unha influencia externa indebida, ben a unha interna. O relevante neste caso é a motivación ou a ausencia desta.
- Cambio de patrón na emisión de informes dun determinado servizo ou mesmo cambio de suxeito na emisión destes de forma puntual.
- Celeridade na emisión de informes ou mesmo na íntegra tramitación “expres” dun procedemento que en situacións normais dilátase no tempo.
- Inactividade administrativa e silencio administrativo, que pode resultar incluso dolosa.
- Conflito de intereses, que debe de ser analizado de forma análoga ao exposto no apartado da contratación pública.

4.3.- Compliance e xestión dos recursos humanos. A Formación como motor do cambio

Que as administracións públicas precisan dun reforzo dos seus medios humanos é unha cuestión obxectiva. A crise económica afondou neste problema estrutural que, sobre todo, atinxe á administración municipal, toda vez que é ao seren a administración máis próxima á cidadanía soporta unha presión prestacional importante tendo, pola contra, unha limitada capacidade de

incorporación de novo persoal, dadas as súas limitacións orzamentarias así como as derivadas das taxas de reposicións destes tempos.

Á marxe desta reflexión inicial, o marco da integridade -no sentido xa exposto neste documento- do empregado público está claramente determinado polo regulado na normativa básica de referencia, sinaladamente o TREBEP -artigo 52, deberes dos empregados públicos, códigos de conduta, e 53- disposto con substancial coincidencia cos principios de bo goberno que a LTBG establece en relación cos responsables públicos.

A reforma do Código Penal do ano 2015 profundizou nunha maior esixencia de responsabilidades aos empregados públicos. Así por exemplo ate ese momento non existía unha correcta tipificación penal da conduta levada a cabo por funcionario ou cargo público no tocante á mala xestión dos fondos públicos de forma dolosa, introducindo, por tanto, a responsabilidade penal máis alá do enriquecemento en beneficio persoal, incluíndo o dano ao erario público.

Sen dúbida, e fronte ao tradicional segundo plano do dereito penal e prevalencia do dereito administrativo (principio de mínima intervención do dereito penal), o certo é que o protagonismo adquiridos nos últimos tempos pola xurisdición penal neste eido obrigan á administración a tomar maior e mellores medidas preventivas.

Así pois, e con independencia desta deriva xurisdiccional, o certo é que no ámbito interno das Administracións é onde se deben de desenvolver pautas de fomento dun clima organizacional axeitado aos principios e estándares de conduta, e para iso existen unha serie de ferramentas claves:

- No acceso: un deseño de probas de selección nas que tamén se avalíen coñecementos en materia de integridade e boa administración.
- Nos procesos de provisión, certa ou maior vinculación aos sistemas de avaliación do desempeño.
- De forma transversal, a xa tratada existencia dun marco de autorregulación da administración que resulte de aplicación ó funcionario e cargo e que sexa claro e accesible: códigos éticos, acordos marcos de condicións de traballo.

Neste senso, a xestión dos recursos humanos é un ámbito clave para a prevención dos riscos no marco das técnicas de *compliance*.

Unha axeitada planificación deste, terá identificado as zonas, áreas ou persoal máis expostos ao risco, de cara a evitar que algún empregado participe ou consinta condutas contrarias á integridade e ética pública.

A Oficina Antifraude de Cataluña (AOC), no seu documento “Identificar e xestionar os riscos de corrupción para directivos públicos” especifica que debe entenderse por tal, “todo

comportamento deshonesto, decisión non imparcial, mal uso da información ou calquera outra acción ou omisión dun servidor público orientada a ter un beneficio indevido para el ou para un terceiro”.

Dito así, o certo é que existen condutas corruptas que son tipificadas de delito, outras soamente de irregularidades sancionables disciplinariamente e mesmo algunha outra que non violan ningunha normativa concreta pero que son eticamente reprobables.

Este mesmo documento sinala que os riscos de corrupción poden aparecer por factores externos (fora do control da propia entidade municipal, pero dos que deben ser conscientes); ou factores internos (dentro do seu control e que son resultado das súas accións ou omisións); e factores individuais (singulares de cada empregado e situación concreta).

