

# NUEVOS PARADIGMAS DE LA CONTRATACION PUBLICA: LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD EN UN CONTEXTO DE PREVENCION DE LA CORRUPCION

**JOSE MARIA GIMENO FELIU**

**Universidad de Zaragoza**

*Catedrático de derecho administrativo*

*Facultad Derecho. Universidad Zaragoza.*

*Director Observatorio de Contratación pública ([www.obcp.es](http://www.obcp.es))*



**Universidad  
Zaragoza**

# IMPORTANCIA DE LA CONTRATACION PUBLICA

El sector de los contratos públicos es, hoy en día, de máxima actualidad no sólo por novedades de índole jurídica, sino también por la incidencia que el mismo tiene en el diseño y efectividad de las políticas públicas de los Estados.

La contratación pública es, sin duda, el principal teatro donde analizar, y reflexionar, sobre la prevención y la lucha contra la corrupción.

**Romper con la idea de “siempre se ha hecho así”. Evitar la tendencia a la autocomplacencia y la estricta visión “administrativa”.**

## REVISAR EL MODELO DE CONTRATACION PUBLICA

En tiempos donde el debate se centra en la regeneración democrática, la revisión del modelo normativo, su necesaria “codificación” y una praxis igualmente menos burocrática y más profesionalizada es una exigencia para revertir un modelo confuso, a veces opaco, y muy poco eficiente, que revela a la organización pública como un obstáculo.

CONSOLIDAR UN NUEVO MODELO QUE PONGA EN VALOR EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD Y BUEN GOBIERNO

# EL IMPACTO ECONOMICO Y PRESUPUESTARIO DE LOS CONTRATOS PUBLICOS

Este impacto económico (**20 por ciento PIB**) explica, por sí, los motivos de esta normativa de contratos públicos, que debe servir para construir el mercado interior y consolidar un modelo de relaciones contractuales orientadas a la máxima eficiencia de los fondos públicos.

La **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** ha publicado en febrero de 2015 un documento de análisis de la contratación pública en España ( “[PRO/CNMC/001/15: Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la Competencia](#)” ). En él reconoce una serie de fortalezas así como de oportunidades de actuación orientadas a la consecución de mayores niveles de transparencia y competencia y cifra en 47 000 millones de euros al “ineficiencia” del modelo de contratación pública en España.

## CORRUPCION EN CONTRATACION PUBLICA

En los procedimientos de adjudicación y en la ejecución de contratos públicos concurren numerosos casos de corrupción y de prácticas clientelares, de las que derivan evidentes ineficiencias económicas.

La corrupción genera pérdidas en la economía de la Unión Europea que se estiman en unos 120.000 millones de euros al año –el 1% del PIB europeo– y conlleva la distorsión del funcionamiento del mercado interior –Comunicación de la Comisión Lucha contra la corrupción en la UE –, y, por supuesto, la pérdida de legitimación democrática de las instituciones administrativas y políticas

## CORRUPCION EN CONTRATACION PUBLICA

El Parlamento Europeo ha llegado a afirmar que *“el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción y que estas conductas ilícitas distorsionan el mercado, provocan un aumento de los precios y de las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y siembran la desconfianza con respecto a la Unión Europea”*, e insta a los Estados miembros a que establezcan como máxima prioridad la lucha contra la corrupción en la contratación a través de una adecuada aplicación de las Directivas sobre contratos públicos, merced a los *“efectos devastadores de la corrupción en términos de inflación de costes, adquisición de equipos innecesarios, inadecuados o de calidad inferior . (Apartado 27 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude, P7\_TA (2010) 0155 (DOUE C 81E, de 15 de marzo de 2011).*

## CORRUPCION EN CONTRATACION PUBLICA

El *Informe Anticorrupción de la UE 2014*, se insiste en la necesidad de una actitud proactiva contra las prácticas corruptas en tanto puede ponerse en riesgo la competitividad en la Unión. (*EU Anti-Corruption Report*, COM (2014) 38 final, de 3 de febrero de 2014.)

