

PACTOS DE INTEGRIDAD: TRES DÉCADAS DE EXPERIENCIAS EN EUROPA COMO EJEMPLO PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA

Esteban Arribas Reyes

Dr. Europeo. Universidad de Alcalá

RESUMEN

Hoy en día, la corrupción se constituye como un mal endémico en el marco de los procesos de contratación pública: de acuerdo con la OCDE, se estima que alrededor del 20 al 25 por cien del gasto en contratación pública, termina en manos corruptas, convirtiéndose en una carga y no en un servicio para el interés general. Ello, en combinación con el hecho de que los contratos públicos suponen más del 13% del PIB mundial, da muestra de la importancia del problema. Como parte de la lucha contra la corrupción en el sector público, Transparencia Internacional (TI) ha promovido desde la década de 1990 los denominados Pactos de Integridad (PI).

Resumidos de una manera sencilla, los PI son una serie de acuerdos suscritos por gobiernos u agencias gubernamentales con empresas o grupos de empresas que participen en procedimientos de contratación pública. De manera esencial, en todo PI que merezca calificarse como tal, las partes en el mismo se comprometen a no pagar, ofrecer, promover u aceptar sobornos. Como consecuencia de ello, las partes implicadas también aceptan someterse a un sistema de supervisión externo. Transparencia Internacional España comenzó en abril de 2015 su proyecto de influir en este proceso en España y hasta la fecha ha habido avances que aún no se han concretado.

ABSTRACT

Today, corruption is established as an endemic evil in the framework of public procurement processes: according to the OECD, it is estimated that about 20 to 25 percent of spending on public procurement, ends up in corrupt hands, becoming a burden and not a service for the general interest. This, combined with the fact that public procurement accounts for over 13% of world GDP, demonstrates the importance of the problem. As part of the fight against corruption in the public sector, Transparency International (TI) has promoted since the 1990s Integrity Pacts (IP).

Summarized in a simple way, IPs are a series of agreements signed by governments or government agencies with companies or groups of companies participating in public procurement procedures. Crucially, all IP worthy qualify as such, the parties thereto undertake not pay, offer, promote or accept bribes. As a result, the parties accept also undergo an external monitoring system. Transparency International Spain began in April 2015 its project to influence this process in Spain and to date there have been advances that have not yet materialized.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la corrupción se constituye como un mal endémico en el marco de los procesos de contratación pública: de acuerdo con la OCDE, se estima que alrededor del 20 al 25 por cien del gasto en contratación pública, termina en manos corruptas, convirtiéndose en una carga y no en un servicio para el interés general. Ello, en combinación con el hecho de que los contratos públicos suponen más del 13% del PIB mundial, da muestra de la importancia del problema.

Como parte de la lucha contra la corrupción en el sector público, Transparencia Internacional (TI) ha promovido desde la década de 1990 los denominados Pactos de Integridad (PI).

Resumidos de una manera sencilla, los PI son una serie de acuerdos suscritos por gobiernos u agencias gubernamentales con empresas o grupos de empresas que participen en procedimientos de contratación pública.

Para que podamos hablar de un verdadero PI, es requisito indispensable que el acuerdo contractual que lo refleje conste de un contenido mínimo. De manera esencial, en todo PI que merezca calificarse como tal, las partes en el mismo se comprometen a no pagar, ofrecer, promover u aceptar sobornos. Como consecuencia de ello, las partes implicadas también aceptan someterse a un sistema de supervisión externo.

En esencia, los PI tienen la finalidad de incrementar los niveles de transparencia, nivelar las condiciones existentes entre los distintos actores, así como mejorar la eficacia de los procedimientos de contratación pública. Su finalidad primordial es clara, y no es otra que la de atajar el problema de la corrupción en el seno de la contratación pública.

Los PI ya cuentan con una sólida experiencia a nivel global, lo cual es una muestra de la flexibilidad de esta herramienta. En efecto, entre los países que los han desarrollado e implementados, encontramos algunos tan dispares en cuanto a su modelo político, económico, social y cultural, como lo pueden ser, entre otros, México, Alemania, China o Zambia. Sin embargo, esta diversidad también puede ser un lastre a la hora de valorar la eficacia de este mecanismo.

