

# Pactos de integridad

## Integrity pacts

Esteban Arribas Reyes  
 Universidad de Alcalá de Henares  
 ORCID ID 0000-0002-6809-0570  
[esteban.arribas@uah.es](mailto:esteban.arribas@uah.es)

**Cita recomendada:**

Arribas Reyes, E. (2019). Pactos de integridad. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, 328-348.  
 doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5037>

Recibido / received: 09/05/2019  
 Aceptado / accepted: 08/09/2019

**Resumen**

El trabajo analiza los pactos de integridad como concepto en construcción –no existe ningún trabajo científico sobre el particular– dentro de la lógica conceptual y teórica de la acción colectiva y, en particular, la aplicación de esta a la “gestión de la integridad” de los procesos de contratación pública (transparencia, rendición de cuentas). Los pactos de integridad nacen de la necesidad de ofrecer soluciones anti-corrupción innovadoras en el ámbito de la contratación pública.

**Palabras clave**

Acción colectiva, gestión de la integridad, pactos de integridad, corrupción, transparencia, contratación pública.

**Abstract**

*This work analyses integrity pacts as a concept under construction –there is no scientific work on the particular– within the conceptual and theoretical logic of collective action and, in particular, on the application of these to the management of integrity of public procurement processes (transparency, accountability). Integrity pacts are born from the need to offer innovative anti-corruption solutions in the field of public procurement.*

**Keywords**

*Collective action, management of integrity, integrity pacts, corruption, transparency, public procurement.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Fundamentos teóricos y conceptuales de los pactos de integridad. Alcance y ‘bondades’ como complemento a otras soluciones: acción colectiva, gestión de la integridad en la contratación pública y corrupción. 3. ¿Qué son los pactos de integridad en la práctica?: Orígenes y desarrollo en Europa. 3.1 ¿Qué son los pactos de integridad en la práctica? 3.2 Los pactos de integridad: orígenes en Europa. 4. Conclusiones.

## 1. Introducción

Desde la lógica conceptual y teórica de la acción colectiva, en los últimos años, organizaciones supranacionales como la Unión Europea, organismos internacionales como la OCDE u organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional han ido impulsando nuevos instrumentos con los que prevenir la corrupción, fomentar la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la eficiencia y la competitividad en los procesos de contratación pública.

El trabajo analiza los pactos de integridad como instrumento y como concepto en construcción (Voz) –no existe ningún trabajo científico sobre el particular– dentro de la lógica conceptual y teórica de la acción colectiva y, en particular, la aplicación de esta a la gestión de la integridad de los procesos de contratación pública (transparencia, rendición de cuentas, la eficacia, la eficiencia y la competitividad). Los pactos de integridad nacen de la necesidad de ofrecer soluciones innovadoras en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la contratación pública.

En la práctica, un pacto de integridad es un acuerdo facilitado y monitorizado por la sociedad civil entre una administración pública (en particular, un órgano de contratación) y las empresas licitadoras o las asociaciones o entidades que representan sus intereses por el que se comprometen a seguir un procedimiento de contratación transparente y evitar cualquier práctica que pueda ser considerada como corrupción. Al mismo tiempo, permite crear condiciones favorables para el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como el fomento de la competitividad, al mejorar la igualdad de acceso al mercado de la contratación pública.

La organización Transparencia Internacional (en adelante TI) diseñó los pactos de integridad en la década de los noventa y, desde entonces, ha impulsado diferentes iniciativas para extender el conocimiento y la aplicación de esta idea. Los pactos de integridad han sido ya utilizados en diferentes países con una eficacia diversa. Desde las experiencias pioneras en Ecuador o Colombia en los años 90, hasta experiencias más recientes de pactos de integridad piloto en la Unión Europea (2015–2019)<sup>1</sup>. Anteriormente, en Europa, se implementaron varios pactos de integridad desde el año 2005, teniendo su origen en el ámbito municipal (Bérgamo, Como, Génova, Milán, Palermo y Varese en Italia; Berlín, Bremen y Hanover en Alemania; y Ózd, en Hungría).

Al mismo tiempo, Transparencia Internacional España (TI-E) ha implementado cuatro pactos de integridad en España entre abril del 2017 y enero del 2019. La regulación vigente y la más reciente que contiene el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público (por el que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), no prevé los pactos de integridad. Sin embargo, tampoco los impide. Así, el 5 de abril del 2017, el Ayuntamiento de Madrid y TI-E firmaron el primer acuerdo en España para el diseño e implementación de un pacto de integridad piloto. El 14 de febrero comenzó el primer pacto de integridad de una Comunidad Autónoma,

---

<sup>1</sup> Para más información, consultar: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/) y <https://www.transparency.org/programmes/overview/integritypacts>. El proyecto comenzó en el año 2015 y, en principio, se extendía hasta el año 2019. Debido al éxito de sus resultados iniciales y a la apuesta por la sostenibilidad de los proyectos, la UE ha ampliado los trabajos hasta el año 2020.

en la Generalitat Valenciana; y el día 9 de abril comenzaron dos pactos de integridad en la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha<sup>2</sup>.

Al no haber un debate o desarrollo de la Voz pactos de integridad como concepto en la literatura de ciencias sociales, concluiremos que es necesario seguir trabajando en los pactos de integridad como instrumento para ir construyendo su conceptualización a la luz de los datos que vamos obteniendo de los distintos proyectos piloto que desde hace pocos años se están implementando desde organizaciones supranacionales como la Unión Europea, con el apoyo de Transparencia Internacional, y organismos internacionales como la OCDE. Sin una continuidad a medio-largo plazo de las experiencias de implementación de pactos de integridad, no se pueden obtener datos que nos permitan profundizar en el instrumento o herramienta como concepto, de forma que pueda ser reconocido por la comunidad científica como Saber. Esta Voz aspira a servir como inicio de un proceso de conceptualización, para lo que son necesarias más experiencias, más datos y de mejor calidad. Seguiremos con atención las conclusiones de los pactos piloto de la UE, que son los únicos que han apostado por su continuidad a medio-largo plazo.