El coste en **España se estima en 13.000 millones** euros.

La encuesta Eurobarómetro de 2013 realizada para hacer el *Informe 2014*, señala que las empresas españolas consideran que las prácticas más extendidas en esta fase de pre-licitación eran los pliegos a medida para determinadas empresas (80%) y el establecimiento de criterios de selección y evaluación poco claros (72%) .

# PATOLOGIAS EN LA CONTRATACION PUBLICA

El **Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo núm. 10 de 2015**, relativo a la Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión, recuerda que la política de la Unión Europea en relación a la contratación pública constituye un pilar fundamental en relación a la consolidación del mercado interior y en torno a la consecución de una racionalización de los fondos públicos que garantice la sostenibilidad del sistema.

En este entorno, **el incumplimiento de las normas sobre contratación pública y la falta de un sistema de análisis de errores, para el consecuente atajo de los mismos, ha supuesto una fuente importante de desajustes que termina afectando a la transparencia, a la competencia y a la integridad**

## DEFICIT Y CONTRATACION PUBLICA

La reciente **Recomendación de Decisión del Consejo de la Unión Europea de 27 de julio de 2016**, por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la **reducción del déficit** que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo, advierte que en nuestro país existe una *“falta de mecanismos de control a priori y a posteriori suficientes (que) obstaculiza la aplicación correcta y uniforme de la legislación en materia de contratación pública”*; así como una ausencia de efectiva transparencia

## EUROPA EXIGE NUEVA GOBERNANZA

El artículo 1.6 de la Decisión del Consejo de 27 de julio de 2016 (citada) dispone literalmente lo siguiente: “España **debe establecer un marco coherente que garantice la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica** y un alto nivel de competencia. Dicho marco debe incluir mecanismos de control a priori y a posteriori adecuados para la contratación pública a fin de garantizar la eficiencia y el cumplimiento de la legislación.”

“La **falta de un organismo independiente encargado de garantizar la eficacia y el cumplimiento de la legislación en materia de contratación pública en todo el país obstaculiza la aplicación correcta de las normas** de contratación pública y puede generar oportunidades para cometer irregularidades, lo cual tiene efectos negativos sobre la situación de la hacienda pública española”.

## EUROPA EXIGE NUEVA GOBERNANZA

El Estudio de **The Economist** (“**Procurement spending: Rigging the bids**”, *The Economist*, Nov 19th 2016), se insiste en esta idea. Se aporta como dato que en 2006 el 17% de los contratos públicos publicados en el Tenders Electronic Daily (TED) recibieron sólo una oferta. Sin embargo, lejos de mejorar esta cifra, en 2015 dicho porcentaje había llegado al 30% y la media de ofertas por contrato había bajado de 5 a 3. Siguiendo con los datos obtenidos del TED, en los países ricos de Europa concurren una media de 6 licitadores a los contratos de valor inferior a 10 millones de euros, mientras que a aquellos cuyo valor asciende a 40 o 50 millones de euros concurren solo cuatro. Son muchos los motivos que producen este tipo de resultados, pero la mayoría de ellos tiene como telón de fondo la corrupción. **En España, según datos de la Comisión europea, la mitad de los contratos públicos solo tienen un único licitador.**

# REPENSAR EL MODELO DE CONTRATACION PUBLICA

## NECESIDAD DE NUEVO MODELO JURIDICO Y PROCEDIMENTAL

Necesidad de sistema jurídico más estable y eficaz, que, desde la necesaria simplificación, evite la dispersión normativa y permita una **gestión eficiente, e integra (honesta) de los recursos públicos**.

Una normativa que, como se dice en el título, permita **un cambio de “cultura”** y habilite una gestión diseñada desde la estrategia y no desde la burocracia.

**Rediseño de los procedimientos** de contratación pública pensando en la mejor solución y ejecución.

## REVISAR EL MODELO DE CONTRATACION PUBLICA: LA INDIFERENCIA DEL IMPORTE

Los principios comunitarios inherentes a la contratación pública **son de directa aplicación a cualquier contrato, sea o no “armonizado”**, evitando que existan en la práctica ámbitos de la contratación pública exentos en función su umbral.

