



PACTOS DE INTEGRIDAD: HACIA UNA ADOPCIÓN ESTRATÉGICA E, IMPLEMENTACIÓN EFFECTIVA EN ESPAÑA

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.

Asociación: Transparency International España

CIF: G84845361

C/ Fortuny 53, 28010, Madrid, España

917004106

www.transparencia.org.es

Esta publicación fue posible como parte de un proyecto financiado por la **Iniciativa de Integridad de Siemens**. Siemens Integrity Initiative – Integrity Pacts

Revisión y coordinación: David Martínez García, Ailén Rubio Arrieta y Camila Cella

Diseño y maquetación: Andrea Rivera

Autoras: Carmen De Guerrero Manso y Andrea García Ruiz (Parte 1 – La contratación pública en España y Parte 3 - Adopción Estratégica e Implementación Efectiva de Pactos de Integridad en España); y Camila Cella y Mónica Roa (Parte 2 - Hacia un Enfoque de Acción Colectiva para la Contratación Sostenible en España).

Agradecimientos: Daiana Bouzo, Tamara Belén Moya Silva, Jossely Denisse Minaya Bustinza y Fernando Mendoza Montiel (Programa de Prácticas de Transparency International España).

Se ha hecho todo lo posible por verificar la exactitud de la información contenida en este informe. Se consideraba que toda la información era correcta hasta **febrero 2025**. No obstante, Transparency International España no aceptará ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias que genere el uso del informe para otros fines o en otros contextos.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen	02
Abstract	02
Introducción	03
Parte 1 - La Contratación Pública en España	05
1.1 Marco Jurídico de la Contratación Pública en España	05
1.2 Marco Institucional	07
1.3 Principales Desafíos de la Integridad y Transparencia en la Contratación Pública en España	10
Parte 2 - Hacia un Enfoque de Acción Colectiva para la Contratación Sostenible en España	15
Parte 3 - Adopción Estratégica e Implementación Efectiva de Pactos de Integridad en España	20
3.1 Experiencias, Resultados y Lecciones Aprendidas	20
3.2 Adopción Estratégica e Implementación Efectiva del Nuevo Estándar de Pactos de Integridad en España	25
3.3 Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje	34
3.4 Principales Beneficios del New Integrity Pact Blueprint para la Integridad y Transparencia en España	36
Parte 4 - Recomendaciones y Mejores Prácticas	44
Lista de Abreviaturas	51
Bibliografía	54
Notas de Pie	61



RESUMEN

Palabras clave: contratación pública, integridad, transparencia, sostenibilidad, riesgos de corrupción, enfoque de colaboración, acción colectiva, pactos de integridad.

El informe *Pactos de Integridad: Hacia una adopción estratégica e implementación efectiva en España* examina el marco jurídico-institucional y los principales desafíos en materia de integridad, transparencia y prevención de la corrupción en la contratación pública en España. Propone un enfoque de acción colectiva basado en experiencias previas y lecciones aprendidas, destacando los beneficios de los Pactos de Integridad para una contratación sostenible. Brinda unas pautas orientativas para actores clave, incluyendo órganos de contratación, autoridades, empresas, organismos internacionales, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y academia, con el objetivo de facilitar la promoción, financiación y monitoreo de estos pactos. Asimismo, presenta recomendaciones específicas para su integración en el sistema de contratación pública español, considerando los desafíos y oportunidades identificados, con especial referencia al [Transparency International's global Integrity Pact blueprint \(en adelante, new Integrity Pact blueprint\)](#).

ABSTRACT

Keywords: public procurement, integrity, transparency, sustainability, corruption risks, collaborative approach, collective action, integrity pacts.

The report *Integrity Pacts: Towards a Strategic Adoption and Effective Implementation in Spain* examines the legal-institutional framework and the main challenges in terms of integrity, transparency, and corruption prevention in public procurement in Spain. It proposes a collective action approach based on previous experiences and lessons learned, highlighting the benefits of Integrity Pacts for sustainable procurement. It provides guiding guidelines for key stakeholders, including contracting authorities, public institutions, companies, international organizations, foundations, civil society organizations and academia with the aim of facilitating the promotion, financing, and monitoring of these pacts. Likewise, it presents specific recommendations for their integration into the Spanish public procurement system, considering the identified challenges and opportunities, with special reference to the [Transparency International's global Integrity Pact blueprint \(moving forward, new Integrity Pact blueprint\)](#).



INTRODUCCIÓN

El presente informe, parte de la identificación de los principales desafíos aún pendientes en el ámbito de la contratación pública en España en relación con riesgos de fraude, corrupción, falta de buena gobernanza, transparencia e integridad en el uso de recursos públicos que pueden surgir en el marco estos procesos¹. A continuación, se realiza un análisis de una herramienta impulsada por Transparencia Internacional (TI) para prevenir la corrupción, promover la transparencia, integridad y la eficiencia en el uso de recursos públicos: los Pactos de Integridad (PI).

Por medio de la adopción estratégica e implementación efectiva de los Pactos de Integridad en España, se analizan los beneficios y desafíos que puede tener para promover contrataciones públicas más transparentes e íntegras, que se enmarquen y estructuren bajo un enfoque de acción colectiva de promoción de la transparencia y la integridad por parte de las administraciones públicas, las empresas y la sociedad civil.

Con el fin de lograr un análisis sobre la adopción integral de los PI en España, el informe se divide en cuatro (4) apartados:

Se analiza, en **primer lugar**, la contratación pública en España teniendo en consideración su complejo marco jurídico e institucional y con énfasis en las recomendaciones del *Transparency International's global / new Integrity Pact blueprint* (en adelante, *new Integrity Pact blueprint*)² que señala, entre otras cuestiones, la necesidad de contar con un marco institucional sólido que respalde la implementación de los PI, a través de compromisos políticos y la colaboración entre los distintos actores involucrados: sector público, privado y la sociedad civil. A continuación, se analizan los principales desafíos y riesgos en materia de fraude y corrupción que pueden producirse en estos procesos, considerando que la contratación pública, por su gran impacto económico y social, se convierte en un terreno fértil para la corrupción y otras prácticas ilícitas.

En **segundo lugar**, partiendo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el impulso de la Agenda 2030 y otros compromisos internacionales, se expondrán las oportunidades encontradas en el marco de la contratación pública sostenible en España y se plantea de qué manera medidas concretas de acción colectiva -como los Pactos de Integridad- pueden constituirse como una herramienta eficaz para la prevención de la corrupción y la garantía de la transparencia, integridad y rendición de cuentas en dichos procesos de contratación. Así, se resalta el papel fundamental de la sociedad civil, enfatizando la importancia de su participación activa y el seguimiento de los procesos de toma de decisiones vinculadas a recursos públicos, siendo un actor clave para afrontar los desafíos de la contratación pública y garantizar que cada fase del proceso se lleve a cabo de manera eficiente, transparente e íntegra.

La **tercera parte** examina, en particular, los aspectos clave para la adopción estratégica y la implementación efectiva de los Pactos de Integridad en España. El propósito es ofrecer pautas claras y orientativas para los diversos actores involucrados y las partes interesadas, incluidos los órganos de contratación, autoridades, empresas, donantes y organizaciones de la sociedad civil. Estas directrices buscan facilitar la financiación, promoción y monitoreo de los Pactos de Integridad desde un enfoque de acción colectiva, consolidándolos como una herramienta clave para fortalecer la transparencia, la integridad y el buen gobierno en la contratación pública en España. Con este objetivo, se analiza la experiencia en España sobre los cuatro PI que han sido implementados en el Ayuntamiento de Madrid (5 de abril de 2017), Generalitat Valenciana (3 de enero de 2018), y, dos PI en Junta de Castilla-La Mancha (11 de abril de 2018), junto con la necesidad de un sistema fiable de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL, por sus siglas en inglés: *Monitoring, Evaluation, Learning*) para cada tipo de proyecto. En suma, se hace una evaluación de la importancia del tratamiento de datos personales en los pactos de integridad y su correspondiente protección.

Finalmente, en el **cuarto apartado**, se encuentra una recopilación de las principales recomendaciones de aspectos claves y mejores prácticas en el marco del *new Integrity Pact blueprint*, con el objeto de orientar la implementación del PI en España enmarcadas en tres categorías: inclusión de los PI dentro del ordenamiento jurídico español, adopción e implementación de los PI en España y los PI en el proceso de la contratación pública.

De acuerdo con lo expuesto, se pretende proporcionar un análisis detallado para la adopción estratégica y la implementación efectiva de PI en cada fase del proceso de contratación pública en España, en base al *new Integrity Pact blueprint*. Desde su formulación inicial hasta la planificación detallada de actividades, la evaluación de riesgos, el análisis de la herramienta y la comunicación, este documento aborda cada etapa clave de los Pactos de Integridad. Además, se pone énfasis en su escalabilidad y sostenibilidad más allá de proyectos individuales, considerando desde el principio la oportunidad y conveniencia de integrarlos en el marco normativo, político e institucional español. También se explora la posibilidad de crear comités multisectoriales para garantizar una aplicación estratégica y efectiva.



Concepto de Pacto de Integridad - traducción del gráfico de TI-S (Global Integrity Pact Blueprint 2024)

PARTE 1 - LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

1.1 MARCO JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

El marco jurídico de la contratación pública en España se distingue por su amplitud y complejidad, resultado de varios factores clave que están interrelacionados. Por un lado, como se ha señalado desde Transparencia Internacional España (en adelante, TI-E) dada la distribución territorial y competencial en España, existe un complejo sistema de contratación pública³. Por otro lado, las reglas de la contratación pública se estructuran de forma jerárquica o en cascada: primero, los principios de los tratados de la Unión Europea y las Directivas sobre contratación pública; segundo, la legislación estatal aplicable, con la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), complementada en ocasiones con normativa autonómica de desarrollo; y, finalmente, los reglamentos sobre contratación pública tanto estatales como autonómicos.

En este marco, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas, tal como dispone el artículo 149.1. numeral 18^o de la Constitución Española. Sobre esta base, las Comunidades Autónomas tienen la facultad de aprobar normas de desarrollo dentro de los límites establecidos por dicha legislación básica. La legislación de contratos públicos en España encuentra primordialmente su fundamento en la Unión Europea (UE), aunque, como se reconoce en la exposición de motivos de la LCSP, tiene un marcado carácter nacional. Esta norma, que transpone las Directivas europeas en materia de contratación⁵, tiene como objeto regular la contratación del sector público garantizando que se ajuste, entre otros, a los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia; y de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria, control del gasto y el principio de integridad. Así, se observa a continuación, algunos de los ejes fundamentales que ilustran el espíritu de la LCSP:

1

Mejorar la eficiencia, la transparencia y la integridad: busca optimizar el uso de los recursos públicos mediante la contratación estratégica. Además, refuerza la transparencia mediante la publicidad de los procedimientos, el acceso a la información y el uso de herramientas digitales que aseguran la trazabilidad y el control ciudadano.

2

La contratación pública como herramienta estratégica y proactiva: detrás de esta nueva visión subyace la necesidad de incorporar de manera transversal y preceptiva criterios sociales, medioambientales y/o innovadores siempre que guarden relación con el objeto del contrato.

3

Simplificación de trámites, reducción de la burocracia y fomento de la participación de las PYMES: la simplificación de los procedimientos busca facilitar la participación en las licitaciones y, por ende, promover una competencia efectiva, además de suponer un beneficio a los órganos de contratación.

4

Nueva clasificación de las categorías típicas de contratos: las categorías de contratos han sido revisadas, resultando en contratos de obras, servicios y suministro, así como concesión de obras y servicios.

5

Revisión de los procedimientos de contratación: introduciéndose un régimen de mayor transparencia que incluye la exigencia de justificación y motivación de la necesidad y procedimiento seleccionado.

6

Ampliación del ámbito de aplicación del recurso especial en materia de contratación: se extiende el acceso a este recurso para garantizar mayor control en los procesos de contratación pública. Como es sabido, la utilización del recurso especial en materia de contratación (artículos 44-60 LCSP) supone una gran ayuda, puesto que se trata de tribunales especializados en materia de contratación pública y los plazos de resolución de los recursos son inferiores a los ordinarios.

7

Junto a lo anterior, la LCSP incluye en su artículo 115 las consultas preliminares del mercado: Se trata de una herramienta opcional la cual permite, en un marco de integridad y transparencia, interactuar a los órganos de contratación y los operadores económicos.

En línea con lo anterior es importante destacar la Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP)⁶ 2023-2026, aprobado por la OIReScon (art. 332.7 LCSP) y diseñado en coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales que pone un énfasis significativo en los objetivos y actuaciones orientados a combatir la corrupción y prevenir irregularidades en la contratación pública.

Por su parte, la LCSP refuerza los principios de integridad y transparencia como pilares fundamentales de la contratación pública dotándoles de plenos efectos jurídicos (art. 1 LCSP). Este marco jurídico es plenamente compatible con herramientas como los Pactos de Integridad (PI). Los Pactos de Integridad son un instrumento originalmente ideado por Transparencia internacional (TI) en 1995 y concebido como un mecanismo de acción colectiva diseñados para hacer cumplir la ley en los procedimientos de contratación pública y hacer frente a los riesgos de fraude y corrupción. Aunque

los PI no están explícitamente contemplados en la LCSP, la norma incluye disposiciones que promueven su utilización. Por ejemplo, el artículo 64 de la LCSP exige la adopción de medidas específicas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, así como prevenir, detectar y solucionar los conflictos de interés con el fin de garantizar la transparencia e igualdad de trato. Asimismo, la dinámica de diseño y aplicación de esta herramienta la hace especialmente útil para lograr muchos de los objetivos de la LCSP mencionados anteriormente.

Una de las posibles formas de incluir los Pactos de Integridad en los contratos públicos es mediante su incorporación como condición especial de ejecución (artículo 202 LCSP). Si se opta por esta vía hay que tener en cuenta dos aspectos esenciales. Por un lado, la limitación temporal de esta opción puesto que no podría aplicarse a las fases previas del contrato y, especialmente, a la fase de preparación de la licitación. Por otro lado, la importancia de definir la forma de cumplimiento de esta condición especial de ejecución, estableciendo quién asumiría el coste adicional y cómo se articularía.

En España, el actual marco normativo **permite plantear la implementación de los PI como un mecanismo viable para garantizar la integridad en la contratación pública**. En el ámbito autonómico, también permite plantear su inclusión. Como ejemplos, cabe mencionar el artículo 106 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, como el artículo 25 de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de la misma comunidad autónoma, que han previsto específicamente que los órganos de contratación puedan establecer la obligación de incluir “protocolos de legalidad” con posible exclusión de los participantes en caso de su no suscripción. En estos supuestos, la implementación de un Pacto de Integridad podría cumplir la función de los “Protocolos de legalidad” y por lo tanto ser una herramienta adecuada para el cumplimiento de la ley. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de estas normas, es preciso apuntar que no hay constancia que se hayan implementado “protocolos de legalidad” en Aragón.

1.2 MARCO INSTITUCIONAL

El *new Integrity Pact blueprint* desarrollado por TI, enfatiza la necesidad de contar con un marco institucional sólido que respalde la implementación de los PI a través del compromiso político y la colaboración entre los distintos actores del sector público, privado y la sociedad civil. En el contexto español, son varios los organismos públicos que presentan un rol relevante en materia de Pactos de Integridad y, en especial, en lo referente a su implementación.

Se destacan los siguientes actores que desempeñan un rol de mayor importancia relacionado con la implementación de los PI en España:

- **Autoridad contratante u órgano de contratación:** Toda vez que será quien llevará a cabo de forma inmediata todo el proceso de contratación pública, desde la elección del objeto a contratar hasta los criterios de adjudicación aplicables, así como otros aspectos como los criterios de

adjudicación aplicables, así como otros aspectos como los criterios de selección o los indicadores de cumplimiento de los contratos.

- **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon):** Este órgano colegiado tiene por finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación, promover la concurrencia y combatir ilegalidades en relación con la contratación pública (art. 332.1 LCSP). Entre sus funciones específicas se encuentran (art. 332.6 LCSP): coordinar la supervisión en materia de contratación de los poderes adjudicadores del conjunto del sector público; velar por la correcta aplicación y cumplimiento de la legislación de contratos públicos a los efectos de detectar incumplimientos específicos o problemas sistémicos y del respeto de los principios de publicidad y concurrencia y las prerrogativas de la Administración en la contratación; promover la concurrencia en la contratación pública y el seguimiento de las buenas prácticas; verificar la aplicación de las obligaciones y buenas prácticas de transparencia, en particular las relativas a los conflictos de interés, y detectar las irregularidades que se produzcan en materia de contratación.

Asimismo, la OIReScon es la encargada de aprobar la Estrategia Nacional de Contratación Pública, un documento de carácter vinculante que establece directrices con un horizonte temporal de cuatro años y que puede tener una clara incidencia en la efectiva implementación de los PI.

- **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:** Organismo independiente cuya finalidad es promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno (art. 34 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Cabe mencionar que algunas CCAA cuentan, a su vez, con sus respectivos consejos de transparencia y buen gobierno autonómicos⁷.
- **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC):** Organismo independiente cuyo objetivo es promover y defender la competencia en todos los mercados, para mayor beneficio de los consumidores y las empresas. Además, supervisa ciertos sectores regulados: energía, telecomunicaciones, comunicación audiovisual, transporte y postal.
- **Tribunal de Cuentas:** Desarrolla dos funciones esenciales, la fiscalización externa de la actividad económico-financiera del sector público, y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Entre esta actividad económico-financiera del sector público está la actividad contractual. Junto al Tribunal de Cuentas existen diversos órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, dedicados al control externo de las cuentas y de la gestión económico-financiera de las instituciones y entidades del Sector público autonómico y local.
- **Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA):** Puede ser considerado relevante en la

promoción de los PI. Está integrado en la Intervención General de la Administración General del Estado (IGAE), y su función principal es coordinar las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude y dar cumplimiento al artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al artículo 12 bis del Reglamento (UE, Euratom) nº 883/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Además, le corresponden las funciones establecidas en la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, entre las cuales se encuentran dirigir la creación y puesta en marcha de las estrategias nacionales y promover los cambios legislativos y administrativos necesarios para proteger los intereses financieros de la Unión Europea, identificar las posibles deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de los fondos de la UE, o promover la formación para la prevención y lucha contra el fraude, entre otros. Por consiguiente, constituye un actor relevante en el contexto de los PI cuando estos pudieran aplicarse a proyectos financiados por la UE⁸. Su capacidad para recopilar y analizar información podría ser un recurso valioso en la fase inicial de los PI, ayudando a identificar proyectos con mayor exposición a riesgos.

