

TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ACTIVA: COVID-19 Y ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA

*Recomendaciones para la transparencia y
prevención de la corrupción en el sector
público y privado*

Transparency International-España

MAYO 2020

Transparency International España es el capítulo español de *Transparency International*, la única organización a escala mundial que se dedica, desde 1993, al movimiento anticorrupción, a través de alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. *Transparency International España* se fundó en 2006, con la finalidad de trabajar a favor de la prevención y la reducción de la corrupción en España.

© 2020 Transparency International España. Todos los derechos reservados.

Se han tomado todas las medidas necesarias para comprobar la exactitud de la información contenida en este informe. Se considera que toda la información es correcta a 01 mayo 2020. No obstante, Transparency International España no puede garantizar la exactitud y completitud de su contenido. Tampoco puede aceptar ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias de su utilización para otros fines o en otros contextos

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA	3
II. POTENCIALES RIESGOS DE CORRUPCIÓN	4
III. RECOMENDACIONES	5
III.1. RECOMENDACIONES AL GOBIERNO E INSTITUCIONES	5
III.2. RECOMENDACIONES A LAS EMPRESAS	8
III.3. RECOMENDACIONES A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y AL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN.	10
IV. LEGISLACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS	11

I. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA

La crisis sanitaria mundial como consecuencia del COVID-19 ha dado lugar a la adopción de medidas extraordinarias por parte de los gobiernos que no solo han implicado la limitación de la libertad ambulatoria de las personas y la consiguiente paralización de las actividades, sino también la adopción de diversas medidas relativas a todos los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas y del sector privado. Conscientes de la necesidad de adopción de medidas extraordinarias y urgentes, nos preocupan todas aquellas que por su entidad generan un escenario propicio para la corrupción y malas prácticas en el marco de la contratación de material sanitario, de la distribución y fijación de precios de dicho material de primera necesidad.

Diversas noticias publicadas en las últimas semanas en los medios de comunicación apuntaban, en este contexto, la preocupación por la *suspensión del funcionamiento* de los portales de transparencia como consecuencia de las disposiciones del *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*.

No obstante, desde un punto de vista jurídico, es importante señalar que el citado Real Decreto ni anula ni suspende el funcionamiento de dichos portales; sino que son únicamente los *plazos administrativos* para resolver aquellas solicitudes administrativas que pudieran ser presentadas durante el periodo de vigencia del estado de alarma -entre ellas, las de acceso a la información-, los que han quedado suspendidos. Se trata de una medida de alcance general para todos los plazos administrativos, cuya finalidad está dirigida a la protección de todos los ciudadanos para que los plazos no resulten perjudiciales para los administrados como consecuencia del estado de alarma.

Dicha suspensión, sin embargo, no impide que los ciudadanos presenten sus solicitudes ni que las administraciones públicas puedan ir adelantando su trabajo para que, una vez agotado el plazo de suspensión, las respuestas puedan llegar lo antes posible a los ciudadanos. Como hemos podido comprobar, el acceso al *Portal de Transparencia* continúa activo y ofrece información sobre el estado de alarma en un apartado específico: "*Novedades > Estado de alarma > Medidas crisis sanitaria COVID 19*", que a su vez permite dirigirse a la página del *Punto de Acceso General* y de las *Medidas tomadas por el Ministerio de Sanidad*.

No obstante, a pesar de que se esté publicando información relevante al COVID-19, es importante señalar la importancia, especialmente en esta extraordinaria situación, de que la información pública esté disponible en tiempo real y de que esté *contrastada, jerarquizada y evaluada* para que la ciudadanía y los distintos grupos de interés puedan acceder de forma sencilla y clara a su contenido.

La confianza en una información pública veraz y en las fuentes de información permite combatir la preocupante desinformación a la que está expuesta la ciudadanía a través de

los llamados *bulos* o “*fake news*” que son difundidos por las redes sociales. En democracia, tan grave y preocupante es que las instituciones públicas no sean transparentes, como la manipulación intencional de la información provocada por falta de ética e integridad.