Criterio de: a) **sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta) de 16 de abril de 2015**, en el asunto C-278/14

b) **Sentencia de 30 de abril de 2015 del Tribunal Constitucional, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1884-2013** al analizar contratos no cubiertos por la Directiva de contratación pública, afirma de forma clara que ello no elimina la sujeción a los principios de la contratación pública y utiliza en su razonamiento la citada Comunicación interpretativa de 2006.

## GOBERNANZA ES PLANIFICAR

El Tribunal de Cuentas Europeo, en su Informe anual sobre el presupuesto de la Unión Europea (Informe de 10 de noviembre de 2015) , ha indicado que es necesario un nuevo enfoque de las inversiones de la UE, e insiste en que los responsables políticos de la UE deben **ajustar más estrechamente el presupuesto a las prioridades estratégicas de la Unión a largo plazo y aumentar su capacidad de respuesta ante las crisis**. Además, insisten en que los legisladores europeos deben asegurarse de que los regímenes de gastos fijen claramente los resultados perseguidos y los riesgos asumibles. Por su parte, los gestores financieros deben asegurarse de que el dinero se gaste conforme a las normas establecidas y alcance los resultados que con él se pretende conseguir

## GOBERNANZA ES TRANSPARENCIA

En el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea aprobado en el año 2001 por la Comisión, la transparencia formaba parte directa de dos de los cinco **principios de la denominada buena gobernanza**: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. A lo largo del documento, se aprecia que se busca integrar la transparencia en las propuestas de elaboración de las políticas europeas, permitiendo un grado mayor de participación y apertura de la sociedad civil europea. Cfr., Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, COM (2001), 428, Bruselas, 25.7.2001

## GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA

Para asegurar un nuevo modelo de gobernanza en la contratación pública (y de eficiencia y contención déficit publico) de compra pública resulta necesario articular la obligación de **transparencia como instrumento principal que ha de garantizar**, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada que permita abrir a la competencia el mercado de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación

## GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA: MAS CONCURRENCIA

Resulta necesario que todas las condiciones y modalidades del procedimiento **de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones.**

Todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes, pueden comprender su alcance exacto e interpretarlas de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate.

**LA PUBLICIDAD EN LA PLATAFORMA DE CONTRATOS DEL SECTOR PUBLICO.**

**El incumplimiento de esta obligación debe suponer NULIDAD de la licitación.**

## LA GOBERNANZA ES RENDICION DE CUENTAS Y DE MEJORA

La rendición de cuentas es aportar datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público, lo que nos permitirá detectar la corrección o no de la utilización de las formas de provisión.

Importe y número de contratos que recaen en los licitadores, desagregando el dato, por tipo de administración, con el fin de detectar prácticas restrictivas o «posiciones privilegiadas» en un concreto mercado público. **ES UNA INFORMACION NECESARIA PARA MEJORAR.**

**El ejemplo del proyecto de Transparencia Internacional España y el obcp.es:**

**[www.contratospublicostransparentes.es](http://www.contratospublicostransparentes.es)**

Contratación pública y gobernanza. J.M Gimeno



Universidad  
Zaragoza

## PRINCIPIO DE INTEGRIDAD Y BUEN GOBIERNO EN LA CONTRATACION PUBLICA

El objetivo de integridad - reconocido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción - forma parte del derecho a una buena administración que se garantiza en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Hay que reconducir y resolver problema corrupción en contratación pública.

La **Ecuación corrupción R. KLITGAARD**, :  $C = M + A - T$ .  
Donde C es Corrupción, M Monopolio, A Arbitrariedad y T Transparencia.

Reforzar la **visión de compra pública desde la integridad** – auténtico principio jurídico y no mera norma ética-. FIGURA EN EL ARTICULO 1 PLCSP.