En las próximas secciones expondremos los fundamentos teóricos y conceptuales en los que creemos que encajan los pactos de integridad –teoría de la acción colectiva y corrupción– y, en particular, la aplicación de esta a la gestión de la integridad de los procesos de contratación pública, sus ‘bondades’ como complemento a otras soluciones, y la historia de su origen y evolución de su aplicación como instrumento de lucha contra la corrupción, con énfasis en nuestro entorno europeo.

## 2. Fundamentos teóricos y conceptuales de los pactos de integridad. Alcance y ‘bondades’ como complemento a otras soluciones: acción colectiva, gestión de la integridad en la contratación pública y corrupción.

En primer lugar, debemos hacer referencia al concepto y teoría de la acción colectiva relacionadas con el problema de la corrupción como pilar científico que sustenta la idea de los pactos de integridad. Nos interesa, en particular, la aplicación de esta teoría a la gestión de la integridad de los procesos de contratación pública como mecanismo de lucha contra la corrupción.

La teoría de la acción colectiva resalta la relevancia de las decisiones de las personas sobre la dinámica grupal, incluyendo la confianza en otros y el comportamiento (real o percibido) de otros. Cuando se considera que la corrupción es “normal”, las personas pueden estar menos dispuestas a abstenerse de la corrupción o dar el primer paso en la aplicación de sanciones o reformas. Esta teoría pone de relieve los desafíos de los esfuerzos coordinados contra la corrupción. Es decir, nos referimos a que, al actuar conjuntamente, las empresas, la sociedad civil y el sector público pueden abordarlo con mayor eficacia.

---

<sup>2</sup> Los trabajos de diseño e implementación de los pactos de integridad en España se llevaron a cabo dentro del *Objetivo 2: Integridad en la Contratación Pública* del *Proyecto Integridad* de Transparencia Internacional España, financiado por la *Siemens Integrity Initiative*: <https://integridad.org.es/proyecto-integridad/>. El Equipo de trabajo del *Objetivo 2* lo formaron el Profesor Manuel Villoria Mendieta, como Experto Senior, y el Profesor Esteban Arribas Reyes como Investigador (1 abril de 2015 a 15 de diciembre de 2018).

Según Marquette y Peiffer (2015, p. 2), «varios autores (por ejemplo, Persson, Rothstein & Teorell, 2013; Mungiu-Pippidi, 2011; Bauhr & Nasiritousi, 2011; Rothstein, 2011) han argumentado que, en ciertos contextos, la corrupción debería considerarse como un problema de acción colectiva, y que, sobre todo en un contexto de corrupción sistémica, ver la corrupción como un problema principal-agente desnaturaliza la cuestión de la corrupción completamente. Un problema de acción colectiva clásico (Mancur Olson, 1965) ocurre cuando, incluso si es en el mejor interés de todos los individuos en un grupo (o a través de grupos) para actuar colectivamente hacia un objetivo común, los miembros del grupo no lo hacen; en cambio, los miembros del grupo encuentran en su interés individual no contribuir en absoluto o limitar sus contribuciones, asegurándose de que el beneficio colectivo no se realiza a su máximo potencial»<sup>3</sup>.

Cuando hablamos de integridad en la contratación pública estamos refiriéndonos a cómo se gestionan los recursos públicos. Y aquí debemos ir más allá de la tradicional visión de lo público que provee el Estado. Se trata de gestionar los recursos públicos de tal manera que la gobernanza de los procesos de contratación pública sea beneficiosa para la sociedad en su conjunto, empresas y ciudadanos.

En ese sentido, la cuestión de si la gobernanza de los recursos comunes puede organizarse de manera que se evite el exceso de consumo y se minimicen los costos administrativos es uno de los temas más debatidos en la economía jurídica y política en las últimas décadas (Alt y Shesple, 1990, p. ix). Según la clásica *tragedy of the commons*, la solución para evitar la libre circulación y el deterioro del recurso común es o bien la privatización –dividir el recurso público y someterlo a formas de propiedad privada– o la regulación de arriba hacia abajo o *top-down regulation* –en los que el gobierno central o las autoridades locales regulan y controlan el uso de los recursos públicos (Hardin, 1968).

Sin embargo, las soluciones al dilema de los comunes no se limitan a la dicotomía de la regulación frente a la privatización. El trabajo pionero del Premio Nobel Elinor Ostrom (1990) demostró una tercera alternativa. Las personas se auto-organizan para formar instituciones informales para gestionar los recursos colectivos a través de la colaboración y la coordinación. A través de la exploración detallada y cuidadosa de numerosos estudios de caso sobre el uso de la tierra, el agua y otros recursos, su trabajo y estudios posteriores demostraron que, a veces, tales instituciones pueden proporcionar soluciones a los problemas de acción colectiva sin recurrir a la propiedad privada o a la regulación central (por ejemplo, Ostrom 1990, p. 182; 1992; 2009). Los pactos de integridad los enmarcamos en esta lógica teórica y conceptual de la gestión de la integridad, que encaja a su vez como contrario y necesario a la primacía de lo jurídico como solución a los problemas públicos en España. Es decir, en España existe una primacía de la Ley como instrumento para la resolución de los problemas públicos. Se cree que la Ley, una vez aprobada, ya ha solucionado el problema planteado. Los pactos de integridad son una solución de políticas públicas integral que entiende que la Ley es un instrumento más junto con otros como la estrategia de gestión de la integridad donde los participantes en un proceso de toma de decisiones sobre contratación pública van más allá de la Ley, sin contravenirla, complementándola y mejorándola con sus acciones. Es más, antes de la Ley, en los procesos previos de reconocimiento y definición de los problemas públicos, de toma de decisiones, los pactos de integridad son esenciales. Un ejemplo

---

<sup>3</sup> Véase también: Marquette (2015).

de esta gestión de la integridad que podría proporcionar el pacto sería la utilización del instrumentos como la *Evaluación del Impacto (Impact Assessment)*<sup>4</sup>.