En este orden, no cabe duda que, más allá de las diferencias culturales o sociales, existen grandes diferencias entre los distintos Estados que han implementado esta herramienta, ya sea en lo que se refiere a los niveles de corrupción percibida, de renta per cápita o de respeto al Estado de derecho.

En relación a España, nunca ha existido la intención por parte de ninguna Administración Pública o empresa la intención utilizar los PI. En este sentido, Transparencia Internacional España comenzó en abril de 2015 su proyecto de influir en este proceso y hasta la fecha ha habido avances que aún no se han concretado¹. A la hora de tratar la posible eficacia de los PI en España, es procedente circunscribir su evaluación al ámbito de los países de nuestro entorno, y en particular, a los de la UE, en el que el procedimiento de contratación pública se ha visto sometido a un procedimiento de armonización creciente derivado principalmente de la existencia

1 En 2015 Transparencia Internacional – España ha comenzado a desarrollar un proyecto de cuatro años de duración, a través de una convocatoria internacional de la Siemens Integrity Initiative y con supervisión del Banco Mundial. El Proyecto se llama: “Implementación y evaluación de las políticas de integridad corporativa en el sector privado en España: un enfoque holístico”. Se divide en tres Objetivos o ejes temáticos, de los cuales el Objetivo 2 se centra en ‘Mejorar la integridad en la contratación pública en España a través del diseño e implementación de Pactos de Integridad’: <http://integridad.org.es/proyecto-integridad/integridad-en-la-contratacion-publica/>

de un mercado interior europeo. De hecho, la Comisión Europea muestra en estos momentos una gran predisposición para avanzar en esta línea, habiendo convocado un proyecto piloto para la implementación de PI, concretamente en programas financiados con fondos de cohesión².

A continuación, se muestra qué son los PI y se describen y analizan algunas de las experiencias en Europa como marco de referencia para España, miembro de la EU y, por tanto, inserto en el proceso de integración europeo, que es el marco en el que creemos debemos tenerlo en cuenta. Por último, se llegará a algunas conclusiones preliminares para su implementación en España.

2. ¿QUÉ SON LOS PACTOS DE INTEGRIDAD?

Los Pactos de Integridad responden a la preocupación por consolidar sistemas de contratación pública eficiente y eficaz, y que respeten los principios de transparencia, concurrencia e igualdad de trato para prevenir los riesgos de corrupción.

Reducir la corrupción en la contratación pública es crucial para evitar el malgasto de fondos públicos y garantizar un uso adecuado y eficiente del dinero de los contribuyentes. Además, contribuye a mejorar la imagen y afianzar la confianza en los gobiernos y las decisiones políticas. Para las empresas licitantes, es importante asegurar que compiten en igualdad de condiciones, con las garantías de que ninguna se imponga sobre las demás mediante comisiones ilícitas o acuerdos colusorios.

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.

El Pacto de Integridad implica, para una contratación específica, diseñar el proceso de manera que todas las partes involucradas se comprometan a una conducta íntegra, desde la identificación de la Administración de la necesidad de licitar, el proceso de toma de decisiones de la licitación, la redacción de los pliegos, procesos de selección de los licitadores, concesión y hasta la implementación del contrato. Las empresas licitantes hacen explícito por escrito su respeto a la libre concurrencia, absteniéndose de acuerdos colusorios, o de ofrecer o aceptar sobornos. Por su parte, la administración pública reitera la observancia de los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, confidencialidad, igualdad de trato y no discriminación. Bajo la supervisión de un monitor independiente, generalmente un grupo de personas expertas contratado o facilitado por una organización de la sociedad civil (por ejemplo, un capítulo local de Transparencia Internacional), el Pacto implica un seguimiento para comprobar que todas las partes signatarias respetan los compromisos asumidos y confiere más transparencia a los procesos de contratación exponiéndolos a la sociedad civil y del público en general. Cuanto mejor definidos estén los compromisos, mejores resultados se podrán obtener con un buen monitoreo. En definitiva, no se trata sólo de una declaración general de principios, sino de asegurar que los compromisos se cumplen.