## PRINCIPIO DE INTEGRIDAD Y BUEN GOBIERNO EN LA CONTRATACION PUBLICA

Es necesario corregir y laminar el riesgo de la corrupción, que es la más grave patología en un estado de derecho y que supone negar el derecho a una buen administración.

Una **gestión transparente de los contratos públicos**, como política horizontal, permite explicar a la ciudadanía la **gestión de los recursos públicos** y, bien practicada, se convierte en la principal herramienta para una gestión íntegra y profesionalizada.

**EL MODELO DE RED FLAGS.** (Acuerdo 60/2015, Tribunal administrativo Contratos Públicos Aragón)

# PROPUESTAS DE NUEVA GOBERNANZA EN CONTRATOS PUBLICOS

## Es necesario UNIFORMIDAD DE RÉGIMEN JURÍDICO.

El actual sistema dual normativo español en función de que se trate de contratos armonizados o no armonizados (en función de superar o no el importe fijado como “armonización” en la Unión Europea), junto con la distinción entre entes que son Administración pública, frente a quienes adoptan formas privadas aunque se financien con fondos públicos o estén sometidos a control público (fundaciones, empresas públicas, etc.), a los que se dota de un régimen de contratación “flexible” para estas últimas, siempre que no sea contratos con sujeción europea – lo que ha llevado a la proliferación de entes público con forma privada para poder contratar con “comodidad”–, ha derivado en la práctica en la inaplicación de las previsiones y principios de la contratación pública.

La Diferenciación de regímenes por tipo entes/importe contratos es el Caballo de Troya de la Corrupción y permite generar redes clientelares y financiación ilegal de partidos políticos.

# PROPUESTAS DE NUEVA GOBERNANZA EN CONTRATOS PUBLICOS

Por supuesto, **EL CONCEPTO PODER ADJUDICADOR EXIGE INTERPRETACIÓN CONFORME A UE** (se ha advertido, para la gestión de los mercados municipales a través de empresas públicas configuradas como medios propios (el caso MERCASA), en la Resolución 23/2015 del Órgano de Recursos Contractuales del País Vasco, el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón 104/2015 y la Resolución 125/2016 Tribunal de Contratos Públicos de Madrid.) También la COMISION NACIONAL MERCADOS Y COMPETENCIA

Doctrina extensible a cualquier medio propio por exigencia del Derecho europeo, tal y como se argumenta en las En las Conclusiones del Abogado General MCAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA presentadas el 27 de abril de 2017 (Asunto C-567/15 UAB “LitSpecMet” Contra UAB Vilniaus lokomotyvy remonto depas, con intervención de: UAB “Plienmetas”, se analizan los requisitos para la consideración de una entidad como poder adjudicador y, en especial, la configuración que al respecto debe hacerse de una entidad que sea calificada como medio propio. Y su conclusión es que *“una sociedad cuya vinculación material y funcional con un poder adjudicador justifica la excepción in house para sus operaciones internas, está sometida a aquellas Directivas cuando contrata con terceros obras, suministros o servicios, a fin de cumplir la encomienda que le hubiera confiado el poder adjudicador”*.

**CONCEPTO AMPLIO Y FUNCIONAL PODER ADJUDICADOR:** Informe JCCA Aragón: Informe 7/2015, de 12 de mayo, sobre Naturaleza jurídica de la Feria de Zaragoza a efectos de la aplicación de la normativa sobre contratación pública.

# PROPUESTAS DE NUEVA GOBERNANZA EN CONTRATOS PUBLICOS

Es necesario rediseñar los procedimientos que generan **OPACIDAD**.

Hay que **eliminar el procedimiento negociado sin publicidad por la cuantía** como solución a supuestos de corrupción. Esa es la opción del PLSCP y Decreto Ley de Cataluña 3/2016, 31 de mayo.

En los procedimientos negociados se debe negociar o existe vicio de nulidad (Acuerdo 8/15 TACPA). Recomendación 1/2016, JCCA Aragón.