Más allá de esta teoría, el concepto de acción colectiva contra la corrupción se ha estructurado a través de la práctica, abarcando diferentes iniciativas con una variedad de objetivos y contextos. Como resultado, no existe una definición comúnmente aceptada de la noción a nivel internacional. Sin embargo, la definición de acción colectiva contra la corrupción propuesta por el *World Bank Institute* se presentó en una publicación de 2008 titulada *Fighting Corruption Through Collective Action – A Guide for Business*<sup>5</sup>, que define la acción colectiva de la siguiente manera<sup>6</sup>:

*A collaborative and sustained process of cooperation between stakeholders. It increases the impact and credibility of individual action, brings vulnerable individual players into an alliance of like-minded organisations and levels the playing field between competitors*<sup>7</sup>.

También vale la pena citar los esfuerzos para circunscribir las acciones colectivas para combatir la corrupción, específicamente la Recomendación No 16 contenida en el informe *Anti-Corruption and Promotion of Integrity* presentado al Secretario General de la OCDE por el *High-Level Advisory Group*<sup>8</sup>.

El informe sirve como recordatorio de que la necesidad de una acción colectiva a menudo está relacionada con la superación del dilema del prisionero, es decir, situaciones en las que los participantes descoordinados tratan de maximizar las ventajas de sus posiciones individuales, incluso si todas las partes involucradas cooperan en términos de respeto y repercusiones jurídicas. Esta dinámica se juega en el mercado, aumentando la posibilidad de que los operadores no traten de adoptar estándares sociales más altos por temor a que su posición competitiva pueda verse comprometida por competidores menos escrupulosos. Una estrategia de acción colectiva puede ayudar a nivelar las condiciones de juego, garantizando que todos los participantes involucrados adopten las normas requeridas al mismo tiempo. A través de prácticas de cooperación y autocontrol, el objetivo para las empresas se convierte en el cumplimiento de la ley mediante la introducción de normas más estrictas, ya sea requiriendo conjuntamente una mayor integridad en el ámbito comercial o mediante la adopción de pactos de integridad cuando se gestionan los recursos públicos a través de la contratación pública<sup>9</sup>. Así, por ejemplo, reunir a empresas en el marco de

<sup>4</sup> Existe abundante bibliografía sobre *Impact Assessment* (IA en su siglas en inglés). Recomendamos Dunlop y Radaelli (2019).

<sup>5</sup> El informe puede consultarse a través del siguiente enlace: [https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Korruptionspraevention/Publikationen/fighting\\_corruption\\_through\\_collective\\_action.pdf](https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Korruptionspraevention/Publikationen/fighting_corruption_through_collective_action.pdf) [fecha de consulta: 5 de septiembre de 2019].

<sup>6</sup> La publicación puede verse en <https://www.baselgovernance.org/theme/icca> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2019].

<sup>7</sup> Merece la pena también remitirnos a los trabajos realizados por el *Basel Institute on Governance*: véase <https://www.baselgovernance.org/theme/icca> and the *International Anti-Corruption Academy and Transparency International on the specific issue of the integrity pacts* [fecha de consulta: 5 de septiembre de 2019].

<sup>8</sup> Informe del *High-Level Advisory Group* (HLAG) de la OCDE, Recomendación No. 16: “*In order to promote integrity in society and effective implementation of anti-corruption initiatives, develop and disseminate guidance that will promote collaborative, coordinated action among stakeholders (firms, civil society, government institutions), including via multi-stakeholder initiatives (MSIs).*” (2017, p. 38). Puede consultarte en: <http://www.oecd.org/corruption/HLAG-Corruption-Integrity-SG-Report-March-2017.pdf> [fecha de consulta: 5 de septiembre de 2019].

<sup>9</sup> Puede verse un ejemplo en <http://www.oecd.org/corruption/HLAG-Corruption-Integrity-SG-Report-March-2017.pdf> [fecha de consulta: 5 de septiembre de 2019].

una acción colectiva sirve para limitar el riesgo de que una empresa menos escrupulosa supere a cualquier empresa individual (UNODC, 2017, p. 38).

En tales casos, la acción colectiva consiste en una colaboración basada en acuerdos a corto plazo, o iniciativas más sostenibles, entre actores que compiten pero que individualmente son vulnerables y que forman una alianza con el objetivo de definir y fomentar un nivel campo de juego para todos, con el fin de eliminar el riesgo de corrupción en cualquier sector dado (UNODC, 2017, p. 38). Dependiendo del caso individual, y en una aceptación más amplia del concepto, esto puede implicar a las autoridades públicas o representantes de la sociedad civil, además de las empresas en el centro de la acción. El objetivo es a menudo complementar temporalmente las debilidades éticas locales, con el fin de limpiar el entorno en el que operan los actores financieros en un sector determinado a largo plazo. Esto se logra al contener o, en el mejor de los mundos posibles, eliminar por completo el riesgo de corrupción. Por lo tanto, la acción colectiva permite a las empresas convertirse en “aprendices”; partes que se alinean con un ciclo continuo de mejora y fusionan su enfoque con una competitividad saludable y beneficiosa (Nero, 2016).

Para ser eficaz, una acción colectiva también debe garantizar que su definición ilustre las ventajas a corto plazo que el soborno puede presentar en términos de ganancias fáciles. Esto se hace aún más necesario en entornos institucionales inestables, donde la corrupción es generalizada y endémica, para poder luchar eficazmente contra este fenómeno (Development Leadership Program, 2015, p. 2).

Cuando se pone en práctica, el concepto de acción colectiva es polimórfico. Se puede utilizar como herramienta para alcanzar objetivos en contextos que pueden variar en función de las necesidades identificadas o de las circunstancias a las que se enfrentan las partes interesadas con el deseo de actuar colectivamente.