O Consello de Contas de Galicia, tamén neste eido ten desgranado de forma clara o catálogo de riscos que se pode consultar no enlace do documento “*Catálogo de riscos por áreas de actividades*” incluído no Anexo do presente documento.

Sobre a xa mencionada necesidade de planificación e de actuación na esixencia na selección e formas de provisión, o certo é que unha das medidas máis eficaces neste eido de cara á prevención é precisamente o plano formativo. A formación continua, tamén no plano ético e de integridade, a cultura de cumprimento e de valores da entidade é a ferramenta máis directa e necesaria para que todo integrante da organización se comprometa con tales valores.

Especial incidencia, pola súa labor e exposición ten o persoal directivo. A esixencia dun plan de formación específico para este persoal é un déficit constante e case que todas as administracións públicas, cando realmente é un persoal obxectivo deste tipo de formación.

En definitiva, podemos apuntar como recomendacións concretas:

- Análise de necesidades estruturais e fornecemento dos departamentos clave na estrutura ética: os de asesoramento xurídico (asesoría xurídica e secretarías), intervención, contratación e recursos humanos sinaladamente dado o seu carácter transversal e de sustento da actuación global de toda a administración.
- Establecemento dun plan de formación moderno e adaptado ás necesidades reais do persoal. En especial este plan deberá de incorporar formación específica e continua en materia de prevención da corrupción e de comportamentos ético e de integridade. *Compliance* formativo.
- Plan de formación específico para aos órganos directivos, tanto políticos como de dirección da administración, que inclúa especificamente a formación esta materia.

- Elaboración dun plan de recursos humanos cun cronograma de actuación nas áreas a reforzar así como a previsión nel dunha análise completa do sistema retributivo, tendo especialmente en conta a carreira profesional e a avaliación do desempeño.
- Introducción de cuestión concretas sobre cumprimento e ética pública nos temarios dos procesos selectivos de ingreso e de provisión de postos.

5. O REDIMENSIONAMENTO DO SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL. A NOVA GOBERNANZA.

Tal e como se expuxo ao comezo deste documento, as últimas modificacións do Código penal alíñanse coas normativas europeas e clarifican a responsabilidade penal das persoas xurídicas. Concretamente, a Lei Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, operou unha importante modificación do art. 31 bis, reformou parcialmente o art. 66 bis e introduciu tres novos artigos, 31 ter, 31 *quater* e 31 *quinquiesque*, coa única novidade de estender neste último o réxime de responsabilidade ás sociedades mercantís públicas, reproducen o contido dos apartados 2º, 3º, 4º e 5º do art. 31 bis orixinal.

Pois ben, a vixente regulación do apartado primeiro do art. 31 bis continúa establecendo nas súas letras a) e b) os dous orzamentos que permiten transferir a responsabilidade das persoas físicas á persoa xurídica. O primeiro feito de conexión xéranos as persoas con maiores responsabilidades na entidade e o segundo as persoas indebidamente controladas por aquelas. En ambos os casos, establécese un sistema de responsabilidade por transferencia ou vicarial da persoa xurídica.

Como é sabido, o cerne desta reforma normativa pivotaba no establecemento dos requisitos de exención ou atenuación da responsabilidade penal nas entidades xurídicas.

A tal fin exíxese a implantación na mesma do que o propio Código Penal denomina (artigo 31 bis 2.1º CP) dun “modelo de organización e xestión que inclúa medidas de vixilancia e control idóneas para previr delitos”; e que en termos coloquiais coñécese como “programa de cumprimento normativo ou *compliance*”.

No eido da xestión pública, aínda que esta sexa prestada por medio dun ente mercantil, tan importante como a exoneración da responsabilidade penal da propia sociedade ou nalgún caso dos membros do órgano de goberno, é a xestión reputacional. Neste senso, a adopción de medidas de cumprimento normativo como as que a continuación se dirán é unha salvagarda, se quere un corta lumes na xestión da marca ante actuacións desviadas da rectitude.