- **Agencias autonómicas antifraude y anticorrupción:** En la actualidad, en España se cuenta con cuatro agencias autonómicas en funcionamiento: la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF), la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC), la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAAF) y la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra, y dos autoridades independientes en virtud de la Ley 2/2023, la Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León y la Autoridad Gallega de Protección de la persona informante⁹. Y dos oficinas municipales, en Barcelona y Madrid¹⁰. No existe un modelo único de agencia regional anticorrupción en España; pues es competencia autonómica su diseño y organización, por lo que sus características orgánicas y funcionales son diferentes¹¹. En lo que respecta a los Pactos de Integridad, estas agencias podrían desempeñar un papel clave para asegurar su implementación y garantizar su éxito, fundamentalmente debido a su independencia y profesionalización en la materia. Algunas de las funciones específicas que podrían asumir incluyen la financiación de los PI, la monitorización del procedimiento de contratación en todas sus fases, la promoción en el uso de los PI y, en general, una mayor colaboración con la sociedad civil¹².

Como se ha visto, son muchos y diversos los órganos y organismos que pueden estar vinculados con el diseño e implementación de un PI. En todo caso resulta esencial destacar 3 aspectos claves para lograr una implementación integral de los PI:

1.Promoción: Los órganos y organismos mencionados pueden desempeñar un relevante papel en la promoción de los PI, sensibilizando sobre su importancia, promoviendo su implementación y evaluando su impacto. Por ejemplo, la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF) presenta entre sus funciones el asesoramiento para la creación de marcos de integridad pública, y ha elaborado un Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en el ámbito de la contratación pública, donde se erigen los Pactos de Integridad como mecanismo de prevención general¹³.

2. Financiación de los PI: El *New Integrity Pact blueprint* de TI resalta la importancia de que los PI cuenten con fuentes de financiación que eliminen cualquier posible conflicto de interés o influencia indebida en el proceso de monitorización e implementación de los PI¹⁴. Por este motivo, el recurso a fuentes externas, como pueden ser las entidades anticorrupción o en organizaciones de la sociedad civil, por citar algunos ejemplos, podría dotar de mayor legitimidad a todo el proceso. En todo caso, sería también positivo que la financiación de este tipo de herramientas orientadas a fomentar la integridad en los procesos de contratación la llevaran a cabo los órganos de contratación, ya sea vía contrato público, convenio o mediante otras fórmulas jurídicas.

3. Monitorización de los procedimientos de contratación: La monitorización de los PI deberá llevarse a cabo por sujetos imparciales con experiencia en la materia controvertida y que gocen de reconocido prestigio e integridad. Con carácter general serán personas u organizaciones de la sociedad civil o academia. En todo caso, no se excluye la posibilidad de que formen parte de los órganos y organismos previamente mencionados, pues su labor se alinea con los objetivos de los PI o puedan actuar también como colaboradores de la sociedad civil para el seguimiento y supervisión de los PI.

1.3 PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Como es bien sabido, la contratación pública, por su gran impacto económico y social, se convierte en un terreno fértil para la corrupción y las prácticas ilícitas. A nivel global, Transparencia Internacional (2015)¹⁵ ha señalado que, “la corrupción en la contratación pública es reconocida actualmente como el factor principal de desperdicio e ineficiencia en el manejo de recursos en la región. Se estima que, en promedio, el 10% del gasto en contrataciones públicas se desperdician en corrupción y soborno. Frente a esta problemática, el combate de la corrupción en la contratación pública se vuelve una condición básica para propiciar la adecuada satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como promover la ética pública y la responsabilidad empresarial”. Este fenómeno no sólo afecta al erario público, con elevados costes adicionales, sino también a la erosión de la confianza ciudadana (Medina Arnáiz, 2016)¹⁶.

Cabe tener presente que la contratación pública representa aproximadamente un tercio del gasto público global, alcanzando unos 10 billones de dólares anuales, según la OCDE¹⁷. En la UE, más de 250.000 autoridades y organismos públicos destinan alrededor de 2 billones de euros (13,7 % del PIB) a la adquisición de bienes y servicios. Dada su magnitud, complejidad y discrecionalidad, la contratación pública enfrenta elevados riesgos de corrupción.

Por su parte, la UE revela que la ciudadanía europea sigue siendo escéptica sobre los esfuerzos de los gobiernos nacionales para combatir la corrupción. En el último Eurobarómetro 2024, el 68 % de la ciudadanía considera que la corrupción está muy extendida en sus Estados miembros, siendo en España un 90% de la ciudadanía¹⁸. En igual línea, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC)

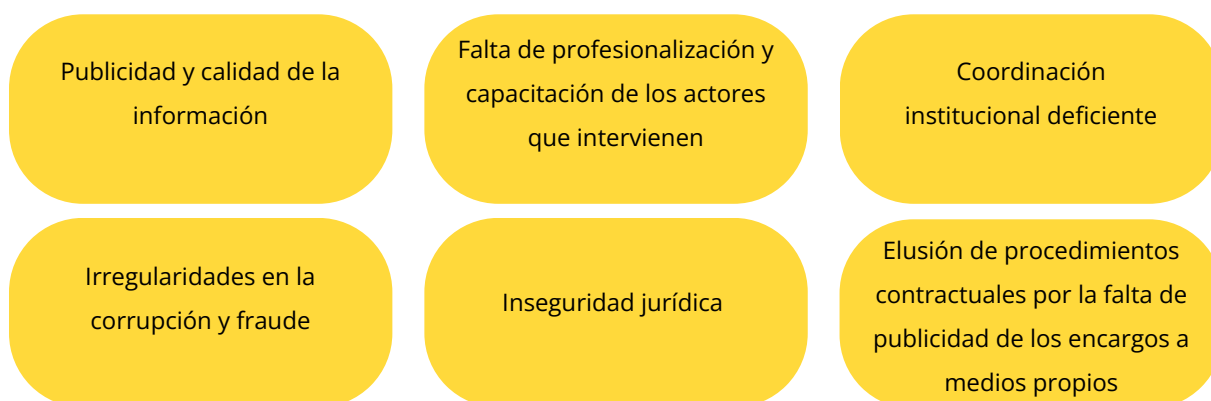
elaborado por TI, la posición de España en el IPC 2023¹⁹ fue de 60 sobre 100, situándose en la posición 36 a nivel global; mientras que el IPC 2024²⁰ fue de 56 sobre 100, y una posición 46 a nivel global, lo que deja en evidencia que España baja cuatro puntos y diez posiciones, aumentando la percepción de corrupción en el sector público.

Frente a este escenario es fundamental fortalecer los principios de integridad y transparencia en la contratación pública que se configuran como herramientas esenciales para lograr una gestión íntegra y profesionalizada de los recursos públicos (Gimeno Feliu, 2024)²¹.

La **integridad**, reconocida en el artículo primero de la LCSP como principio con plenos efectos jurídicos, enfrenta desafíos en su aplicación práctica. Aunque el artículo 64 de la LCSP aborda la prevención y detección de conflictos de intereses e impone el deber de los órganos de contratación de adoptar medidas contra el fraude y la corrupción, la ley no define explícitamente el alcance de la integridad ni las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. La **transparencia**, por su parte, promueve la integridad y se articula a través de diversos mecanismos, considerándose el corolario del principio de igualdad de trato (Cerrillo i Martínez, 2018)²². Sin embargo, el panorama actual presenta múltiples desafíos, como la falta de profesionalización y cultura de integridad, el abuso de procedimientos de adjudicación extraordinarios, o el uso insuficiente e ineficiente de las nuevas tecnologías²³.

En un reciente Mapa de riesgos de la contratación pública en España publicado por la OIReScon²⁴, se reconoce la evidencia de **riesgos en materia de integridad y transparencia**, al mencionar, por ejemplo que: “La presunción de existencia de irregularidades en la adjudicación del contrato se encuentra entre las causas predominantes de denuncia ante las Agencias y Oficinas Antifraude y otras entidades con competencia en antifraude y corrupción 36 en materia de contratación pública, ocupando el primer puesto en los años 2021, 2022, 2023 y 2024”.

Por otra parte, la OIReScon identifica una serie de **retos transversales** que debe afrontar la contratación pública española, riesgos que evitan que se hable de una contratación pública sostenible. Entre estos riesgos se destacan:



Cuadro elaborado por TI-E en base al Mapa de Riesgos de la Contratación Pública en España publicado por la OIReScon

A continuación, se abordan algunos de los **principales retos que presentan la integridad y la transparencia en la contratación pública en España**, organizados en cinco bloques temáticos:

1. Atención a la fase previa y a la ejecución contractual

Aunque aparentemente puedan parecer aspectos distintos, la atención a la fase previa (destinada, en esencia, a la preparación del contrato: detección de la necesidad, elección del procedimiento de adjudicación adecuado, elaboración de los pliegos previa elección de criterios de selección y adjudicación así como de las condiciones especiales de ejecución) y a la ejecución contractual presentan una incuestionable relevancia dentro del ciclo contractual, pues son en esas fases donde respectivamente se definen las necesidades, se diseña la forma de lograr los objetivos y se logra satisfacer el correcto cumplimiento del contrato. Sin embargo, la tradicional atención prestada por la Unión Europea (UE) a las fases de licitación y adjudicación de los contratos ha tendido como consecuencia una menor vigilancia de estas decisivas fases.

Por un lado, esta falta de atención en la **fase previa** puede derivar en una detección inadecuada o definición errónea de las necesidades que se pretenden satisfacer, o una priorización no adecuada de las necesidades. Este proceso es crítico, pues puede originar numerosos riesgos, entre estos se destacan los señalados por TI-E²⁵, tales como la orientación del órgano de contratación hacia concretos operadores económicos y la búsqueda de satisfacer otro tipo de las necesidades.

Por otro lado, como menciona OIReScon en su último informe, la **fase de ejecución** de los contratos es aquella en la que debe verificarse el correcto cumplimiento del objeto prestacional contratado. El débil seguimiento en la fase de ejecución facilita que se produzcan variaciones entre lo previsto y lo realmente ejecutado (calidad inferior a la estipulada, retrasos, sobrecostes, entre otros). Además, esta última etapa se caracteriza por ser la que menos exigencias de publicidad tiene según la LCSP y donde la información publicada es más limitada²⁶.

2. Elección del procedimiento y de los criterios de selección y adjudicación del contrato

La **elección del procedimiento de adjudicación** (artículo 131 LCSP y concordantes) tiene un gran impacto sobre el proceso contractual. Escoger el correcto procedimiento permite optimizar los recursos públicos, de forma que se obtengan obras, bienes y servicios de calidad al mejor precio. Una incorrecta elección del procedimiento puede comprometer la transparencia e integridad.

Así, procedimientos erróneamente seleccionados y, consecuentemente, menos transparentes, pueden facilitar prácticas corruptas que, pasando por el favoritismo y la adjudicación indebida, pueden afectar en la calidad de la prestación. Por ello, será necesario justificar adecuadamente el uso de procedimientos extraordinarios, especialmente aquellos en los que las exigencias de publicidad son menores, como el procedimiento negociado sin publicidad. Junto a lo anterior, se debe eludir el uso de la tramitación de emergencia de forma sistemática, salvo en los supuestos en los que esté justificado, como ha ocurrido en ciertos casos durante el COVID 19, de manera que, también en situaciones de excepcionalidad se dé cumplimiento a los principios vertebradores de la contratación

pública, evitando la opacidad.

Otro punto de gran relevancia para garantizar la integridad de los contratos públicos es la **elección de los criterios de selección y adjudicación** (artículo 145 LCSP y concordantes) incluidos en el pliego. Por este motivo, es preciso comprobar que no existan adjudicaciones directas ni se esté falseando la competencia entre los operadores económicos, por ejemplo, mediante la incorporación de criterios o condiciones que sólo puedan cumplir algunos de ellos y que no sean necesarios para la correcta ejecución de la prestación de que se trate. Asimismo, será preciso determinar si los criterios de adjudicación son adecuados, proporcionados y están orientados a elegir la mejor oferta conforme al binomio calidad-precio. Por ello, se habrá de prestar especial atención a los criterios contenidos en el pliego, sobre todo cuando concurren determinadas situaciones, por ejemplo, que se presenten pocos operadores económicos o que sólo una única empresa supere los límites previamente establecidos.

Para profundizar y mejorar estas labores preventivas en ciertos supuestos especialmente controvertidos, problemáticos o sensibles, la utilización de herramientas como los Pactos de Integridad puede ser especialmente útil.

3. Profesionalización

La contratación pública necesita personal cualificado, con experiencia y que reciba formación continua para gestionar los procesos de forma íntegra y eficiente, en línea con la “Recomendación (UE) 2017/1805, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública”. Por ello, resulta imprescindible promover una cultura de integridad mediante una mejor formación y capacitación de todos los intervinientes en el proceso contractual, tanto sujetos públicos como privados. El desconocimiento puede resultar en una mala gestión y en un mayor riesgo de actuaciones irregulares.

En relación con lo anterior, la intervención de monitores en los procesos de licitación o en la revisión de la adecuada ejecución de los contratos puede suponer un acicate para la integridad de todo el proceso. De esta manera, la profesionalización de los actores clave no solo del sector público sino también del sector privado involucrado que, de forma habitual, participa en los procesos de contratación pública (especialmente aquellos que forman parte de los órganos de contratación) no está reñida con la conveniencia de que en determinados procesos especialmente complejos, sensibles o controvertidos se recurra, también, a profesionales externos, personas de la sociedad civil y/o expertos.

4. Innovación Tecnológica y el Papel de la Inteligencia Artificial (IA)

Junto a la profesionalización, la transparencia y la integridad en la contratación pública en España también dependen del impulso a las nuevas tecnologías. La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) ha favorecido la digitalización en este ámbito, con medidas como la obligatoriedad de publicar

información a través de medios electrónicos para mejorar la eficiencia y la transparencia (art. 63 LCSP).

A pesar de que, a la fecha, es todavía limitado y lento el desarrollo del uso de *big data* o la IA para prevenir y detectar irregularidades en la contratación pública española, hay ejemplos de aprovechamiento de las mismas. Tal es el caso, del Sistema de Alertas Tempranas (SALER) de la Generalitat Valenciana, un software que filtra y analiza las bases de datos, cruzándolas con las de otros organismos para identificar patrones anómalos o indicios de irregularidades y de BRAVA (*Bid Rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust*, por sus siglas en inglés), un proyecto de IA de la CNMC contra el fraude en contratación pública que, mediante un algoritmo basado en el aprendizaje automático (*machine learning*), clasifica las ofertas presentadas por las empresas a una licitación como potencialmente colusorias.

En esta línea, aunque aún pendiente de consolidación, la IA generativa se perfila como una tecnología clave en la contratación pública, con aplicaciones que van desde la asistencia en la redacción de pliegos y ofertas hasta la evaluación automática de propuestas, la detección de sesgos y la identificación de posibles fraudes o colusión entre empresas (Benítez Palma & García Rodríguez, 2024).

El éxito de estas nuevas tecnologías, especialmente la inteligencia artificial, depende en gran medida de la calidad y disponibilidad de los datos. La ausencia de datos digitales confiables, consistentes y en formatos accesibles para su procesamiento automatizado compromete la precisión y efectividad de los resultados (Sanchez-Graells, 2021). Sin embargo, aún persisten desafíos como la falta de uniformidad en la publicidad, transparencia y difusión de la información, lo que limita la calidad de los análisis y dificulta la adecuada implementación de la IA en la contratación pública española (OIReScon, IAS 2024)²⁷.

5. Sistemas de fiscalización y control

En un contexto cada vez más digitalizado y con un sistema complejo de distribución competencial como el español, resulta fundamental repensar el modelo de fiscalización y dotarlo, en la medida de lo posible, de mayores recursos. El fortalecimiento de la labor de inspección y control que realizan organismos como el Tribunal de Cuentas (y los Órganos de Control Externo OCEX autonómicos), la CNMC, la OIReScon, los Consejos de Transparencia y Buen Gobierno o las diferentes agencias autonómicas de lucha contra el fraude, con base en la idoneidad y conveniencia de las funciones que desempeñan, permitiría evitar una sobrecarga innecesaria (Gimeno Feliu, 2016). Además, se deben incorporar herramientas preventivas, que actúen en tiempo real y de forma independiente, complementando los controles realizados por los órganos de supervisión e intervención, y agilizando la oportuna reacción por parte de las instituciones.

Cada fase del procedimiento contractual debe contar con un sistema de control específico. Así, por ejemplo, en la fase de preparación resulta conveniente llevar a cabo actuaciones de control interno,

como la emisión del informe de necesidad, y un control preventivo basado en la revisión de los pliegos por la sociedad civil y/o por expertos, ya sea mediante un Pacto de Integridad, con consultas preliminares del mercado, jornadas de presentación de pliegos, entre otros. En la fase de selección del contratista y adjudicación del contrato, adquiere una relevancia esencial el recurso especial en materia de contratación (artículos 44 a 60 LCSP) y la publicación de los pliegos y de las actuaciones llevadas a cabo por la mesa de contratación. Finalmente, en la fase de ejecución contractual, es imprescindible comprobar si se ha realizado la prestación conforme a los requisitos preestablecidos con los debidos controles posteriores, por ejemplo, mediante la intervención del Tribunal de Cuentas o de los órganos de control externo autonómicos.

