

PACTOS DE INTEGRIDAD

EN LA UE:

IDONEIDAD,
CREACIÓN Y
APLICACIÓN

Publicación elaborada dentro del marco de la segunda fase del proyecto *Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds* financiado por la Comisión Europea. Esta publicación refleja únicamente las opiniones de sus autores y no pretende reflejar la posición de la Comisión Europea. La Comisión Europea no puede ser considerada responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.



El proyecto *Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds* ha reunido a agencias gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado en once países de la UE para garantizar que el diseño y la aplicación de dieciocho importantes contratos públicos se realiza con los más altos estándares posibles de transparencia y rendición de cuentas.

transparency.org/integritypacts



Pactos de Integridad en la UE:

idoneidad, creación y aplicación

Guía práctica para la supervisión cívica de los proyectos de contratación pública

Autor principal: Rafael García Aceves

Colaboradores: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo e Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Sociedad Académica Rumana, Fundación Stefan Batory y las secciones de Transparencia Internacional en Bulgaria, Chequia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Rumanía y Eslovenia.

Diseño: Aleš Brce

Agradecemos el continuo respaldo y los reflexivos comentarios de nuestros homólogos de la DG REGIO que tanto han contribuido en la elaboración de esta publicación. También queremos dar las gracias a los compañeros que han colaborado en la preparación de este informe desde el Secretariado de Transparencia Internacional y la oficina en la Unión Europea.

Se ha hecho todo lo posible para verificar la precisión de la información contenida en este informe. Toda la información es correcta a fecha de 9 de diciembre de 2021. No obstante, Transparencia Internacional no aceptará ninguna responsabilidad por las consecuencias derivadas de su uso para otros objetivos o en otros contextos.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Publicado por Transparencia Internacional, 2022. Salvo mención contraria, este trabajo está bajo licencia CC BY-ND 4.0 DE. Se permite el derecho de cita. Para cualquier petición relacionada con este informe, rogamos se ponga en contacto con Transparencia Internacional en copyright@transparency.org

ÍNDICE

PRÓLOGO6

EL PROYECTO PILOTO DE LA UE «PACTOS DE INTEGRIDAD»9

Guía 1: LOGRAR UN RECONOCIMIENTO Y UNA ADOPCIÓN MÁS AMPLIOS EN TODA LA UE14

1.1. ¿DEBERÍA LA UE APROVECHAR EL POTENCIAL DE LA SUPERVISIÓN DIRIGIDA POR LOS CIUDADANOS?15

1.2. CÓMO PRESENTAR EL PACTO DE INTEGRIDAD EN EL CONTEXTO DE LA UE..... 17

1.3. ¿CUÁL ES LA PROPUESTA DE VALOR DEL PACTO DE INTEGRIDAD PARA LA UE? 18

1.4. ¿PUEDE EL PACTO DE INTEGRIDAD SER UN MOTOR DE ESFUERZOS DE REFORMA MÁS AMPLIOS? 22

GUÍA 2: DISEÑO DE PACTOS DE INTEGRIDAD ADECUADOS A SU FIN24

2.1. CORRESPONDENCIA DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y LOS PACTOS DE INTEGRIDAD 25

2.2. ESTABLECIMIENTO DEL PACTO DE INTEGRIDAD Y SU MECANISMO DE SUPERVISIÓN 29

2.3. PREPARACIÓN DEL MECANISMO DE SUPERVISIÓN 34

Guía 3: GARANTIZAR UNA SUPERVISIÓN EFICAZ .42

3.1. PLANIFICACIÓN 43

3.2. PRELICITACIÓN 48

3.3. LICITACIÓN..... 52

3.4. ADJUDICACIÓN 54

3.5. EJECUCIÓN 58

NOTAS FINALES61

PRÓLOGO



La integridad y la transparencia son valores fundamentales de la Unión Europea. Se aplican directamente a nuestro trabajo como institución y a todas las autoridades nacionales, regionales y locales que participan en la aplicación de las políticas europeas. Debemos asegurarnos de que los ciudadanos confíen en la manera en que ejecutamos estas políticas y proyectos.

Esto es especialmente importante teniendo en cuenta la magnitud de la crisis económica, los retos medioambientales a los que nos enfrentamos y las cantidades sin precedentes de fondos europeos movilizados para la recuperación.