Según la mencionada guía del World Bank Institute, las acciones colectivas contra la corrupción pueden adoptar la forma de una declaración que condene la corrupción, una iniciativa para desarrollar normas y principios comunes o una coalición de certificación corporativa. Esto puede manifestarse en última instancia en forma de un pacto de integridad. Estas diferentes formas se distinguen por el carácter vinculante de los compromisos asumidos conjuntamente, así como por la naturaleza de los objetivos perseguidos.

En relación con la corrupción y la gestión de la integridad desde un enfoque de acción colectiva, nos interesa también resaltar las reflexiones del profesor Jiménez Asensio (2017, p. 13), quien nos advierte de que «...la corrupción no solo se combate con medidas represivas, sino por medio de medidas preventivas». Los pactos de integridad se sirven como herramienta de gestión de la integridad, «...más un camino que un objetivo» (Jiménez Asensio, 2017, p. 15). Los pactos de integridad son un claro ejemplo de acción colectiva preventiva.

La integridad de las organizaciones tanto públicas como privadas se hace necesaria. El activo más importante de un país es la integridad de las organizaciones públicas y privadas (empresas, Estado y sociedad civil), como un valor y una cualidad de quien tiene entereza moral, rectitud y honradez en la conducta y en el comportamiento, alguien o una organización en quien se puede confiar. La legitimidad y efectividad de esas organizaciones depende en buena medida no de los recursos que gestionan, ni de los fundamentos legales que las sustentan, ni de la eficacia de sus procedimientos, sino de la compleja red de relaciones de confianza que las sostienen. Esa confianza se sostiene, en definitiva, por la integridad de esas organizaciones, las personas que las gestionan y de sus miembros.

También es su activo más frágil. Puede llevar años construir un sistema de integridad y, sin embargo, desaparecer de la noche a la mañana, conduciéndonos a una pérdida de confianza y a un vacío de autoridad.

Uno de los resultados de la falta de integridad en la contratación pública es la corrupción, la mala administración (eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos) y la falta de competencia en el mercado.

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.

En España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia publicó su informe en el que determinaba que en España «se pierden» 48.000 millones de euros al año o 4,5% del PIB por corrupción e ineficiencias en este ámbito. Los obstáculos comienzan con la insuficiente publicidad en los procesos de selección, prácticas colusorias o carteles entre empresas, y continúan con la falta de transparencia y de control que derivan en ampliaciones de plazo o modificaciones de contratos sin justificación. Incluso la Comisión Europea ha exigido al Gobierno español que haga más transparentes los sistemas de contratación pública, pues considera «insuficientes» los actuales mecanismos de control, tanto los de carácter previo a la licitación como los posteriores: «España “destaca” en Europa como uno de los países en los que hay más opacidad en la licitación pública» (Arribas y Revuelta, 2017).

Los primeros afectados son los ciudadanos: además de perder capital público, pueden no llegarse a elegir las ofertas más adecuadas por calidad y valor. En segundo lugar, la credibilidad de las instituciones y del sistema democrático de asignación de recursos se ve dañado, su legitimidad erosionada. La palabra que caracteriza a este estado de ánimo es la desafección (Arribas y Revuelta, 2017).

Por otro lado, y en el «mismo barco», las propias empresas se ven igualmente perjudicadas. Algunos ejecutivos tratan de tomar atajos: según la OCDE, la mayoría de los casos de sobornos a funcionarios extranjeros tienen por objetivo conseguir contratos públicos. Casi un tercio de las empresas que participan en la compra pública de la UE consideraban en 2014 que la corrupción les impidió conseguir contratos. Una opinión extendida entre las constructoras (35%) y las empresas de ingeniería (33%). (Arribas y Revuelta, 2017).

Si hablamos de uno de los elementos de la integridad, la transparencia, es interesante la reflexión de los profesores Gimeno Feliú, Moreno Molina *et al*:

La transparencia en la contratación pública es un objetivo principal en la reforma de la legislación de contratos públicos. Pues sin transparencia no hay una competencia real, y la ejecución de obras, la adquisición de bienes o la prestación de servicios resulta más costosa para el erario público y deja al descubierto una importante desviación de recursos públicos. En tiempos de crisis como los actuales son muchos más visibles estos efectos, que provocan una evidente desafección ciudadana (2017, p. 2).

Los pactos de integridad son una solución integral porque, bien utilizada, ayuda a recabar información, datos –con un enfoque distinto, complementario– y así abordar los problemas «en tiempo real, preventivo». En cualquier caso, es un aprendizaje para prevenir y mejorar el futuro de los procesos de contratación públicos.

La corrupción en todas sus formas puede aparecer en cada fase del proceso de contratación pública. La corrupción en forma de abuso diario del poder público por parte de funcionarios o empleados públicos de niveles bajo o medio ocurre en contratos de escala pequeña como compras para equipamiento de oficinas o libros de texto, en hospitales o en admisiones a escuelas. En el lado del más alto nivel del gobierno, la corrupción puede afectar a las políticas sociales y económicas e, incluso, al funcionamiento central del estado. Esto se puede dar en proyectos de obras públicas, grandes compras de bienes y procesos de privatización. La corrupción política ocurre también cuando las políticas, las instituciones y las normas en el procedimiento de distribución de recursos se manipulan durante el análisis de necesidades y las fases de planificación de los presupuestos.

La corrupción puede iniciarse por parte del sector privado (bien directamente o a través de agentes o intermediarios) –el proveedor– o por parte de un funcionario –el oferente. La forma más obvia de corrupción asociada con la contratación pública es el soborno de funcionarios para obtener una decisión favorable en un contrato cuando no hay razón para ello. Una corrupción más sutil ocurre cuando el soborno se utiliza para manipular la distribución del presupuesto y la selección del proyecto, incluso antes de comenzar el proceso de contratación, a través de la manipulación de los criterios de elegibilidad en los documentos de la licitación u obteniendo especificaciones técnicas que son sesgadas y no atienden al mérito. Los sobornos pueden tomar la forma de regalos, dinero, favores, puestos de trabajo para familiares y donaciones a partidos políticos o fundaciones u otras organizaciones.