PARTE 2 - HACIA UN ENFOQUE DE ACCIÓN COLECTIVA PARA LA CONTRATACIÓN SOSTENIBLE EN ESPAÑA

La contratación pública es un ámbito especialmente relevante para materializar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y para impulsar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en virtud de la naturaleza horizontal y debido al enorme volumen de recursos que moviliza²⁸. Como se ha señalado anteriormente, la contratación pública involucra aproximadamente un tercio del gasto público global alcanzando unos 10 billones de dólares anuales conforme la OCDE²⁹. Así, el ODS 12³⁰, en su meta 7, insta a los gobiernos a *"promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales"*. En adición, es dable mencionar el ODS 11 (*ciudades y comunidades sostenibles*), ODS 16 (*paz, justicia e instituciones sólidas*) y el ODS 17 (*Alianza para lograr los objetivos*); este último exige una implicación universal, es decir, que los gobiernos -sin distinción del nivel de desarrollo en que se encuentren-, el sector privado y la sociedad en su conjunto se involucren y asuman un compromiso firme para que nadie se quede atrás en la búsqueda de un modelo de desarrollo que contemple sus tres dimensiones: económica, social y ambiental.

De los ODS 11, 12, 16 y 17, se evidencia que la integridad y la sostenibilidad en la contratación pública sostenible son interdependientes: sin instituciones y procesos transparentes, íntegros y eficientes, es imposible garantizar un crecimiento económico equitativo, sociedades cohesionadas y una gobernanza efectiva. La corrupción y la falta de integridad debilitan la asignación de recursos públicos, generan desigualdades y frenan el progreso social. Por ello, no basta con establecer principios normativos; es imprescindible traducirlos en mecanismos concretos de prevención y de control, fortalecer la rendición de cuentas y dotar de recursos suficientes a las instituciones responsables de garantizar la transparencia.



En esta línea, desde TI-E se promueven sistemas de contratación pública enmarcadas en la transparencia, integridad y sostenibilidad, entendiendo que el **concepto de sostenibilidad comprende los criterios ambientales, sociales y de gobernanza**, así como su viabilidad a largo plazo. En consecuencia, resulta clave considerar también la sostenibilidad económico-financiera de estas iniciativas, garantizando su continuidad y efectividad en el tiempo.

De acuerdo con la Comisión Europea, la contratación pública socialmente sostenible implica que las autoridades y organismos públicos participen en una contratación socialmente responsable a través de la compra de “productos y servicios éticos y utilizando las licitaciones públicas para crear oportunidades de empleo, trabajo digno, inclusión social y profesional y mejores condiciones para las personas con discapacidad y las personas desfavorecidas”³¹. La contratación sostenible de productos y/o servicios por parte de autoridades crea incentivos para que las empresas se inmiscuyan y se comprometan en una gestión más responsable, lo que hace de la contratación pública una herramienta estratégica para el impulso de políticas sociales y la consecución de Objetivos de Desarrollo Sostenible ya señalados.

En el ámbito europeo, la contratación pública sostenible se encuentra reglada en las Directivas 2014/24/UE y 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, creando parámetros de sostenibilidad social, ambiental y de gobernanza. Específicamente, sobre el ámbito social señalan estas Directivas que las especificaciones técnicas deben incluir criterios de accesibilidad para personas con discapacidad y diseño universal, como también un enfoque inclusivo basado en el principio de igualdad. En el año 2019, la Comisión Europea adoptó una nueva Directiva, 2019/882 de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios, la finalidad de dicha Directiva es establecer normas comunes sobre accesibilidad que se aplican también a las licitaciones públicas. Esta Directiva introduce requisitos de accesibilidad inclusiva obligatorios para ciertos productos y servicios.

Junto con los preceptos contemplados en la Directiva 2014/24/UE³², se ha impulsado la puesta en marcha del proyecto NextGenerationEU por parte de Comisión Europea. Comprende un paquete de estímulos enfocados en promover una economía limpia, integradora e innovadora, considerando la soberanía digital y tecnológica³³. Se espera que estos procesos de contrataciones estén revestidos de transparencia, igualdad y no discriminación (Artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE), además de respetar los diez principios propuestos por Transparency Internacional para combatir la corrupción³⁴.

Los ODS y las metas propuestas en la Agenda 2030 de Naciones Unidas son un marco común adoptado por la UE y que también se concretan en el ordenamiento jurídico español a través de la Ley LCSP. Por ejemplo, la LCSP contempla la obligación de establecer una condición de adjudicación y ejecución que tenga carácter social y/o medioambiental. Además, diferentes normas dentro del ordenamiento jurídico español en materia de género, igualdad, de inclusión social y ambiental contienen pautas concretas aplicables a la contratación pública³⁵.

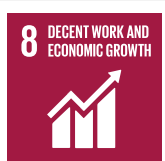
Como se analizó precedentemente, en España la misma LCSP transpuso al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en las que se reconoce el papel de contratación pública como uno de los instrumentos clave para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible asumidos por la Unión Europea, en especial la economía circular a través de una contratación pública social y sostenible. En suma, la LCSP introduce criterios sociales como elementos obligatorios en la contratación pública, como cláusulas sociales en los pliegos de contratación.

La LCSP en su disposición adicional cuadragésima novena establece que “Lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”. En aplicación de esta normativa, diferentes comunidades autónomas entre las que se destacan Aragón, Asturias, Andalucía, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Murcia y Navarra han utilizado diversas herramientas para cumplir con el componente sostenible de la contratación y en este sentido promover los ODS.

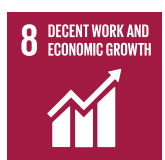
Dentro de la LCSP se encuentran criterios de adjudicación de la contratación pública de carácter social y sostenible que se encuentran en consonancia con los ODS, dentro de los cuales se destacan³⁶:

ODS

CRITERIOS



Integración de colectivos desfavorecidos en la ejecución del contrato.

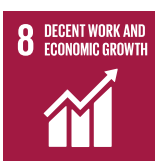


Subcontratación con centros especiales de empleo y empresas de inserción.

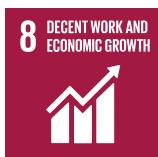


Plan de igualdad de género aplicado a la ejecución del contrato.

Promoción de la contratación con perspectiva de género.



Conciliación de la vida laboral, personal y familiar



Estabilidad en el empleo.



Uso de productos de agricultura ecológica.

Eficiencia energética.



Uso de productos frescos.

Uso de productos con etiqueta ecológica.



Fortalecimiento institucional
Comunicación inclusiva



Formación adecuada en contratación pública sostenible
Alianzas con OSC y colaboración institucional

En cuanto a los Planes de Acción, si bien España ha impulsado la aprobación de diversos planes, su implementación no ha sido adecuadamente supervisada. Se destacan el **Plan de Contratación Pública Ecológica 2018-2025**³⁷, que nace de la necesidad de incorporar criterios ecológicos en el marco de la contratación pública; el **Plan de Impulso a la Contratación Socialmente Responsable de 2019**³⁸, que incide en dar cumplimiento a los estándares de igualdad de género, diversidad e inclusión, en el marco de la LCSP. También se ha destacado la incorporación, en la **Ley 7/2021** de medidas relacionadas con la contratación pública, de inclusión en los pliegos de contratación, de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono.

Dentro de la **Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP) 2023-2026**⁴⁷ se señala que la contratación pública es una herramienta clave para impulsar políticas sociales, ambientales y de gobernanza. La ENCP insta a los compradores públicos a usar su poder adquisitivo estratégicamente para promover una economía sostenible, innovadora, inclusiva y circular en relación con el ODS 12. Además, se prioriza la búsqueda de la integración de criterios sociales, garantizando derechos humanos en las cadenas de suministro, inclusión social y empleo justo. En línea con lo señalado por la Comisión Europea³⁹, que destaca a la contratación pública como una herramienta útil para afrontar múltiples retos en Europa, especialmente en materia de crecimiento sostenible, inclusión social, gobernanza democrática y generación de empleo de calidad.

Por su parte, la OIReScon, dentro de su Plan Estratégico 2025-2030⁴⁰, en su objetivo 3.5 señala la

importancia de “potenciar el carácter estratégico de la contratación pública”. Como medida para lograr este objetivo se propone elaborar catálogos de cláusulas sociales, medioambientales y de innovación, así como recopilación de buenas prácticas⁴¹. No obstante lo anterior, el mismo organismo reconoce, en relación con los riesgos de la contratación pública, un marcado incumplimiento de inclusión de criterios sociales, de innovación y medioambientales. Frente a esta situación, se espera que la contratación estratégica incluya condiciones especiales de ejecución que contemplen el carácter social, medioambiental o de innovación dentro del objeto del contrato. Sumado a esto, debe promoverse formación adecuada en esta materia a las y los gestores de contratos públicos⁴².

Por su parte, cabe señalar que España ha aprobado la **Agenda Urbana Española**⁴³, que, de acuerdo con los criterios establecidos por la Agenda 2030 (ODS 11), la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, persigue la consecución de la sostenibilidad (social, ambiental y de gobernanza) en las políticas de desarrollo urbano de actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible en sus diferentes ámbitos de actuación⁴⁴.

Es de destacar que los sectores que generan mayor gasto de recursos a las administraciones públicas españolas, y que son contrataciones recurrentes en la dinámica de las actividades de los órganos de contratación, son la recogida de residuos, actividades vinculadas a servicios de educación (transporte, comedores, etc.), transporte público, tecnología, infraestructuras ferroviarias, servicios vinculados a la sanidad pública, defensa y seguridad, funerarias y servicios de cementerios, servicios de esparcimiento (plazas y playas) y servicios de transporte (taxi y aerobús)⁴⁵, entre otros. Siendo estos los principales sectores sobre los cuales debe promoverse mayores estándares de integridad y transparencia e implementar modelos de economía circular en el marco del ODS 12, entendiendo el criterio de sostenibilidad en los ámbitos social, económico, cultural y/o medioambiental.

En vista de lo anterior, el sistema español de contratación pública resulta clave para la consecución de los ODS, especialmente para los objetivos 11, 12, 16 y 17. Sin embargo, es de suma importancia tener en consideración que este sistema cuenta con una gran diversidad de instituciones, organismos y entidades de contratación, gestión, control y supervisión, lo cual lo dota de cierta complejidad. Sumado a ello, se presenta los retos de contar con múltiples niveles institucionales -nacional, autonómico y local-, lo que conlleva desafíos en la coordinación y colaboración entre estos ámbitos⁴⁶.

Como se ha mencionado, España cuenta con un marco jurídico de contratación pública y con una Estrategia Nacional de Contratación Pública, entre otros planes vinculados, sigue teniendo pendiente la aprobación de reformas legislativas importantes e implementar adecuadamente la legislación existente en materia de prevención y lucha contra la corrupción que sirven para el cumplimiento de los ODS, entre las que se encuentran la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la regulación adecuada de los grupos de interés (lobbies) a nivel nacional, y la creación de un registro único y obligatorio de lobbies y la prevención de los conflictos de intereses.

Tampoco se ha avanzado aún en aprobar una estrategia o plan nacional anticorrupción que incluya medidas concretas para garantizar la transparencia y la sostenibilidad en la contratación pública⁴⁸.

Esta situación, pone en riesgo cualquier estrategia que busque garantizar la transparencia y la sostenibilidad en la contratación pública, toda vez que la demora en la aprobación de reformas dilata cualquier avance en materia de contratación pública y contraviene el ODS 12 en su meta 7 relativa a “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”.

Como se analizó precedentemente y en publicaciones anteriores de TI-E⁴⁹, la contratación pública sostenible en España cuenta con oportunidades como con sendos desafíos que aumentan de forma considerable los riesgos de fraude y corrupción en las distintas fases del ciclo contractual. No obstante, como se verá a continuación, herramientas como los PI apoyan al cumplimiento del ODS 12 y permiten reducir los riesgos, vacíos y falencias, promoviendo la integridad, transparencia y sostenibilidad en todas las fases de la contratación pública.

PARTE 3 - ADOPCIÓN ESTRATÉGICA E IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE PACTOS DE INTEGRIDAD EN ESPAÑA

3.1 EXPERIENCIAS, RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS

Los Pactos de Integridad, concebidos por Transparencia Internacional como una herramienta innovadora para prevenir y combatir la corrupción, se han implementado en diversas partes del mundo desde la década de 1990⁵⁰.

En España, se han desarrollado cuatro experiencias de PI en distintos sectores y niveles de gobierno, todos promovidos por TI-España en el marco de un proyecto de cuatro años iniciado en 2015 bajo el título “Implementar y evaluar las políticas de integridad corporativas en el sector privado en España: un enfoque holístico”. El objetivo 2 de este proyecto, denominado “Mejorar la integridad en la contratación pública en España a través de la implementación de Pactos de Integridad” resultó en la

resultó en la suscripción de los primeros PI en el país:

Ayuntamiento de Madrid (5 de abril de 2017): Firma del primer Pacto de Integridad en el proceso de licitación del contrato de servicios “Apoyo a la gestión de la atención telefónica y presencial a través de los canales de atención al ciudadano de Línea Madrid”.

Generalitat Valenciana (3 de enero de 2018): Lanzamiento de una experiencia piloto de auditoría ciudadana para el seguimiento y monitorización de un contrato de obras de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte destinado a la construcción del Centro de Educación Infantil y Primaria en el Rajolar de Aldaia (Valencia).

Junta de Castilla-La Mancha (11 de abril de 2018): Firma de dos Pactos de Integridad para:

- El contrato de obras para la construcción de un gimnasio en el centro rural agrupado “Miguel Delibes” en Mariana (Cuenca)
- Los contratos administrativos complementarios al contrato de obras de sustitución del centro de educación especial “Cruz de Mayo”.

Aunque las cuatro iniciativas presentadas comparten un enfoque común orientado a garantizar la promoción de sistemas de contratación pública basados en los principios de transparencia, integridad y rendición de cuentas, también presentan diferencias derivadas de su diseño y ejecución en cada contexto específico. Para abordar estas diferencias, se seguirá, en términos generales, el esquema propuesto por De Guerrero Manso (2018: 225-265)⁵¹ en su análisis de los cuatro Pactos de Integridad implementados en España.

Así, se considerarán los siguientes aspectos: forma de articulación; duración; regulación del sistema de seguimiento; obligaciones y compromisos asumidas por las partes; participación de los expertos que actúan como monitores; y, por último, financiación. Posteriormente, nos centraremos en el primer PI suscrito en España entre el Ayuntamiento de Madrid y TI-E para efectuar algunas consideraciones sobre sus resultados y lecciones aprendidas. Esta elección se basa en que dicha experiencia, por la forma en que fue articulada, su duración y, en general, su alineación con los elementos clave del *new Integrity Pact blueprint*, constituye el ejemplo más cercano a los objetivos y principios promovidos por Transparencia Internacional (2024a).

3.1.1 Forma de articulación

Tal y como se ha señalado, en España se han suscrito cuatro PI, de los que se extraen dos “modelos” o “formas” de articulación. Por una parte, tres de ellos (el del Ayuntamiento de Madrid y los dos de la Junta de Castilla la Mancha) se articularon como convenio de colaboración. El caso de la Generalitat Valenciana (GVA) es diferente, puesto que se concretó bajo la forma de un contrato de servicios. La utilización de una u otra forma respetó en todo caso la regulación existente y sus requisitos de aplicación, demostrando la capacidad de adaptabilidad de los PI a diferentes marcos normativos y

necesidades específicas. En este sentido, la opción por un modelo u otro supuso también la aplicación de un régimen jurídico distinto: la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, para los convenios, y el entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (RDL 3/2011, de 14 de noviembre), para el contrato de servicios.

3.1.2 Duración

Un aspecto fundamental en el éxito de los PI es su duración. Esta dependerá de contexto en el que la herramienta se pretenda llevar a cabo, si bien lo ideal es que su extensión abarque todo el proceso de licitación, desde la fase previa, con la elección del objeto del contrato y las características que se aplicarán en la selección del operador económico y de la oferta con una mejor relación calidad-precio, hasta su adecuada ejecución y posterior impacto. Además, la duración del PI puede estar condicionada por la disponibilidad de financiación, ya que una cobertura prolongada requerirá recursos suficientes.

En la experiencia española, el PI más extenso fue el efectuado en el Ayuntamiento de Madrid, el cual abarcó dos fases: la fase de consulta preliminar del mercado, y la fase de adjudicación, (comprendiendo esta última la preparación, adjudicación y el primer año de ejecución del contrato). En cuanto a las otras tres iniciativas, es importante señalar que el alcance y cobertura de su seguimiento fue menor. En la GVA se estableció un plazo de duración de un año, que abarcó desde la fase previa al diseño del pliego hasta la adjudicación. En las iniciativas de la Junta de Castilla-La Mancha el plazo fue más breve, de alrededor de 8 meses, aplicándose únicamente en un caso al procedimiento de adjudicación y, en el otro, desde la elaboración del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) hasta la ejecución del contrato.

3.1.3 Regulación del sistema de seguimiento

Para garantizar el cumplimiento del convenio, así como para facilitar la colaboración y el seguimiento, en los casos del Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Castilla-La Mancha se constituyó una Comisión Mixta de Seguimiento. Esta comisión, integrada por representantes de las dos partes firmantes, tenía asignadas diversas funciones específicas. Sin embargo, el caso de la Generalitat Valenciana presenta un enfoque diferente ya que carece de dicha Comisión. Esto se debe a su particular articulación jurídica, establecida bajo la forma de un contrato de servicios regido por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (RDL 3/2011, de 14 de noviembre) en aquel entonces vigente.

3.1.4 Obligaciones y compromisos asumidos por las partes

De acuerdo con los ejemplos analizados, las obligaciones y compromisos asumidos por las partes (entidad contratante y TI-E) presentan diferencias. Por un lado, en las iniciativas de la Junta de Castilla-La Mancha y el Ayuntamiento de Madrid, dichos compromisos están estipulados en sus respectivos convenios de colaboración. Por otro lado, en la iniciativa de la Generalitat Valenciana, estos compromisos se integraron directamente en el PCAP. En cualquier caso, las obligaciones y

compromisos varían en su alcance, aunque generalmente incluyen aspectos como la selección de los monitores, la supervisión y el monitoreo, los informes sobre la transparencia e integridad del proceso, el tratamiento de la confidencialidad de la información o la divulgación de la colaboración entre TI-E y la entidad adjudicadora.

En las cuatro experiencias llevadas a cabo en España, TI-E ha desempeñado un rol muy relevante, asumiendo distintos compromisos según las características de cada iniciativa. Si observamos en detalle el caso del Ayuntamiento de Madrid⁵², los compromisos asumidos por TI-E se diferenciaron en las dos fases que abarcaba el PI. En la primera etapa (fase de consulta preliminar), TI-E se comprometió a supervisar y monitorear esta etapa aportando un experto independiente previamente seleccionado, evaluar el resultado de la consulta preliminar, ofrecer orientación sobre posibles medidas de prevención, informar sobre la transparencia e integridad, y realizar, cuando procediera, recomendaciones para incrementar la transparencia.

