

Integridad y transparencia en la contratación pública como una herramienta de eficacia y eficiencia en la gestión pública pos-COVID

Concepción Campos Acuña

Concepción Campos Acuña

Doctora en Derecho, Directiva Pública Profesional y secretaria de Administración Local. Es codirectora de la Red Localis y profesora asociada de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili, Cataluña, España. Académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, y Asociada de Número de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS) de México. Miembro de consejo de varias revistas sobre derecho. Es presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público. Autora de más de cien publicaciones en revistas especializadas y de diversas monografías, ha dirigido y coordinado varias obras colectivas en materia de gestión pública, administración electrónica, transparencia y contratación pública. Es ponente y conferenciante en diversas instituciones a nivel nacional e internacional. Es profesora en varios posgrados universitarios. Miembro del Grupo Análisis y Propuesta de Reforma de la Administración Pública en España. Su trabajo ha sido objeto de diversos reconocimientos.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
E-mail: concepcion.campos@vigo.org
Twitter: @mccamposacunha

Integridad y transparencia en la contratación pública como una herramienta de eficacia y eficiencia en la gestión pública pos-COVID*

Este trabajo aborda las nuevas realidades que presenta la contratación pública en el escenario marcado por la pandemia del COVID-19, donde cobra protagonismo el carácter instrumental de la contratación pública para proveer a la ciudadanía de bienes y servicios públicos de calidad. La contratación se plantea como uno de los motores con los que se ejecutarán los proyectos de recuperación y transformación de los países, a través de diferentes políticas públicas y programas como el de los Fondos Next Generation UE. Precisamente por ello, como se analiza en este documento, será necesario extremar la integridad y la transparencia en los diferentes procedimientos de contratación en aras de una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. La contratación constituye, en palabras de la OCDE, el área de mayor riesgo de corrupción pública. Para aproximarse a los retos planteados, la ponencia se articula en torno a una serie de propuestas para caracterizar ese modelo de eficiencia tan necesario en la contratación, dado su carácter instrumental en la consecución de los objetivos de las políticas públicas. Se analizan la dimensión de la transformación digital y la digitalización de los procesos de contratación, con la proyección que ofrece la publicación de la formación, en términos de control social y apertura de la contratación, a través de los canales electrónicos y las posibilidades que se derivan en términos de análisis y tratamiento masivo de datos para una efectiva rendición de cuentas. Asimismo, se toma en consideración la implementación de las técnicas de compliance, como sistemas de integridad pospandémicos, que permitan una gestión integral de la ética en la contratación pública, el refuerzo de las capacidades institucionales en la contratación, y la profesionalización de los servidores públicos para asegurar una efectiva racionalización del gasto público y la mejora continua en la calidad de la gestión pública. Se completa el análisis con la propuesta de revisión de los indicadores de integridad, poniendo el foco en las fases previa y posterior del procedimiento de licitación, en la planificación y en la ejecución como premisas básicas del nuevo modelo. Se expone el modelo de recuperación articulado en Europa, a través del Mecanismo de Recuperación con los Fondos Next Generation EU, y la necesidad de coordinar mecanismos de prevención y gestión de riesgos en su contratación. En definitiva, el estudio realizado destaca cómo la gestión de la contratación pública pos-COVID debe ser más eficaz y eficiente, evitando que la falta de transparencia

Recibido: 01-06-2021 y 13-03-2022 (segunda versión). Aceptado: 15-03-2022.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bogotá, Colombia, de 23 al 26 de noviembre de 2021.

conduzca a capturas de mercado e ineficiencias por falta de integridad. Para ello, en un contexto crítico como el actual, la contratación íntegra y transparente se presenta como herramienta fundamental.

Palabras clave: Política de Contratación; Contratos Públicos; Administración en Situación de Crisis; Eficacia; Eficiencia; Transparencia; Ética

Integrity and Transparency in Public Procurement as a Tool for Effectiveness and Efficiency in pos-COVID Public Management

This work addresses the new realities of public procurement in the scenario marked by the COVID-19 pandemic, where the instrumental nature of public procurement to provide citizens with quality public goods and services takes the spotlight. Procurement is presented as one of the driving forces for the implementation of recovery and transformation projects in the countries, through different public policies and programs such as the EU Next Generation Funds. Therefore, as analyzed in this document, it will be necessary to maximize integrity and transparency in the different procurement procedures in pursuit of greater effectiveness and efficiency in public management aligned with the Sustainable Development Goals and the 2030 Agenda. According to OECD, procurement is the area of greatest risk of public corruption. To approach the challenges posed, the paper is articulated around a series of proposals to characterize the efficiency model that is so necessary in procurement, given its instrumental nature in achieving the objectives of public policies. The dimension of digital transformation and digitization of procurement processes is analyzed, with the projection offered by the publication of training, in terms of social control and openness of procurement, through electronic channels and the possibilities arising in terms of analysis and massive data processing for effective accountability. It also takes into consideration the implementation of compliance techniques, such as post-pandemic integrity systems, which allow an integral management of ethics in public procurement, the reinforcement of institutional capacities in procurement, and the professionalization of public servants to ensure an effective rationalization of public expenditure and continuous improvement in the quality of public management. The analysis is completed with a proposal for the revision of integrity indicators, focusing on the phases before and after the bidding procedure, planning and execution as basic premises of the new model. The recovery model articulated in Europe, through the Recovery Mechanism with the Next Generation EU Funds, and the need to coordinate risk prevention and management mechanisms in its contracting, are exposed. In short, the study shows how the management of post-COVID public procurement should be more effective and efficient, avoiding the lack of transparency leading to market capture and inefficiencies due to lack of integrity. To this end, in a critical context such as the current one, transparent and integral procurement is presented as a key tool.

Key words: Contract Policy; Public Contracts; Crisis Management; Efficacy; Efficiency; Transparency; Ethics

1. Las situaciones de crisis como amenaza u oportunidad para la mejora de la gestión pública

El 11 de marzo de 2020, la declaración de la pandemia de COVID-19 por la OMS supuso, además de la constatación del inicio de una grave crisis sanitaria, una profunda crisis económica y social. En este escenario se ha puesto de relieve el papel trascendental que corresponde a los poderes públicos, no solo para la superación de la crisis sanitaria, la recuperación social y económica, sino también para la construcción de una sociedad igualitaria e inclusiva donde las instituciones sólidas, íntegras y transparentes son la clave, y la contratación pública uno de los ejes estratégicos para alcanzar dicha finalidad.

Esta contratación pública requiere de un modelo de gestión estratégica, socialmente responsable, y que pueda responder a su finalidad instrumental con eficacia y eficiencia. La integridad y la transparencia en ese modelo de gestión se presentan como elementos estructurales, que no deben verse amenazados por la situación de emergencia y excepcionalidad originada por la pandemia, sino que deben verse como una oportunidad de mejora como consecuencia de la coyuntura crítica vivida.

Las situaciones de emergencia, de catástrofes y calamidad producen alteraciones severas en el funcionamiento de las instituciones, afectando sus procesos de toma de decisión, elevando el gasto, produciendo cambios regulatorios en períodos cortos de tiempo para intentar responder a situaciones inéditas, y relajando las acciones de supervisión. Estas últimas, sin embargo, son más necesarias que nunca por la inmediatez de las soluciones aportadas y la tensión de una pretendida agilidad en la resolución de los problemas, que parece justificar cualquier decisión, pero que pueden acabar en clientelismo político, ineficiencia y fraude (Rose-Ackerman, 2021).

El escenario producido por el COVID-19 no ha sido diferente. Como prueba de ello, una encuesta realizada en el mes de abril de 2020 a profesionales anticorrupción de 58 países ponía de manifiesto la existencia de incidentes de fraude en la adquisición de equipos de protección personal, bienes en el mercado negro y equipamientos defectuosos. El 19% de los encuestados informó además de casos de malversación en el 58% de los países encuestados (Nemexis,

2020). Además, las adquisiciones de emergencia pueden ser aún más vulnerables a los actos de mala fe, ya que pueden implicar la contratación única, la aceleración de los plazos, el pago anticipado, y una lucha general para asegurar los suministros que puede reducir al mínimo la diligencia debida y el escrutinio de los proveedores (Pardo y Pineda, 2020). Por eso, la transparencia no debe quedar excluida dentro de la excepcionalidad de la situación y de los procedimientos, como recientemente ha puesto de manifiesto Transparencia Internacional (2020) al señalar que es una necesidad el cumplimiento y respeto de los principios de rendición de cuentas, de transparencia y de la ética a la hora de dar respuestas rápidas. En este contexto de crisis, esta situación también ha sido remarcada por la Comisión Europea (2020) en su informe "Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19", sobre la utilidad del procedimiento negociado sin publicidad previsto en la Directiva 2014/24/UE como método de compra ágil y eficaz ante esta situación cambiante e incierta.