Los procesos de contratación pública son también vulnerables a la colusión, esto es, a acuerdos secretos entre partes, en el sector público y/o privado, con la intención de conspirar para cometer acciones cuyo objetivo sea engañar o cometer fraude con el propósito de conseguir un objetivo ilícito. La colusión entre funcionarios y licitantes puede resultar en acuerdos para inhibir la competencia mediante el engaño o privando a otros de sus derechos con el fin de asegurar una ventaja injusta.

La colusión entre licitantes puede amañar la licitación para manipular la decisión de selección y puede ser un problema de gran relevancia en mercados donde hay pocos competidores.

La contratación pública puede sufrir de extorsión y coerción, lo cual es otra forma de corrupción muy dañina. La extorsión es el acto de utilizar, directa o indirectamente, el acceso de uno a una posición de poder o conocimiento para demandar cooperación inmerecida o compensación como resultado de amenazas coercitivas. La extorsión ocurre cuando un funcionario demanda algo de valor a cambio de ayudar a una compañía a ganar una licitación o por realizar alguna acción, como hacer el pago de un contrato válido. La coerción puede ocurrir cuando un licitante amenaza a otro para que se retire de la licitación.

Prácticas fraudulentas también pueden ser una práctica corrupta, por ejemplo, cuando un funcionario o un licitador presenta hechos incorrectos de manera deliberada mediante la entrega de facturas falsas o documentos de experiencia previa o cuando no comparte información de obligado cumplimiento con respecto a los demás licitadores.

Los procedimientos de contratación pública suelen ser complejos y en muchos países la transparencia del proceso es extremadamente limitada y la manipulación difícil de detectar. Además, pocas personas que conocen de prácticas corruptas



informan. Una de las soluciones a esto sería la de regular la figura de *whistleblower*<sup>10</sup>, es decir, proteger al denunciante de prácticas ilícitas en el sector público.

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. En ese sentido, 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.

El debate más habitual en relación a los pactos de integridad tiene que ver con la duplicidad o sustitución de controles en relación al rol de la Intervención y de los servicios jurídicos de la Administración Pública y con el incremento de costes para el erario público de este tipo de soluciones de acción colectiva en búsqueda de la gestión de la integridad.

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 “válida” por la percepción ciudadana. De ahí 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. Los 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 conflicto 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 (Gimeno Feliú, 2016).

Los pactos de integridad no sustituyen a la Intervención y a los servicios jurídicos de la Administración Pública. Con respecto a la duplicidad de controles, cabe señalar lo siguiente: tradicionalmente el proceso de contratación pública, desde sus orígenes normativos a mediados del siglo pasado, se ha basado en separaciones rígidas entre los actores intervinientes (administración/licitadores/contratista). Lo anterior se fundamenta en la concepción de que una separación de ese tipo constituía una garantía para evitar la corrupción. Sin embargo, esa concepción decimonónica no ha sido capaz de eliminar o reducir hasta una mínima expresión los aspectos disfuncionales que presenta el proceso de contratación. El tipo de administración prestacional que implantó la Constitución de 1978 impone un contacto continuo de la administración con la sociedad, con el objeto de atender sus necesidades. La sociedad actual se mueve en un entorno dinámico, globalizado y cambiante, con unas necesidades complejas que a veces son difíciles de abordar con los medios tradicionales de los que dispone la administración. En cierto modo, se podría decir

---

<sup>10</sup> Para una información detallada sobre este concepto y sus implicaciones en la práctica, recomendamos la lectura y análisis del texto del profesor Pérez Triviño (2018, pp. 285-298), J.L. ‘Whistleblowing’, en *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 14, abril-octubre 2018, pp. 285-298.

que las necesidades sociales han superado los procedimientos tradicionales. Por ese motivo, merece la pena buscar nuevos elementos de control y análisis, alejados de las rigideces burocráticas, que fijen su punto de mira del proceso de contratación en elementos diferentes a los que lo hace la administración, completando el control burocrático con uno ofrecido por expertos independientes de la sociedad civil. No nos encontramos ante un control duplicado con el que realizan los servicios administrativos, sino complementario. Téngase en cuenta que los criterios de actuación que seguirán los monitores que participan en el pacto responden a su práctica forense, manifestada a través de su oficio, lo que permite aplicar procesos no reglamentados, distintos de los regulados, siendo su actuación atípica lo que les permite incidir en fases del proceso de contratación o aspectos no analizados por los servicios administrativos, completando su actuación.

Existe un elemento sociológico que rodea al proceso de contratación pública (en todas sus fases), consistente en el sentir de la ciudadanía sobre la corrupción que rodea a la contratación pública. Se puede hablar de un sentir de deslegitimación social del fenómeno contratación. En un Estado Social y Democrático de Derecho moderno, la legitimidad de los procesos de toma de decisiones del Sector Público no debe proceder únicamente de su legalidad, sino que tienen que ser socialmente admitidos como válidos y eficientes. Por ese motivo, un pacto con la sociedad civil que aporte expertos independientes que analicen el proceso y reporten sobre el mismo a la ciudadanía servirá para legitimar la actuación relacionada con la contratación. Por último, la legislación de contratación pública centra su punto de mira, principalmente, en la fase de elaboración de los pliegos y en la fase de adjudicación del contrato, dedicando pocos artículos a la ejecución. Ese interés normativo trasciende a las estructuras de la administración, centrando los esfuerzos principalmente en esas etapas del proceso, olvidando la importancia que tiene la ejecución, ya que las mismas es, desde el punto de vista jurídico, la materialización del objeto de la prestación pactada. En este sentido, el trabajo del pacto se extiende a esta fase del proceso, tan poco regulada, y sobre la cual se pueden manifestar ineficiencias o disfuncionalidades, que con el pacto son más fáciles de identificar (Luis Salvador Giraldes Gutiérrez, 2017).