En la segunda etapa, correspondiente a la fase de preparación, adjudicación y ejecución durante el primer año, los compromisos asumidos por TI-E incluyeron la supervisión y monitorización de esta fase aportando cuatro expertos independientes previamente seleccionados, el tratamiento confidencial de la información y los documentos del proceso, la evaluación de los resultados y la elaboración de los informes oportunos, la orientación sobre medidas de prevención y detección de posibles irregularidades, informar sobre la transparencia e integridad del proceso, y realizar, cuando procediera, recomendaciones para incrementar la transparencia. Una lección extraída de estas experiencias es que para futuros PI sería también conveniente establecer el compromiso de tratamiento con confidencialidad de la información durante todo el proceso, pues sólo se estableció durante la segunda fase.

En cuanto a las otras tres iniciativas, es preciso apuntar que las obligaciones asumidas por TI-E en los dos PI de Castilla-La Mancha son muy similares a las recogidas en la segunda fase del PI madrileño y, si bien el caso de la GVA se articula mediante un contrato de servicios que le fue adjudicado a TI-E, las obligaciones asumidas por dicha empresa adjudicataria tienen como denominador común la supervisión y seguimiento del contrato vigilado, así como el deber de confidencialidad, el cual, en este caso, se mantiene durante cinco años desde el conocimiento de la información.

3.1.5 Participación de los expertos que actúan como monitores

El monitor en un Pacto de Integridad desempeña funciones y responsabilidades muy relevantes. Por ello, el primer aspecto clave a considerar es garantizar su independencia y capacidad, lo cual se logra, principalmente, mediante un proceso adecuado de selección. La participación del monitor durante el proceso de monitoreo y supervisión ha sido dispar en las diferentes iniciativas implementadas en España, adaptándose a cada contexto específico. En los casos articulados a través de convenios, el alcance de su participación se definió en estos documentos. Por el contrario, en el caso de la Generalitat Valenciana dicho alcance se estableció en el PCAP.

Un aspecto adicional para destacar es la variabilidad en el número de monitores y sus áreas de especialización en cada iniciativa. Por ejemplo, en la segunda fase del primer PI llevado a cabo en Madrid los perfiles fueron muy variados. Se incluyeron cuatro especialistas de distintos ámbitos: contratación pública, derecho laboral, sistemas de telecomunicaciones, transparencia y comunicación. Esta amplitud y variedad resulta especialmente interesante por mostrar los diversos aspectos relevantes en el contrato al que daba soporte el PI. Aunque el resto de las experiencias no han contado con la participación de todos estos perfiles, en todos ellos se han adaptado a sus necesidades específicas.

3.1.6 Financiación

Los costes de cada Pacto de Integridad varían en función de factores como las características propias de cada iniciativa, sus objetivos, el número y perfil de monitores necesarios, la amplitud y diversidad de las tareas a realizar o la duración de las mismas. No obstante, es preciso aclarar que en los supuestos en los que sea conveniente acudir a un Pacto de Integridad o a una herramienta equivalente, sería más adecuado hablar de **inversión y no de coste**. Esto es así porque su articulación supondrá una gran ganancia en ámbitos diversos, especialmente vinculados a la prevención y lucha contra la corrupción y otras prácticas contrarias al principio de integridad, lo cual además puede repercutir en un mejor empleo de los recursos públicos, al evitar gastos innecesarios o inadecuados (Transparencia Internacional, 2024a:12)⁵³.

Asimismo, la forma de su articulación ya sea a través de un convenio de colaboración o contrato de servicios, influye significativamente en la forma de financiarlos. Efectivamente, en el PI llevado a cabo en la GVA mediante un contrato de servicios, el proyecto fue financiado íntegramente por esta última, con un coste total de 16.456 euros (IVA incluido). Por su parte, la iniciativa del Ayuntamiento de Madrid tuvo un presupuesto total de 50.104,5 euros, de los cuales TI-E asumió el 30%, según la memoria económica. En cuanto a las dos iniciativas de la Junta de Castilla-La Mancha, ésta asumió un 75,11% de un total de 14.060 euros en la supervisión del contrato de obras para la construcción de un gimnasio en el centro rural agrupado “Miguel Delibes” en Mariana (Cuenca). Para la supervisión de los contratos administrativos complementarios al contrato de obras de sustitución del centro de educación especial “Cruz de Mayo”, asumió el 75% de un total de 12.800 euros. En definitiva, el coste de la iniciativa del Ayuntamiento de Madrid es considerablemente mayor, lo que se explica por las características específicas del proyecto (obligaciones asumidas, duración, número de monitores...) y por sus objetivos.

3.1.7 Resultados y lecciones aprendidas, con referencia al primer Pacto de Integridad en España suscrito por el Ayuntamiento de Madrid

Tras haber destacado los aspectos más significativos de las cuatro iniciativas de Pactos de Integridad llevadas a cabo en España, este apartado se centrará exclusivamente en el análisis de los resultados y lecciones aprendidas del PI suscrito por el Ayuntamiento de Madrid. Este acuerdo, aplicado al proceso de licitación del contrato de servicios “Apoyo a la gestión de la atención telefónica y presencial a través

de los canales de atención al ciudadano de Línea Madrid” ofrece elementos especialmente alineados con el *new Integrity Pact blueprint*, aportando valiosas referencias para futuros PI.

Para valorar los resultados, se han tomado como base las tres memorias e informes resultantes de su implementación, que documentan la consulta preliminar al mercado, la licitación-adjudicación y la ejecución del contrato durante su primer año. En los dos primeros informes se coincide en que, desde los primeros momentos del proceso de licitación, se logró una mayor transparencia, participación y, por ende, rendición de cuentas. Primordialmente, esto se alcanzó mediante la publicación de información adicional a la estrictamente exigida por las normas, la participación de representantes de la sociedad civil como monitores expertos e independientes, y la creación de un canal de comunicación entre el ayuntamiento y los potenciales licitadores para resolver dudas, cuyas preguntas y respuestas fueron publicadas. Por su parte, la tercera memoria, centrada en la ejecución contractual durante el primer año, destacó el compromiso político mantenido a lo largo del desarrollo del pacto, permitiendo al equipo monitor acceder a la información requerida.

Sin embargo, los informes también identifican áreas de mejora o lecciones aprendidas que deben considerarse en el diseño y desarrollo de futuros Pactos de Integridad. Entre ellas, se destaca la necesidad de iniciar el PI en **etapas más tempranas**, esto es, con anterioridad a la redacción de los pliegos, e incluso antes de la consulta preliminar del mercado. Esto hubiera mejorado algunos aspectos técnicos de los pliegos y, consecuentemente, la licitación y posterior ejecución del contrato. Asimismo, se señala la importancia de un mayor esfuerzo para involucrar a las empresas desde el inicio. Por último, con el fin de garantizar la participación y la integridad futuras, se recomienda el establecimiento de un canal confidencial y anónimo de denuncias para encauzar posibles irregularidades en el desarrollo del proceso, como complemento del que pudiera existir a nivel corporativo y en el seno de la Administración.

En definitiva, considerando toda la documentación analizada, el balance general resulta muy positivo en términos de transparencia, integridad y rendición de cuentas. De cara a futuras iniciativas, será esencial recoger las lecciones aprendidas y los aspectos positivos de las cuatro experiencias previas, adaptándolas al contexto específico. Esto permitirá maximizar las oportunidades que un Pacto de Integridad puede ofrecer en el proceso contractual, asegurando resultados óptimos, también vinculados con el logro de la compra pública estratégica, y reforzando la confianza y satisfacción de la ciudadanía.

3.2 ADOPCIÓN ESTRATÉGICA E IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL NUEVO ESTÁNDAR DE PACTOS DE INTEGRIDAD EN ESPAÑA

Como ha sido señalado, la LCSP ha reforzado los principios de integridad y transparencia como pilares fundamentales de la contratación pública (art.1), exigiendo medidas para combatir el fraude, el favoritismo y la corrupción, así como prevenir, detectar y solucionar los conflictos de interés, con el fin de garantizar la transparencia e igualdad de trato (art. 64).

Asimismo, se impone una prohibición de contratar (art. 71.1, b) a las entidades que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia profesional que ponga en entredicho su integridad, de disciplina de mercado, de falseamiento de la competencia, de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, o de extranjería, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente. Esto implica que, aunque los Pactos de Integridad no están explícitamente contemplados en esta norma, sí existen disposiciones que de manera implícita pueden promover o potenciar su adopción, por ejemplo, mediante su articulación a través de las condiciones especiales de ejecución (art. 202). Además, el diseño y la dinámica de esta herramienta, promovida por Transparencia Internacional, la hacen especialmente adecuada no sólo para cumplir muchos de los objetivos de la LCSP, sino también para abordar los desafíos de integridad y transparencia que enfrenta la contratación pública en España.

En España se han desarrollado, hasta el momento cuatro PI con un balance muy positivo y valiosas lecciones aprendidas. A esto se suma la oportunidad adicional generada por el *new Integrity Pact blueprint* de Transparencia Internacional (2024a)⁵⁴, construido sobre la experiencia adquirida por la implementación de Pactos de Integridad en al menos 28 países. Así, el documento ofrece una guía muy adaptable para la implementación de futuros Pactos de Integridad en España.

3.2.1 Definición, adopción y elementos principales

Un Pacto de Integridad u otras herramientas utilizadas con la misma finalidad, es un acuerdo entre una autoridad contratante u órgano de contratación, los operadores económicos o contratistas que participan (o quieren participar) en una licitación y las personas de la sociedad civil que llevarán a cabo las actuaciones destinadas a garantizar la integridad del proceso. En este sentido es preciso apuntar que las partes pueden variar, ya que si se trata de un PI establecido en una fase previa a la licitación es posible que no participen los operadores económicos, sino simplemente el órgano de contratación y las personas de la sociedad civil que vayan a actuar como expertas.

En todo caso, este tipo de herramientas están diseñadas para prevenir la corrupción y promover la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas. El Pacto de Integridad, que puede articularse de diversas formas, incluye la implementación de un sistema de monitoreo independiente y en tiempo real con participación ciudadana facilitada por la sociedad civil y, en general, compromisos específicos de las partes que lo suscriben, así como la posibilidad de establecer mecanismos para la resolución de problemas.

El *new Integrity Pact blueprint* ya mencionado anteriormente, incluye **cuatro elementos que estructuran el Pacto de Integridad y orientan su implementación**, los cuales son:

1. Los compromisos y obligaciones asumidos por la entidad contratante,
2. Los asumidos por los participantes durante el proceso de contratación,
3. Su seguimiento por parte de la sociedad civil,
4. La resolución de problemas.

Teniendo en cuenta su definición y los elementos que la estructuran, es necesario considerar que el objetivo de todo PI, así como de otras herramientas que se puedan utilizar con la misma finalidad, no es reemplazar los mecanismos de supervisión y control previstos en las normas, sino más bien complementarlos y mejorar su capacidad de respuesta y eficacia. Por este motivo es preciso tener en cuenta que la implementación de los PI será positiva, e incluso necesaria, en ciertos contratos, por ejemplo, por existir una mayor sensibilidad sobre la prestación a desarrollar, tratarse de un sector conflictivo o haber existido casos previos de falta de transparencia o corrupción. Pero en otras ocasiones puede ser una herramienta adicional prescindible por implicar un esfuerzo adicional con resultados menos relevantes.

En España, uno de los desafíos en términos de integridad y transparencia en la contratación pública radica en la detección de la necesidad a satisfacer o elección del objeto del contrato y el sistema de control de ejecución del mismo. En el contexto actual, puede ser muy positivo mejorar este sistema de control mediante herramientas como los Pactos de Integridad, los cuales actúan en tiempo real y de manera independiente, complementando y no supliendo los controles actuales, así como agilizando su capacidad de respuesta.

Algunas de las **principales características o aspectos esenciales** de esta herramienta son las siguientes:

Prevención y detección temprana de riesgos

Un aspecto muy destacable es el énfasis que el *new Integrity Pact blueprint* realiza en torno al inicio del pacto. Este deberá iniciarse en la etapa más temprana posible, idealmente durante la etapa de planificación o, a más tardar, en la etapa previa a la licitación. Si bien no existe una fórmula única, lo cierto es que para que el PI tenga un verdadero impacto, será en esta etapa mencionada cuando debería iniciarse (Transparencia Internacional, 2024a:24). Puede observarse cómo esta recomendación coincide con una de las lecciones aprendidas extraídas de los informes de monitoreo en la implementación de los primeros PI en España. Estos insistían en la necesidad de iniciar el PI en etapas más tempranas, es decir, con anterioridad a la redacción de los pliegos, e incluso antes de la consulta preliminar del mercado, ya que hubiera mejorado algunos aspectos técnicos de los pliegos y, consecuentemente, la licitación y posterior ejecución del contrato.

Además, es importante recordar que la fase previa, en la que se definen las necesidades y se diseña la forma de lograr los objetivos, es crítica y puede originar numerosos riesgos. Entre ellos, se incluyen la posible orientación del órgano de contratación a concretos operadores económicos o la búsqueda de satisfacer otro tipo de necesidades. Una gestión deficiente de esta etapa previa puede afectar negativamente sobre el resto del proceso, por lo que la importancia del inicio del PI en ese momento es radical.

Compromiso y participación de todos los actores implicados

- El compromiso y colaboración de las autoridades contratantes u órganos de contratación es extremadamente importante para el éxito del pacto a lo largo del proceso de contratación: proporcionando los recursos necesarios, la información requerida, la divulgación de la iniciativa, etc., situación evidenciada en la experiencia española y los informes de monitoreo publicados.
- Se refuerza el papel e intervención de la sociedad civil. El monitor provendrá de ella. No obstante, el *new Integrity Pact blueprint* no establece un proceso estándar de identificación y selección del monitor experto e independiente (Transparencia Internacional, 2024a:28)⁵⁵. Pensamos que, en el caso español, el proceso de selección de expertos debería garantizar la máxima transparencia y publicidad posible mediante una convocatoria pública, estableciendo de forma previa una serie de criterios objetivos y claros que sean puntuables, publicándose posteriormente la resolución. Junto a ello sería positivo publicar la relación de los diversos expertos que se hayan presentado al proceso de selección y los méritos aportados por cada uno de ellos, de forma que el proceso sea transparente y se pueda comprobar por cualquier persona la licitud e integridad del mismo.
- Se fortalece el rol de los operadores económicos en el proceso. La suscripción del PI debe configurarse como un requisito obligatorio para participar en la licitación, siendo aceptado formalmente por los operadores económicos en el momento de presentar la oferta, lo que resulta perfectamente válido bajo el marco de la contratación pública en España. Para garantizar un compromiso efectivo, es necesario que los participantes cuenten con la información adecuada y suficiente sobre el alcance del Pacto, proporcionada con antelación, de manera que puedan comprender las obligaciones que asumirán en caso de resultar adjudicatarios del contrato.
- En relación con lo anterior destaca la importancia de garantizar una comunicación efectiva desde el inicio del proceso. Esto implica explicar y justificar el Pacto de Integridad antes de su suscripción, así como mantener una comunicación constante durante su desarrollo mediante la publicación de informes de seguimiento. Dicha comunicación debe extenderse también a la ciudadanía, que deberá conocer y comprender el alcance del Pacto. La creación de un espacio web al efecto, como se hizo en la iniciativa madrileña, puede resultar altamente beneficioso. Además, la información compartida deberá presentarse de manera contextualizada para facilitar la comprensión por parte de la ciudadanía.

Flexibilidad o adaptabilidad

El contenido de los Pactos de Integridad ha de cumplir plenamente con el marco normativo vigente y adaptarse al contexto específico en el que se pretenda llevar a cabo la iniciativa. Así, el estándar global reconoce la necesidad de ajustar su nuevo enfoque a las particularidades de cada proyecto, país, sector y área política. En el caso de España, con su sistema de distribución competencial, sería necesario considerar su adaptabilidad a los distintos niveles territoriales que pueden contar con competencias en la materia, como las CCAA en el desarrollo de la legislación en contratación pública. En la actualidad, como se ha visto, es perfectamente implementable en todas ellas.



Resolución de conflictos: sanciones e incentivos como la financiación

Según el *new Integrity Pact blueprint*, estos pueden incluir disposiciones para resolver disputas surgidas durante el proceso de contratación, que presentarán un enfoque de escalada. Son varias las propuestas efectuadas, aunque vamos a destacar dos (Transparencia Internacional, 2024a:50)⁵⁶. Por un lado, la inclusión de sanciones específicas dentro del propio PI y, por otro lado, la relación de incentivos para alentar la participación de las autoridades contratantes y los licitadores.

En cuanto a los incentivos, resulta imprescindible plantear dos cuestiones esenciales. En primer lugar, la financiación de los Pactos de Integridad y, en segundo lugar, la oportunidad de aplicarlos en determinados contratos. Se considera importante que la financiación debería provenir de quien considere necesaria o conveniente su implantación, pudiendo ser por ejemplo agencias antifraudes, órganos de contratación, los licitadores, sector privado, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil o una combinación de estos sujetos.

En lo referente a la inclusión dentro del PI de sanciones específicas, es preciso apuntar que enfrenta algunas limitaciones en el derecho español. Como explicó Miranzo Díaz (2019: 6)⁵⁷, el principio de legalidad impide establecer este tipo de penalidades con carácter sancionador a través de instrumentos no normativos, si bien el marco de contratación pública sí permite incluir penalidades acordadas en los contratos. En este contexto, esto plantea dificultades, particularmente en relación con sanciones que pudieran dirigirse a empleados públicos, ya que sólo pueden derivarse de normas aprobadas previamente. En todo caso, como ya ha sido dicho, en aplicación de los artículos 192 y siguientes de la LCSP es viable prever penalidades por incumplimientos del PI si están establecidas en los pliegos del contrato como condiciones especiales de ejecución (art. 202 LCSP).