Esta situación adquiere especial relevancia en un ámbito como es la contratación, de mayor riesgo para la corrupción tal y como ha puesto de manifiesto la OCDE (2011) al señalar que "*La actividad de los gobiernos más vulnerable a la corrupción es la contratación pública*". Se calcula que entre un 10% y un 30% de la inversión en un proyecto de construcción con fondos públicos puede malgastarse debido a la mala gestión y a la corrupción (OCDE, 2017). En el ámbito de la contratación pública concurren numerosos casos de corrupción y prácticas clientelares que conllevan a ineficiencias económicas, valoradas en unos 120.000 millones de euros al año (1% del PIB europeo), con la respectiva distorsión del funcionamiento del mercado interior (Comisión Europea, 2011).

Asimismo, estudios a nivel internacional avalan que la corrupción lleva a menores niveles de inversión y productividad, a la vez que desincentiva la circulación de capital y la inversión extranjera, influyendo decisivamente en el nivel de desarrollo. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las "Amenazas y obstáculos al Mercado Único" (2017), contempla cómo la introducción de un proceso de contratación electrónica debe acompañarse de un sistema de recogida de datos estadísticos que permita, por ejemplo, identificar a los postores que presentan ofertas muy bajas y alentar a los responsables a comportarse de manera positiva (Gimeno Feliú, 2020).

La gravedad de la situación pos-COVID, el liderazgo que corresponde ejercer a los poderes públicos para la recuperación y el papel estratégico de la contratación en este proceso, exigen redoblar los esfuerzos para minimizar la corrupción y reforzar los mecanismos que garantizan la transparencia material en todas las fases de la contratación, en especial en las “zonas oscuras”.

La gravedad de la situación pos-COVID, el liderazgo que corresponde ejercer a los poderes públicos para la recuperación y el papel estratégico de la contratación en este proceso, exigen redoblar los esfuerzos para minimizar la corrupción y reforzar los mecanismos que garantizan la transparencia material en todas las fases de la contratación, en especial en las “zonas oscuras”. Por ello, además de objetivar al máximo la adjudicación, es imprescindible garantizar unas especificaciones técnicas que no restrinjan la concurrencia y controlar que se ejecute lo contratado en las condiciones de tiempo, precio y calidad pactadas (Martínez Fernández, 2020).

2. La transformación digital y la gestión de los datos en la contratación pública: contratación electrónica

Uno de los aspectos claves para permitir una adecuada transparencia en el desarrollo de la actividad contractual es, sin duda, la contratación electrónica. Los medios de información y comunicación electrónicos se configuran como herramientas que pueden simplificar significativamente la publicación de los contratos y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos. Facilitan una mayor competitividad y la igualdad entre licitadores, al disponibilizar los pliegos de contratación para los operadores económicos, licitadores y candidatos por medios totalmente electrónicos y permitir la transmisión electrónica de las comunicaciones. Esto conduce a un mayor transparencia y ahorro de tiempo, del mismo modo que impide los silos de poder de la opacidad, extrayendo de los mismos el manejo clientelar de la información.

2.1 El canal electrónico como eje de la transparencia en la gestión pública

Ya con anterioridad al COVID-19 se podía afirmar que la tecnología digital había revolucionado el tratamiento de la información y su impacto en la sociedad en dos dimensiones: un cambio cuantitativo, en relación con el volumen de información que se transmite y, un cambio cualitativo, en la aplicación de la información y transformación en conocimiento con cambios en la estructura de la sociedad y los mercados (Barrio, 2020).

Por su caracterización, la declaración de la pandemia ha permitido obtener una radiografía completa y realista del estado de digitalización a nivel mundial y en todos los planos: social, empresarial y público. En un entorno en el que fue necesario abordar un escenario de crisis

Una vez asentada definitivamente la lógica instrumental del canal electrónico, la transformación digital trasladada al ámbito de la contratación pública y la explotación de los datos por las tecnologías disruptivas debe convertirse en una oportunidad para la mejora de la transparencia y la eficiencia (social) de la contratación pública.

inédito, profundamente marcado por la necesidad del aislamiento social como consecuencia de decisiones también inéditas por parte de los gobiernos de todo signo político, el canal electrónico se demostró como una herramienta imprescindible para el mantenimiento de los servicios públicos, pero también para las relaciones sociales y la preservación de cierta actividad económica.

La situación permitió obtener un diagnóstico claro y preciso del estado de avance en términos de digitalización, que evidenció las debilidades en materia de administración electrónica. El refuerzo de las líneas de digitalización y de transformación digital, se presentó, así como prioridad a nivel mundial. Solo la rápida habilitación de portales electrónicos de contratación y la capacitación en competencias digitales, permitió la provisión de bienes y servicios de urgencia y el mantenimiento de los servicios públicos más básicos, sin dejar de lado las dificultades derivadas de la falta de acceso a internet y datos tan reveladores como que un 46% de la población carece de acceso a internet (Legorburu, 2021). Una vez asentada definitivamente la lógica instrumental del canal electrónico, la transformación digital trasladada al ámbito de la contratación pública y la explotación de los datos por las tecnologías disruptivas debe convertirse en una oportunidad para la mejora de la transparencia y la eficiencia (social) de la contratación pública (Gimeno Feliú, 2020).

El carácter instrumental de la transparencia hace que no solo la información a publicar, sino también el cómo se publica dicha información, constituyan premisas básicas de validez de la publicación. Una vez delimitado el formato -electrónico- y el deseo de futuro -contratación abierta-, serán las decisiones que se tomen en relación con la periodicidad, la existencia de técnicas facilitadoras para una mejor comprensión, la depuración de los datos, y las buenas prácticas de accesibilidad las que determinen la validez del ejercicio de publicidad y transparencia para velar por la integridad del procedimiento de contratación, o si se trata meramente de un cumplimiento formal a efectos de cumplimentar una lista de verificación.

Igualmente, es preciso que la información en materia de contratación pública sea publicada en formato reutilizable para abrir la puerta a las posibilidades que ofrece el *Big Data*. El *Big Data* permite generar perfiles de contratantes y licitadores, así como procedimientos de licitación que se pueden segregar en función de la cantidad de la licitación, del procedimiento utilizado, etc. Al mismo tiempo, permite un efectivo control de dicha actividad y, en consecuencia,

la realización de ejercicios de rendición de cuentas externos a la propia entidad. Puede también contribuir en la lucha contra la corrupción al identificar pautas de comportamiento, conductas o situaciones que presenten ciertas irregularidades y que pueden, eventualmente, esconder un caso de corrupción.

2.2 El poder de los datos para mejorar la transparencia y la integridad en la contratación

La transformación sufrida tras la aparición y despliegue de las nuevas tecnologías ha afectado al conjunto de la sociedad y a la economía, poniendo los datos en el centro de todas las organizaciones y orientando su explotación hacia una gestión proactiva, tarea que implica también y de un modo destacado al sector público. Las oportunidades de la digitalización y de la apertura de datos y su reutilización, no se limitan a la gestión por terceros o a su utilización por el tejido social, sino también a las propias administraciones públicas. Estas están obligadas a diseñar procesos de optimización de la información que ofrece la gestión de la actividad contractual en términos de inversión, de retorno, de capitalización del gasto sobre la calidad de los servicios, y demás identificadores de valor que permitan mejorar los procesos de toma de decisión futura, pero también su trazabilidad en términos de transparencia y rendición de cuentas.

La sofisticación de los procesos de obtención, almacenamiento y análisis de datos representa una importante oportunidad para la prevención de irregularidades y malas prácticas. Teniendo en cuenta la protección de los derechos que las leyes garantizan, resulta factible aprovechar las posibilidades que ofrece el análisis de datos para enriquecer de forma significativa el proceso de evaluación del riesgo (Campos Acuña, 2019a). Para ello, además de permitir el acceso a las bases de datos en formatos reutilizables y habilitar potentes herramientas de búsqueda, resulta imprescindible estructurar la información y organizarla de acuerdo con criterios significativos, utilizar términos precisos y hacerlos comprensibles a los ciudadanos usando glosarios o incluyendo definiciones. En definitiva, es necesario presentar los datos de forma que permitan una lectura sencilla, su comprensión por parte de los distintos actores y su eventual reutilización. Los datos son más valiosos cuando se publican estructurados, abiertos a un esquema claro, y se ponen a disposición para su descarga por ejemplo a través de una API, siendo recomendable su publicación en Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (Transparencia Internacional, 2021).

No cabe duda de que la contratación pública genera gran cantidad de datos que son infrautilizados por el conjunto de actores a los que su conocimiento podría beneficiar, tanto administraciones públicas, como operadores económicos y ciudadanía en general (Cerrillo i Martínez, 2016). Aunque se observa cada vez más cómo las potencialidades de la gestión del dato en el control y prevención y lucha contra la corrupción, son aprovechadas desde hace ya tiempo por distintas entidades del sector público con responsabilidades en materia de control de la actividad contractual. En dicha línea puede situarse el caso de *Arachne* en la Unión Europea, o la robot ALICE (acrónimo de Análisis de Licitaciones y Anuncios) en Brasil, herramienta desarrollada por la Contraloría General de la Unión (CGU) con el apoyo técnico de los Tribunales de Cuentas adheridos en un convenio de cooperación. Sin perjuicio de otras herramientas como la robot Mônica (Monitoreo Integrado para el Control de Adquisiciones), que permite al auditor, por ejemplo, visualizar de manera ágil y eficiente los proveedores más contratados en cada entidad o los tipos de servicio más utilizados.