El Pacto de Integridad pretende, en un proceso de contratación específico, prevenir o evitar prácticas tales como la colusión, el prediseño y manipulación de ofertas, las

² Para más información, consultar: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

modificaciones fraudulentas, el abuso de la urgencia, la información privilegiada o los conflictos de interés. Persigue los siguientes objetivos generales:

- Prevenir actividades corruptas e ilícitas
- Controlar que todas las partes cumplan con el contrato y compromisos asumidos
- Dar mayor transparencia al proceso de contratación pública e informar a la ciudadanía
- Resolver irregularidades y permitir que se apliquen sanciones a los actores que incumplan

Estos objetivos deben ser concretados y detallados en términos de referencia para cada Pacto que se establezca, de forma que las partes opinen e incluyan los temas que consideren necesarios para adaptarlos a la realidad del proceso contractual.

Al diseñar un Pacto de Integridad se deben considerar todos los riesgos en todas las fases de la contratación, desde la evaluación de necesidades, la preparación de pliegos, la selección del contratista, la adjudicación y suscripción del contrato, la ejecución del contrato, las modificaciones, pagos y contabilidad, la auditoría y clausura (cuando corresponda). Por otra parte, se debe contemplar un buen sistema de monitoreo independiente, sin perjuicio del que la Administración realice.

La incorporación exitosa de un Pacto de Integridad a un proceso de contratación pública requiere:

- Voluntad y compromiso políticos que pueden fortalecerse mediante estrategias de comunicación para que todos los actores comprendan sus roles y responsabilidades.
- Búsqueda de máxima transparencia en todas las instancias del proceso de contratación.
- Monitoreo independiente, idóneo y responsable. Un sistema de monitoreo puede estar integrado por un grupo heterogéneo de actores con capacidades técnicas y buena reputación (incluyendo idealmente a expertos jurídicos, técnicos y de transparencia).
- Recursos y capacidades: el coste de implementar la herramienta y el monitor depende de las particularidades del proyecto y en todo caso representa un porcentaje mínimo del total.
- Adaptación de la idea-herramienta al contexto concreto.

Los elementos del éxito han de ser definidos previamente para cada caso concreto, de forma que la experiencia de un “piloto” o primer Pacto permita mejorar los siguientes. Por ejemplo, se puede considerar un éxito identificar un caso de corrupción, o bien detener una contratación que no iba bien, o que culmine el proceso de contratación con satisfacción de todas las partes, o mejorar la credibilidad del proceso gracias a más claridad y participación.

El mayor problema en la contratación pública es que las leyes existen, pero o bien no son completas o no se aplican de manera rigurosa. Los Pactos de Integridad buscan facilitar la implementación de la ley, por ello pueden ponerse en práctica sin modificar la legislación vigente y no son redundantes. Por el contrario, pretenden acercar las normas sociales a las legales, adaptando el comportamiento de las partes a los estándares ideales.

Un Pacto se adecúa a todo tipo de contratos, siempre que las decisiones se adopten mediante un proceso competitivo. En lo posible, el Pacto debe contemplar todas las actividades relacionadas con el contrato (planificación, diseño, licitación, contratación, implementación y conclusión) o bien una parte de estas.

Los tres documentos importantes a preparar y adoptar por el organismo contratante y la organización de la sociedad civil son: (a) el Memorándum de Acuerdo (MdA), (b) el Pacto de

Integridad; y (c) los Términos de Referencia (TDR) para el monitor independiente (MI). Implementar el Pacto de Integridad implica, de manera genérica, varios pasos:

1. Evaluar la aplicabilidad de un PI piloto.
2. Obligaciones y compromisos, las posibles sanciones, el sistema de monitoreo y los mecanismos de solución de controversias y participación de actores relevantes.
3. Suscribir el PI por la “Autoridad/organismo contratante” y por cada oferente.
4. Monitorear el PI: El grupo monitor examina los documentos e informes, coordina audiencia(s) pública(s), revisa los documentos, recaba información sobre denuncias tras la contratación, hace inspecciones, pide explicaciones, etc. En definitiva, verifica que los compromisos se cumplan.