Rendición de cuentas

El monitoreo en tiempo real por parte de expertos independientes garantiza la rendición de cuentas y, en este sentido, la publicación periódica de informes sobre el desarrollo del proceso de contratación debe ser ampliamente accesible al público. Estos informes, firmados por los expertos que los hayan realizado, identificarán los riesgos de corrupción, las buenas prácticas y las recomendaciones para mejorar la integridad del proceso. En la rendición de cuentas, la ciudadanía desempeña un papel esencial, por lo que se deberán promover cauces de participación, como buzones anónimos para la presentación de denuncias, consultas o sugerencias.

3.2.2 Implementación

Definido el PI y expuestos tanto el contenido del *new Integrity Pact blueprint* como sus principales características, es importante señalar que el *new Integrity Pact blueprint* desglosa la iniciativa de PI en tres grandes fases: iniciación, preparación y ejecución (Transparencia Internacional, 2024a:15)⁵⁸.

Aunque no profundizaremos en todas las cuestiones abordadas en cada una de estas etapas, centraremos nuestra atención en los aspectos que revisten mayor relevancia de cada una de ellas, teniendo en cuenta que su desarrollo estará condicionado por cada contexto o contrato específico.

1. Iniciación: esta fase resulta fundamental, ya que en ella se evalúa la viabilidad y conveniencia de iniciar un PI, definiendo su escala, los resultados esperados, el presupuesto necesario, su financiación y la selección de la OSC que supervisará el proceso, entre otros aspectos. Es imprescindible realizar un análisis exhaustivo sobre la utilidad y necesidad de un PI en el proceso o procesos de contratación pública, asegurando que aporte un valor añadido real. Durante esta etapa destacan dos cuestiones clave: la identificación y selección final del proyecto y la financiación.

La primera requerirá un examen muy detallado de sus características y el contexto en el que se implementará. Los datos disponibles sobre contratación pública son herramientas fundamentales para identificar riesgos de corrupción o mala gestión. En este sentido, las plataformas de contratación y los organismos analizados en el apartado 3.2 de este informe desempeñan un papel esencial. Por ejemplo, el Informe Anual de Supervisión (IAS) elaborado por la OIReScon en cumplimiento del art. 332.9 LCSP, proporciona un análisis detallado de los datos e información recopilados por esta Oficina, lo que puede ser de gran utilidad para orientar la etapa. Una vez identificado el proyecto, su selección debe realizarse mediante un proceso abierto entre los proponentes del PI y las partes interesadas potenciales, representativo de diversas perspectivas, como funcionarios públicos, sociedad civil, representantes empresariales y académicos (Transparencia Internacional, 2024a:24), destacando nuevamente la importancia de los organismos abordados en el apartado 3.2.

La segunda cuestión, relativa a la financiación, deberá provenir preferiblemente de fuentes externas al órgano de contratación, de forma que se garantice su completa independencia, pues según el new Integrity Pact blueprint (Transparencia Internacional, 2024a:27)⁵⁹ la fuente de financiación ideal es aquella que elimina cualquier posible conflicto de intereses o interferencia en el proceso de seguimiento y en la implementación del proyecto en su conjunto. Anteriormente hemos señalado algunas posibilidades, como la financiación desde las entidades anticorrupción, las organizaciones de la sociedad civil o socios de desarrollo nacionales o internacionales, que dotarían de mayor legitimidad todo el proceso.

2. Preparación y firma: en esta etapa, se elabora y formaliza el PI, este incluirá los elementos que ya han sido expuestos, los cuales son los compromisos y obligaciones asumidos por la entidad contratante y los participantes durante el proceso de contratación, su seguimiento por parte de la sociedad civil, y la resolución de problemas. Es imprescindible que los elementos que acabamos de mencionar se delimiten de manera adecuada, pues de ello depende que el pacto se pueda articular mediante un convenio de colaboración o, por el contrario, se deba recurrir a un contrato de regido por la LCSP.

3. Ejecución: formalizado el PI, se procede a llevar a cabo los compromisos y obligaciones establecidos en este. En esta fase es esencial una correcta comunicación de todas las partes implicadas y la participación ciudadana, así como un sistema fiable de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL, por sus siglas en inglés: *Monitoring, Evaluation, Learning*), de forma que se realice un correcto seguimiento de la iniciativa y se puedan evaluar sus resultados positivos y su impacto.

3.2.3 Sostenibilidad

En línea con el apartado segundo vinculado con la contratación pública sostenible en España, una vez identificadas algunas de las cuestiones más relevantes que el *new Integrity Pact blueprint* señala sobre la implementación de los PI, así como su adaptación al caso español, resulta esencial abordar la sostenibilidad de esta innovadora herramienta promovida por Transparencia Internacional. Así, surge la pregunta de si las ventajas derivadas de un PI pueden perdurar en el tiempo. Para tratar esta cuestión, analizaremos dos aspectos. En primer lugar, evaluaremos si la experiencia positiva en las cuatro iniciativas de PI llevadas a cabo en España ha demostrado ser sostenible. A partir de esta evaluación, exploraremos cómo garantizar que los Pactos de Integridad generen efectos beneficiosos y duraderos en el tiempo.

Como se evidenció en los informes elaborados por los monitores del PI del Ayuntamiento de Madrid, el balance general fue altamente positivo en términos de transparencia, integridad y rendición de cuentas, demostrando un impacto tangible y temporal. Sin embargo, como señaló Arribas Reyes (2024)⁶⁰ en su análisis de las cuatro iniciativas implementadas, los efectos positivos suelen ser temporales y no conducen a un cambio sostenible a largo plazo. Esto se debe a varios factores, entre los cuales cabe citar la falta de continuidad en el uso de esta herramienta y su falta de inclusión en el marco legal.

Para revertir esta situación, resultaría útil integrar los Pactos de Integridad como un instrumento al alcance del órgano de contratación para determinadas áreas estratégicas y con alto valor de inversión, de forma que también se fomente un cambio de mentalidad que sensibilice al personal al servicio de la administración y a la ciudadanía sobre las malas prácticas (Arribas Reyes, 2024). En este sentido podrían servir como modelo los Planes de Gobierno Abierto llevados a cabo en Portugal o la inclusión de los Pactos de Integridad en posibles planes o estrategias anticorrupción, tanto a nivel estatal como autonómico y local.

También podría explorarse la posibilidad de utilizar los PI como herramienta para fortalecer el *compliance* en materia de contratación pública, por ejemplo, mediante su utilización por los operadores económicos. Además, como se ha repetido en numerosas ocasiones, se debe priorizar un enfoque preventivo desde las etapas iniciales, establecer mecanismos colaborativos y evaluar el progreso hacia un cambio sostenible.

En este sentido, el *new Integrity Pact blueprint* reconoce que, si bien a nivel de proyecto el PI puede aportar numerosos beneficios, su incorporación en las normas y su aplicación sistemática a grupos de

proyectos, ya sea por sector o por autoridad contratante, podría generar resultados más amplios y sostenibles (TI, 2024a:13). Por ello, sería recomendable el reconocimiento de los PI en alguna norma, disposición o al menos en guías o documentos de buenas prácticas en el ámbito de la contratación pública, de forma que los órganos de contratación puedan recurrir a este tipo de herramientas adicionales cuando resulten convenientes.

En España, aunque la legislación estatal de contratos no los prohíbe, tampoco los reconoce explícitamente, excepción hecha de las figuras afines previstas en algunas normas autonómicas mencionadas anteriormente y que no se han aplicado en la práctica. Este hecho dificulta su adopción con regularidad, si bien puede ser coherente con lo dicho a lo largo de este informe: los Pactos de Integridad constituyen una herramienta adicional para ayudar a conseguir un alto nivel de adecuación a criterios éticos y de integridad en aquella fase del procedimiento de contratación que se apliquen, ya sea previa al mismo (especialmente en la detección de las necesidades), en la fase de elaboración de los pliegos (elección de los criterios de selección del contratista y de adjudicación del contrato) o durante la ejecución del contrato (seguimiento de la misma y comprobación del correcto cumplimiento de todas las estipulaciones del contrato).

Sin embargo, la LCSP ya prevé un conjunto de medidas específicamente orientadas a lograr este objetivo, por lo que los PI deberían articularse en aquellos contratos que por diversas características (ámbitos sensibles, controversia social, situaciones de corrupción previa, etc.) necesiten un plus de integridad y transparencia. Conforme a todo lo anterior, en su caso podría seguirse el ejemplo de Italia, donde su uso es opcional para las autoridades contratantes, si bien se encuentra respaldado de forma más explícita que en España por su marco normativo⁶¹, y promovido por la Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), lo que ha dado como resultado que se hayan llevado a cabo un mayor número de iniciativas⁶².

En relación con la contratación pública sostenible, cabe reconocer la novedosa iniciativa de los **Pactos de Integridad Verde** (Green Integrity Pacts -GIP- por sus siglas en inglés) una herramienta desarrollada por TI-E. Los GIP constituyen un compromiso formal adoptado por las administraciones públicas y las empresas participantes en proyectos con fondos destinados a la protección del medio ambiente, con un fuerte componente inclusivo.

Los Pactos de Integridad Verde tiene por objetivo impulsar una recuperación económica sostenible, garantizando la transparencia y la buena gobernanza en la gestión de los recursos públicos. En este sentido, asegura que las inversiones destinadas a la transición ecológica se implementen de manera eficiente y sin riesgos de corrupción, tomando en cuenta el fuerte componente de la acción colectiva e inclusiva, en la que se toma en consideración comunidades indígenas, población local, comunidades marginadas y vulnerables, bajo una perspectiva de género. Los Pactos de Integridad han demostrado ser una acción colectiva con impactos a corto y largo plazo, demostrando que es una herramienta que ha impactado sobre la sostenibilidad de la contratación pública de España, y que como ventaja tiene la participación de los gobiernos, empresas y la sociedad civil.

En definitiva, al igual que ocurrió en las iniciativas españolas de PI aplicadas a casos concretos, estos pueden aportar múltiples beneficios en proyectos de alto valor o sensibles y contribuir a la identificación de problemas sistémicos. No obstante, su implementación para casos concretos puede no generar cambios sostenibles. Para superar esta situación su utilización debería ser más recurrente, a lo que puede colaborar un mayor conocimiento de la herramienta y su dinámica, su previsión normativa, la simplificación en su implementación y/o su inclusión en guías o buenas prácticas.

3.2.4 Protección de datos

En España, la protección de datos está regulada principalmente por el Reglamento General de Protección de Datos (en adelante RGPD) de la Unión Europea⁶³ y la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante LOPDGDD)⁶⁴.

Estas normativas establecen cómo se deben recopilar, tratar y proteger los datos personales. El RGPD, con aplicación desde el 2018, regula el tratamiento de datos personales otorgando mayor control y estableciendo obligaciones estrictas para empresas y organismos. La LOPDGDD complementa el RGPD y adapta su aplicación al contexto español, incluyendo regulaciones específicas sobre derechos digitales y protección de datos. Esta normativa se basa en principios clave como la licitud, lealtad y transparencia en el tratamiento de datos. En virtud de estos principios, los ciudadanos tienen derechos sobre sus datos, como el acceso, rectificación, supresión oposición, portabilidad y limitación del tratamiento.

En España, el organismo encargado de supervisar el cumplimiento de estas normas es la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y cuenta con la competencia de imponer sanciones a quienes las infrinjan.

La protección de datos en los PI se basa en garantizar que la información personal y sensible manejada en los procesos de contratación pública se trate de forma segura, transparente y conforme a la normativa anteriormente expuesta. Tomando en cuenta que el PI es un acuerdo entre entidades públicas, empresas y la sociedad civil para asegurar que los procesos de contratación sean transparentes, éticos y libres de corrupción, la protección de datos es esencial para equilibrar la apertura de información con el derecho a la privacidad de las partes involucradas.

Un aspecto clave es la combinación de transparencia y confidencialidad. Mientras que ciertos datos deben hacerse públicos para fomentar la rendición de cuentas, aquellos que contienen información personal deben protegerse. Por ello, se firman acuerdos de confidencialidad para evitar el uso indebido de datos estratégicos o personales.

El uso responsable de datos personales es otro pilar de los PI. Se debe recolectar únicamente la información estrictamente necesaria y contar con una base legal para su tratamiento, ya sea el consentimiento de los involucrados, el interés legítimo o el cumplimiento de una obligación legal. Los

PI incluyen un componente de supervisión y auditoría, lo que implica el monitoreo constante del cumplimiento de las normas de protección de datos, esto en el marco de la transparencia. Además, suelen intervenir organismos de control o entes independientes que garanticen la correcta aplicación de estas medidas.

3.3 MONITOREO, EVALUACIÓN Y APRENDIZAJE

Una de las cuestiones señaladas anteriormente es que en la fase de ejecución del PI es muy importante contar con un sistema fiable de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL), de forma que se realice un correcto seguimiento de la iniciativa y se puedan evaluar sus resultados positivos y su impacto, garantizando la eficacia, mejora continua y sostenibilidad de esta herramienta.

Para ello, cada iniciativa deberá elaborar su propio sistema adaptado a las circunstancias específicas, si bien el *new Integrity Pact blueprint* establece algunas pinceladas de lo que en todo proyecto de PI se deberá considerar en el momento de elaborar los indicadores para medir los resultados, establecer procedimientos de seguimiento y evaluación de la iniciativa (Transparencia Internacional, 2024a:58-60)⁶⁵; y, por último, desarrollar las conclusiones y lecciones aprendidas.

Así, un buen sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje deberá ser diseñado en la fase de iniciación del PI, lo que permitirá en buena medida superar algunos de los desafíos que se han comentado en el apartado anterior relativo a la sostenibilidad.

Se tendrán en consideración los siguientes factores:

1. Definir indicadores clave de desempeño

Una forma eficiente para definir indicadores clave de desempeño es la colaboración entre los diferentes actores involucrados, decidir de forma conjunta y colaborativa asegura que se mida tanto la eficiencia como la efectividad del proceso de contratación; así mismo, permite medir el impacto del PI a corto y largo plazo.

El *new Integrity Pact blueprint* incluye dos indicadores generales y tres específicos. En cuanto a los generales se valorará:

1. Si el proyecto de contratación se lleva a cabo dentro del plazo y el presupuesto establecidos, la eficiencia y eficacia de los procedimientos de licitación mejoran gracias a las recomendaciones del monitor. Además, cualquier irregularidad potencial se aborda de manera oportuna, y los conflictos entre los actores del sector público y privado se gestionan eficazmente.
2. Si la implementación del PI ha generado cambios concretos a corto y largo plazo en el ámbito institucional, político, o en el comportamiento de los actores que participaron en el PI, como las autoridades, los licitadores o la OSC.

Por su parte, los indicadores específicos incluyen: 1) buen gobierno e integridad pública, introduciendo el órgano de contratación buenas prácticas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, la adopción de códigos de conducta y otras medidas; 2) transparencia, integridad y competencia por parte de los operadores económicos mediante la divulgación de datos sobre integridad corporativa, información sobre ESG (environmental, social and governance), programas de cumplimiento anticorrupción, etc., a través del intercambio de información y experiencias; 3) contratación abierta, como consultas a los interesados, canales de denuncias, etc., de forma que la ciudadanía pueda participar activamente durante el proceso.

2. Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódicos, incluyendo revisiones intermedias y una evaluación final que permita identificar mejoras y documentar lecciones aprendidas. Durante la fase de ejecución del proyecto, la OSC ha de recopilar datos sobre indicadores, compartir revisiones periódicas e intermedias durante el desarrollo del PI -estableciendo su número según la duración de la iniciativa-, así como una evaluación final del impacto.

3. Conclusión del PI, garantizar la difusión y accesibilidad de los resultados mediante la publicación de conclusiones y datos relevantes en plataformas de contratación pública, fomentando la transparencia y el aprendizaje colectivo.

Para asegurar la sostenibilidad de los resultados de la iniciativa, es muy importante que las conclusiones sean adecuadas, claras, y ampliamente divulgadas. Sería positivo incluir estos resultados, así como la información que se haya ido recopilando a lo largo del proceso, en la plataforma de contratos correspondiente. Esto permitiría centralizar la información y facilitar su acceso a las partes interesadas, promoviendo una mayor transparencia y aprendizaje para futuras iniciativas.

La implementación de un sistema MEL sólido permitirá no solo evaluar el impacto de los Pactos de Integridad, sino también optimizar su ejecución, garantizar mejoras continuas y consolidarlos como una herramienta efectiva para la transparencia y la integridad en la contratación pública. Este sistema debe ser adaptable a las circunstancias específicas de cada proyecto y seguir las directrices del new Integrity Pact blueprint.

En este sentido, se recomienda:

1. **Definir indicadores clave de desempeño (KPI)** de manera colaborativa entre los actores involucrados, asegurando que midan tanto la eficiencia y efectividad del proceso de contratación como el impacto a corto y largo plazo del PI.
2. **Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódicos**, incluyendo revisiones intermedias y una evaluación final que permita identificar mejoras y documentar lecciones aprendidas.
3. **Garantizar la difusión y accesibilidad de los resultados** mediante la publicación de

conclusiones y datos relevantes en plataformas de contratación pública, fomentando la transparencia y el aprendizaje colectivo.

4. Involucrar a todos los actores clave, incluyendo sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía, para fortalecer la legitimidad y sostenibilidad del PI.

3.4 PRINCIPALES BENEFICIOS DEL NEW INTEGRITY PACT BLUEPRINT PARA LA INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

Hasta el momento se ha abordado, en relación con el contexto español, el marco jurídico e institucional de la contratación pública y la contratación pública sostenible, los principales retos y desafíos de la transparencia e integridad y el análisis de las experiencias de PI llevadas a cabo en España. Además, se ha definido y adaptado el *new Integrity Pact blueprint* al contexto español, analizando su implementación, su aspiración a la sostenibilidad y, finalmente, el sistema MEL. Queda ahora por analizar cuáles son los beneficios que el *new Integrity Pact blueprint* puede aportar a la integridad y transparencia en España en las distintas fases de la contratación. En este sentido, se han identificado los principales beneficios que, de forma general, pueden generarse para cuatro grupos de actores: el sector público, el sector privado, la OSC y la ciudadanía.