En el **contrato menor** debe fomentarse la concurrencia y transparencia.

# PROPUESTAS DE NUEVA GOBERNANZA EN CONTRATOS PUBLICOS

## REFORZAR LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN

Cualquier ordenamiento jurídico que se pretenda efectivo y eficiente en la aplicación de sus previsiones necesita de **mecanismos procedimentales y procesales que permitan “prevenir”** de forma eficaz las contravenciones a lo dispuesto.

## LA PREVENCIÓN ES UNA INVERSIÓN Y NO UN GASTO.

El **Informe de la Comisión al Parlamento Europeo** y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE (Directivas de recursos en adelante), en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública **de 24 de enero de 2017 : ahorro del 5 por ciento de la contratación**

## CONCLUSIONES: UN MODELO DE CONTROL UTIL

El **control de la contratación pública debe ser contextualizado como una inversión, tanto económica (pues permite la eficiencia real del modelo, al permitir una efectiva concurrencia) como social**, en tanto permite la regeneración democrática y da credibilidad al sistema institucional del control público.

Así, las restricciones presupuestarias actuales condicionan la función de control, lo que puede afectar a la consecución de la rapidez de este recurso, con los perjuicios desde la perspectiva de la eficacia que se ocasiona para el órgano demandante de la prestación suspendida hasta la resolución expresa.

**Debe evitarse que sea un sistema formal (no se aplique, por ejemplo, a todos los contratos) o meramente represivo o indemnizatorio. Debe preservarse la idea de tutela de primer grado.**

# PROPUESTAS DE NUEVA GOBERNANZA EN CONTRATOS PUBLICOS

No basta con una regulación reaccional de carácter penal (mediante la tipificación como ilícita de la información privilegiada, cohecho, tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones prohibidas a funcionarios públicos).

Como bien advirtiera D. KAUFMANN, “la corrupción no se combate combatiendo la corrupción”. **Medidas de prevención**

# MECANISMOS DE CONTROL EN LOS CONTRATOS PUBLICOS

## Refuerzo de los principios de integridad en la contratación pública. CONTROL PREVIO

Es necesaria una estrategia del control preventivo que sea efectivamente útil (mediante planes preventivos de la corrupción). El control NO ES BUROCRACIA.

La **experiencia del RECURSO ESPECIAL: el autocontrol efectivo**. Los datos acreditan las importantes ventajas económicas de un modelo de control eficaz, en tanto favorece la transparencia y la concurrencia y permite corregir las patologías e “inercias” administrativas. IMPORTANTE “TASA DE ÉXITO” de los recursos

Este recurso **se justifica desde la óptica de la buena administración**: Directiva 2007/66. (Cassese habla del “siglo de la buena administración”). El fundamento del control como **Derecho a una buena administración ha sido utilizado en el** Acuerdo 44/2012, del TACPA

## GONERNANZA Y MECANISMOS DE CONTROL

El sistema de recurso especial, ha permitido modular esta **presunción de acierto administrativo** en los contratos públicos y analizar –antes de la formalización del contrato- si esa decisión es conforme o no con la normativa vigente.

Se ha “generado” **una importante doctrina administrativa que, por su inmediatez, ayuda a la correcta interpretación jurídica** (lo que favorece una mayor seguridad del modelo) ya que puede servir para «modificar y corregir» aquellas actuaciones que revelen malas praxis o ineficiencias.

**Refuerza los elementos de control interno** de la Administración. Favorece la función “profiláctica” pues evita actuaciones que serían irregulares.

## GOBERNANZA Y MECANISMOS DE CONTROL

El modelo recurso especial ha sido reforzado por la STJUE 23 de julio de 2014 (asunto C-203/14), que ha declarado, por la sentencia TJUE de 6 de octubre de 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, que en **estos tribunales se dan las notas de carácter contradictorio del procedimiento, independencia, y carácter obligatorio de su jurisdicción que justifican su consideración como órgano jurisdiccional** en el sentido del artículo 267 TFUE.