Insistimos en que en una primera fase se trata de experimentar con PI pilotos. Las ventajas más relevantes serían las siguientes:

1. Los Pactos de Integridad ofrecen la posibilidad de analizar en detalle uno o varios procesos de contratación pública, identificar riesgos de corrupción y malas prácticas y evaluar posibles soluciones, además de dotar de mayor transparencia al proceso. Una vez testado PI por un organismo público: Los actores, y en primer lugar la autoridad pública, se familiarizan con el concepto y los potenciales problemas de corrupción y/o ineficiencia en sus mecanismos de contratación pública para elegir un proyecto adecuado. Se identifican los requisitos (apoyo, capacidades) y se consiguen los fondos y recursos necesarios.

2. Diseñar el PI específico: Se adapta el tipo de PI adecuado para el caso concreto, incluido el sistema de monitoreo. Es importante definir previamente qué se considerará “éxito” (por ejemplo, detectar un caso de corrupción, detener un proceso o por el contrario mejorar su credibilidad gracias a la transparencia y participación, conseguir que culmine el proceso con satisfacción para todas las partes, etc.), en qué momento valorarlo y cómo y cuándo informar a la ciudadanía. Se establecen los términos del acuerdo y las sanciones para los oferentes en caso de incumplimiento (por ejemplo, exclusión del contrato, responsabilidad por daños e inhabilitación para participar en futuras oportunidades de licitación).

Actividades previas a la licitación: Se prepara y suscribe el MdA por el organismo público contratante y la OSC que facilita el proceso. Cuando corresponda, se organizan las audiencias públicas y revisan los documentos de licitación. Las partes (organismo público y empresas oferentes) acuerdan la obligación de firmar un Pacto en un proceso de contratación pública, la administración u organismo público dispone de un conocimiento y experiencia relevantes para utilizarlos en todas o parte de sus licitaciones públicas y mejorar con ello su reputación de institución íntegra.

En la implementación de un pacto de integridad, resulta evidente que el momento inicial guarda una especial trascendencia.

3. EXPERIENCIAS EN EUROPA.

Para TI, lo realmente deseable es que un PI sea iniciado por la iniciativa de las propias autoridades gubernamentales. Sin embargo, en Europa, donde las tradiciones e inercias administrativas pueden llegar a estar demasiado arraigadas, no resulta fácil promover un mecanismo novedoso y en gran medida, aún desconocido. Dicho de otro modo, no resulta sencillo que las administraciones, con sus tendencias apáticas o reticentes hacia la implementación de mecanismos innovadores, se alejen de sus esquemas tradicionales.

Por ello, los PI suelen ser iniciados por la propia presión de TI, y Europa no es una excepción a ello³.

Como muestra de ello, se encuentra el caso de Italia. Curiosamente, el país transalpino fue uno de los primeros países en implementarlos en Europa, espoleado por la organización local de TI, a pesar de un clima inicial marcado por un escepticismo notable por parte de las administraciones públicas.

En sus inicios, la implementación de los PI ha tenido un marcado carácter municipal. De este modo, en un principio, TI propuso en el año 2000 el empleo de este mecanismo a seis municipios italianos, casi todos ellos ubicados en el norte del país: Bérgamo, Como, Génova, Milán, Palermo y Varese. fueron propuestas en el año 2000 por TI para llevar a cabo este proyecto pionero. Finalmente, sólo las municipalidades de Milán y Génova se adhirieron en sus inicios.

En cambio, en Alemania, la implementación de los PI ha afectado desde un primer momento a proyectos de interés nacional, como es el caso de los procedimientos de contratación pública derivados de la remodelación y ampliación del Aeropuerto de Berlín-Brandemburgo, destinado a ser uno de mayores de Europa en un futuro, con una valoración inicial de 2400 millones de euros.