Antes de profundizar en cada uno de ellos, cabe destacar dos cuestiones importantes. La primera, es que, como ya se ha señalado, los beneficios seleccionados no son *numerus clausus*, sino que pueden variar dependiendo de las características de cada proyecto, el contexto o los objetivos. Por ejemplo, en contratos de mayor sensibilidad sobre la prestación a desarrollar, tratarse de un sector conflictivo o haber existido casos previos de falta de transparencia o corrupción, el impacto y los beneficios del PI en términos de confianza en la ciudadanía probablemente sean mayores. De igual manera, en proyectos de alto valor económico, los beneficios en términos de eficiencia de recursos pueden ser más notorios. La segunda cuestión es que el *new Integrity Pact blueprint* identifica también una lista de beneficios clave que su nuevo estándar de PI ofrece, los cuales también serán brevemente resaltados a continuación (Transparencia Internacional 2024a:12-13)⁶⁶.

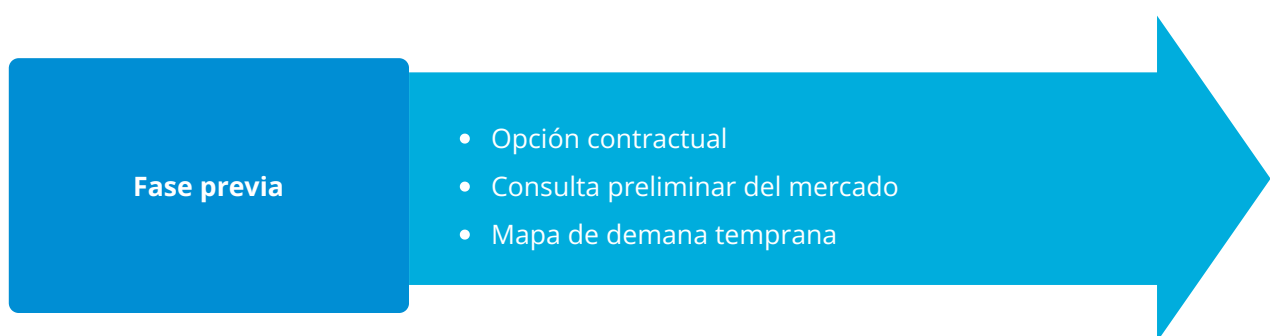
Para comprender mejor los beneficios de los PI en la integridad y transparencia en España, resulta de gran interés tener en cuenta lo expuesto en el apartado “Fases del ciclo contractual y principales riesgos de fraude y corrupción en la contratación pública” del informe Transparencia internacional España, (2023), Una aproximación hacia el estado de la cuestión de la contratación pública en España. Principales riesgos y desafíos. Madrid. (Autoras: Bouzo, D y De Guerrero, C.)⁶⁷, páginas 12 y siguientes. Como se establece en dicho informe, un proceso de licitación tendrá una fase previa, que puede dar lugar o no a una licitación, y una serie de fases propiamente dichas del procedimiento contractual.

En este sentido, se procede a recoger en este momento un resumen de dichas fases, destacando los sujetos esenciales que participan en cada una de ellas y la regulación de los elementos clave de las mismas:



(Imagen tomada de TI-E)⁶⁸

En cada una de estas fases concurren diversos riesgos que pueden incidir directa o indirectamente en la integridad de los procesos de contratación y de los diversos sujetos que intervienen en los procedimientos de contratación. Tal como se procede a enunciar:



(Imagen tomada de TI-E)⁶⁹

SUJETOS QUE INTERVIENEN

FUNCIONES

Órgano de contratación

- Toma de decisiones iniciales: diseño, tramitación, supervisión de resultados, elaboración y publicación del informe final.
- Necesidad de contar con un equipo multidisciplinar (aunque no es una obligación legal).

Operadores económicos

- Pueden presentar ofertas no solicitadas o participar en procesos iniciados para ello, como las consultas preliminares del mercado. En ambos casos será preciso prestar una especial atención al cumplimiento del principio de igualdad de trato y a las obligaciones de publicidad y transparencia.

Regulación básica

- Regulación básica: art. 115 LCSP

Preparación

- Informe de necesidad
- Presupuesto base de licitación
- Redacción de los pliegos
- Proporcionalidad y transparencia requisitos

(Imagen tomada de TI-E)⁷⁰

SUJETOS QUE INTERVIENEN

FUNCIONES

Órgano de contratación

Servicios jurídicos

- En algunos supuestos puede ser necesaria la aprobación previa por parte de intervención o de servicios jurídicos

Regulación básica

- Informe de necesidad: art. 28 LCSP
- Expediente de contratación: iniciación y contenido: art. 116. 1 LCSP
- Presupuesto base de licitación: art. 100 LCSP
- Pliegos: arts. 121-124 LCSP
- Criterios de solvencia: art. 74 a 76 LCSP
- Criterios de adjudicación: arts. 145, 146 y 147 LCSP
- Condiciones especiales de ejecución: 202 LCSP
- Perfil de contratante: art. 63 LCSP
- Anuncio de información previa: art. 134 LCSP
- Anuncio de licitación: art. 135 LCSP
- Principios de igualdad, transparencia y libre competencia: art. 132 LCSP

Licitación

- Publicidad de los pliegos
- Plazo de presentación

(Imagen tomada de TI-E)⁷¹

SUJETOS QUE INTERVIENEN

FUNCIONES

Órgano de contratación

Servicios jurídicos

- En algunos supuestos puede ser necesaria la aprobación previa por parte de intervención o de servicios jurídicos

Regulación básica

- Perfil de contratante: art. 63 LCSP
- Anuncio de información previa: art. 134 LCSP
- Anuncio de licitación: art. 135 LCSP
- Recurso especial en materia de contratación: art. 44 LCSP
- Plazos de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones: art. 136 LCSP
- Reducción de plazos en caso de tramitación urgente: art. 137 LCSP

Adjudicación

- Procedimiento de adjudicación
- Mesa de contratación
- Comités de asistencia
- Subsanción

(Imagen tomada de TI-E)⁷²

Tabla 1: Cuadro resumen de los procedimientos de adjudicación

Sin publicidad	Sin publicidad
Contrato menor	Abierto*
Procedimiento negociado sin publicidad	Restringido*
	Negociado con publicidad
	Diálogo competitivo
	Asociación para la innovación

***Procedimientos de adjudicación ordinarios**

(Imagen tomada de TI-E)⁷³

SUJETOS QUE INTERVIENEN

FUNCIONES

Órgano de contratación	• Elección del procedimiento
Mesa de contratación	• En virtud del Art. 326 LCSP
Mesa especial del diálogo competitivo	• En virtud del Art. 326 LCSP (Mesa especial del diálogo competitivo o del procedimiento de asociación para la innovación).
Regulación básica	• Procedimientos en general: art. 131 LCSP • Contrato Menor: art. 118 LCSP • Abierto: arts. 156-159 LCSP • Restringido: arts. 160-165 LCSP • Procedimientos con licitación: arts. 166- 171 LCSP • Diálogo competitivo: arts. 172-176 LCSP • Asociación para la innovación: 177- 182 LCSP

Formalización

- Resolución adjudicación
- Trámite formalización
- Decisión, en su caso, de no adjudicar o no celebrar el contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación

(Imagen tomada de TI-E)⁷⁴

SUJETOS QUE INTERVIENEN

FUNCIONES

Órgano de contratación	• En virtud del Art. 151 LCSP
Regulación básica	• Formalización: art. 153 LCSP • Anuncio de la formalización: art. 154 LCSP • Decisión de no adjudicar o celebrar el contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación por la Administración: art. 152 LCSP

Ejecución

- Responsable del contrato
- Penalidades
- Modificación
- Resolución

(Imagen tomada de TI-E)⁷⁵

SUJETOS QUE INTERVIENEN

FUNCIONES

Órgano de contratación

Responsable del contrato

- En virtud del Art. 62 LCSP

Regulación básica

- Incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso: art. 192 LCSP.
- Demora en la ejecución: art. 193 LCSP.
- Daños y perjuicios e imposición de penalidades: art. 194 LCSP.
- Modificaciones: arts. 203-207 LCSP
- Formalización de las modificaciones: art. 153 LCSP
- Publicación de las modificaciones: arts. 63 y 207 LCSP
- Resolución: art. 211 a 213 LCSP
- Cumplimiento de los contratos y recepción de la prestación: art. 210 LCSP
- Devolución y cancelación de las garantías definitivas: art. 111 LCSP

Una vez aclaradas las diversas fases del ciclo de contratación, los sujetos públicos que participan en cada una de ellas y la regulación básica, exponemos los beneficios que la utilización de Pactos de Integridad o herramientas similares podrían conllevar para los diversos actores que participan en un este tipo de procesos.

3.4.1 Para el sector público

En apartados anteriores de este informe se ha detallado diversos entes que ejercen funciones en relación con la contratación pública, ya sea por su labor de preparación de pliegos, supervisión de contratos o control previo y/o posterior de los mismos. En esta oportunidad es necesario remitirse a lo indicado anteriormente, pero detallando los beneficios que para ellos pueden derivarse de la utilización de los PI o de herramientas similares en los procesos de contratación pública.

El *new Integrity Pact blueprint* puede ofrecer diversos beneficios al sector público, aunque quizá sobre todos ellos destaca uno en especial: los riesgos de corrupción y malas prácticas se reducen considerablemente por la intervención de expertos en las diversas fases del ciclo contractual. Por ejemplo, gracias a su capacidad de monitoreo en tiempo real, será posible detectar de forma temprana irregularidades durante todo el proceso: elección inadecuada del objeto del contrato, exigencia de requisitos a los licitadores no alineados con la prestación, establecimiento de criterios de adjudicación no proporcionales o que sólo pueden cumplir determinadas empresas, inclusión de condiciones especiales de ejecución no adecuadas para lograr un resultado correcto o alineado con la necesidad que se pretende satisfacer, etc.

Esta posible intervención en las diversas fases de la contratación pública, como apoyo a los órganos de contratación y al resto de órganos y entes que participan en este tipo de procesos, contribuye a un fortalecimiento incuestionable de la legitimidad de las instituciones públicas, desde el momento inicial de detección y priorización de las necesidades a satisfacer mediante un contrato público hasta el control de si se han logrado los resultados esperados y se ha producido el impacto previsto.

Además, la implementación de un PI ayudará a la necesaria profesionalización y capacitación de los participantes y de los implicados en su desarrollo, un reto clave de la contratación pública en España que necesariamente debe ser abordado en cumplimiento de las directrices de la Unión Europea. Esta profesionalización se producirá por la interacción y el aprendizaje basado en la práctica del personal de las administraciones e instituciones públicas con los expertos de la sociedad civil que actúen en cada caso como monitores o supervisores de los contratos.

Finalmente, cabe resaltar que también se mejora la eficiencia, eficacia y el valor de los procesos, lo que tiene varias consecuencias, de las cuales señalamos dos. La primera es que se garantiza el cumplimiento del principio de buena administración proclamado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y la segunda es que dicha eficiencia y eficacia resultan, en parte, de un adecuado seguimiento de la fase de ejecución. Este seguimiento mitiga uno de los desafíos o retos previamente mencionados, ya que, como se ha señalado, el débil seguimiento actual provoca variaciones entre lo previsto y lo realmente ejecutado (calidad inferior a la estipulada, retrasos, sobrecostes, inadecuación del impacto...).

3.4.2 Para el sector privado

Como es sabido, la contratación pública ha de ajustarse a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, y no discriminación e igualdad de trato entre todos los licitadores. Los PI promueven el cumplimiento de dichos principios, garantizando una competencia efectiva y fomentando la igualdad de acceso en la licitación.

En las páginas anteriores hemos desarrollado la forma en que diversos organismos y entes del sector público participan en los procesos de contratación pública. Para que pueda existir un contrato será

preciso que, además del sector público, concorra el sector privado, ya que serán quienes llevarán a cabo la prestación requerida para satisfacer la necesidad detectada por el órgano de contratación. Mediante la utilización de PI o de instrumentos similares, el sector privado obtendrá como beneficio la promoción de una competencia efectiva y de acuerdo con los principios de la UE en materia de contratación pública, lo cual supone un claro beneficio para todos los actores. Esto, a su vez, tendrá como consecuencia positiva una mayor participación de actores en las fases de licitación de los contratos públicos, puesto que los diversos operadores económicos confiarán en el buen desarrollo del proceso de selección y adjudicación del contrato, así como en la adecuada elaboración de los pliegos y en la elección de condiciones especiales de ejecución realmente orientadas a lograr el buen desarrollo del contrato.

Sumado a ese importante fin, la implementación de los PI mejorará también la reputación de los operadores económicos que sean parte de ellos, puesto que habrá terceros sujetos que corroboren su integridad y la buena ejecución de los compromisos contractuales previamente adquiridos. Así, además del certificado final de correcta ejecución del contrato podría otorgárseles un certificado de que durante el proceso contractual se ha desarrollado un Pacto de Integridad o instrumento equivalente, el cual ha constatado la correcta actuación del contratista en el desempeño de sus obligaciones.

Junto a lo anterior, la implementación de PI puede mitigar los riesgos de corrupción y fraude, en consecuencia, contribuir de manera decisiva a la correcta ejecución del contrato y, por ende, a que no sea necesario imponer penalidades ni incoar procedimientos de resolución contractual, lo cual supone un claro beneficio para el sector privado.

3.4.3 Para las OSC

Mediante los PI las OSC refuerzan su papel como agente del cambio, promoviendo la integridad y transparencia en la contratación pública y, en general, contribuyendo a la mejora de las políticas públicas. Asimismo, la participación de la OSC en los PI fortalece su credibilidad como impulsora de la transparencia e integridad. Por último, estas experiencias les permite adquirir mayores aprendizajes, lo que facilita la eficacia y mejoría de futuros PI.

La sociedad civil juega un papel esencial en los procesos de contratación pública, siendo su participación un elemento clave para impulsar una mejor rendición de cuentas por parte de las autoridades y organismos públicos. Además de fomentar la transparencia, el involucramiento ciudadano contribuye a legitimar las decisiones adoptadas y fortalece la confianza en la gestión pública. Entre las más sonadas iniciativas de acción colectiva se encuentran la Plataforma *Open Contracting Partnership*, el módulo desarrollado por Gobierno.org, múltiples iniciativas de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) y el Foro de Gobierno Abierto de España.

3.4.4 Para la ciudadanía

Un aspecto fundamental en la implementación de los PI es que tiene un impacto directo en la calidad de la prestación contratada y la buena utilización de los recursos públicos, aspectos que contribuyen claramente a mejorar la satisfacción de la ciudadanía y a generar confianza en las instituciones públicas.

Ya hemos apuntado cómo la implantación de los PI o de herramientas equivalentes pueden ser de utilidad para mejorar el proceso de elaboración de los documentos contractuales, elegir mejor las cláusulas a aplicar y revisar de forma más adecuada la ejecución del contrato. Junto a lo anterior, la existencia de monitores externos ayudará a respetar de forma más clara los principios que rigen la contratación pública. Así, la ciudadanía se verá beneficiada de forma directa en la consecución de mejores prestaciones a un precio adecuado y en las condiciones de calidad requeridas.

Adicionalmente, los PI fomentan la participación activa de los ciudadanos en la gestión pública, ya que pueden participar como monitores en el caso de contar con un nivel de experiencia y conocimiento adecuados a las exigencias de cada contrato, además de fomentar su interacción, promueven la transparencia y mejoran el acceso a la información, permitiendo que la ciudadanía comprenda el alcance del proceso de la contratación pública y promueva experiencias de buena gobernanza.

PARTE 4 - RECOMENDACIONES Y MEJORES PRÁCTICAS

A lo largo del análisis se ha abordado, el marco jurídico e institucional de la contratación pública, los principales desafíos de la transparencia e integridad y las experiencias de PI llevadas a cabo en España. Además, se ha definido y adaptado el *new Integrity Pact blueprint*, analizando su implementación, su aspiración a la sostenibilidad, su sistema MEL y sus principales beneficios para la transparencia e integridad en España.

A continuación, recopilamos las principales recomendaciones en el marco del *new Integrity Pact blueprint* y se destacan buenas prácticas con el objeto de orientar la implementación del PI en España:

1. Incorporación de los PI dentro del ordenamiento jurídico español

1.1. Se sugiere que las autoridades públicas promuevan la inclusión de los Pactos de Integridad como una estrategia complementaria para fortalecer la aplicación efectiva de los principios de transparencia e integridad en los procesos de contratación.

1.2. Se recomienda a las autoridades encargadas de elaborar Planes de Acción, Planes de Gobierno

Abierto, Decálogos de Buenas Prácticas, Estrategias, entre otros, tanto a nivel estatal, autonómico y local, impulsar compromisos específicos para fortalecer el cumplimiento de la transparencia y la integridad en la contratación pública.

A título de ejemplo, se formula la siguiente recomendación de compromiso específico: *“Promover medidas de fortalecimiento de la integridad en la contratación y compra pública, mediante el análisis y desarrollo de herramientas de prevención, monitoreo y evaluación, así como indicadores de integridad, tales como alertas tempranas, banderas rojas, Pactos de Integridad y decálogo de buenas prácticas”*.

Al respecto, cabe señalar que los Pactos de Integridad ya han sido incorporados por:

- La Agencia Valenciana Antifraude en su Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública⁷⁶ reconoce que practicar la cultura de la integridad pública institucional, abarca la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un Pacto de Integridad (pág 43).
- El Plan de Gobierno Abierto de Portugal en el que incluyó en su compromiso octavo la firma de un Pacto de Integridad y que luego fue premiado por el Defensor del Pueblo Europeo.
- La Unión Europea considera clave en el marco de la mejora de la integridad en la contratación pública la cooperación administración-sociedad civil de los PI⁷⁷.

1.3. Se aconseja que en la estrategia o plan nacional anticorrupción adopte un enfoque global y transversal, involucrando de manera coordinada a todos los organismos anticorrupción, incluidos los encargados de contrataciones y se incluya expresamente los Pactos de Integridad como medida concreta para garantizar la transparencia y la sostenibilidad y prevenir la corrupción en la contratación pública⁷⁸.

1.4. Por su parte, se recomienda el impulso de la promoción y firma de Pactos de Integridad a través de Códigos de Conducta, Políticas Internas, Protocolos, Informes de Sostenibilidad, etc., de las empresas que contratan con la Administración.