También por Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2014, en el recurso de casación núm. 3014/2013 (asunto de la Privatización Aguas Ter-Llobregat en Cataluña).

# GOBERNANZA Y MECANISMOS DE CONTROL: MEDIDAS

**Extender LA ACCIÓN PÚBLICA en el recurso especial** –o al menos amplia, más allá de los potenciales licitadores- en defensa del derecho a una buena administración puede ser una solución muy efectiva. Esa es la Propuesta de Transparencia Internacional España.

El principio de eficiencia y de integridad son un refuerzo a esta propuesta. No es indiferente en gasto no adecuado en un contrato público en tanto afecta indirectamente a otras políticas públicas así como a la estabilidad presupuestaria (déficit). Poner en valor la idea **JUSTICIA MATERIAL**.

**EXTENDER EL RECURSO ESPECIAL al margen del importe del contrato.** El importe es un dato indiferente en la efectividad del control. Esto significa que en contratos de importe no armonizado deberán tener un régimen equivalente en el nivel de eficacia, tal y como ha dictaminado la STJUE de 6 de octubre de 2015 (Orizzonte Salute, C- 61/14). Lo que es evidente que no se cumple con los principios europeos de la contratación pública con los recursos administrativos ordinarios, que funcionan en la práctica, de forma indebida, como una consecuencia más del principio de autotutela de la administración. Y **también a fase de ejecución**: modificación, subcontratación y resolución (el ámbito aplicación directiva recursos tiene ya efecto directo (como acaba de reconocer la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo SL y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía )

**EVITAR PLAZOS CON FINALIDAD LIMITATIVA AL ACCESO**: la Sentencia eVigilo de 12 de marzo de 2015 ha dado un paso firme en la defensa del efecto útil de las Directivas de recursos y de contratos.

El sistema debe **SER GRATUITO**. Debe dejar de ser un recurso precontractual, para incluir en su objeto cuestiones relativas a la ejecución, como modificación, subcontratación o resolución.

**PRESERVAR LA INDEPENDENCIA EFECTIVA**: estabilidad/profesionalización de los Tribunales administrativos. Dotación suficiente y adecuada

## GOBERNANZA Y MECANISMOS DE CONTROL: MEDIDAS

Es necesario, **repensar el sistema de fiscalización. La función de inspección y control** de los Tribunales de Cuentas (a los que debería reforzarse sus potestades, permitiendo investigación de oficio en cualquier momento y con posibilidad de suspender procedimientos), de Agencias de Lucha antifraude, de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, como, en su caso, la creación de autoridades de vigilancia sobre los contratos públicos (con competencias de supervisión y sanción) exige un análisis de necesidad y conveniencia sobre la idoneidad del papel a desempeñar por cada uno, para evitar tanto una “sobrecarga” innecesaria de control como de competencia indebida entre ellos. La arquitectura jurídica de fiscalización en materia de corrupción debería, en mi opinión, **residenciarse en un único organismo de supervisión.**

## GOBERNANZA Y PACTOS DE INTEGRIDAD

El **Pacto de Integridad (PI)** es una **idea-herramienta destinada a autoridades gubernamentales** y empresas licitadoras que ha sido desarrollada por la organización Transparency International Secretariat, con el propósito de reducir la corrupción y el gasto innecesario en las contrataciones del sector público. La propuesta exige la colaboración de las partes contratantes del sector gubernamental y privado para implementar el PI, facilitado por una organización de la sociedad civil (OSC) y grupo monitor independiente que contribuirá a supervisar en todas las fases de la contratación que el pacto se cumple.

Esteban ARRIBAS:<http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/09/ESTEBAN-ARRIBAS.pdf>.