En relación al problema de la integridad en la contratación pública, como coste económico para el Estado y también para las propias empresas y sociedad en su conjunto, Antonio Maudes (2017) nos explica que en "... el documento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) "Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia se hace referencia en la pág. 6 a que, en ausencia de presión concurrencial, se pueden originar desviaciones medias, al alza, del 25% del presupuesto de la contratación pública. En España, a nivel agregado, el Observatorio de la Contratación Pública cita el PIB nacional en un 18,5% (<http://www.obcp.es/>). El porcentaje del 25% de desviación media aplicado al 18,5% de peso de la contratación pública en el PIB español implicaría un sobre coste de hasta un 4,6% del PIB anual. Es decir, aproximadamente 47.500 millones de euros/año". Sigue Maudes (2017), "...para aproximarse al alcance del problema, aun reconociendo las dificultades para su determinación, la propia Comisión Europea, en su informe anticorrupción (COM, 2014 - 38 final), señalaba que este problema tiene un coste aproximado para la economía europea de alrededor de 120 millardos de euros, una cantidad ligeramente inferior al presupuesto anual de la propia UE".

Por su parte, Giraldes Gutierrez (2017), cree que "...la solución propuesta por los pactos de integridad, desde el punto de vista teleológico, no debe verse como una carga económica añadida, sino que ha de considerarse como una inversión en eficiencia y un aporte de legitimidad a los procesos de contratación pública. En el

plano jurídico, el instrumento jurídico por medio del cual se financia el pacto tiene que garantizar una posición de singular independencia a la organización que lo acomete y al grupo monitor. Esa posición es la garantía de que la financiación del pacto no tiene ningún tipo de contraprestación y de que el hecho de que la administración financie su propio pacto no es óbice para que el mismo cumpla su función. Probablemente, la implantación del pacto, unido a un análisis de su evolución, permita traducir el pacto en cifras. En concreto, cuantificar la mejora de la eficiencia que reporta la ejecución del pacto que aporta buenas prácticas, mejora de los procesos, da confianza a los licitadores, etc. De ese trabajo podría derivarse una justificación de la rentabilidad económica del pacto, procedente de la mejora de aspectos disfuncionales del proceso de contratación. Esa valoración es independiente de la mejora de la percepción por parte de la ciudadanía sobre la contratación pública.

### 3. ¿Qué son los pactos de integridad en la práctica? Orígenes y desarrollo en Europa

Los pactos de integridad como concepto nacen de la necesidad de ofrecer soluciones innovadoras anti-corrupción dentro de esta lógica conceptual y teórica de la acción colectiva en el ámbito de la contratación pública. Como bien dice Daniel Kaufmann: «Ocurre que en los procesos de inversión y contratación pública se desperdicia en transparencia y control. Tiene que haber más transparencia y control» (2019). Sigue Kaufmann, «la corrupción es un fenómeno mundial que cada año supone dos billones de dólares solamente en sobornos, es decir, el 2% del PIB mundial» (2019)<sup>11</sup>.

Como parte de la lucha contra la corrupción en el sector público, Transparencia International *Secretariat* ideó y promovió desde la década de 1990 los denominados pactos de integridad respondiendo a la lógica conceptual y teórica de la acción colectiva, tal y como la hemos expuesto anteriormente. En México se llamó “Testigo Social”, en Perú “Auditoría Ciudadana”, en la Unión Europea se llama “Pactos de Integridad”. En su origen, en Colombia, se llamó “Islas de Integridad”.

En Europa, Transparencia International *Secretariat* ha implementado varios pactos de integridad desde el año 2005, teniendo su origen en el ámbito municipal (Bérgamo, Como, Génova, Milán, Palermo y Varese en Italia; Berlín, Bremen y Hanover en Alemania; y Ózd, en Hungría). Asimismo, la Unión Europea ha ampliado recientemente un proyecto piloto sostenible y riguroso que nos dará mejores claves para poder conceptualizar los pactos de integridad de manera científicamente correcta<sup>12</sup>.

Al mismo tiempo, Transparencia Internacional España (TI-E) comenzó en abril del 2015 a impulsar los pactos de integridad en España. La regulación vigente y la más reciente que contiene el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público (por el que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), no prevé los pactos de integridad. Sin embargo, tampoco los impide. Así, el 5 de abril del 2017, el Ayuntamiento de Madrid y TI-E firmaron el primer acuerdo en España para el diseño e implementación de un pacto de integridad piloto. El 14 de febrero comenzó el primer Pacto de Integridad de una Comunidad Autónoma, de la Generalitat

<sup>11</sup> Expuesto por Kaufmann, D. el 3 de mayo de 2019 en la Conferencia de IviELAB titulada El desafío de la gobernanza, captura del Estado y corrupción: Evidencia y acción. Para más información consultar: [https://www.ivie.es/es\\_ES/daniel-kaufmann-2-del-pib-mundial-se-pierde-la-corrupcion-soborno/](https://www.ivie.es/es_ES/daniel-kaufmann-2-del-pib-mundial-se-pierde-la-corrupcion-soborno/).

<sup>12</sup> Para más información, consultar: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/) y <https://www.transparency.org/programmes/overview/integritypacts>.

Valenciana; y el día 9 de abril comenzaron dos Pactos de Integridad en la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha. La gestión de los pactos de integridad por arte de TI España concluyó en diciembre del año 2018<sup>13</sup>.

### 3.1 ¿Qué son los pactos de integridad en la práctica?

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

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

En esencia, los pactos de integridad tienen la finalidad de incrementar los niveles de transparencia, equilibrar 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.

Aunque los pactos de integridad cuentan con una sólida experiencia a nivel global, su uso errático impide conceptualizarlos aún. En efecto, entre los países que los han desarrollado e implementado, 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. Esta diversidad también es un lastre a la hora de valorar la eficacia de este mecanismo. Se hacen necesarios, por tanto, análisis de estudio de caso.

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.