En España puede citarse el mecanismo aplicativo del sistema de alertas tempranas -recogido en la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de Inspección General de Servicios- y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat Valenciana y su sector público instrumental, conocido por su acrónimo SATAN (*Security Administrator Tool for Analyzing Network*). Este *software* permite cruzar las distintas bases de datos a disposición de la administración para generar banderas rojas (*red flags*) que facilite un sistema de alertas con la aparición de indicadores de corrupción o irregularidades administrativas (prórrogas irregulares, conflictos de intereses, modificaciones no procedentes, etc.) (Campos Acuña, 2019b).

La actual crisis se ha entendido en muchos sectores como el detonante definitivo hacia una sociedad digital en la que el correcto uso de los datos pase a ser una cuestión prioritaria, pues proceder al intercambio de informaciones entre administraciones para obtener datos de forma inmediata sobre operadores económicos, sus capacidades técnicas, o desempeño en anteriores contratos, aparece como uno de los ejes que permiten evitar posibles fraudes o deficiencias en la ejecución. No son pocas las lecciones que pueden extraerse de la gestión de los datos en plena situación de crisis. Por ejemplo, la Comisión Griega de Competencia (HCC por sus siglas en inglés) procedió a enviar solicitudes de información a un gran número de

En el marco del gobierno abierto es preciso destacar la referencia a la contratación abierta, que debe identificarse con una contratación completamente transparente a lo largo de todo el ciclo de vida del contrato, de todas sus fases y para el conjunto de la ciudadanía.

empresas activas en la producción, importación y comercialización de productos sanitarios, en particular máscaras quirúrgicas y guantes desechables, así como otros productos sanitarios, a través de un programa en línea, permitiendo de ese modo un análisis rápido de los datos recopilados a través de herramientas de análisis de datos. Se pretendía así evaluar posibles casos de fraude en la fijación de precios, pero también abordar una recopilación de datos y la compilación de bases de datos para una mejor planificación de las medidas, que eventualmente habría que adoptar para abordar el impacto de las prácticas anticompetitivas (Miranzo Díaz, 2020).

2.3 La apertura de la contratación como herramienta de monitoreo y control social

En el marco del gobierno abierto es preciso destacar la referencia a la contratación abierta, que debe identificarse con una contratación completamente transparente a lo largo de todo el ciclo de vida del contrato, de todas sus fases y para el conjunto de la ciudadanía. Esto permite que los distintos actores involucrados en el proceso puedan reutilizar la información, al tiempo que la ciudadanía puede innovar produciendo nuevas informaciones o servicios basados en los datos públicos, pero también puede contribuir a incrementar la transparencia. Se conecta directamente con el gobierno abierto, haciendo posible la participación y la colaboración (Cerrillo i Martínez, 2016).

Para obtener una visión sobre los pasos necesarios para avanzar hacia la contratación abierta, se puede recurrir a la Guía sobre Gobierno Abierto desarrollada por la *Open Contracting Partnership* que entiende que un sistema de Contratación Abierta requiere (Sanmartín Mora, 2014):

- Desarrollar mecanismos de contratación pública que garanticen procesos transparentes y justos.
- Reconocer que el ciudadano tiene derecho a acceder a la información sobre contratación pública.
- Capacitar al público para que comprenda los datos de contratación pública, sea capaz de seguirlos y actuar en consecuencia.
- Publicar los documentos y datos esenciales sobre la contratación pública.
- Crear mecanismos de participación y reparación en la contratación pública.
- Encontrar fórmulas de financiación de los contratos públicos que fomenten la participación.

En este contexto, es necesario un análisis de los datos por parte de las autoridades de supervisión y, en particular, de las autoridades de competencia que permita evaluar, siquiera a posteriori, cuáles son las deficiencias que ha habido en las compras realizadas con el objetivo de identificar posibles fraudes, precios anticompetitivos, u otras irregularidades (Miranzo Díaz, 2020).

Para ello, además de permitir el acceso a las bases de datos en formatos reutilizables y habilitar potentes herramientas de búsqueda, resulta imprescindible estructurar la información y organizarla de acuerdo con criterios significativos, utilizar términos precisos y hacerlos comprensibles a los ciudadanos usando glosarios o incluyendo definiciones. En definitiva, presentar los datos de forma que permitan una lectura sencilla por cualquier persona, con independencia de su cualificación profesional.

No se debe olvidar que el monitoreo y seguimiento de la actividad para la evaluación de las políticas públicas constituye una característica propia de las sociedades democráticas y avanzadas. Es de este modo que se garantiza el control de las mismas y la corrección de las posibles desviaciones, elemento esencial de un programa de *compliance* en los términos legalmente establecidos para el ámbito penal, en cuanto exige la realización de una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o bien cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios. De este modo, una vez identificados y valorados los riesgos, es necesario establecer y adoptar las políticas, procedimientos y medidas de control que procedan para el tratamiento y disminución de esos riesgos (Consello de Contas, 2019).

Este contexto de contratación pública electrónica debe aprovecharse para facilitar el control social tanto en la gestión de los fondos públicos como en su aplicación. A tal fin, es clave la implicación de la sociedad civil y la instauración de sistemas de monitoreo social y rendición de cuentas, que se han visto facilitados por el despliegue de la tecnología y que experimentarán un efecto multiplicador con las tecnologías disruptivas, en particular, gracias al *Big Data* y a las herramientas de Inteligencia Artificial. Porque la política anticorrupción no puede limitarse a su gestión por los mismos gobiernos y partidos políticos, los mismos que, por acción u omisión, han permitido la aparición de prácticas irregulares, sino que debe trasladarse

Para reducir la corrupción en la contratación pública resulta preciso alterar el marco de incentivos en el que actúan autoridades políticas, funcionarios y clientes de las administraciones públicas, aplicando cambios institucionales que permitan reducir el monopolio sobre la toma de decisiones, la discrecionalidad de quienes las toman y haciendo más efectiva la rendición de cuentas.

al conjunto de actores implicados (Mungiu-Pippidi, 2006). De hecho, el control debe compartirse con la sociedad civil, con los periodistas y por supuesto con los denunciantes, con las personas informantes, que pueden contribuir de un modo significativo a la detección de irregularidades no evidentes. Deben buscarse fórmulas innovadoras para la colaboración con la sociedad civil y los periodistas de investigación (Transparencia Internacional, 2021).

La mejora y el mantenimiento de los estándares de integridad y transparencia en la contratación pública necesitan de control social, de la participación activa de múltiples actores que diluyan el monopolio en la gestión de la actividad contractual. Como explicitó Klitgaard, cuanto más reducido sea el grupo de actores de quienes depende la decisión sobre el asunto en cuestión (monopolio) y el margen de discrecionalidad del que dispongan tales actores para tomar su decisión, y cuanto menos o más ineficientes sean los controles sobre los agentes que toman la decisión, mayor será la probabilidad de que aparezca la corrupción (Klitgaard, 1988).

De ahí que para reducir la corrupción en la contratación pública resulte preciso alterar el marco de incentivos en el que actúan autoridades políticas, funcionarios y clientes de las administraciones públicas, aplicando cambios institucionales que permitan reducir el monopolio sobre la toma de decisiones, la discrecionalidad de quienes toman las decisiones y haciendo más efectiva la rendición de cuentas. El buen funcionamiento de los mecanismos de control social de la corrupción requiere la presencia de dos elementos. Por una parte, aclarar cuáles son los criterios y las normas que deben exigirse a aquellos que desempeñan funciones públicas, que habrán de constituir el patrón de medida con el que llevar a cabo el control y el monitoreo de quienes desempeñan tales cargos. Se trata de articular y aclarar qué comportamientos han de ser exigibles a los actores públicos, implicando al mayor número de ciudadanos, organizaciones y sectores posibles. Por otra parte, contemplar la posibilidad de utilizar el sistema institucional y legal disponible para llevar a cabo las labores de monitoreo por parte de los grupos de la sociedad civil, mediante su capacitación e interlocución activa (Jiménez Sánchez, 2016).

Como una derivada de mecanismos de control pueden plantearse los Pactos de Integridad, explorados en diversos países, que requieren tanto el apoyo de las autoridades como de la sociedad civil. Su finalidad es claramente un cambio cultural en la contratación, pues

se presentan como un acuerdo entre una administración pública y las empresas licitadoras o las asociaciones o entidades que representen sus intereses, por el que adquieren el compromiso de seguir un procedimiento transparente y evitar cualquier práctica que pueda ser considerada corrupción, al tiempo que contribuye a la mejora de la integridad de la institución pública y de las organizaciones privadas, permitiendo de ese modo un uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos (Arribas Reyes, 2018).