2. Adopción e implementación de los PI en España

2.1. Para la implementación de los PI en España, se recomienda efectuar un convenio de colaboración, o un contrato de servicios, dependiendo del caso concreto. Su selección se hará conforme al tipo de proyecto para que el método seleccionado sea lo más idóneo, en todo caso sea convenio o contrato se deberá contemplar una cláusula de transparencia e integridad.

2.2. El *new Integrity Pact blueprint* subraya la necesidad de contar con un marco institucional sólido para respaldar los PI. En España, se recomienda que actores clave como la OIReScon, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la CNMC, las agencias autonómicas anticorrupción o el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, desempeñen un rol fundamental en su impulso y adopción,

toda vez que podrían recurrir en ciertos casos especiales a la utilización de PI o herramientas similares como complemento de su actuación.

2.3. La financiación de los PI o de iniciativas similares es una cuestión primordial, se considera importante que la financiación se encuentre dentro en fondos públicos o dentro del presupuesto del proyecto o servicio a ejecutar, ya sea por parte de la autoridad contratante en cuestión, o bien por un órgano de gestión o supervisión, tal como lo ha señalado la Comisión Europea⁷⁹. También es posible que sean promovidos institucional y financieramente por las agencias antifraude u otros órganos que se encargan de promover la transparencia e integridad en el sector público.

2.4. Aunque los Pactos de Integridad (PI) no están expresamente recogidos en la LCSP, la normativa contiene disposiciones que favorecen su aplicación. Un ejemplo de ello es el artículo 64 de la LCSP, que obliga a adoptar medidas adecuadas para combatir el fraude, el favoritismo y la corrupción, además de prevenir, detectar y resolver conflictos de interés. En virtud y cumplimiento de esta disposición se debe contemplar la adopción e implementación de los PI.

2.5. Para fomentar la transparencia y la integridad en la contratación pública, se recomienda la implementación de los Pactos de Integridad, una herramienta eficaz para prevenir el fraude y garantizar la igualdad de trato. Una posible vía para incorporarlos es a través de su inclusión como condición especial de ejecución, conforme al artículo 202 de la LCSP.

2.6. Se aconseja una adecuada comunicación y transparencia, lo cual implica explicar el alcance del Pacto de Integridad antes de su suscripción por los operadores económicos. Dicha comunicación debe extenderse también a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil interesada en participar en el monitoreo, que deberá conocer y comprender el alcance del PI. En este sentido, la publicación de informes periódicos y la creación de espacios web específicos y de fácil uso, fortalecerán la confianza y participación ciudadana.

2.7. Si bien la LCSP potenció considerablemente la digitalización en la contratación pública en aras a una mayor eficiencia y transparencia, se recomienda consolidar dicha digitalización relativa a la información disponible en materia de contratación pública, dotando de recursos humanos y económicos adecuados para su consecución. Con datos abiertos y accesibles, se debe estar a la vanguardia de la implementación herramientas como la Inteligencia Artificial para el control de todas las fases de la contratación pública. Estas herramientas harán más eficiente la implementación de los Pactos de Integridad (PI) y la prevención de riesgos de colusión y otras prácticas ilícitas. Dichas herramientas deben ser accesibles a las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía involucradas en el monitoreo de estos procesos.

En este sentido, una plataforma unificada y uniforme en la que se permita velar por la publicidad en la contratación y a la que la ciudadanía tenga acceso permite que se garantice la transparencia en todos los procesos de contratación. Tomando en cuenta la experiencia de los PI en España, es de vital

importancia adoptar un sistema de Alertas Tempranas (SALER), como el adoptado por la Generalitat Valenciana, que consiste en un software que filtra y analiza las bases de datos, cruzándolas con las de otros organismos para identificar patrones anómalos o indicios de irregularidades.

3. Los PI en el ciclo de la contratación pública

Tomando en consideración las diferentes etapas o fases del proceso de contratación pública en España, desde la fase previa al contrato y hasta la ejecución de este, se presentan las siguientes recomendaciones:

3.1. Fase Previa

En la fase previa, se define la necesidad de contratar y se identifican los requisitos esenciales del proyecto, garantizando que el proceso se ajuste a los principios de eficiencia, transparencia e integridad. Durante esta etapa, se analizan los objetivos de la contratación, se evalúan las opciones disponibles y se establecen los criterios que orientarán el proceso licitatorio. Bajo esta perspectiva, se presentan las siguientes recomendaciones para optimizar esta fase y asegurar una planificación adecuada:

3.1.1. La falta de atención en la fase previa puede derivar en una detección inadecuada o definición errónea de la necesidad a satisfacer o servicio básico a cubrir, o una priorización de necesidades no adecuada. Por tanto se recomienda que, desde la planificación del PI se contemple la fase previa de contratación a fin de mitigar en la medida de lo posible todos los riesgos que puedan surgir en esta fase como puede ser la elección inadecuada del objeto del contrato, exigencia de requisitos a los licitadores no alineados con la prestación, establecimiento de criterios de adjudicación no proporcionales o que sólo pueden cumplir determinadas empresas, inclusión de condiciones especiales de ejecución no adecuadas para lograr un resultado correcto o alineado con la necesidad que se pretende satisfacer, entre otros.

3.1.2. Teniendo en cuenta que un reto esencial para el buen funcionamiento de los PI es la elección de las personas expertas que llevarán a cabo las acciones de monitoreo del contrato o su fase previa, se sugiere la máxima transparencia y publicidad al proceso de selección del monitor mediante una convocatoria pública y mediante la publicación de méritos de los diferentes expertos así como la ausencia de conflicto de intereses, de forma que el proceso sea plenamente transparente y se pueda comprobar por cualquier persona la licitud e integridad del mismo. Para ello, el compromiso de los órganos de contratación, las OSC, y las empresas interesadas en la licitación es fundamental.

3.1.3. Desde la fase previa del proceso de contratación y en el contexto de la implementación del Pacto de Integridad, es fundamental asegurar que tanto los monitores como los miembros de la OSC reciban una formación específica. Esta capacitación debe adaptarse a las características particulares de cada caso y al tipo de proyecto que se va a adjudicar, garantizando así que los involucrados

cuenten con los conocimientos necesarios para evaluar, supervisar y asegurar la transparencia en la ejecución del contrato. La formación adecuada permitirá una mejor comprensión de los procedimientos, criterios de adjudicación y normativas aplicables, fortaleciendo el control ciudadano y promoviendo la integridad en la contratación pública.

3.2. Fase de preparación

En esta fase se procederá a preparar todos los documentos precisos para la contratación siendo especialmente importante el informe de necesidad y los pliegos que regirán el contrato, por lo que se aconseja:

3.2.1. Dar cumplimiento a la obligación de publicidad y de transparencia exigidas en la Ley 9/2017, evitando así criterios subjetivos e imparciales en las autoridades de contratación respecto de los criterios de adjudicación. En este sentido, los documentos de la contratación deben ser realizados por profesionales adecuadamente formados para la toma de decisiones.

3.2.2. Para garantizar el éxito y la sostenibilidad de los Pactos de Integridad (PI), se recomienda diseñar e implementar un sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL) desde la fase de preparación de la iniciativa y adaptado a las circunstancias específicas de cada proyecto. Se aconseja involucrar a todos los actores clave, incluyendo sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía, para fortalecer la legitimidad y sostenibilidad del PI.

En este sentido, se recomienda definir indicadores clave de desempeño de manera colaborativa entre los actores involucrados, asegurando que midan tanto la eficiencia y efectividad del proceso de contratación; establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódicos, incluyendo revisiones intermedias y una evaluación final que permita identificar mejoras y documentar lecciones aprendidas y garantizar la difusión y accesibilidad de los resultados mediante la publicación de conclusiones y datos relevantes en plataformas de contratación pública.

3.3. Fase de licitación

La fase de licitación tiene como objetivo publicar los documentos contractuales de manera que los operadores económicos puedan presentarse a la licitación en igualdad de condiciones, en este sentido se propone:

3.3.1. Tomando en consideración la digitalización en la contratación pública, con el objetivo de publicar los documentos contractuales para que los operados entren en igualdad de condiciones se recomienda una plataforma unificada y uniforme en la que se permita velar por la publicidad en la contratación, en la que tanto la ciudadanía como operadores y autoridades tenga acceso. La importancia de la publicación de los documentos radica en garantizar la posibilidad de recurrir los pliegos en el caso de considerar que contienen previsiones contrarias al ordenamiento.

3.4. Fase de adjudicación

Esta fase es de suma importancia por cuanto se valorará tanto a los operadores económicos que se hayan presentado a la licitación como sus ofertas, por lo que es indispensable:

3.4.1. La implementación de un PI refuerza el control y la rendición de cuentas, permitiendo que el monitor supervise la adjudicación del contrato y asegure su cumplimiento con los principios de publicidad y transparencia en concordancia con la LCSP. Especialmente en la modalidad de contratación de contratos menores como se permite la adjudicación sin publicidad -lo que aumenta los riesgos- el PI facilita que la mesa de contratación realice su evaluación y esta sea publicada para garantizar la transparencia en el proceso.

3.4.2. La implementación de un PI refuerza también el compromiso de establecer mecanismos de supervisión y capacitación, asegurando que la adjudicación de los contratos se lleve a cabo de manera transparente y alineada con las mejores prácticas internacionales. Considerando que la contratación pública requiere personal cualificado y con experiencia para gestionar los procesos de manera íntegra y eficiente, y en línea con la Recomendación (UE) 2017/1805, de 3 de octubre de 2017, el PI facilita que los actores que intervienen en el proceso de contratación reciban y cuenten con la formación adecuada relativa a principios éticos, integridad y transparencia en el uso de recursos públicos.

3.5 Fase de formalización

En la formalización, el licitador cuya oferta haya resultado adjudicada deberá presentar la documentación pertinente y firmar el contrato con la entidad contratante, en esta fase se recomienda:

3.5.1. La formalización de los contratos deberá publicarse en un plazo no superior a 15 días tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil de contratante del órgano de contratación. No obstante, se advierte que esta publicación no solo ha de realizarse en el perfil del órgano contratante sino también en el perfil del contratista adjudicado, y en caso de haberse implementado un PI el monitor estará encargado de garantizar la publicidad de estos documentos.

3.6 Fase de ejecución

La ejecución, tiene por objeto lograr la prestación requerida por el ente contratante y en las condiciones buscadas, siendo una fase en la que se requiere especial cuidado y vigilancia:

3.6.1. En esta fase, la labor del responsable de la vigilancia de la ejecución del contrato (artículo 62 LCSP), junto con los monitores asignados en el marco del Pacto de Integridad (PI), es clave para garantizar la correcta ejecución del contrato. Su principal función es supervisar el desarrollo del

contrato y adoptar las decisiones necesarias para asegurar su cumplimiento. La participación de monitores en los procesos de licitación y en la verificación de la ejecución contractual contribuye significativamente a fortalecer la integridad del proceso. En este sentido, la adopción de un PI no solo refuerza la transparencia, sino que también fomenta la capacitación y profesionalización del responsable de vigilancia en materia de contratación pública, alineándose con la Recomendación (UE) 2017/1805, de 3 de octubre de 2017.

3.6.2. Los Pactos de Integridad deben incorporar un sistema de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL) que se ajuste a las particularidades de cada proceso de contratación, permitiendo un seguimiento eficaz y adaptado a cada caso. Este sistema debe aplicarse de manera periódica para garantizar una supervisión constante y la identificación oportuna de posibles mejoras o irregularidades en la ejecución del contrato. Los resultados finales obtenidos a través del MEL deben ser publicados por la autoridad contratante, asegurando transparencia y acceso a la información para la ciudadanía. En caso de que el Proceso de Integridad (PI) esté en marcha, será el monitor designado quien asuma la responsabilidad de publicar dichos resultados, reforzando así la rendición de cuentas y el control social sobre el proceso de contratación pública.

LISTA DE ABREVIATURAS

Agencia Española de Protección de Datos	AEPD
Agencia Valenciana Antifraude	AVAF
Autorità Nazionale Anticorruzione	ANAC
Bid Rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust	BRAVA
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	CNMC
Comunidad Autónoma	CCAA
Environmental, social and governance	ESG
Estrategia Nacional de Contratación Pública	ENCP
Generalitat Valenciana	GVA
Green Integrity Pacts	GIP
Indicadores clave de desempeño	KPI
Índice de Percepción de Corrupción	IPC
Inteligencia Artificial	IA



Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público	LCSP
Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje	MEL
Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS
Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción	OAAF
Oficina Antifraude de Cataluña	OAC
Oficina Europea de Lucha contra el Fraude	OLAF
Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación	OIReScon
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Órgano de control externo autonómico	OCEX
Pactos de Integridad	PI
Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales	LOPDGDD
pliego de cláusulas administrativas particulares	PCAP
Reglamento General de Protección de Datos	RGPD
Servicio Nacional de Coordinación Antifraude	SNCA

Sistema de Alertas Tempranas	SALER
Transparencia Internacional España	TI-E
Transparencia Internacional	TI
Transparency International's global Integrity Pact blueprint	New Integrity Pact Blueprint
Unión Europea	UE



BIBLIOGRAFÍA

Libros, capítulos y artículos:

Arribas Reyes, E. (2024). Acción colectiva, corrupción e integridad en la contratación pública: la experiencia española de implementación de los pactos de integridad como complemento al derecho y las políticas públicas anticorrupción. *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, 25-28.

Benacchio, G. A., & Cozzio, M. (Eds.). (2019). *Azione collettive, strumenti di integrità e trasparenza per il contrasto della corruzione nel settore pubblico e privato*. Atti del Convegno (Trento, 18 maggio 2018). Trento: Università degli Studi di Trento.

Benítez Palma, E. J., & García Rodríguez, M. J. (2024). El uso de la IA generativa en la contratación pública para detectar prácticas irregulares. *Revista Auditoría Pública*, (83), 83-92.

Cerillo i Martínez, A. (2018). La integridad y transparencia en la contratación pública. *Anuario del Gobierno Local*, 1, (p. 81).

De Guerrero Manso, M. C. (2018). La suscripción de pactos de integridad como mecanismo de lucha contra la corrupción en la contratación pública. En J. M. Gimeno Feliu (Dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2017* (pp. 225-265). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi. ISBN: 978-84-1308-277-6.

De Guerrero Manso, M. C. (2021). ¿Son los pactos de integridad una herramienta adecuada para la gestión de los Fondos Next Generation EU y/o como medida de prevención y detección vinculada a los planes de medidas antifraude? *Observatorio de Contratos Públicos*. Disponible: <https://www.obcp.es>.

Fernández Ajenjo, A. (2019). Problemas y soluciones frente al uso populista del Estado de Derecho. *Agencias Anticorrupción y Servicios de Coordinación Antifraude*. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 9, (p.8).

Gimeno Feliú, J. M. (2024). La buena administración exige una cultura activa de transparencia e integridad en contratación pública. *Hacia una buena administración desde la contratación pública*. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados (pp. 133-171). Madrid: Marcial Pons.

Gimeno Feliu, J.M. (2016). El necesario big-bang contra la corrupción en materia de contratación pública y su modelo de control. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 2, 1-12.

Mendoza Jiménez J., Ruiz de la Rosa I., García Rodríguez F.J., Alberto Armas A.N. González, *Identificación de criterios ambientales y sociales para contratación y compra pública bajo la perspectiva de los ODS de la ONU*.

Medina Arnáiz, T. (2016). La corrupción en la contratación pública: Un burdo fraude al interés general. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 135.

Miranzo Díaz, J. (2019). Los nuevos agentes de control en los procedimientos de compra pública: pactos de integridad y canales de denuncia. En *Observatorio de los Contratos Públicos 2018*. Cizur Menor (Navarra). Thomson Reuters Aranzadi, 2019.

Ponce Solé, J. (2016). Las oficinas y agencias locales anticorrupción como instrumentos para promover el buen gobierno y el derecho de los ciudadanos a la buena administración. Propuesta de una lista de comprobación de la calidad de su diseño. *Anuario de Derecho Municipal*. 10 (2016), 47-89. Madrid: Marcial Pons.

Rodríguez Puerta, M. J. (2023). La corrupción como problema de acción colectiva: desnormalización y participación social. *Estudios Penales y Criminológicos*.

Sanchez-Graells, A. (2021). *Procurement corruption and artificial intelligence: Between the potential of enabling data architectures and the constraints of due process requirements*. En S. Williams & J. Tillipman (Eds.), *Routledge handbook of public procurement corruption* (Routledge, en prensa).

Informes, otra documentación de interés y recursos en línea:

Agencia Valenciana Antifraude (AVAF), (2023) *Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública*, Resolución nº 961 del director de la AVAF de fecha 14 de septiembre de 2023, disponible: https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/09/WEB_v2-Catalogo-de-Riesgos-Contratacion.pdf

Ayuntamiento de Madrid, (2018) Pacto de Integridad para la transparencia, disponible: <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Economia-y-presupuestos/Contratacion/Pacto-de-integridad-para-la-transparencia?vgnextfmt=default&vgnextoid=357a4af40aad0610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=f3a9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

CNMC (2015) PRO/CNMC/001/15: *Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la Competencia*.