Los ciudadanos europeos deben saber que las instituciones de la UE siempre tienen en mente sus intereses a la hora de invertir y adquirir bienes públicos. En la práctica, logramos este objetivo de diversas maneras, como controles sólidos y exhaustivos, sistemas de contratación eficientes y compradores competentes y honestos. También necesitamos enfoques innovadores, como la participación de la sociedad civil en la supervisión de nuestros proyectos.

Este concepto ocupa un lugar central en los pactos de integridad. Nos reunimos con Transparencia Internacional para proponer un nuevo enfoque para el seguimiento de los fondos de la política de cohesión. Las personas deben ser testigos de cómo trabajamos para que puedan confiar en nuestras acciones. El proyecto piloto de pactos europeos de integridad ha contribuido a este objetivo.

Esta guía práctica se basa en las experiencias y lecciones aprendidas de los proyectos del piloto. Con ella nos proponemos ofrecer unos pasos claros a seguir para futuros proyectos. Esperamos que más socios se unan a nosotros en el desarrollo de pactos europeos de integridad. Sobre la base de los logros del proyecto piloto,

esperamos seguir trabajando en asociación con los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, así como con la sociedad civil para reforzar y promover los valores fundamentales de la Unión Europea.

Elisa Ferreira,

comisaria de Cohesión y Reformas



La transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos nunca deben darse por sentadas, especialmente en la contratación pública. Incluso cuando existan leyes adecuadas, organismos de supervisión sólidos y autoridades profesionales, no debemos transigir en la opacidad y la discrecionalidad sin control. Reforzar las salvaguardias es crucial para impedir que personas y empresas corruptas roben fondos públicos, que son tan fundamentales para el bienestar de nuestras comunidades y países. Los gobiernos, las empresas y los ciudadanos deben trabajar juntos e impulsar mecanismos más amplios y sólidos que protejan los fondos y las inversiones públicos y garanticen su mejor uso.

La Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea y Transparencia Internacional comparten esta convicción y han puesto en marcha un proyecto piloto para examinar cómo podrían beneficiarse los receptores de fondos de la Unión Europea (UE) del pacto de integridad, una herramienta que mejora la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de contratación pública.

Tras 6 años, la colaboración de 32 autoridades públicas que recibieron fondos de la UE y 15 grupos de la sociedad civil que supervisaron 18 proyectos de contratación pública arrojó resultados significativos. Su experiencia confirmó que la apertura y el control cívico desempeñan un papel decisivo a la hora de garantizar unas licitaciones sólidas, una mayor competencia, la igualdad de trato y una buena gestión de los procedimientos. De igual importancia, el proyecto piloto proporcionó conocimiento y perspectiva para convertir el pacto de integridad en práctica habitual en la UE y contribuir a una contratación pública abierta y limpia.

Esta guía está concebida para compartir conocimientos. La información que aquí se presenta es más que un resumen del proyecto piloto. Ofrece asesoramiento y orientación sobre los aspectos prácticos de la promoción, la adopción y la aplicación de los pactos de integridad. Esperamos que le anime a unirse a nosotros en este camino para garantizar que la contratación pública ofrezca los mejores resultados en la UE y fuera de ella.

Agradecemos a las numerosas personas que participaron en este proyecto piloto sus contribuciones y esperamos seguir trabajando estrechamente en la protección de los recursos de los ciudadanos en el futuro.

Delia Ferreira Rubio,

presidenta de Transparencia Internacional

EL PROYECTO PILOTO DE LA UE «PACTOS DE INTEGRIDAD»

En 2015, Transparencia Internacional, la Comisión Europea (a través de la Dirección General de Política Regional y Urbana, DG REGIO) y 15 organizaciones asociadas de 11 Estados miembros de la Unión Europea iniciaron un proyecto piloto para mejorar la transparencia y la supervisión de un conjunto de procedimientos de contratación pública en 18 inversiones financiadas por la UE mediante pactos de integridad.

cuentas y la integridad en el mayor mercado de contratación pública del mundo.

Un Pacto de Integridad (PI) es un mecanismo promovido por Transparencia Internacional para garantizar que las autoridades y los licitadores actúen dentro de los límites establecidos por la ley, aborden los riesgos de corrupción y fomenten la confianza en un proyecto de contratación pública. Mediante un acuerdo público, las partes se comprometen a no incurrir en conductas corruptas, a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo de todo el proceso y a integrar un mecanismo independiente dirigido por la sociedad civil para vigilar el cumplimiento de la normativa aplicable y del propio acuerdo e informar al público al respecto.