3. Sistemas de integridad pospandémicos: la traslación de las técnicas de *compliance* a la contratación pública

Si la contratación electrónica y la contratación abierta se presentan como elementos claves para avanzar en el modelo de transparencia y eficiencia en la contratación pública, los sistemas de integridad institucional se configuran como el mecanismo transversal que permitirá encajar todas las piezas de las políticas públicas de contratación hacia esa finalidad. Para ello hay que plantearse el recurso de las técnicas de *compliance*, de cumplimiento normativo, como refuerzo de los marcos de integridad institucional.

La necesidad de reforzar los estándares de integridad en la gestión pública y su vinculación al cumplimiento normativo surgen porque, tal y como señalaba el Informe Nolan en el Reino Unido, el incremento y la mejora de la regulación no constituyen *per se* un antídoto suficiente para la prevención de prácticas corruptas (Nieto Martín, 2014). En este marco, la utilización de instrumentos de autorregulación ha ganado fuerza como línea de actuación que permite interiorizar la integridad en la gestión pública y, en particular, la existencia de códigos éticos o de conducta e instrumentos de autorregulación, lo que constituye ya una experiencia común en el ámbito de las instituciones internacionales. La Unión Europea cuenta con un Código de Conducta aprobado el 13 de septiembre de 2000, el "*Model Code of Conduct for Public Officials*"¹, para instituciones y funcionarios europeos. En Naciones Unidas se puede encontrar un Código Internacional de Conducta para los titulares de altos cargos públicos (Resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996²) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también cuenta con los "*Principles for Managing Ethics in Public Service*"³.

La existencia de herramientas de autorregulación constituye entonces un eje fundamental para el refuerzo de los mecanismos

de integridad en aplicación de la teoría de la asociación diferencial (Sutherland, 1955), según la cual el sujeto aprende estos nuevos valores en el seno de la organización a través del contacto con el resto de los miembros. Este aprendizaje no siempre se orienta a los valores de la integridad pública, por lo que la aplicación de las técnicas de *compliance* puede ofrecer las claves para reforzar ese clima organizacional, como marco de integridad de la respectiva entidad, y partiendo de una técnica como la gestión de riesgos, que resulta de plena vigencia en el ámbito de la integridad. Se entiende por riesgo, según la definición ofrecida por INTOSAI (s.f.: 73), “La posibilidad de que ocurra un evento adverso que afecte el logro de los objetivos”. Diversas instituciones han señalado los indicadores más comunes que dan lugar a las *red flags* de riesgos de corrupción en el ámbito contractual. El Banco Mundial, por ejemplo, detecta 10 indicadores de riesgo fundamentales en el ámbito de la contratación (Ponce Solé, 2018).

Sin ánimo de profundizar en este tema, a cuyos efectos se ha remitido en trabajos anteriores (Campos Acuña, 2019a), sí resulta preciso incidir en la virtualidad práctica del *compliance* en la contratación pública, derivada más allá de la integridad como herramienta de garantía del coste económico y de calidad de la contratación. El control del procedimiento de contratación, el aseguramiento del cumplimiento de la legalidad y una cultura ética se relacionan directamente con una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios -mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa-, promoviendo una contratación estratégica. Una de las graves consecuencias de la corrupción en la contratación es la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos.

La contratación pública no es solo un medio para proveer bienes y servicios a la Administración, sino que además es un potente inductor para la consecución de otras finalidades sociales, entre ellas la calidad en el empleo de las personas más vulnerables de la sociedad, la conservación del medio ambiente, o la innovación en sectores estratégicos para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. Esta estrategia pública aspira a impulsar acciones que persigan objetivos de generación de empleo, de gestión sostenible y de cohesión social en línea con la Estrategia Europa 2020, que

Contar con una herramienta de ética e integridad no puramente formal, sino estructural, como es el *compliance*, con la finalidad última de promover el cambio cultural, conducirá a alcanzar instituciones sólidas y recuperar la legitimidad democrática y la confianza ciudadana.

otorga a la contratación pública un papel clave en el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, al garantizar un uso más eficiente de los fondos públicos como fin para facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la contratación pública y utilizarla en apoyo de objetivos sociales comunes (FEMP, 2019).

Siguiendo a Villoria e Izquierdo (2020), puede afirmarse que una adecuada evaluación de riesgos forma parte fundamental de un marco de integridad, permitiendo la identificación, entre otras, de las siguientes ventajas:

- Mejora la gestión operativa y financiera, pues introduce el conocimiento y análisis de los riesgos en la toma de decisiones.
- Cambia la cultura, favoreciendo la comunicación abierta sobre los riesgos.
- Mejora la rendición de cuentas.

Esta función de *compliance* se encuentra directamente alineada con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS), herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que representan un nuevo punto de partida para el crecimiento de las sociedades modernas. Los ODS buscan garantizar un desarrollo que satisfaga las necesidades actuales sin repercutir e impactar en el desarrollo de las futuras generaciones. Se destaca el ODS 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas" que ofrece una proyección clara en términos de transparencia, participación y colaboración. Este objetivo está claramente conectado con la rendición de cuentas, la integridad pública y, en consecuencia, por la utilidad que a estos efectos puede presentar la aplicación de las técnicas de *compliance*. Las instituciones que no funcionan conforme a la ley son más propensas a la arbitrariedad y al abuso de poder y tienen menos capacidad para prestar servicios para todos, provocando así situaciones de desigualdad en una actuación diametralmente opuesta a su esencia, naturaleza y finalidad (Campos Acuña, 2019c).

Contar con una herramienta de ética e integridad no puramente formal, sino estructural, como es el *compliance*, con la finalidad última de promover el cambio cultural, conducirá a alcanzar instituciones sólidas y a recuperar la legitimidad democrática y la confianza ciudadana. La naturaleza, objeto y metodología del *compliance* se extiende más allá del puro cumplimiento normativo, que sería su traducción literal, para introducir aspectos éticos en la gestión individualizados para cada empresa o entidad del sector público. Desde esta óptica, la técnica presenta un cierto paralelismo con las

políticas de integridad institucional (OCDE, 2017), más conocidas en el ámbito de la gestión pública, que pueden utilizar como canal para su ejecución los códigos éticos que se integrarían en los programas de compliance administrativo con carácter general.

Ese es precisamente el enfoque de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública (2017), que defiende el paso de un enfoque basado solo en la norma ("*rules-based approach*"), a un enfoque basado en prevención de los riesgos y establecimiento de principios y valores. Según esta recomendación, "los enfoques tradicionales, basados en creación de un mayor número de normas, observancia más estricta y cumplimiento más firme, han mostrado una eficacia limitada. Una respuesta estratégica y sostenible contra la corrupción es la integridad pública" (OCDE, 2017).

De hecho, la virtualidad de estas técnicas no se limita al ámbito interno de la administración pública, sino que también aplica a los operadores económicos, reforzando así la dimensión preventiva en la acción de los licitadores. La exigencia del programa de cumplimiento como una obligación legal para poder contratar con la Administración, de tal manera que las empresas que no cuenten con el mismo se vean impedidas en la contratación, se trata de una tendencia que se está consolidando en el ámbito internacional. Por ejemplo, en Estados Unidos desde 2008 la contratación con la administración exige, en determinados casos, que la empresa cuente con un programa de cumplimiento normativo para prevenir la corrupción. En la Unión Europea, desde las Directivas de Cuarta Generación del año 2014, se contemplan las medidas de *self-cleaning* como medio de acreditación de la corrección de conductas irregulares por parte de los contratistas.

4. Eficacia y eficiencia en la contratación pública pos-COVID: la importancia de la profesionalización en su gestión

El cumplimiento de los principios de libre igualdad entre licitadores y libre concurrencia en los procedimientos de licitación se presenta en la contratación pública como elemento clave para conseguir ofertas de calidad y mejorar la competitividad en el mercado y, en consecuencia, para conseguir escalas de racionalización y optimización en el gasto público. La concurrencia se expone asimismo como uno de los principios fundamentales del modelo de compra pública europeo, basado en el respeto a los principios de los Tratados fundamentales (libre circulación de bienes, libertad de establecimiento y libre prestación

de servicios) y los que derivan de los mismos: igualdad y no discriminación, transparencia y salvaguarda de la libre competencia. Otro de los claros impactos de menor competitividad tiene directa vinculación con la exclusión de facto de las pymes de la contratación pública, a la que ha intentado poner solución la cuarta generación de Directivas en Europa. Impactos todos ellos que se benefician de una mejora en los estándares de transparencia, como se examina a continuación.

4.1 La integridad y la transparencia como una ventaja competitiva en la contratación

La articulación de la ventaja competitiva a través de la mejora de los niveles de integridad y transparencia exige llevar a cabo un examen de los datos que arroja la contratación pública y, en consecuencia, de los principales espacios de mejora que presenta la gestión pública para su optimización en el escenario pos-COVID. A dichos efectos se puede citar el análisis llevado a cabo por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) de España en su documento "Radiografía de la contratación pública" (CNMC, 2019) que ofrece, entre otras, las siguientes conclusiones:

- Los procedimientos abiertos y transparentes producen un ahorro de prácticamente un 10% de media en los importes de adjudicación.
- La administración utiliza procedimientos poco competitivos en los contratos de menor cuantía.
- Un tercio de los contratos analizados tienen un solo participante y en el 65% de los contratos hay 3 o menos participantes (INFORME e-procurement).
- El ahorro de las administraciones públicas sería al menos de 1.700 millones de euros entre 2012-2016 si se hubieran utilizado procedimientos competitivos.