II. POTENCIALES RIESGOS DE CORRUPCIÓN

La crisis sanitaria global ha acentuado y propiciado un escenario idóneo también para la corrupción privada. Los gobiernos se han visto obligados a decretar la flexibilización de las normas de control en la contratación pública con los riesgos que ello conlleva, justificada sin duda por la necesidad de contratar con urgencia material sanitario. Como consecuencia de ello, se ha evidenciado la existencia de algunas conductas empresariales antiéticas; de proveedores desleales o no autorizados; de acaparamiento de mercancías críticas; de suministros defectuosos y de incremento de los precios de venta al público del material sanitario de primera necesidad, entre tantas otras.

Esta situación no solo resulta en perjuicio de los recursos del Estado y de los ciudadanos, sino que implica también conductas lesivas de la competencia empresarial leal y de una manifiesta falta de integridad en el sector privado. El estado de alarma conlleva excepciones de diversa magnitud que propician, particularmente, la corrupción y la responsabilidad de evitarla es necesariamente compartida.

Es preciso que -tanto desde el sector público, como desde el sector privado- se impulse una adecuada transparencia para ofrecer confianza a la ciudadanía y a los grupos de interés, dando así la oportunidad a la ciudadanía de valorar la rendición de cuentas durante el estado de alarma.

La apelación a poderes extraordinarios, dentro del marco constitucional, es una exigencia para dar respuesta a una crisis de dimensiones sin precedentes que afecta a la salud de los ciudadanos y altera los parámetros de la economía global. Por ello, desde *Transparency International-España* queremos hacer las siguientes recomendaciones específicas dirigidas al gobierno e instituciones, a los gobiernos de las Comunidades Autónomas, a las organizaciones de la sociedad civil, periodistas y empresas, para que de forma proactiva garanticen que la información pública que se presenta al ciudadano y a los grupos de interés sea accesible, clara, relevante, estructurada, completa, confiable y actual.

III. RECOMENDACIONES

III.1. RECOMENDACIONES AL GOBIERNO E INSTITUCIONES

1

Pestaña concreta “Estado de alarma COVID-19”

Para mayor claridad y accesibilidad de la información relativa a la situación del estado de alarma y COVID-19.

Se recomienda:

Centralizar en una misma pestaña o sección toda la información¹ de manera unificada y claramente visible en el Portal de Transparencia que podría identificarse como “Estado de alarma COVID-19”.

2

Comité de expertos

Desde el comienzo del estado de alarma se ha informado a la sociedad que el gobierno cuenta para la toma de decisiones con el asesoramiento de uno o varios comités de expertos no solo en el ámbito sanitario, sino también en los aspectos económicos y educativos.

La información sobre la composición de la comisión de expertos es información relevante, por ello,

Se recomienda:

¹ La ciudadanía cuenta con diversas páginas/links oficiales para acceder a la información de interés sobre el Estado de alarma producido por el COVID-19:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Novidades-de-transparencia/MedidasEstadoAlarma.html
https://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/Estado-de-alarma-crisis-sanitaria.html#.XqwLwG5uJyx
<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/ciudadania.htm>
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/Contratos/Contratos/ContratosUrgentes.html
<https://covid19.gob.es/>

Publicar de forma clara la composición y designación de los miembros de dichos comités, brindando, al menos, los siguientes datos:

- 1. Nombre y apellido de la persona experta miembro del Comité.*
- 2. Cualificación a través de la publicación de los respectivos CV y/o trayectoria profesional.*
- 3. Tipo de contratación o especificar si es una contribución pro bono de la persona experta.*
- 4. Agenda de las reuniones mantenidas con los siguientes datos: día, fecha, duración de la reunión y participantes de la reunión.*

3

Datos y metodología²

La diversidad de la metodología utilizada para la obtención de los diferentes datos relevantes, exige detallar de manera clara y específica la metodología que se está utilizando para el análisis de los datos vinculados al COVID-19 en España.

Se recomienda:

- 1. Especificar la capacidad de testeo que tiene actualmente el Estado, así como también las Comunidades Autónomas para contextualizar adecuadamente los datos en relación con la población.*
- 2. Explicar y detallar de manera más exhaustiva los datos y el avance del COVID-19 pues constituye información relevante y de interés para toda la sociedad. Contar con una fuente fiable y oficial que explique cómo se llega a los resultados comunicados a la población ayudara a combatir y aclarar los diferentes resultados que circulan en los medios.*

4

² Durante el estado de alarma, el Ministerio de Sanidad pública a diario los datos del avance del COVID-19 en el territorio español mediante esta clasificación: **Casos confirmados en España/ Casos en las últimas 24 horas/ Recuperados/ Fallecidos**. Sin embargo, no se especifica cuál es la fuente y la forma de obtención de los datos, ni la metodología utilizada para su análisis y procesamiento.