Esta gran obra aeroportuaria implicó la suscripción de un PI ya en el año 2005. De forma bastante interesante, fueron las propias autoridades alemanas las que desestimaron en un primer momento este tipo de pactos, al entender que por su medio se admitía implícitamente la existencia de prácticas corruptas. Posteriormente, cuando en el año 2001 se reveló la existencia de las mismas, las autoridades competentes se inclinaron por el mecanismo del PI, que fue firmado en este caso en enero de 2005. Con todo, y en aplicación a este supuesto de hecho, el TI decidió cancelar su participación con las autoridades tan sólo unos meses después, en marzo de 2015, en vista de los casos de corrupción en los que se veía inmersa desde el año 2013 la ampliación del aeropuerto en cuestión. Por tanto, el fracaso del PI en relación a uno de los mayores proyectos de obra pública de Europa ha obligado a replantearse la eficacia práctica de este tipo de mecanismos. Sin embargo, también es cierto que, gracias al PI suscrito, consiguió revelarse lo que las autoridades germanas no estaban dispuestas aceptar inicialmente como parte de la realidad: la existencia de prácticas corruptas en los procedimientos de contratación pública relativos al Aeropuerto de Berlín. Por tanto, no podemos perder de vista el hecho de que los PI suponen, más allá de su efectividad directa, un mecanismo de denuncia que ayuda a construir una cultura de contratación pública que rechace frontalmente el recurso a la corrupción.

En total, e incluyendo el caso del aeropuerto de Berlín, TI ha tomado la iniciativa en Alemania en la implementación de cuatro PI. De este modo, TI también promovió la suscripción de pactos de integridad en distintos procedimientos de contratación pública abiertos en las ciudades de Bremen y Hanover, de forma respectiva, en los años 2009 y 2010. En Berlín, TI también apoyó en el año 2010 la suscripción de un PI en el marco de un proyecto de rehabilitación y construcción de viviendas, un sector especialmente vulnerable a la corrupción.

Como corolario de la iniciativa de TI en la implementación de los PI, otro aspecto relevante en las etapas iniciales de los PI se refiere a su posible carácter obligatorio o voluntario.

En el caso de Europa, cabe señalar que las experiencias en torno a este mecanismo han favorecido claramente su obligatoriedad, considerada como una manera más efectiva de asegurar

³ Para la elaboración de esta sección se ha consultado el siguiente documento: *Learning Review: Transparency International's Integrity Pacts for Public Procurement*, realizado por la consultora Blomeyer & Sanz junto al Basel Institute on Governance para TI Secretariat.

que todos los actores procedan de acuerdo con los mismos criterios y normas. En esencia, se considera que, por medio de su obligatoriedad, se evita la posibilidad de que, por medio de negociaciones ad hoc, los PI queden finalmente diluidos en cuanto a sus contenidos. De este modo, aun cuando la iniciativa de establecer pactos de integridad ha partido generalmente de TI, corresponde a las administraciones públicas preparar su contenido sustantivo y su clausulado.

Por todo ello, la relación entre TI y las autoridades interesadas en implementar un Pacto de Integridad requiere cierta formalización, que habitualmente se consigue por medio de un de la firma de un Memorando de Entendimiento.

Una vez expuestas las bases sobre el establecimiento y redacción de los PI, es necesario estudiar cómo se ha implementado y ejecutado este mecanismo, clave en un sistema jurídico-político como el español donde la interpretación de la ley se aprovecha para no emprender el primer paso de la introducción de nuevas herramientas: el compromiso y voluntad políticos, al que volveremos en las conclusiones.

En Europa, el primer aspecto que ha de considerarse en la ejecución de los PI consiste en el sistema de supervisión, al cual TI concede especial importancia. En esencia, todo PI tiene que contar con un sistema de supervisión, que resulte independiente y libre de conflictos de interés. Asimismo, tendrá que contar con suficientes capacidades técnicas y materiales para cumplir con su funcionamiento.

La experiencia de los sistemas de supervisión en Europa, tal y como demuestran los casos de Bulgaria y Alemania, resulta en que un sistema de carácter proactivo, que funcione más allá del mínimo exigible, supone una diferencia relevante en el éxito final de un PI en cuanto a su implementación. Por ello, gran parte de la utilidad de los PI radica en la calidad de su sistema de supervisión.