Estas conclusiones advierten un problema de eficiencia en la contratación pública como consecuencia de las malas prácticas, irregularidad y fraude en la contratación, ámbito especialmente sensible a estos riesgos. De hecho, los análisis de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (en adelante, OLAF) de las estadísticas sobre irregularidades y fraude a lo largo de 5 años (2012-2017) concluyen que el 20% de las irregularidades notificadas estaban relacionadas con incumplimientos de las normas de contratación pública, alcanzando el 30% del total de los importes irregulares comunicados.

Por su parte, la Comunicación de la Comisión Europea (2017b: 6) "Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para

Europa” ponía claramente el acento en la necesidad de mejorar los niveles de acceso a la contratación pública para una mayor competencia:

“La contratación pública depende de la competencia abierta para ofrecer la mejor relación calidad-precio para el erario público. Este proceso competitivo bien no existe o está perdiendo intensidad. El 5% de los contratos públicos publicados en TED se adjudican después de negociación, sin la publicación de una licitación. Entre 2006 y 2016, el número de licitaciones con una única oferta ha crecido del 17% al 30%. El número medio de ofertas por licitación cayó de cinco a tres durante el mismo periodo. Esto muestra que las empresas tienen mayores dificultades para acceder a los mercados de contratación, especialmente transfronterizos. Las pymes logran solamente el 45% del valor de los contratos públicos por encima de los umbrales de la UE, claramente por debajo de su peso en la economía”.

El desafío en este punto es desarrollar nuevos indicadores que sirvan para detectar prácticas anticompetitivas o irregulares en procedimientos que, en esencia, carecen de procedimiento. En estas circunstancias, no se cuenta con el mismo lapso o periodo temporal para el análisis de los datos que se tenía anteriormente, de forma que se deben buscar nuevos indicadores centrados en los *outcomes* o resultados de los acuerdos, más que en elementos o irregularidades procedimentales. Es decir, se debe atender a los resultados cualitativos más que a los procesos, a diferencia de lo que sucede en la actualidad donde la mayoría de los indicadores tradicionales están dirigidos a errores o a deficiencias procedimentales (Miranzo Díaz, 2020).

Eficiencia y eficacia en la contratación pública están directamente vinculadas con la buena administración, reconocida como derecho de la ciudadanía -en la Carta Europea de Derechos Fundamentales de 2000 y en la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CLAD, 2013)- y como un elemento imprescindible para que la actividad de la Administración genere confianza en el administrado, de manera que este pueda calcular razonablemente el grado de previsibilidad y seguridad jurídica que posee su relación con el Estado y adoptar las medidas necesarias para cubrir o soportar las contingencias adversas. De hecho, puede apreciarse la conexión del derecho a la buena administración directamente con los riesgos, incluso de carácter penal (Jareño Leal, 2017).

4.2 La profesionalización de la contratación pública como premisa de la buena gestión

La falta de profesionalización en la contratación pública constituye, sin duda, uno de los riesgos principales a la hora de desarrollar una gestión eficaz y eficiente. Al mismo tiempo, convierte a los agentes públicos en elementos vulnerables a la corrupción y a la comisión de irregularidades en la contratación pública, no solo por acción sino también por omisión o por mero desconocimiento. Es un ámbito en el que, máxime en un nuevo entorno como es el tecnológico, resulta preciso actuar.

En este punto se debe apelar a la Recomendación sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública (OCDE, 2019) que destaca que una función pública profesional, competente y eficaz es un factor fundamental para fomentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. También señala cómo los servidores públicos y los sistemas utilizados para su gestión son un componente esencial de la gobernanza pública, que repercute directamente en la calidad de los procesos democráticos y en la capacidad de gobierno para promover y proteger el bienestar de los ciudadanos, generar y mantener un crecimiento económico inclusivo. Reconoce que la función pública se enfrenta a nuevos retos frente a quienes deben estar facultados y capacitados para responder de manera eficaz, en particular mediante la innovación y una interpretación más importante de las cuentas, al tiempo que se mantienen estables y fiables en la prestación de servicios de manera justa, oportuna y sobre la base de los principios de la buena gobernanza.

Será fundamental, pues, la formación como medida preventiva. En este sentido, conviene recordar que la OCDE (2017) recomienda ofrecer a los funcionarios públicos la información, formación, orientación y asesoramiento oportunos para que apliquen las normas de integridad pública en el centro de trabajo. En concreto, proporcionando mecanismos formales e informales de orientación y consulta, de fácil acceso, que contribuyan a facilitar la aplicación por parte de los funcionarios de las normas de integridad pública en su trabajo diario, además de la gestión de situaciones donde existan conflictos de intereses.

En Europa esta necesidad ya se ha puesto de relieve con la Recomendación de la UE "Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública" (Comisión Europea, 2017), que contempla que una política de profesionalización eficaz debe basarse

Los profesionales de la contratación pública de bienes, servicios y obras, así como los auditores y funcionarios responsables de la revisión de los casos relacionados con la contratación pública, deben disponer de las cualificaciones, formación, capacidades y experiencia adecuadas necesarias para su nivel de responsabilidad.

en un planteamiento estratégico global en torno a tres objetivos complementarios (Cantero Martínez, 2020):

I. Desarrollar la arquitectura política adecuada para la profesionalización: para tener un impacto real, cualquier política de profesionalización debe contar con un elevado nivel de respaldo político. Esto significa definir claramente a nivel político central la atribución de responsabilidades y tareas de las instituciones; respaldar los esfuerzos a nivel local, regional y sectorial; garantizar la continuidad a través de los ciclos políticos; utilizar, cuando sea apropiado, las estructuras institucionales que fomentan la especialización, la agregación y el intercambio de conocimientos.

II. Recursos humanos: mejorar la formación y la gestión de la carrera de los profesionales en materia de contratación. Los profesionales de la contratación pública, es decir, aquellas personas implicadas en la contratación de bienes, servicios y obras, así como los auditores y funcionarios responsables de la revisión de los casos relacionados con la contratación pública, deben disponer de las cualificaciones, formación, capacidades y experiencia adecuadas necesarias para su nivel de responsabilidad. Esto implica garantizar la existencia de personal con experiencia, capacitado y motivado, ofrecer la formación y desarrollo profesional continuo necesarios, así como desarrollar una estructura de la carrera profesional e incentivos que hagan atractiva la función de la contratación pública y motiven a los funcionarios públicos a lograr resultados estratégicos.

III. Sistemas: proporcionar herramientas y metodologías de apoyo de la práctica profesional en el ámbito de la contratación. Los profesionales de la contratación pública deben disponer de las herramientas y el apoyo adecuados para actuar de manera eficaz y lograr la mejor relación calidad-precio en cada compra. Esto significa garantizar la disponibilidad de herramientas y procesos para lograr una contratación inteligente, tales como: herramientas de contratación electrónica, directrices, manuales, plantillas y herramientas de cooperación, con la formación, apoyo y experiencia, agregación de conocimientos e intercambio de buenas prácticas correspondientes.

Pero esta profesionalización no solo afecta a los responsables públicos, sino que también debe aplicarse a los licitadores. Partiendo de una primera necesidad, la capacitación en competencias digitales que permitan la libre competencia y eviten posiciones de mercado superior en función del manejo de las plataformas de contratación, pero también capacitación sobre los marcos de integridad aplicables.

La importancia de la integridad en los contratistas es fundamental, pues cuando el mercado ignora a la sociedad en la que opera y rompe sus propias reglas del juego se produce un impacto negativo, de ahí que el mercado deba entenderse como parte del sistema social y, por tanto, como socio clave en el desarrollo del valor social y de las políticas económicas que sirven esencialmente al bien común (Villoria Mendieta, 2021).

La vigilancia contra la corrupción o, al menos, contra conductas egoístas, depende mucho de la integridad profesional tanto de los agentes del mercado como de las agencias gubernamentales. Tal como se ha visto, en la crudeza de la crisis las perturbaciones del mercado y las lagunas regulatorias presentan riesgos de que determinados individuos y compañías pretendan aprovecharse de esta situación. En este caso, la pandemia ha multiplicado los riesgos de corrupción que siempre existen cuando los agentes públicos están encargados de distribuir recursos limitados y cargas bajo normas jurídicas poco claras o inconsistentes (Rose-Ackerman, 2021).

5. Una propuesta de revisión de los mecanismos de control en aras de la eficacia: planificación y ejecución como alfa y omega de la integridad y la transparencia

1. Decisión de realizar un contrato público.
2. Selección del procedimiento.
3. Diseño de los pliegos.
4. Desarrollo del procedimiento de licitación.
5. Ejecución del contrato (y extinción).