No aspecto meramente punitivo, unha sociedade mercantil pública é susceptible de ser responsable penalmente, con todo, cando exerce políticas públicas ou preste servizos de

interese xeral soamente poderíanlle impor as penas fixadas nas letras a) e g) do apartado 7 do art. 33 del CP.¹⁶

Resulta, dende o noso punto de vista obvio que a decisión de xerar un marco claro de cumprimento na xestión pública, e polo que afecta agora, ao sector público municipal, a decisión é multívoca e simultánea:

- Consiste nunha decisión de ámbito organizacional.
- Nun impulso cuasi normativo ao establecer programas e marcos claros.
- E, unha decisión de xestión: determinación de procesos e de controis.

O primeiro paso que toda xestión de riscos e de transparencia no eido do sector público debe realizar é a clarificación dos entes aos que se lles aplica.

Resulta un lugar común no eido local un certo escurantismo –incluso para a propia administración matriz- o elenco de entes que integran o seu perímetro do sector público.

O marco máis fiable resulta da fiscalización das contas públicas, o feito de que a efectos da consolidación das contas, as intervencións municipais deban integrar estas nos orzamentos e nos controis financeiros é, con moito, o criterio máis concreto ao que podemos asarnos.

Dunha mera lectura apreciarase que este sector está integrado por organismos autónomos, fundacións e diferentes tipos de sociedades mercantís.

As dúas primeiras opcións quedan *stricto sensu*, fóra do ámbito xurídico aquí regulado, pero isto non empece que moitas das decisións poidan e incluso deban de ser extrapoladas e implementadas nelas.

Unha vez perfilado o sector público municipal, e con especial incidencia aos entes de orzamento estimativo e de réxime privado (entidades mercantís), trataríase de implementar todos os aspectos expostos con anterioridade na xestión da empresa pública.

Neste sentido existen experiencias no Estado que poden ser consideradas de éxito, como pode ser o pulo nesta materia que o Concello de Tarragona ten realizado.

Así, unha proposta concreta pode ser que se creara, por mandato plenario, **unha unidade de cumprimento no sector público** (UCSP) integrado por funcionarios de alta capacitación e na que debería participar necesariamente a intervención municipal.

¹⁶ «a) Multa por cuotas o proporcional.

[...]

g) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años».

Esta unidade debería encargarse de verificar e controlar como mínimo os seguintes ítems:

- A reforma, modernización e unificación dos Estatutos das empresas participadas pola administración municipal, e especial incidencia ao denominado control análogo para o caso de que estas reciban encargos da administración municipal.
- A xestión financeira cas necesarias auditorías de control, ben realizadas pola propia intervención, pero asumidas por esta e realizadas por externos.
- A asunción do código ético e de conduta da administración matriz por parte dos órganos de gobernos destes ente.
- A realización por parte de cada ente do seu propio plan de cumprimento normativo, que inclúa o seu mapa de riscos.
- No caso de entes con capacidade de xestión no eido urbanístico, a aprobación por esta do Protocolo de prohibición e seguridade en risco urbanístico e as súas normas de actuación cando a entidade actúe neste eido.
- A implementación por cada unha delas dos sistemas de seguimento e control do plan.
- A xestión da canle de denuncias no tocante ao sector público.

Esta resulta unha opción transversal e solvente que non engade custos a estrutura administrativa e que integra as funcións principais dos responsable de cumprimento.

A Circular da Fiscalía Xeral do Estado 1/2016, do 22 de xaneiro, sobre a responsabilidade penal das personas xurídicas conforme á reforma do Código penal efectuada pola Lei Orgánica 1/2015, establece que debe ser **un órgano especificamente creado** para asumir esta función, **salvo naquelas entidades que por lei** xa se atope prevista a obriga de verificar a eficacia de controis internos, en cuxo caso podería integrarse o órgano responsable de cumprimento normativo penal nestas estruturas xa creadas na empresa.