Se ha informado que la metodología utilizada ha ido cambiando y ello genera una cierta variación en los datos. **La trazabilidad del método utilizado resulta indispensable y una exigencia básica para otorgar la necesaria confianza de la sociedad en su conjunto**. Su importancia también afecta a los datos que se trasladan a la UE y a los organismos internacionales, como se ha puesto de manifiesto con las estadísticas recientes ofrecidas por la OCDE.

Contratación pública³

Centralizar toda información relacionada con transacciones económicas dirigidas a combatir la pandemia.

Se recomienda:

Profundizar el detalle de la información de la contratación pública, específicamente, con respecto a los siguientes requisitos:

1. *Información del contratista. Solo se indica quién es el adjudicatario.*
2. *Motivación de la adjudicación: Especificar y justificar su utilidad y necesidad destinada a la protección de personas. En varios contratos, la motivación es muy vaga.*
3. *Justificación de la contratación: en varios contratos publicados, la justificación es simplemente el COVID-19. Sin embargo, debería detallarse con mayor claridad.*
4. *Justificación de la modalidad de contratación.*
5. *Detallar el precio unitario y total de los bienes o servicios contratados.*

En este sentido, es importante también garantizar:

1. *El cumplimiento efectivo de la obligación de la publicación y la formalización de los contratos en los términos de los artículos 154 LCSP⁴ y 150 de la Directiva 2014/24.*
2. *La simplificación de acceso a los diferentes portales, plataformas y perfiles del contratante relativos a la información del COVID-19. En este sentido, es importante*

³ El estado de alarma trae aparejado un régimen excepcional en la contratación pública, derivada de la declaración del estado de alarma establecido en el Real Decreto 463/2020 y complementada por el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

Esta norma hace hincapié en la aplicación del artículo 120 (Tramitación de emergencia) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, aplicable a todos los contratos que haya que celebrarse por las entidades del sector público para atender a las necesidades derivadas de la protección de personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19. El Real Decreto-ley puede suponer un incremento en los casos de aplicación del artículo 120 de la Ley 9/2017. Esta modalidad permite que los contratos públicos sean más flexibles y menos burocráticos con el afán de dar respuesta inmediata a la emergencia sanitaria del COVID-19. Es decir, se exceptúan de requisitos formales como son la tramitación de un expediente y se otorga mayor flexibilidad para realizar una contratación verbal o adquirir productos en el mercado extranjero.

Recientemente, se ha publicado una nota informativa respecto a la contratación pública excepcional ante el estado de alarma que recoge la normativa correspondiente y su alcance. El gobierno ha dado respuesta a los reiterados pedidos de diferentes grupos de interés como periodistas, organizaciones y la ciudadanía en general sobre la publicación de los contratos públicos celebrados en el Estado en la sección de *Contratos Urgencia/Emergencia* (https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/Contratos/Contratos/ContratosUrgentes.html) del portal de transparencia, aunque en dicha sección no se encuentran todos los contratos celebrados a través del tipo de tramitación urgencia o emergencia más allá del Estado de alarma.

⁴ La formalización de los contratos deberá publicarse, junto con el correspondiente contrato, en un plazo no superior a quince días tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil de contratante del órgano de contratación. Cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada, el anuncio de formalización deberá publicarse, además, en el «Diario Oficial de la Unión Europea».

la creación, cuando sea posible, de pestañas específicas (dentro del portal sugerido “Estado de alarma COVID-19”) desde las que se pueda acceder de forma sencilla a todos los contratos que, como consecuencia de la crisis, se han celebrado por trámite emergencia, con procedimiento negociado u otros procedimientos extraordinarios, con códigos detallados que permitan filtrarlos. Esto permitiría un mayor control por parte de la ciudadanía y facilitaría, a su vez, el tratamiento masivo de datos en un formato reutilizable para su estudio.