Las fases de selección y licitación son aquellas en las que se centra el control y el despliegue de medidas de transparencia e integridad. Sin embargo, existen dos fases que son fundamentales para el correcto diseño de un sistema que complete todos los indicadores de seguimiento para la finalidad del respectivo contrato: la inicial o embrionaria, que reside en la planificación en la toma de decisión; y la final, con control en la ejecución del contrato y los términos de su extinción.

5.1 El proceso de toma de decisión: la planificación de la contratación como primer paso hacia la rendición de cuentas

En la formación de la demanda pública de un contrato existen diversos comportamientos o situaciones que pueden vincularse a casos de corrupción, por ejemplo, cuando los contratos públicos se

celebran en interés del funcionario público o en interés de terceros fruto de la demanda inducida por los empresarios. Por eso es fundamental conocer el proceso de toma de decisión que determina el destino de los recursos públicos a satisfacer una necesidad y no otra, dado el evidente coste de transacción. Precisamente por ello, la programación de la actividad de la actividad contractual y su publicidad para el conocimiento social y de los agentes económicos, debe incorporarse como uno de los principios claves en la instauración del nuevo modelo de contratación íntegra y transparente. Pero una correcta planificación de la actividad contractual no puede quedarse solo en la fase *ex ante*, sino que debe ser complementada con las actuaciones de verificación durante el proceso de ejecución y con posterioridad a su finalización, con una correcta y rigurosa fiscalización. Deberá acompañarse el correspondiente informe de evaluación de la programación de la contratación, recogiendo, en su caso, las desviaciones producidas, las razones de dicha desviación y las medidas correctoras adoptadas para garantizar la mejor satisfacción del interés general.

La programación de la actividad contractual responde a la necesidad de informar de la previsión de contratos de la entidad, en la cual deberán consignarse como mínimo una serie de datos que permitan su identificación. Entre ellos pueden mencionarse: el objeto de contrato, la estimación del presupuesto base de licitación o valor estimado del contrato, la previsión de la entrada en vigor o convocatoria de la licitación, etc. ¿Cómo detectar si existe realmente esa necesidad o no? La CNMC (2021) ofrece una orientación al señalar que las necesidades no son productos o servicios concretos ni tampoco soluciones únicas, sino aspectos o funcionalidades directamente vinculadas a las funciones del ente público. Estas funcionalidades deben estar directamente vinculadas con su funcionamiento interno (por ejemplo, limpieza de edificios públicos) o externo (por ejemplo, la información al contribuyente sobre gestión tributaria). Una vez identificadas las necesidades, debe procederse a su categorización y priorización en función de los objetivos y estrategias de la entidad. Las necesidades pueden ser clasificadas desde diferentes ópticas: nuevas o existentes, ocasionales o recurrentes, rutinarias (no críticas) o estratégicas, de bajo o elevado riesgo.

El proceso de toma de decisión en esta fase es clave, pues en función de esta primera decisión se asignarán los recursos públicos a una determinada obra, servicio o suministro y no a otro (coste

de transacción), y se determinará la gestión de esta a través del respectivo procedimiento de contratación y no otro. Esta decisión se formula en un amplio margen de discrecionalidad por parte de los responsables públicos pues, ante múltiples necesidades, es el gobierno el que elige las necesidades a satisfacer con su criterio y alineado, o al menos debería estarlo, con su plan de gobierno. No resulta en este caso factible delimitar el agujero de la rosquilla de Dworkin (1989), siguiendo la metáfora según la cual la discrecionalidad es a la norma lo que el agujero es a la rosquilla, es decir, el vacío creado por la rosquilla, pero que no podría existir sin esta. De este modo la discrecionalidad sería un espacio vacío de normas, pero abierto y acotado por ellas, como una facultad que se atribuye normativamente a un determinado órgano. En este caso no es posible esta simplificación, pues son varias las posibilidades, si bien siempre se puede acompañar de un debido ejercicio de rendición de cuentas a la finalización del contrato para verificar la satisfacción de la necesidad en los términos planteados en esta fase del proceso.

5.2 El control en la ejecución y extinción del contrato

La transparencia y el rigor en la adjudicación del contrato debe tener continuidad en la fase de ejecución, garantizando así el control sobre la eficiencia en la aplicación de los fondos públicos. La información sobre aspectos como las desviaciones en los precios y en los plazos de ejecución, la aprobación de contratos complementarios o el grado de subcontratación, es imprescindible para hacer un juicio sobre la correcta gestión de la contratación pública, pero también su publicidad en aras de una transparencia que facilite el control social sobre esta fase de la contratación tradicionalmente opaca. La ejecución del contrato es una de las fases de la contratación en la que tradicionalmente “solo” ha existido un tipo de control -el ejercido por los órganos competentes del control económico financiero (intervenciones y órganos similares)-, siendo necesario apostar por la utilización de múltiples controles: control de la eficiencia, control de eficacia, control de economía y control de la ejecución (Arias y Ramos, 2020).

El control de legalidad efectuado tan solo en una parte del procedimiento de contratación, limitado a las fases de licitación y adjudicación, se presenta insuficiente si no se traslada también a las fases de ejecución y extinción, es decir, si no se controla el cumplimiento de lo pactado una vez formalizado el contrato (Sánchez

Se ha trasladado el protagonismo de la técnica de análisis presupuestario del gasto público en materia de control de la contratación pública, a la de introducción de medidas preventivas que persiguen la eficiencia económica, la calidad y la regeneración democrática, así como la credibilidad del sistema institucional.

Lerma, 2017). Algunas de las medidas que se pueden adoptar para reforzar los controles en materia de contratación pública giran en torno a un intercambio ágil y eficaz de información, que permita la exclusión de licitadores deshonestos, el establecimiento de sistemas de denuncia y la mejora de la transparencia. Puede decirse que se ha trasladado el protagonismo de la técnica de análisis presupuestario del gasto público en materia de control de la contratación pública, a la de introducción de medidas preventivas que persiguen la eficiencia económica, la calidad y la regeneración democrática, así como la credibilidad del sistema institucional (Arias y Ramos, 2020).

También en este caso resulta de gran utilidad el recurso a las nuevas tecnologías en el marco de un sistema de apoyo al control posterior, labor que se verá facilitada por la utilización de las técnicas de procesamiento masivo de datos e inteligencia artificial. Un ejemplo concreto es el caso del Tribunal de Cuentas de Brasil que puso en funcionamiento un robot para automatizar el proceso de recolección de datos, a fin de monitorear los gastos producidos por la emergencia de salud del COVID-19 en la búsqueda de la eficiencia, mediante una exploración diaria de publicaciones oficiales en busca de adquisiciones, contratos y otros acuerdos relacionados con el COVID-19. La utilización de las técnicas de automatización permite un mejor tratamiento y análisis de los datos, pues una vez estructurados son puestos a disposición de los equipos del Tribunal de Cuentas para el seguimiento de este tipo de contratos, permitiendo así una mejor y más rápida rendición de cuentas en términos de eficiencia y eficacia en la adquisición del material sanitario (García, Castellanos y Garnica, 2020).

6. Un estudio de caso: la respuesta de Europa para la recuperación pos-COVID con la gestión de los Fondos NGEU y su contratación en clave de gestión de riesgos

Afrontar la crisis social y económica que ha producido la emergencia sanitaria por el COVID-19 exige un esfuerzo especial de aportación de fondos públicos y de eficiencia en su manejo. Eficiencia que requiere, a su vez, de los mecanismos de control para evitar que se multipliquen las posibilidades de corrupción en un contexto crítico en el que existen sustanciales cambios regulatorios y presiones por la obtención de resultados, garantizando la máxima eficacia en la gestión de los fondos.

En el contexto actual, y ante la crisis producida por la pandemia, la Unión Europea ha abordado un mecanismo extraordinario de financiación e inversión pública que se materializará en gran medida a

través de la contratación pública y que, como se verá, exige un nuevo enfoque de control basado principalmente en la gestión de riesgos.

6.1 La contratación estratégica para alcanzar una recuperación y transformación resiliente

En mayo de 2020, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento para establecer un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). El objetivo de este Mecanismo es proporcionar ayuda financiera no reembolsable y préstamos a los Estados miembros para mitigar el impacto de la crisis del COVID-19 y dotarlos de mayor resiliencia para el futuro. El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Como herramienta de ejecución del MRR se sitúa el presupuesto a largo plazo de la UE (MFP) junto con la iniciativa Next Generation EU, que se presenta como un instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación pos-COVID y que es el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la UE para alcanzar una Europa más ecológica, digital y resiliente. De conformidad con la distribución prevista, corresponderá a España la ejecución total de 140.000 millones de euros, por lo que será necesario articular un considerable esfuerzo para garantizar la capacidad de absorción y ejecución de los fondos a la finalidad prevista.

En el caso de Europa, el diseño de un mecanismo extraordinario de financiación supuso una inyección de recursos presupuestarios a los países miembros, que en el caso de España se traduce en una previsión de inversión, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de 72.000 millones entre los años 2021 y 2023, provenientes del Fondo para la Reconstrucción de la Unión Europea. Una buena parte de ese dinero se gestionará mediante contratos públicos, incrementando el elevado porcentaje que la contratación pública ya de por sí supone sobre el PIB (entre un 15 y un 18%).