A la hora de tratar la posible eficacia de los pactos de integridad en países como España, es procedente circunscribir su evaluación al ámbito de los países de nuestro entorno y, en particular, a los de la UE, en los que el procedimiento de contratación pública se ha visto sometido a un procedimiento de armonización creciente derivado principalmente de la existencia de un mercado interior europeo. De hecho, la Comisión Europea muestra en estos momentos una gran predisposición para avanzar en esta línea, ampliando su proyecto piloto para la implementación de pactos de integridad, concretamente en programas financiados con fondos de la Unión Europea<sup>14</sup>.

Además, los pactos de integridad responden a la preocupación por consolidar sistemas de contratación pública eficientes, eficaces y que respeten los principios de transparencia, concurrencia e igualdad de trato, como medio para prevenir los riesgos de corrupción.

<sup>13</sup> Para más información, consultar: <https://integridad.org.es/proyecto-integridad/>.

<sup>14</sup> Para más información, consultar: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/) y <https://www.transparency.org/programmes/overview/integritypacts>.

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 exige la colaboración de las partes contratantes del sector gubernamental y privado, 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, el proceso de selección de los licitadores, la concesión y la implementación del contrato. Las empresas licitantes hacen explícito por escrito su respeto a la libre competencia, absteniéndose tanto de acuerdos colusorios como de ofrecer o aceptar sobornos. Por su parte, la administración pública reitera la observancia de los principios de publicidad, transparencia, competencia, 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, el pacto de integridad 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 al 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 cumplan.

El pacto de integridad pretende, en un proceso de contratación específico, prevenir o evitar prácticas tales como la colusión, el pre-diseño y manipulación de ofertas, las 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 de integridad 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, y 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 «piloto» o primer pacto de integridad 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.

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 (PI); 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 pacto de integridad 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 pacto de integridad por la «Autoridad/organismo contratante» y por cada oferente.
4. Monitorear el pacto de integridad: 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 pacto de integridad piloto. 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 el pacto de integridad 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 pacto de integridad 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).
3. 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.
4. En la implementación de un pacto de integridad resulta evidente que el momento inicial guarda una especial trascendencia.

Sin unos buenos cimientos *ex ante*, la casa no resistirá a los riesgos de procesos de contratación opacos.

### 3.2 Los pactos de integridad: orígenes en Europa<sup>15</sup>

Nos centramos en Europa por ser esta la realidad más cercana culturalmente y, por tanto, más cercana al aprendizaje de la aplicación práctica de los pactos de integridad. Para Transparencia Internacional, ideadora del instrumento, lo realmente deseable es que un pacto de integridad 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 pactos de integridad suelen ser iniciados por la propia presión de TI, y Europa no es una excepción a ello. 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

<sup>15</sup> Por razones de espacio, hemos decidido realizar un repaso histórico de la implementación de los pactos de integridad en Europa, dejando al margen de este texto otras realidades con contextos muy distintos como pueden ser Colombia, Ecuador, Zaire o Filipinas. Asimismo, aún no están disponibles los resultados de los proyectos mencionados de la Unión Europea, de Transparencia Internacional España y de la OCDE.

clima inicial marcado por un escepticismo notable por parte de las administraciones públicas.

En sus inicios, la implementación de los pactos de integridad 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 pactos de integridad 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 2.400 millones de euros.

Esta gran obra aeroportuaria implicó la suscripción de un pacto de integridad 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 pacto de integridad, que fue firmado en este caso en enero de 2005. Con todo, y en aplicación a este supuesto de hecho, 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 pacto de integridad 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 pacto de integridad 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 pactos de integridad 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 pactos de integridad. 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 pactos de integridad, 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 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 pactos de integridad 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 Acuerdo (MdA).

Una vez expuestas las bases sobre el establecimiento y redacción de los pactos de integridad, 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.

En Europa, el primer aspecto que ha de considerarse en la ejecución de los pactos de integridad consiste en el sistema de supervisión, al cual TI concede especial importancia. En esencia, todo pacto de integridad 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 pacto de integridad, 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 pactos de integridad 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 pactos de integridad, 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 pacto de integridad 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 las 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 pactos de integridad 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 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, 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 pactos de integridad 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 pactos de integridad. Esta perspectiva se ha aplicado igualmente en los procedimientos de resolución de disputas relativos a los pactos de integridad, 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 pactos de integridad.

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

Por último, no hay que dejar de considerar el coste económico de los pactos de integridad. 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. Es decir, claramente estamos hablando de una inversión, no un gasto.

#### 4. Conclusiones

El trabajo expuesto ha analizado los pactos de integridad como instrumento y como concepto en construcción (Voz) – no existe ningún trabajo científico sobre el particular – dentro de la lógica conceptual y teórica de la acción colectiva. Dentro de la misma, nos ha parecido adecuado enmarcar los pactos de integridad dentro de la gestión de la integridad de los procesos de contratación pública (transparencia, rendición de cuentas, la eficacia, la eficiencia y la competitividad).

Cuando hablamos de integridad en la contratación pública estamos refiriéndonos a cómo se gestionan los recursos públicos. Y aquí debemos ir más allá de la tradicional visión de lo público que provee el Estado. Se trata de gestionar los recursos públicos de tal manera que la gobernanza de los procesos de contratación pública sea beneficiosa para la sociedad en su conjunto, empresas y ciudadanos. Los pactos de integridad nacen de la necesidad de ofrecer soluciones innovadoras anti-corrupción en el ámbito de la contratación pública.

En la práctica, un pacto de integridad es un acuerdo facilitado y monitorizado por la sociedad civil entre una administración pública (en particular, un órgano de contratación) y las empresas licitadoras o las asociaciones o entidades que representen sus intereses por el que se comprometen a seguir un procedimiento de contratación transparente y evitar cualquier práctica que pueda ser considerada como corrupción. Al mismo tiempo, permite crear condiciones favorables para el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como el fomento de la competitividad, al mejorar la igualdad de acceso al mercado de la contratación pública.