# LOS PACTOS DE INTEGRIDAD COMO REFUERZO SOCIAL

Los controles internos administrativos son pieza clave en la prevención de la corrupción y, por ello, debe insistirse en el rol de la Intervención y de los Servicios jurídicos. Sin embargo, la gestión de la Administración debe ser “validada” por la percepción ciudadana, y de la necesidad de avanzar en un nuevo modelo de gobernanza público más participativo, transparente y con vocación de rendición de cuentas. Por ello es importante avanzar en esta nueva **cultura del control y de la regeneración democrática junto o en colaboración a la sociedad civil.**

Estos **pactos de integridad no son una duplicidad** con la organización administrativa ni pretenden suplantarla o controlarla. Su función y finalidad es “validar socialmente” la correcta actuación pública y la ausencia de indicios de falta de objetividad o de contaminación clientelar..

## LA NUEVA GOBERNANZA IMPLICA PROFESIONALIZACION

Resulta necesario –de forma conjunta- abordar el reto de **la profesionalización (capacitación/ especialización) en aras a promover una nueva “cultura” de la contratación pública**, que haga de la misma un instrumento de políticas públicas activas alejado de prácticas clientelares o de validación de proyectos claramente insostenibles ya desde una perspectiva financiera ya desde la propia lógica de la conveniencia y su sostenibilidad.

# LA NUEVA GOBERNANZA IMPLICA PROFESIONALIZACION

**La Profesionalización de la contratación pública** permite garantizar que la evaluación de las necesidades es adecuada (desde un análisis de eficiencia en la decisión final, con el fin de optar por la más racional desde dicha perspectiva), evitando la provisión innecesaria, mal planificada.

Objetivo que se recoge en la Declaración de Cracovia, que contiene las conclusiones del primer Foro del Mercado Interior celebrado en dicha ciudad los días 3 y 4 de octubre de 2011, y que entre las medidas para mejorar el funcionamiento de la legislación comunitaria sobre contratación pública, **propone profesionalizar el sector de la contratación pública a través de una mejor formación**

Se convierte en **un elemento básico de integridad.**

## LA NUEVA GOBERNANZA IMPLICA PROFESIONALIZACION

La falta de personal cualificado puede dar lugar a una irresponsable delegación de gobernanza en el sector privado, y que sea el contratista quien defina el nivel de calidad de los objetos a contratar en lugar de la autoridad pública. Por ello, es necesario que los gestores cuenten no solo con conocimientos especializados relacionados con los aspectos legales, sino también con aquellos que se relacionan con la gestión de proyectos y de riesgos.

## GOBERNANZA Y CODIGOS ETICOS

La actividad de los gestores públicos se debe atener a un **código ético estricto** que evite el conflicto de intereses y que se les dote de herramientas para detectar las prácticas colusorias y diseñar estrategias que las impidan y prevenir conflictos intereses. (EFECTO DIDACTICO).

Los Códigos éticos son un instrumento útil para concretar estándares éticos y de conducta de los cargos y empleados públicos: ayudan a persuadir e incentivar a sus destinatarios respecto a una actitud ética y sirven para incrementar o reforzar la confianza de los ciudadanos en los empleados públicos

# CONCLUSIONES: UN NUEVO MARCO NORMATIVO QUE EVITE LA CORRUPCION

El contenido de la nueva normativa europea, y la experiencia práctica de nuestra legislación nacional, aconsejan **también una nueva normativa en España**, completamente distinta del actual TRLCSP.

Es necesario una **normativa codificadora** que dote de seguridad jurídica y predictibilidad en un sector de tanta trascendencia económica y social.

La normativa de contratos públicos tiene que ser **ESTABLE** y dejar de “estar en continuo movimiento”.

Se **debe “apostar” por la simplificación y los medios electrónicos** como herramienta de protección del principio de transparencia y integridad.

El PLCSP resulta, posiblemente, excesivamente farragoso y reglamentista.