No obstante, en algunos países europeos se prescindió de dicho sistema de supervisión. En esta situación se encuentra Italia, donde TI aceptó finalmente asumir una función consultora en el proceso de supervisión. Sin embargo, a partir del año 2009, y mediante la firma de un Protocolo específico, el Tribunal de Cuentas italiano asumió las funciones de supervisión del PI, con la ventaja asociada de que, por la vía de este modelo, no se generan costes adicionales para el contribuyente.

En este sentido, cabe señalar que, dentro de la UE, el sistema de supervisión se ha fundamentado con el soporte, por lo general, de las propias autoridades públicas. Por tanto, y al contrario que en la iniciativa de su implementación, la supervisión y ejecución de los PI ha tenido una marcada impronta estatal. De este modo, podemos referirnos, por ejemplo, al caso de Hungría.

A pesar de ello, si se ha admitido que, en determinados casos (especialmente aquellos en los que TI se ha visto especialmente involucrada, como ocurre en los ejemplos de Letonia y de Bulgaria), el sistema de supervisión sea financiado por medio de donaciones. Con ello, se consigue atajar una de las grandes reticencias hacia los PI, que consisten en sus posibles costes para el contribuyente, a la vez que se consigue involucrar a la sociedad civil.

En algunos casos, además, la financiación del sistema ha llegado a provenir de otros Estados, como ocurrió en el caso del procedimiento de contratación pública para el suministro de agua potable en la ciudad húngara de Ózd. En este caso, los fondos para la implementación del PI provinieron del Fondo de Contribución Suizo, que consiste en un programa de asistencia económica que mantiene el gobierno helvético con los países que ingresaron en la UE tras el año 2004. Precisamente, en consideración a los altos niveles de corrupción aún presente en dichos

países (por ejemplo, TI estimó en el año 2012 que una horquilla de entre 65 y 75% de todos los casos de contratación pública en Hungría se encuentran afectados por la corrupción), la propia Comisión Europea (CE) ha dado un paso adelante al establecer su propio mecanismo de supervisión por medio del Mecanismo europeo de cooperación y verificación (CVM, por sus siglas en inglés). De hecho, el apoyo de países externos puede suponer un factor determinante a la hora de garantizar un sistema de supervisión realmente efectivo, puesto que se cuenta con precedentes que han revelado la incapacidad de determinados países de poner en marcha su propio sistema de supervisión: por ejemplo, y hasta la fecha, el sistema de supervisión de Rumanía todavía no se encuentra operativo, aunque la autoridades de dicho país se han comprometido a hacerlo funcionar una vez que se haya producido suficiente debate público en el seno de la sociedad civil.

Por otra parte, otro aspecto clave de los distintos sistemas de supervisión se refiere a su grado de apertura en relación a la sociedad civil. Anteriormente, hemos señalado que una parte del interés fundamental de los PI consiste en su valor formativo y constructivo a la hora de crear una cultura de contratación pública íntegra por medio de la participación activa de la sociedad civil.

A pesar de ello, a menudo la experiencia muestra que, en determinados países, los sistemas de supervisión se han mostrado reticentes a divulgar excesiva información sobre sus tareas. En cambio, en algunos países, como es el caso de Eslovaquia siempre se ha optado por un sistema abierto, otorgando mayores posibilidades para la participación de la sociedad civil en este mecanismo. Entre otros aspectos, con ello se pretende aumentar el número de participantes, y de este modo, asegurar que todas las partes implicadas asuman sus responsabilidades y rindan cuentas entre todas ellas. Con ello se favorece igualmente una cultura de rendimiento de cuentas (accountability) para todos (ya sean las autoridades o el licitante), frente a una tradicional cultura clientelar y jerárquica, abierta distintas formas de tratos de favor. Las distintas experiencias llevadas a cabo en Alemania muestran que, por lo general, los órganos de contratación han valorado de forma positiva la participación de la sociedad en los temas sobre los que trabajaban.

Aún con todo, cabe señalar un matiz en cuanto a la participación de la sociedad civil. En efecto, no siempre es posible o deseable involucrar a la sociedad civil en todas las licitaciones, puesto que a menudo tratan de cuestiones de carácter especializado o técnico. Para estos casos, existen otros métodos para fomentar procedimientos de contratación justos y respetuosos con la ley.