3. El cumplimiento de las exigencias del artículo 8⁵ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con una sección de transparencia especial dedicada al COVID-19.
4. El fomento de Pactos de integridad⁶ en contratos de gran impacto que ejerzan como contrapeso ante la ausencia de concurrencia y dotar de confiabilidad a las decisiones contractuales.

Todas estas recomendaciones son extensivas a los gobiernos autonómicos y locales.

III.2. RECOMENDACIONES A LAS EMPRESAS

1

Cumplimiento pleno de las obligaciones de transparencia

Garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, todas aquellas empresas que son sujetos obligados.

Se recomienda:

1. El cumplimiento efectivo de lo dispuesto en el artículo 8.1 a);

⁵ 1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público. Etc...

⁶ <http://integridad.org.es/pactos-de-integridad/>

2. *Igualmente, cumplimiento de las exigencias establecidas en el artículo 63⁷ de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.*

2

Fortalecimiento de los programas de cumplimiento y un reporting adecuado

Velar por una adecuada organización y gestión de las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir la comisión de ilícitos o para reducir significativamente el riesgo de comisión, así como reforzar, si fuera necesario, todos los elementos básicos de los programas de cumplimiento necesarios para afrontar aquellos retos y riesgos que se presenten durante el estado de alarma.

Se recomienda:

1. *Revisar las normas de prevención de la corrupción en los programas de cumplimiento normativo.*
2. *Revisar y reajustar la matriz de riesgos, robusteciendo los controles de aquellas áreas que presenten con alto grado de impacto y probabilidad.*

⁷ En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información:

- a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.
- b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido. c) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.
- d) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.
- e) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.

Igualmente serán objeto de publicación en el perfil de contratante la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.

3. *Realizar un reporting adecuado, pues sólo así se puede alcanzar “una comunicación eficaz, veraz, pertinente y útil hacia todos sus grupos de interés y generando, como consecuencia, una confianza recíproca”⁸.*

3

Fortalecimiento de las medidas de diligencia debida en la cadena de suministro

Las garantías de control de calidad del material sanitario, es tan importante como el debido control de garantías en el suministro.

Se recomienda:

1. *Reforzar el control de calidad.*
2. *Reforzar las medidas de diligencia debida y estándares de cumplimiento de la cadena de suministro, generando confianza con los grupos de interés, los ciudadanos y las administraciones públicas.*

III.3. RECOMENDACIONES A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y AL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN.

1

Garantizar informar contrastada

En momentos de crisis resulta particularmente el ejercicio profesional de un periodismo responsable que persiga la objetividad, la verdad y distinga con claridad entre información y opinión, contrastando todos los datos y cumpliendo rigurosamente el Código Deontológico del Periodista y los Principios de Perugia.

2

⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2017). Guía práctica de autodiagnóstico y *reporting* en cumplimiento normativo, buen gobierno corporativo y prevención de la corrupción. Madrid. p. 17. Disponible en: <http://integridad.org.es/wp-content/uploads/2017/07/TI-Guia-Pract-Autodiagnostico-DIGITAL-1.pdf>

Acción Colectiva

En momentos tan extraordinarios como los que se están viviendo, las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción de la transparencia, la integridad, el buen gobierno y la prevención de la corrupción, debemos aprovechar las sinergias para un trabajar conjunto y coordinado para lograr un mayor impacto de todas las acciones y demandas hacia una adecuada rendición de cuentas y garantía de una transparencia efectiva.

El estado de alarma requiere del engranaje de los sectores público, privado y de la sociedad civil, que debe funcionar bajo un marco de acción colectiva ético y responsable y sobre los cimientos de la responsabilidad, la transparencia y las buenas prácticas.

IV. LEGISLACIÓN Y ENLACES DE INTERÉS

[Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#)

[Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.](#)

[Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.](#)

[Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)

[Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19.](#)

[Nota informativa de emergencia COVID-19, Ministerio de Hacienda.](#)

[Nota en relación con el funcionamiento del portal de la transparencia durante el estado de alarma \(17 de abril de 2020\). Ministerio de política territorial y función pública.](#)

[Public procurement international: Resources on COVID-19 and Public Procurement](#)

Transparency International España

**Calle Fortuny, 53
28010, Madrid
Telf: +34 917004106**

transparency.spain@transparencia.org.es

<https://transparencia.org.es>

<https://medium.com/integridad-y-transparencia>