# CONCLUSIONES: UNA CORRECTA PLANIFICACION

**Debe planificarse correctamente la necesidad a contratar (especialmente en el caso de infraestructuras).**

Es necesario un nuevo enfoque de las inversiones de la UE, y los responsables políticos de la UE deben ajustar más estrechamente el presupuesto a las prioridades estratégicas de la Unión a largo plazo y aumentar su capacidad de respuesta ante las crisis. Además, **la legislación deben asegurar de que los regímenes de gastos fijen claramente los resultados perseguidos y los riesgos asumibles.** Por su parte, los gestores financieros deben asegurarse de que el dinero se gaste conforme a las normas establecidas y alcance los resultados que con él se pretende conseguir

## CONCLUSIONES: HACIA LA EFECTIVA TRANSPARENCIA

Un antídoto de la corrupción es la transparencia. La transparencia en la contratación pública, además de fomentar la concurrencia y la eficiencia de forma efectiva mediante medios electrónicos y corrigiendo la “dispersión” de la publicidad y la “oscuridad” en el diseño de criterios o exigencias en los pliegos de las licitaciones, debe servir como instrumento de rendición de cuentas (no en vano este principio guarda íntima relación con la cultura de nueva gobernanza).

PLATON. Mito del Pastor Giges (segundo Libro La Republica). !!El anillo de la invisibilidad y sus efectos perversos!!! (Tolkien en El señor de los anillos)

## CONCLUSIONES: UN MODELO DE CONTROL UTIL

El diseño del sistema de control y prevención de la corrupción en contratos públicos debe estar alejado de la idea de gasto.

El **control de la contratación pública debe ser contextualizado como una inversión, tanto económica (pues permite la eficiencia real del modelo, al permitir una efectiva concurrencia) como social**, en tanto permite la regeneración democrática y da credibilidad al sistema institucional del control público.

Así, las restricciones presupuestarias actuales condicionan la función de control, lo que puede afectar a la consecución de la rapidez de este recurso, con los perjuicios desde la perspectiva de la eficacia que se ocasiona para el órgano demandante de la prestación suspendida hasta la resolución expresa.

No debe ser un sistema formal o meramente represivo. No parece suficiente la amenaza del Octavo infierno al que están condenados los «estafadores y los fraudulentos», según Dante Alighieri (en su obra La Divina Comedia, en la primera de las tres cánticas, El Infierno).

## CONCLUSIONES: UN SISTEMA PROFESIONALIZADO

Es necesario **la mejor formación y capacitación de los gestores públicos**, con modelos que incentiven y pongan en valor el trabajo en contratación pública.

**Evitar la “politización” de la gestión** del procedimiento.

Solo así se puede fomentar una **nueva actitud de los gestores** que permita abandonar una posición «pasiva» y lanzarse a actuar en el mercado con una visión de sus funciones que se alejan de lo burocrático e **incluyen la planificación estratégica y la gestión de proyectos y riesgos** (lo que exige cambios en la organización y prospectiva de actuación).

# EPILOGO. UNA NUEVA GOBERNANZA EN LA CONTRATACION PUBLICA

El nuevo marco regulatorio y de exigencias de la Unión Europea en materia de contratos públicos debe ser una oportunidad para **acotar las malas prácticas y la corrupción en los contratos públicos y repensar tanto cómo articular una nueva normativa de contratos** que satisfaga los intereses públicos con respeto a los principios de igualdad de trato, eficacia, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, como cual es la “mejor” organización administrativa.

**Debe ser reforma estructural que permita “ajustar” deficit y hacer posible objetivo estabilidad. Una nueva GOBERNANZA PUBLICA CON:**

- MÁS Y MEJOR TRANSPARENCIA, que debe coordinarse con las necesarias medidas de regeneración democrática (y de ejemplaridad y ética pública), que permitan asentar nuestro sistema institucional público.**
- UN LIDERAZGO PUBLICO FUNDAMENTADO EN EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD Y EN LA PREVENCION DE INEFICIENCIA Y CORRUPCION.**
- UNA NUEVA GOBERNANZA ASENTADA EN EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACION**

Muchas Gracias por su atención



Mail: [gimenof@unizar.es](mailto:gimenof@unizar.es)

Web: [www.unizar.es/gimenof](http://www.unizar.es/gimenof)

[www.obcp.es](http://www.obcp.es)



Universidad  
Zaragoza