Por tanto, resulta más necesario que nunca una utilización estratégica e íntegra de la contratación pública, previniendo y luchando contra la corrupción y orientando los contratos que se celebren para coadyuvar a las políticas comunitarias en materia social, medioambiental, de innovación y de fomento de las pymes. Será también imprescindible que todos los poderes adjudicadores

redoblen sus esfuerzos para hacer efectiva la máxima rentabilidad social de los contratos públicos, como eje básico para el desarrollo de las políticas públicas en el proceso de recuperación pos-COVID (Cantero Martínez, 2020).

6.2 Una llamada a la integridad desde Europa en la gestión de los Fondos Next Generation (NGEU)

La ejecución de los Fondos NGEU se articulará principalmente a través de contratación pública, subvenciones y convenios, destacando el papel de la contratación, cuyo conocido riesgo para la corrupción constituye una preocupación permanente en clave europea. De ahí que en el Reglamento (finalmente publicado en febrero de 2021) se mencione la palabra corrupción hasta en 11 ocasiones.

Entrando en el texto de la norma, se pueden realizar algunos apuntes concretos respecto a las exigencias que contiene en esta materia y que proporcionan un indicador de la preocupación en torno a los riesgos de irregularidades en la gestión pospandémica. Se señala que el contenido básico del Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia que se envíe a Bruselas debe contemplar una explicación del sistema adoptado por el Estado miembro para prevenir, detectar y corregir conflictos de intereses y casos de corrupción y fraude en la utilización de los fondos concedidos en el marco del Mecanismo, y las disposiciones tomadas con el fin de evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la UE. Al mismo tiempo, contempla la habilitación a la Oficina de Lucha contra el Fraude (en adelante, OLAF) para llevar a cabo investigaciones administrativas, en particular controles y verificaciones *in situ*. Del mismo modo, la Fiscalía Europea ejercerá un papel fundamental en la investigación sobre la correcta aplicación de los fondos. Y no se olvida de este tema en la fase final al señalar que en la ejecución y evaluación de la pertinencia del Plan se comprobará si está previsto que las disposiciones propuestas por los Estados miembros prevengan, detecten y corrijan la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses en la utilización de los fondos proporcionados en el marco del Mecanismo.

En España, mediante una normativa *ad hoc* (Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre), se aprobaron medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En aras de una

mayor eficiencia, de eliminar los cuellos de botella y los obstáculos administrativos, esta normativa lleva a cabo un debilitamiento de los controles previos en relación con la gestión económico-presupuestaria y contable y en materia de contratos y subvenciones, dictándose normas *ad hoc* para ello. Esto fue objeto de crítica por el Consejo de Estado en el dictamen emitido al anteproyecto de la norma y ha suscitado una cierta desconfianza ante el modelo de control aplicable a la gestión de los fondos de recuperación. Sin duda, la gestión y reparto de los fondos públicos Next Generation EU en los contratos, subvenciones, colaboración público-privada, va a constituir una tarea compleja y sometida a numerosos factores de riesgo, dado el volumen de fondos públicos que se va a manejar. Desde posibles ineficiencias y/o arbitrariedades, hasta infrautilización de los recursos, habrá riesgos en los que en España ya tiene precedentes.

Esta normativa se completa con la aprobación de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La norma contempla la exigencia de lo que ha denominado "Plan de medidas antifraude". Se da un paso más en la introducción de técnicas de *compliance* en el sector público, siguiendo los marcos de integridad institucional de la OCDE y poniendo el acento en los conflictos de intereses, un tema que cobra especial relevancia en la contratación pública.

Conclusiones: 5 líneas de acción para asegurar la eficiencia en la contratación pública a través de la integridad

Para prevenir y luchar contra la corrupción es necesario reflexionar sobre el sentido, la necesidad y la eficacia (o la ineficacia) de los múltiples controles en el modelo actual de gestión de la contratación pública. Partiendo de la premisa de la existencia de instituciones sólidas, íntegras y transparentes (ODS 16), los controles que operan en la gestión pública deberían contribuir a verificar la eficiencia de su actuación. La apuesta debería ser la introducción de sistemas de integridad institucional -de cumplimiento normativo (*compliance*) con un enfoque desde la prevención- en los cuales, ante el posible margen del rigor o laxitud de los controles se actúe correctamente por todos los actores, públicos y privados. La Recomendación de la OCDE sobre integridad pública (2017) partía de la premisa del carácter esencial de la integridad para construir instituciones sólidas y asegurar a los ciudadanos que

el gobierno está trabajando en su interés, situando la integridad más allá de una cuestión moral. Se trata también de hacer las economías más productivas, los sectores públicos más eficientes, las sociedades y las economías más inclusivas, restableciendo la confianza tanto en el gobierno como en las instituciones públicas. Una necesidad que tras la crisis del COVID-19 se ha hecho más presente que nunca.

El escenario ofrece múltiples tipos de respuesta para superar las irregulares situaciones detectadas en el pasado, pero hay poca evidencia sistemática en torno a cómo deben ser priorizadas o combinadas. Se incluyen diferentes opciones: contratación abierta, prerregistro de proveedores, información sobre beneficiarios finales, leyes sobre libre acceso a la información, límites a los conflictos de intereses, supervisión de los organismos públicos, y recursos de investigación suficientes para presentar los casos con prontitud y proteger y recompensar a los alertadores (Rose-Ackerman, 2021).

Para evitar los riesgos que existen, las instituciones públicas han de realizar un esfuerzo para minimizar las posibilidades de corrupción en la contratación pública y gestionar los riesgos en modo preventivo, pero no solo riesgos de corrupción, sino también de irregularidades e ineficiencias. Para ello puede hacerse referencia a tres instrumentos que se han implementado en los últimos tiempos, a saber: a) transparencia, b) rendición de cuentas y c) publicidad en la contratación (Pardo y Pineda, 2020). Sin perder de vista que la contratación pública no solo se orienta a la búsqueda de la mayor eficiencia en la satisfacción de las necesidades pretendidas, sino que en su dimensión estratégica se configura también como un instrumento válido para lograr otros objetivos, como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la promoción de políticas sociales y la lucha contra la exclusión social (Medina Arnáiz, 2020). Estas razones no hacen sino reforzar la necesidad de contar con elevados índices de transparencia e integridad, que permitan un conocimiento claro sobre la gestión y la rendición de cuentas.

Apreciando la oportunidad que proporciona la crisis de identificar debilidades, es momento de recapacitar, reflexionar y planificar (mejor) para el futuro, identificando los obstáculos y las posibilidades de innovación, recurriendo a las posibilidades que ofrece la Compra Pública de Tecnología Innovadora (CPTI) o la Compra Pública Pre-Comercial (CPP), actuando desde el lado de la demanda para incentivar

Se está ante una coyuntura crítica, momento que puede ser óptimo para la aparición de oportunidades para el cambio y para llegar al fin a una dimensión óptima que permita, gracias a las políticas de transparencia e integridad, la mejora de la eficacia en la contratación pública.

las innovaciones en beneficio del interés general, en apoyo de una competencia justa en el mercado y del desarrollo económico (Pardo y Pineda, 2020).

Se está ante una coyuntura crítica, momento que puede ser óptimo para la aparición de oportunidades para el cambio y para llegar al fin a una dimensión óptima que permita, gracias a las políticas de transparencia e integridad, la mejora de la eficacia en la contratación pública. Para avanzar hacia la recuperación pos-COVID en términos de ética e integridad, y siguiendo la línea expositiva del presente trabajo, se propone seguir las cinco líneas de acción descritas a lo largo del mismo:

1. Completar el ciclo de la transformación digital en la contratación pública, aprovechando el canal electrónico para llevar a cabo un análisis de datos que permita un seguimiento y evaluación continua de la actividad contractual.

2. Proceder a la apertura de la contratación pública, facilitando el monitoreo y control social de la contratación y la participación ciudadana en todo el ciclo de vida del procedimiento.

3. Profesionalizar la contratación pública formando y capacitando a servidores públicos, responsables políticos y operadores económicos en los sistemas de contratación.

4. Implementar sistemas de cumplimiento normativo (*compliance*) que permitan una visión holística de la integridad en la contratación pública y refuercen los estándares de integridad y transparencia.

5. Dimensionar la transparencia y la integridad en todas las fases de la contratación pública, con especial impacto en las fases de planificación y ejecución del contrato.

De este modo quizá se contribuya al verdadero reto que ha supuesto para los sistemas democráticos la emergencia sanitaria, marcando un cambio cultural importante: el de la integridad de la acción pública y, por lo tanto, el de una gobernanza fortalecida para los ciudadanos (Transparencia Internacional, 2020).

Notas

(1) <https://rm.coe.int/16806cc1ec>.

(2) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039935.pdf>.

(3) <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesformanagingethic-sinthepublicservice.htm>.