Comisión Europea, (2017), Comunicación de 3 de octubre de 2017 de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa.”, disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572>

Comisión Europea. *Contratación Pública Social*. disponible: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/social-procurement_es

Comité de cooperación en materia de contratación pública, (2023), *Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026*. P. 8. Disponible: <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>

Dirección General del Patrimonio del Estado, Informe Trienal relativo a la Contratación Pública en España en 2021, 2022, 2023, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

European Commission, *Integrity Pacts*, disponible: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/integrity-pacts_en?etans=es

European Union. Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024 Eurobarometro 2024, disponible: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217>

Gobierno de España, Contratación orientada a los ODS: recursos y guías, disponible en: <https://www.gobierno.es/blog/contratacion-orientada-a-los-ods-recursos-y-guias>

Gobierno de España. Plataforma de Contrataciones de la Administración General del Estado, disponible: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

La Moncloa, Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable, disponible: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/120419-enlacecontratos.aspx>

Ministerio de Hacienda y Función Pública de España (2021). Informe sobre la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020, p. 63, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>,

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Agenda Urbana Española*, disponible: <https://www.aue.gob.es/>

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Plan de Acción de la AGE*, disponible: <https://www.aue.gob.es/plan-de-accion-de-la-age#Actuaciones implementadas del Plan de Accion AGE>

Observatorio de Contratación Pública. (2017). Doce principales causas que inciden en un deficiente control de la contratación pública española. Disponible: <https://www.obcp.es/opiniones/doce-principales-causas-que-inciden-en-un-deficiente-control-de-la-contratacion-publica>

OECD, (2021), *Government at a Glance 2021*. Disponible: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Informe Government at a Glance 2021 disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en.html

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). (2023). *Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026*. Disponible: <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). *Informe Anual de Supervisión 2024. Conclusiones y recomendaciones*. Disponible: <https://www.hacienda.gob.es/ca-ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx>

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), *Mapa de Riesgos de la Contratación Pública (2024)*: www.Hacienda.Gob.Es/RSC/Oirescon/Mapa-Riesgos/Mapa-Riesgos-2024.Pdf

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación (OIReScon), *Plan estratégico de la oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación 2020 - 2024*, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/plan-estrategico/plan-estrategico-oirescon-2020-2024.pdf>

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReSCcon), *Plan Estratégico 2025-2030*, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/plan-estrategico/plan-estrategico-oirescon-2025-2030.pdf>

Pacto Mundial - Red Española, Los 10 principios de sostenibilidad corporativa de Pacto Mundial, disponible: https://www.pactomundial.org/que-puedes-hacer-tu/diez-principios/?gad_source=1&gclid=CjwKCAiArKW-BhAzEiwAZhWsICRC3ud-mzbnrZXs_iuHNnN70yudFWfHryeDDdt2L9yzZ8jYeiAsjxoC1JEQAvD_BwE

Recomendación (UE) 2017/1805, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública.

TI's Global New Integrity Pact blueprint: Transparency International (2024), *The Integrity Pact - Harnessing collective action for good governance and business integrity in public procurement* (Autor: Greco A.)

Transparency International EU. (2021). Protegiendo inversiones de la Unión Europea con Pactos de Integridad Guía para tomadores de decisiones sobre el monitoreo de contrataciones públicas, disponible: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/guide_decision_makers_es.pdf

Transparency Internacional, Integrity pact – A global standard for safeguarding strategic public investments, disponible: <https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pact-global-standard/integrity-pacts-around-the-world>

Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2024: España baja cuatro puntos y diez puestos con respecto al Índice de Percepción de la Corrupción 2023*, disponible en: <https://transparencia.org.es/actualidad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2024-espana-baja-cuatro-puntos-y-diez-puestos-con-respecto-al-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2023/>

Transparencia Internacional, (2024), *Índice de percepción de la corrupción 2023: España mantiene la puntuación, pero baja un puesto en el ranking mundial*, disponible: <https://transparencia.org.es/actualidad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2023/>

Transparencia Internacional España (2015), *Medidas de transparencia y prevención de la corrupción en Subvenciones, Licitaciones y Contratos Públicos*, Disponible: https://transparencia.org.es/wpcontent/uploads/2015/10/sesenta_medidas_propuestas_tie.pdf

Transparencia Internacional (2021), *Protegiendo inversiones de la Unión Europea con Pactos de Integridad. Guía para tomadores de decisiones sobre el monitoreo de contrataciones públicas*. (Autor: Rafael García Aceves).

Transparencia internacional España (2023), *Una aproximación hacia el estado de la cuestión de la contratación pública en España. Principales riesgos y desafíos*. Madrid. (Autoras: Bouzo, D y De Guerrero Manso, C.)

Transparencia Internacional (2024): *Corruption Perceptions Index 2023*. Disponible: <https://transparencia.org.es/>

Unión Europea, *Next GenerationEU: por una Europa más fuerte y resiliente*, disponible: https://next-generation-eu.europa.eu/index_es

Normativa/Legislación:

Constitución española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978).

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Legge 6 novembre 2012, núm. 190.

Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

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

Ley 11/2023, de 30 de marzo, de Uso Estratégico de la Contratación Pública de Aragón.

Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña.

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

Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras, y administrativas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón.

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 Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

Orden de Presidencia PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministro de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, disponible: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-ecologica/>

Reglamento (UE, Euratom) n° 883/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>



NOTAS DE PIE

¹ Se trata de prevenir prácticas como el uso de información privilegiada, los conflictos de interés, la manipulación de ofertas, las diferentes formas de colusión, las modificaciones fraudulentas, los sobornos, etc.

² TI's Global New Integrity Pact blueprint: Transparency International (2024), The Integrity Pact - Harnessing collective action for good governance and business integrity in public procurement (Autor: Greco A.).

³ Transparencia internacional España, (2023), Una aproximación hacia el estado de la cuestión de la contratación pública en España. Principales riesgos y desafíos. Madrid. (Autoras: Bouzo, D y De Guerrero, C.)

⁴ La Constitución española de 1978. Artículo 149.1 18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

⁵ Las Directivas 23, 24 y 25 de 2014, de 26 de febrero, de “cuarta generación”, en particular la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

⁶ Comité de cooperación en materia de contratación pública, (2023), Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026. p. 8., disponible: <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>

⁷ Se identifican en la actualidad las comunidades autónomas con Comités o Consejos de Transparencia y Buen Gobierno: Aragón, Canarias, Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Valencia, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco.

⁸ Sobre los Pactos de Integridad en el contexto de la Unión Europea, puede verse Transparencia Internacional, (2021), Protegiendo inversiones de la Unión Europea con Pactos de Integridad. Guía para tomadores de decisiones sobre el monitoreo de contrataciones públicas. (Autor: Rafael García Aceves). Asimismo, también puede ser interesante consultar De Guerrero Manso, M. C, (2021), ¿Son los pactos de integridad una herramienta adecuada para la gestión de los Fondos Next Generation EU y/o como medida de prevención y detección vinculada a los planes de medidas antifraude?, Observatorio de Contratos Públicos, disponible: <https://www.obcp.es>.



⁹ La normativa de creación de las agencias anticorrupción mencionadas incluye: la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña; la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante; Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra; y, por último, la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras, y administrativas.

¹⁰ Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, regulada por su Reglamento Orgánico, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 23 de diciembre de 2016; Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona (Dirección de Servicios de Análisis).

¹¹ Fernández Ajenjo, A. (2019). Problemas y soluciones frente al uso populista del Estado de Derecho. Agencias Anticorrupción y Servicios de Coordinación Antifraude. Revista Internacional Transparencia e Integridad, 9, p.8. Sobre esta cuestión, puede consultarse el trabajo de Ponce Solé, J. (2016). Las oficinas y agencias locales anticorrupción como instrumentos para promover el buen gobierno y el derecho de los ciudadanos a la buena administración. Propuesta de una lista de comprobación de la calidad de su diseño. Anuario de Derecho Municipal. 10 (2016), pp. 47-89- Marcial Pons.

¹² Las agencias anticorrupción así como las agencias antifraude llevarán a cabo su labor (controlar la corrupción o no en los contratos públicos), independientemente de que haya un PI o no.

Conforme a eso, entendemos que podrían desarrollar su actividad en torno a diversos escenarios:

1. apoyar y controlar la labor realizada por los monitores de un pacto, como una doble revisión
2. podrían ser parte de los PI, de manera que sea un firmante más de los mismos
3. podrían llevar a cabo una labor alternativa y promover ella que se realicen PI o herramientas similares

¹³ Agencia Valenciana Antifraude (AVAF). *Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública*. (p. 43) aprobado mediante Resolución nº 961 del director de la AVAF de fecha 14 de septiembre de 2023, disponible: https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/09/WEB_v2-Catalogo-de-Riesgos-Contratacion.pdf

¹⁴ TI's Global New Integrity Pact blueprint: Op. Cit. pp. 26- 27.

¹⁵ Así fue advertido en el documento de Transparencia Internacional, (2015), Medidas de transparencia y prevención de la corrupción en Subvenciones, Licitaciones y Contratos Públicos, disponible: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/sesenta_medidas_propuestas_tie.pdf

¹⁶ Medina Arnáiz, T, (2016), La corrupción en la contratación pública. Un burdo fraude al interés

general. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, p. 135.

¹⁷ OECD, (2021), *Government at a Glance 2021*. Disponible: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en.html

¹⁸ European Union. *Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024 - Eurobarometro 2024*, disponible: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217>

¹⁹ Transparencia Internacional, (2024) Índice de percepción de la corrupción 2023: España mantiene la puntuación, pero baja un puesto en el ranking mundial, disponible: <https://transparencia.org.es/actualidad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2023/>

²⁰ Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2024: España baja cuatro puntos y diez puestos con respecto al Índice de Percepción de la Corrupción 2023*, disponible en: <https://transparencia.org.es/actualidad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2024-espana-baja-cuatro-puntos-y-diez-puestos-con-respecto-al-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2023/>

²¹ Gimeno Feliú, J. M. (2024), La buena administración exige una cultura activa de transparencia e integridad en contratación pública. *Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*. p. 136. Madrid: Marcial Pons.

²² Cerillo i Martínez, A. (2018), La integridad y transparencia en la contratación pública, *Anuario del Gobierno Local*, 1., p. 81.

²³ Puede resultar de gran utilidad consultar, para el análisis de nuestro sistema de contratación pública del periodo 2021-2023: Dirección General del Patrimonio del Estado, Informe Trienal relativo a la Contratación Pública en España en 2021, 2022, 2023, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

²⁴ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OiRescon), (2024), *Mapa de Riesgos de la Contratación Pública*, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/Oirescon/Mapa-Riesgos/Mapa-Riesgos-2024.Pdf>

²⁵ Transparencia internacional España, (2023), Una aproximación hacia el estado de la cuestión de la contratación pública en España. Principales riesgos y desafíos. Bouzo, D. y De Guerrero Manso, C., p.13.

²⁶ Transparencia internacional España, (2023), *Una aproximación* op. cit. p. 38.

²⁷ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), *Informe Anual de Supervisión 2024. Conclusiones y recomendaciones*, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/ca-ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx>

²⁸ En 2020, la contratación global registrada en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en las plataformas regionales ascendió a 76,1 billones de euros y en el mismo año la contratación pública en España representó un 11,11% del PIB, lo que supone una gran cantidad de dinero público. Véase en este sentido: Gobierno de España. Plataforma de Contrataciones de la Administración General del Estado, disponible: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

²⁹ OECD, (2021), *Government at a Glance 2021*. Op. Cit.

³⁰ El Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12 se relaciona específicamente con “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”.

³¹ Comisión Europea. Contratación Pública Social. Disponible: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/social-procurement_es

³² Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

³³ Unión Europea, Next GenerationEU: por una Europa más fuerte y resiliente, disponible: https://next-generation-eu.europa.eu/index_es

³⁴ Transparency Internacional (2017), Los Diez Principios de las Empresas Públicas para combatir la corrupción, disponible: file:///C:/Users/EstUC3M/Downloads/10_principios_anticorrupcion.pdf

³⁵ Gobierno, Contratación orientada a los ODS: recursos y guías, disponible en: <https://www.gobierno.es/blog/contratacion-orientada-a-los-ods-recursos-y-guias>

³⁶ Javier Mendoza Jiménez, IP Inés Ruiz de la Rosa Francisco, J. García Rodríguez Natalia Antonova Alberto Armas González, Identificación de criterios ambientales y sociales para contratación y compra pública bajo la perspectiva de los ODS de la ONU, disponible: <https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2021/06/Cabildo-Tenerife.-Guia-criterios-ambientales-y-sociales-contratacion.pdf>

³⁷ Orden de Presidencia PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministro de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, disponible: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-ecologica/>

³⁸ La Moncloa, Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable, disponible: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/120419-enlacecontratos.aspx>

³⁹ Comisión Europea, (2017), Comunicación de 3 de octubre de 2017 de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa.”, disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572>

⁴⁰ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación (OIReScon), *Plan estratégico de la oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación 2020 - 2024*, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/plan-estrategico/plan-estrategico-oirescon-2020-2024.pdf>

⁴¹ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReSCcon), Plan Estratégico 2025-2030. p. 24, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/plan-estrategico/plan-estrategico-oirescon-2025-2030.pdf>

⁴² Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRescon), Mapa de Riesgos.. Op. Cit. p. 19.

⁴³ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Agenda Urbana Española, disponible: <https://www.aue.gob.es/>

⁴⁴ Cabe destacar que existen diversos planes o estrategias que desarrollan materias relacionadas con los objetivos de la Agenda Urbana y que, con una visión integrada, proponen una batería de medidas encaminadas a la consecución de los objetivos de la Agenda, por ejemplo:

- Estrategia para la Rehabilitación Energética del Sector de la Edificación en España 2020
- Estrategia de Movilidad, Segura, Sostenible y Conectada 2030
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030
- Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de Conectividad y Restauración Ecológica 2020
- Plan Nacional de Salud y Medio Ambiente

Véase para más información: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Plan de Acción de la AGE, disponible: <https://www.aue.gob.es/plan-de-accion-de-la-age#Actuaciones implementadas del Plan de Accion AGE>

⁴⁵ Ministerio de Hacienda y Función Pública de España (2021). Informe sobre la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020, p. 63, disponible: <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>,

⁴⁶ Para más información, véase: Transparency International España (TI-E) (2023), Una aproximación



hacia el estado de situación de la contratación pública en España. Principales riesgos y desafíos, p. 9: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2023/04/SII-O3-Policy-Paper-Final-3-1.pdf>

⁴⁷ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), (2023), Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, disponible: <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>.

⁴⁸ Cabe señalar que, según la Disposición adicional quinta de la recientemente publicada Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, el Gobierno, en el plazo máximo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la ley, y en colaboración con las Comunidades Autónomas, deberá aprobar una Estrategia contra la corrupción.

⁴⁹ Transparencia Internacional España, (2023), Una aproximación hacia.. Op. Cit.

⁵⁰ Transparency Internacional, Integrity pact – A global standard for safeguarding strategic public investments, disponible: <https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pact-global-standard/integrity-pacts-around-the-world>

⁵¹ De Guerrero Manso, M. C., (2018), La suscripción de pactos de integridad como mecanismo de lucha contra la corrupción en la contratación pública. En J. M. Gimeno Feliu (Dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2017* (pp. 225-265). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi. ISBN: 978-84-1308-277-6.

⁵² Para la lectura en profundidad de las obligaciones y compromisos asumidos, puede verse la documentación analizada en: Ayuntamiento de Madrid, (2018) Pacto de Integridad para la transparencia, disponible: <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Economia-y-presupuestos/Contratacion/Pacto-de-integridad-para-la-transparencia?vgnextfmt=default&vgnextoid=357a4af40aad0610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=f3a9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

⁵³ TI's Global New Integrity Pact blueprint: Op. Cit.

⁵⁴ TI's Global New Integrity Pact blueprint: Op. Cit.

⁵⁵ TI's Global New Integrity Pact blueprint: Op. Cit.

⁵⁶ TI's Global New Integrity Pact blueprint: Op. Cit.

⁵⁷ Miranzo Díaz, J. (2019). Los nuevos agentes de control en los procedimientos de compra pública: pactos de integridad y canales de denuncia. Observatorio de los Contratos Públicos 2018, p.6.

⁵⁸ TI's Global New Integrity Pact blueprint: *Op. Cit.*

⁵⁹ TI's Global New Integrity Pact blueprint: *Op. Cit.*

⁶⁰ Arribas Reyes, E, (2024), Acción colectiva, corrupción e integridad en la contratación pública: la experiencia española de implementación de los pactos de integridad como complemento al derecho y las políticas públicas anticorrupción. *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, pp. 1-28.

⁶¹ Véase el art. 1 comma 17 de la Legge 6 novembre 2012, n°190.

⁶² Para profundizar en la implementación de los PI en Italia, nos remitimos a Benacchio, G. A., & Cozzio, M. (Eds.). (2019). *Azione collettive, strumenti di integrità e trasparenza per il contrasto della corruzione nel settore pubblico e privato*. Atti del Convegno (Trento, 18 maggio 2018). Trento: Università degli Studi di Trento. Asimismo, puede resultar de interés consultar la página web de Transparencia Internacional Italia: <https://www.transparency.it/>

⁶³ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

⁶⁴ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

⁶⁵ TI's Global New Integrity Pact blueprint: *Op. Cit.*

⁶⁶ TI's Global New Integrity Pact blueprint: *Op. Cit.*

⁶⁷ Transparencia Internacional España, (2023), *Una aproximación hacia Op. Cit.*

⁶⁸ Transparencia Internacional España, (2023), *Una aproximación hacia Op. Cit.* p. 12.

⁶⁹ Transparencia internacional España, (2023), *Una aproximación hacia Op. Cit.* p. 13.

⁷⁰ Transparencia Internacional España, (2023), *Una aproximación hacia Op. Cit.* p. 15.

⁷¹ Transparencia Internacional España, (2023), *Una aproximación hacia Op. Cit.* p. 18.

⁷² Transparencia Internacional España, (2023), *Una aproximación hacia Op. Cit.* p. 20

⁷³ Transparencia Internacional España, (2023), *Una aproximación hacia Op. Cit.* p. 20

⁷⁴ Transparencia Internacional España, (2023), *Una aproximación hacia Op. Cit.* p. 22



⁷⁵ Transparencia Internacional España, (2023), Una aproximación hacia Op. Cit. p. 24

⁷⁶ Agencia Valenciana Antifraude (AVAF), (2023) *Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública*, Resolución nº 961 del director de la AVAF de fecha 14 de septiembre de 2023.,disponible: https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/09/WEB_v2-Catalogo-de-Riesgos-Contratacion.pdf

⁷⁷ European Commision, Integrity Pacts, disponible: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/integrity-pacts_en?ettrans=es

⁷⁸ Cabe señalar que, según la Disposición adicional quinta de la recientemente publicada Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, el Gobierno, en el plazo máximo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la ley, y en colaboración con las Comunidades Autónomas, deberá aprobar una Estrategia contra la corrupción.

⁷⁹ Transparency International EU. (2021). Protegiendo inversiones de la Unión Europea con Pactos de IntegridadGuía para tomadores de decisiones sobre el monitoreo de contrataciones públicas. Disponible: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/guide_decision_makers_es.pdf



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ESPAÑA**

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA

Calle Fortuny, 53

28010, Madrid

Telf: +34 917 00 41 06

<https://transparencia.org.es>