Como forma última de supervisión, cabe señalar que TI ha promovido la creación de mecanismos sancionadores para los casos de incumplimiento. En referencia a los mismos, conviene puntualizar que las sanciones que se puedan imponer de acuerdo con estos sistemas no sustituyen en ningún caso a los procedimientos existentes de carácter penal o administrativo, sino que los complementan. Entre los mismos, encontramos la sanción de pérdida de la adjudicación o la prohibición de contratar, o el pago de compensaciones económicas a los demás litigantes.

Sin embargo, y a pesar de lo que pueda parecer en un primer momento, la cuestión de las sanciones por incumplimiento de los PI ha tenido un papel menor en Europa.

En efecto, las sanciones se muestran finalmente como un método de última ratio, frente a la proposición de métodos que puedan resultar más constructivos. En este orden, los casos de Letonia, Hungría y Bulgaria atestiguan esta afirmación. De hecho, es en este último país donde, en lugar de crear un sistema punitivo, se ha preferido establecer un sistema de “listas blancas” para recompensar a los licitantes que cumplan con lo estipulado en los PI. Esta perspectiva se ha aplicado igualmente en los procedimientos de resolución de disputas relativos a los PI, dónde en

Letonia y en Bulgaria, se ha preferido establecer un sistema de recompensas a favor de los cumplidores en detrimento de las empresas que vulneren lo acordado en los PI.

En cuanto a su estatus jurídico, y tras las primeras experiencias promovidas por TI, resulta cada vez más habitual que los PI sean implementados por medio de un mandato legal.

Por último, no hay que dejar de considerar el coste económico de los PI. En relación al mismo, cabe señalar que la experiencia muestra resultados variables, con un rango que oscila entre los 50.000 y los 200.000 dólares estadounidenses. Dicha variabilidad deriva, entre otros aspectos, de las diferencias entre países, así como de la magnitud y complejidad de los distintos proyectos. En cualquier caso, no conviene olvidar que dicho coste no tiene que estar necesariamente sufragado por el contribuyente, sino que existen vías alternativas para sufragarlo. Además, se trata de un coste que tiene por misión el de evitar un coste mucho más dañino para la sociedad, que es el de la corrupción.

4. CONCLUSIONES

Los PI suponen un método novedoso en la lucha contra la corrupción, y que, por tanto, invita a ciertas reticencias por parte de las administraciones públicas. Sin embargo, el entorno tras los mismos ha cambiado drásticamente desde que empezaran a plantearse en la década de 1990. En efecto, el mundo actual es un mundo con mayor regulación, y en el que la tolerancia hacia la corrupción se encuentra bajo mínimos. Por ello, los PI se enmarcan en una sociedad cada vez más hastiada de la corrupción, y a la vez, deseosa de que se establezcan mejores remedios, legales o políticos, para luchar contra la misma.

Los PI, con su voluntad de integrar a la sociedad civil en los procedimientos de contratación pública, se ajustan por tanto a las exigencias de nuestro tiempo.

Más allá de su eficacia directa, el aspecto esencial que ha de subrayarse de los PI se encuentra en su importante valor formativo y educativo. En efecto, en el marco de la prevención de la corrupción, los PI han ayudado a promover y a identificar lo que se consideran como las mejores prácticas en contratación pública.

Por ello, es necesario relativizar la eficacia directa de los PI, y en particular, el carácter punitivo de los PI que inicialmente se les podría atribuir. De hecho, la experiencia muestra que las sanciones derivadas del incumplimiento de los PI resultan de menor relevancia, e incluso contraproducentes.

Lo que se busca sobre todo por medio de los PI es crear una mejor cultura de contratación pública. Este aspecto tiene aún más relevancia, si cabe, en el marco del proceso de integración europea, puesto que con ello se ayuda a crear una cultura común de buenas prácticas en materia de contratación pública, lo cual es sin lugar a dudas beneficioso para todos los Estados miembros, y en especial, para sus ciudadanos. En este ámbito, y a pesar de lo que inicialmente podría parecer, los PI se han revelado como de utilidad en todos los países europeos en los que se han implementado. Así pues, mientras que en Alemania han servido para identificar prácticas corruptas que las autoridades no estaban ni tan siquiera dispuestas a reconocer, en otros, como en Hungría, han servido para tratar de nivelar los niveles de corrupción en éste país con otros miembros más veteranos de la UE. No debe sorprendernos, pues, que la Comisión europea apoye cada vez más su aplicación.