A opción proposta, ao integrar o departamento de Intervención municipal e integrando tamén aos responsables dos centros de adscrición de cada un dos entes, como mínimo cumpre sobradamente con esta función, así como pode operar de verdadeiro catalizador ético e transformador da administración.

Resulta esencial para o cumprimento da función que este órgano estea dotado da necesaria independencia funcional e coas garantías precisas.

Certamente este ítem opera como unha espoleta dunha reforma integral do sector público municipal que, polo xeral, nas entidades locais permanece inalterado dende fai anos, e exento da necesaria modernización e control de eficacia.

Resulta por tanto, imprescindible, que cada ente do sector público (as Sociedades mercantís sempre e en todo caso) teñan realizado e aprobado polo seu órgano de goberno os seguintes documentos:

- Modelo de Prevención de Delitos (MPD).
- Sistema de Control Interno de Información Financeira (SIIF).
- Programa de Cumprimento Normativo (PCN).

A tal fin o deseño destas políticas debería de realizar un cronograma plausible de actuación, traballando nos tres ámbitos de forma simultánea, isto é, ao tempo que se traballa no código ético e de conduta da administración, se avance na creación plenaria da Unidade de control do Sector Público e se exixa que os entes obxectivo aproben os citados documentos.

Todo isto sen prexuízo da necesidade de revisión das normas estatutarias de todos os entes que integran o sector público institucional para o que resulta imprescindible a unificación de todos os servizos xurídicos en forma semellante ao que tanto o Estado como a Comunidade Autónoma de Galicia realizaron por medio da prestación destes servizos polos seus servizos xurídicos a medio de convenios de autoprovisión inversa.

6. CANLES DE DENUNCIA.

A nivel conceptual, a “canle de Denuncias” é un mecanismo ou procedemento para o envío, entre outras, de denuncias, queixas ou preocupacións ao responsable dentro da organización, relativo a todo tipo de condutas que se presuman ilícitas cometidas por un empregado.

Podemos, por tanto, dicir de igual forma, que a canle de denuncias é o sistema de comunicación que busca facilitar que os traballadores poidan denunciar, internamente, as irregularidades que poidan advertir.

Perséguese, por tanto, un triplo resultado: aumentar o control interno da compañía, neste caso, administración, axudar a detectar posibles irregularidades e a reaccionar con maior rapidez ante estas.

Non hai dúbida de que este mecanismo será de vital importancia nos sistemas preventivos. Con todo a súa esixencia aínda non é obrigatoria para as administracións municipais, o que non empece para que o Concello, a medida que avanzara en todo o exposto neste documento, fora analizando -colaborativamente co Consello de Contas- a fórmula máis acaída para implementar unha canle de denuncias.

Isto é así, sobre todo, porque a Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento europeo e do Consello, do 23 de outubro de 2019, relativa á protección das persoas que informe sobre infraccións do



Dereito da Unión, establece no seu artigo 8.9, a obriga de todos os concellos con poboación superior a dez mil habitantes a ter unha canle e procedementos de denuncia interna e de seguimento.

Cómpre sinalar que o período máximo de transposición da citada directiva remata o 17 de decembro de 2021 polo que estamos ante unha data límite neste campo. A día de hoxe o Estado ten en tramitación parlamentaria a Proposición de Lei de protección integral dos alertadores e máis a Proposición de lei de medidas de loita contra a corrupción, que suponse que en boa medida trasporán esta obriga, entre outras. Debemos ter en conta o exposto no primeiro punto deste documento, posto que existe unha urxencia evidente na implementación de medidas concretas antifraude de cara a axeitada xestión de fondos europeos NextGeneration. Tales prazos perentorios compre relacionalos con esta outra data límite para ter operativa as canles de denuncia.

Esta é a nosa opinión, que se somete a calquera outra mellor fundada en Dereito.

Santiago de Compostela, na data da sinatura electrónica.

A DIRECCIÓN DA ASESORÍA XURÍDICA O SECRETARIO DA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

A VICEDIRECCIÓN DA ASESORÍA XURÍDICA

A UNIDADE LETRADA