Bibliografía

- Acevedo, Rafael (2019), "Las obligaciones de transparencia no finalizan con la formalización del contrato público", en *Observatorio de los contratos públicos 2018*, Carmen de Guerrero Manzo y José María Gimeno Feliú (coords.), Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi.
- Arias Rodríguez, Antonio y Ramos Carvajal, Emma (2020), "El necesario avance del control externo hacia la auditoría operativa en la contratación", en *La perspectiva presupuestaria de la contratación pública*, Álvaro García Molinero (coord.), Madrid, Wolters Kluwer.
- Arribas Reyes, Esteban (2018), "Los pactos de integridad como herramienta para la prevención de la corrupción y el fomento de la integridad, la eficacia, la eficiencia, y la competitividad a través de la transparencia de los procesos de contratación pública a nivel local", en *La nueva contratación pública en el ámbito local: claves para una contratación electrónica y transparente*, María Concepción Campos Acuña (dir.), Madrid, Wolters Kluwer, pp. 237-270.
- Barrio Andrés, Moisés (2020), *Manual de derecho digital*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Campos Acuña, María Concepción (2019a), *Aplicación práctica del Compliance en la contratación pública*, Carmen de Guerrero Manzo y José María Gimeno Feliú (coords.), Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi.
- _____ (2019b), "Compliance y control interno: una propuesta para la mejora de la transparencia y la eficiencia en la gestión pública local", Barcelona, Associació Catalana de Comptabilitat i Direcció (Colección Manuales).
- _____ (2019c), "Compliance en la LCSP, de la teoría a la práctica: una ventaja competitiva", en *Actualidad Administrativa*, N° 12.
- Cantero Martínez, Josefa (2020), "La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación", en *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Isaac Martín Delgado y José Antonio Moreno Molina (dirs.), Madrid, Iustel.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2014), *El principio de integridad en la contratación pública*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi.
- _____ (2016), "Las compras abiertas y la prevención de la corrupción", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 15 Nueva Época, pp. 7-22.

- _____ (2018), "Contratación electrónica y transparencia: fundamentos necesarios de la contratación abierta", en *Cuadernos de Derecho Local*, N° 48 (Contratación Pública), octubre, pp. 121-149.
- CLAD (2013), "Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública", Caracas, CLAD. Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre.
- CNC (2011), "Guía sobre contratación pública y competencia", Madrid, Comisión Nacional de la Competencia.
- CNMC (2019), "Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España", Madrid, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- _____ (2021), "Guía sobre contratación pública y competencia. Fase 1: la planificación de la contratación pública", Madrid, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Comisión Europea (2011), "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Lucha contra la Corrupción en la UE", Bruselas, Comisión Europea (N° 308).
- _____ (2017a), "Recomendación (UE), 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública", en *Diario Oficial de la Unión Europea*, Luxemburgo, Unión Europea.
- _____ (2017b), "Comunicación 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", Estrasburgo, Comisión Europea (N° 0572).
- _____ (2020), "Comunicación de la Comisión. Orientaciones sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19", en *Diario Oficial de la Unión Europea*, Luxemburgo, Unión Europea.
- Comité Económico y Social Europeo (2017), "Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las 'Amenazas y obstáculos al Mercado Único'", en *Diario Oficial de la Unión Europea*, Luxemburgo, Unión Europea.
- Consello de Contas (2019), "Documento N° 1: estrategia en materia de prevención de la corrupción", Santiago de Compostela, Consello de Contas.

- Dworkin, Ronald (1989), *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.
- FEMP (2019), "Guía de integridad en la contratación pública local", Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias. Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana.
- Gamero Casado, Eduardo (2020), Transparencia y contratación ante el COVID-19, Zaragoza, Observatorio de Contratación Pública, <https://obcp.es/opiniones/transparencia-y-contratacion-de-emergencia-ante-el-covid-19>.
- García Molinero, Álvaro; Castellanos Garijo, Matilde; y Garnica Sainz de los Terreros, Álvaro (2020), "El control interno de la actividad económico-financiera bajo el enfoque de los principios de buena gestión financiera y su aplicación en el ámbito de la contratación pública", en *La perspectiva presupuestaria de la contratación pública: los principios de buena gestión financiera*, Álvaro García Molinero (coord.), Madrid, Wolters Kluwer.
- Gimeno Feliú, José María (2018), "Lucha contra la corrupción en el modelo de control de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público", en *La nueva contratación pública en el ámbito local. Claves para una contratación electrónica y transparente*, María Concepción Campos Acuña (dir.), Madrid, Wolters Kluwer.
- _____ (2020) "Administración electrónica, transparencia y contratación pública: algunas propuestas de reforma", en *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Isaac Martín Delgado y José Antonio Moreno Molina (dirs.), Madrid, Iustel.
- INTOSAI (s.f.), "Guía para las normas de control interno del sector público", Viena, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100s.pdf.
- Jareño Leal, Ángeles (2017), "Conductas delictivas en materia de contratación pública", en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, N° 5, pp. 1-6.
- Jiménez Sánchez, Fernando (2016), "El control social como elemento imprescindible para el éxito de la lucha contra la corrupción: algunas reflexiones a partir del caso español", en *Praxis Sociológica*, N° 21, pp. 121-140.
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.

- Legorburu, Pablo (2021), "El acceso a internet como derecho fundamental en los tiempos de la COVID-19", en *Internet y pandemia en las Américas: primera crisis sanitaria en la era digital*, Elaine Ford y Winfried Weck (eds.), Panamá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Martínez Fernández, José Manuel (2020), "La contratación pública como instrumento para superar la crisis económica pos-COVID", en *Cinco Días*, 29 de octubre, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/10/28/legal/1603910942_573643.html.
- Medina Arnáiz, Teresa (2020), "La contratación pública estratégica", en *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Tomás Quintana López (dir.), Valencia, Tirant lo Blanch.
- Miranzo Díaz, Javier (2020), Reflexiones sobre la transparencia y la integridad en contrataciones relacionadas con el COVID-19, Zaragoza, Observatorio de Contratación Pública, <https://www.obcp.es/opiniones/reflexiones-sobre-la-transparencia-y-la-integridad-en-contrataciones-relacionadas-con-el>.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2006), "Corruption: Diagnosis and Treatment", en *Journal of Democracy*, Vol. 17 N° 3, pp. 86-99.
- Nemexis (2020), "Fraud's Impact on Healthcare during COVID-19", Berlin, Nemexis, <https://nemexis.de/wp-content/uploads/2020/05/NMXS-Survey-Covid-19.pdf>.
- Nieto Martín, Adán (2014), "De la ética pública al 'Public Compliance': sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas", en *Public Compliance: prevención de la corrupción en las administraciones públicas y partidos políticos*, Adán Nieto Martín y Manuel Maroto Calatayud (dirs.), Ciudad Real, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha; Tirant lo Blanch.
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (2021), "Informe anual de supervisión de la contratación pública de España", Madrid, Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.
- OCDE (2011), *La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública; OCDE, <https://doi.org/10.1787/9789264085084-es>.
- _____ (2015), "Recomendación del Consejo sobre Contratación pública", París, OCDE.

- _____ (2017), "Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad Pública", París, OCDE.
- _____ (2019), "Recomendación del Consejo sobre liderazgo y capacidad en la función pública", París, OCDE.
- Pardo Beneyto, Gonzalo y Pineda Nebot, Carmen (2020), "La contratación pública en tiempos de pandemia del COVID-19 en España", en *Revista da CGU*, Vol. 12 N° 22, pp. 330-342.
- Ponce Solé, Juli (2018), "La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración", en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, N° 6, pp. 1-19.
- Rose-Ackerman, Susan (2021), "Corrupción y COVID-19", en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 20, pp. 37-60.
- Sánchez Lerma, Gemma Angélica (2017), "La fiscalización de la contratación social y verde por los órganos de control externo", en *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, Martín María Razquin Lizarraga y José Francisco Alenza García (coords.), Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi.
- Sanmartín Mora, María Asunción (2014), *Contratación abierta, ¿qué es?*, Zaragoza, Observatorio de Contratación Pública, <https://obcp.es/opiniones/contratacion-abierta-que-es>.
- Sutherland, Edwin (1955), *Principios de criminología*, Chicago, J. B. Lippincott.
- Transparencia Internacional (2020), "Contrataciones pública en estados de emergencia: elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias", Berlín, Transparencia Internacional.
- _____ (2021), "Guía para los responsables de adopción de decisiones en la contratación pública y monitoreo colaborativo", Madrid, Transparencia Internacional.
- Valcárcel Fernández, Patricia (2014), "Connotaciones del principio de transparencia en la contratación pública", en *Por el derecho y la libertad. Libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, Madrid, Iustel. v. 2.
- Villoria Mendieta, Manuel (2021), "Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación", en *Revista Española de la Transparencia*, N° 12, pp. 15-24.

Villoria Mendieta, Manuel e
Izquierdo Sánchez, Agustín
(2020), *Ética pública y buen
gobierno: regenerando la*

*democracia y luchando contra
la corrupción desde el servicio
público*, Madrid, Tecnos.
2. ed.