La experiencia en Europa dicta que los pactos de integridad han contribuido en la transformación de los distintos órganos de contratación, así como de los distintos operadores económicos. Por ejemplo, a estos últimos, les han otorgado la posibilidad de mostrar al público

su voluntad inequívoca de compromiso con un sistema de competición justo. Es bastante probable que, a medida que la sociedad civil se involucre más en este tipo de prácticas, premie igualmente a las empresas que se comprometan con las mejores prácticas en materia de contratación pública. Sin embargo, también es cierto que ha existido cierto temor a que los PI sean utilizados simplemente como un mero ejercicio maquillaje para ocultar determinadas prácticas corruptas.

Por ello, los PI sólo pueden ser viables cuando cuentan con un apoyo firme por parte de las autoridades y, de forma especialmente relevante, cuando se encuentran apoyados por el conjunto de la sociedad civil a todos los niveles, ya sea político, económico, técnico u organizativo. En definitiva, con la implementación de los PI se consigue cumplir con una demanda social cada vez más requerida, que es la de seguir trabajando en mecanismos que atajen la corrupción. Los PI no pretenden ser un mero artificio jurídico con consecuencias punitivas, sino que pretenden ir más allá, donde los mecanismos legales tradicionales no pueden llegar, que es la formación de una mejor cultura de contratación pública.

Por último, y como elemento para la implementación de los PI en España, el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, José María Gimeno Feliú, uno de los académicos más relevantes en la materia en España, en su punto II del *Informe sobre la viabilidad de los Pactos de Integridad en España*, realizado para TI España (julio de 2016) nos dice, entre otras cosas lo siguiente:

“Los pactos de Integridad como refuerzo social: Sin duda, 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. Sirva de ejemplo el programa que Transparencia Internacional quiere poner en marcha en breve y que se articula sobre Pactos de Integridad con aquellas Administraciones Públicas que quieren avanzar en un nuevo modelo de gobernanza, que se caracteriza porque en los procedimientos administrativos más “sensibles” a la corrupción (como lo son los contratos públicos) expertos independiente “monitoriza” las distintas fases y actuaciones con el fin de ser un instrumento de “alerta temprana”, así como de refuerzo de un nuevo modelo de actuar, que haga de la “prevención de los casos de corrupción” y la independencia del control una seña de identidad de nuestra democracia.

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. Es decir, no se alteran las competencias de Intervención ni de los servicios jurídicos. Los pactos son, en esencia, una figura de “observador civil cualificado” que ayuda a la Administración a detectar o laminar conflictos de intereses y que “exterioriza” hacia la ciudadanía la corrección de la actuación. En tiempos actuales de desconfianza, y de percepción de “contaminación” de intereses en las decisiones contractuales (aun siendo legales), los pactos de integridad vienen a ser “marca de calidad” de la Administración, con intención de recuperar la confianza y credibilidad de la sociedad. No hay solapamiento, sino complementariedad y refuerzo de la actuación ética de una Administración pública que quiere ser transparente y rendir cuentas desde la confianza en el modelo”.

BIBLIOGRAFÍA

- GIMENO FELIÚ, JOSÉ MARÍA (2016): “Informe sobre la viabilidad de los Pactos de Integridad en España”, Transparencia Internacional España, Madrid.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL SECRETARIAT (2015): *Learning Review: Transparency International's Integrity Pacts for Public Procurement*, realizado por la consultora Blomeyer & Sanz junto al Basel Institute on Governance. Basel, Suiza.

Otras fuentes citadas:

<http://integridad.org.es/proyecto-integridad/integridad-en-la-contratacion-publica/>, consultada el día 20 de agosto de 2016.

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/, consultada el 20 de agosto de 2016.