Los pactos de integridad buscan facilitar la implementación de soluciones prácticas a problemas concretos, más allá 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. El debate más habitual en relación a los pactos de integridad sobre la duplicidad o sustitución de controles en relación al rol de la

Intervención y de los servicios jurídicos de la Administración Pública, o del incremento de costes para el erario público de este tipo de soluciones de acción colectiva en búsqueda de la gestión de la integridad, es, como hemos visto, interesante. Sin embargo, los datos que tenemos de los resultados de los pactos de integridad finalizados nos indican que no existen duplicidades, más bien son soluciones que suman, además de no representar un coste adicional, más bien al contrario. Aunque difícil aún de medir, sería interesante calcular el coste económico de su acción como elemento preventivo de la corrupción.

Al no haber un debate o desarrollo de la Voz pactos de integridad como concepto en la literatura de ciencias sociales, concluimos que es necesario seguir trabajando en los pactos de integridad como instrumento para ir construyendo su conceptualización a la luz de los datos que vamos obteniendo de los distintos proyectos piloto que desde hace pocos años se están implementando, desde organizaciones supranacionales como la Unión Europea, con el apoyo de Transparency International Secretariat, u organismos internacionales como la OCDE.

Sin una continuidad a medio-largo plazo de experiencias de implementación de pactos de integridad no se pueden obtener datos que nos permitan profundizar en el instrumento o herramienta como concepto y pueda ser reconocido por la comunidad científica como Saber. Esta Voz aspira a servir como inicio de un proceso de conceptualización para lo que es necesario más experiencias, más datos y de mejor calidad. Seguiremos con atención las conclusiones de los pactos piloto de la UE, que son los únicos que han apostado por su continuidad a medio-largo plazo.

## Bibliografía

- Alt, J.E. y Shepsle, K. (ed.). *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arribas Reyes, E. (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* (Cap. 6), Madrid: Wolters Kluwer.
- Arribas Reyes, E. y Revuelta Alonso, A. (26 abril, 2017), Por una contratación realmente pública–Pactos de Integridad y datos abiertos. Agenda Pública, *El País*. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/por-una-contratacion-realmente-publica-pactos-de-integridad-y-datos-abiertos/>.
- Basel Institute on Governance (s.f.). Collective Action. Recuperado de <https://www.baselgovernance.org/collective-action>.
- Comisión Europea (2014). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Eu anti-corruption report*, Bruselas, COM(2014) 38 final.
- Comisión Europea (s.f.), Integrity Pacts. Recuperado de [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/).
- Dunlop, C. A., y Radaelli, C. M. (2019). Policy Instruments, Policy Learning and Politics: Impact Assessment in the European Union. En G. Capano, M. Howlett, M. Ramesh, A. Virani (eds.), *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design* (pp. 136-155). Cheltenham: Edward Elgar.
- Giraldes Gutiérrez, L.S., Responsable del Gabinete Jurídico del Gabinete de Presidencia del Ayuntamiento de Madrid, entrevista el 6 diciembre de 2017.
- Gimeno Feliu, J.M. (2016). *Informe sobre la viabilidad de los Pactos de Integridad en España*. Madrid, España: Transparencia Internacional España.

- Gimeno Feliu, J.M. y Moreno Molina, J.A. *et al* (2017). *Propuesta de modificaciones y mejora al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por el que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados 2 de diciembre de 2016)*. Zaragoza, España: Observatorio para la Contratación Pública. Recuperado de [http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos\\_2\\_-\\_Observaciones\\_al\\_Proyecto\\_de\\_Ley\\_29\\_enero\\_2017\\_Versio\\_n\\_3\\_2\\_f68c4305%232E%23pdf/chk.fdba7cd3c3540d93bae1a73a846ad1ab](http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_2_-_Observaciones_al_Proyecto_de_Ley_29_enero_2017_Versio_n_3_2_f68c4305%232E%23pdf/chk.fdba7cd3c3540d93bae1a73a846ad1ab).
- Hardin, G. (1968). *The Tragedy of the Commons*. *Science*, 162, pp. 1243–1248.
- High-Level Advisory Group (2017), Report to the OECD Secretary-General on Combating Corruption and Fostering Integrity. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/HLAG-Corruption-Integrity-SG-Report-March-2017.pdf>.
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la Corrupción: Integridad y Transparencia*, San Sebastián: La Catarata.
- Marquette, H. (2015). *Corruption and Collective Action, Research Paper 32. The Developmental Leadership Program (DLP) International Development Department*, School of Government and Society, College of Social Sciences, University of Birmingham.
- Maudes, A. (2019). Economista del Estado, entrevista el 4 de noviembre de 2019.
- Nero, W. (2016). *Collective action to tackle corruption*. Basel Institute of Governance. *Regulatory and Compliance*. Basel.
- OECD (2017). Report by the High-Level Advisory Group (HLAG), Recommendation No. 16. Paris.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1992). *Crafting Institutions for Self-governing Irrigation Systems*. San Francisco, CA: ICS Press / Institute for Contemporary Studies.
- Ostrom, E. (2009). Design Principles of Robust Property-Rights Institutions: What Have We Learned? En K.G. Ingram y Yu-H. Hong (eds.). *Property Rights And Land Policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Pérez Triviño, J.L. (2018). Whistleblowing. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 14, pp. 285-298.
- Transparencia Internacional (2013). *Integrity Pacts in Public Procurement: an implementation guide*. Recuperado de [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity\\_pacts\\_in\\_public\\_procurement\\_an\\_implementation\\_guide](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation_guide).
- Transparencia Internacional España (s.f.). Proyecto integridad. Recuperado de <https://integridad.org.es/proyecto-integridad/>
- UNODC (2013), Chapter IV. From organizational change to collective action, Elements for public anti-corruption reporting. En *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide* (pp. 103-106). New York: United Nations.
- World Bank Institute (2008). *Fighting Corruption Through Collective Action - A Guide For Business*. Recuperado de [https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Korruptionspraevention/Publikation/en/fighting\\_corruption\\_through\\_collective\\_action.pdf](https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Korruptionspraevention/Publikation/en/fighting_corruption_through_collective_action.pdf).