Además de integrar a una organización de la sociedad civil como supervisor independiente de estas inversiones específicas, el proyecto tenía un objetivo más amplio. Su objetivo era evaluar la pertinencia de esta herramienta para adaptar los procedimientos de contratación pública a los principios correspondientes de la UE¹ y para disuadir los comportamientos contrarios a la ley y al interés público.

Como proyecto piloto, se esperaba que proporcionara información sobre cómo podrían adaptarse mejor los futuros usos de los PI a las condiciones jurídicas, institucionales y operativas observadas en toda la UE. Los resultados y las enseñanzas ayudarían a aclarar si los PI podrían convertirse en una práctica habitual en todos los Estados miembros y proporcionarían orientaciones sobre cómo seguir adelante con ellos, reforzando la transparencia, la rendición de

¿Cuáles son los principios de la UE en materia de contratación pública?

Las Directivas de la UE sobre contratación pública son instrumentos jurídicos adoptados por todos los Estados miembros que contienen definiciones y normas comunes que guían la planificación, la adjudicación y la ejecución de contratos públicos que se espera que estén por encima de determinados valores. Los principios fundamentales que establecen estas Directivas son los siguientes:

- *transparencia*
- *igualdad de trato*
- *competencia abierta*
- *buena gestión de los procedimientos*

Fuente: Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. Disponible en: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_es

En consonancia con estos objetivos, la mayoría de las respuestas surgieron tras el seguimiento de cuarenta y seis procedimientos de contratación pública² en un período de cinco años. Las respuestas se extrajeron de los informes elaborados por las organizaciones asociadas y de los registros llevados para hacer un seguimiento de los hitos, las recomendaciones y las cuestiones observadas en las actividades de supervisión. Se han planteado y debatido en foros, a veces como parte de los diálogos de los socios con los responsables políticos para impulsar reformas en sus países, y en otras ocasiones en conversaciones de reflexión entre los miembros y aliados de esta asociación.

Sin embargo, debido al alcance y la complejidad de los numerosos factores que deben tenerse en cuenta en una exploración de la cuestión central del proyecto sobre el

futuro de la herramienta, los resultados y las



enseñanzas deben organizarse en diferentes partes. Se requieren varias medidas para mostrar cómo puede integrarse mejor el PI con el conjunto de herramientas de la UE para salvaguardar y mejorar la contratación pública, y cómo lograrlo. Esto está en consonancia con las etapas que atraviesa la herramienta y los agentes que intervienen en cada una de ellas. Por estos motivos, esta publicación se ha dividido en tres guías interconectadas.

Las conclusiones y las enseñanzas se organizan en esta estructura para implicar a diferentes tipos de lectores y fomentar la colaboración y las sinergias.

- La Guía 1 se ha elaborado para aquellos de la sociedad civil, el gobierno o el sector privado que comparten preocupaciones sobre la contratación pública en sus países y están interesados en mejorar la supervisión y lograr mejores resultados a través de actividades de supervisión cívica como los PI.
- La Guía 2 está dirigida a las autoridades y organizaciones sin ánimo de lucro que han acordado aplicar un PI, ya que pone de relieve aspectos clave para el éxito de la colaboración.
- La Guía 3 se dirige principalmente a las organizaciones de la sociedad civil que actúan como supervisores independientes en un PI y dirigen el mecanismo de supervisión.

En conjunto, estas tres guías —basadas en el proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad»— deben proporcionar información pertinente para comprender la herramienta, fomentar su adopción y apoyar su aplicación recurrente y sistemática en toda la UE por parte de los agentes que intervienen en el proceso.



Aplicar PI eficaces



GUÍA 1: lograr un reconocimiento y una adopción más amplios en toda la UE

Proporciona un análisis básico de la importancia y los beneficios de mejorar la supervisión de la contratación pública a través de un seguimiento independiente y dirigido por los ciudadanos. Establece una serie de recomendaciones, argumentos y oportunidades para construir, presentar y comunicar los argumentos para una adopción más amplia de los PI. Su objetivo es orientar las estrategias de aquellos que abogan por estos pactos para recabar el apoyo de las partes interesadas pertinentes a fin de aplicar los PI y las medidas asociadas.

GUÍA 2: diseño de pactos de integridad adecuados a su finalidad

Etapas intermedia en la que se definen el alcance, los compromisos y las normas de la intervención de seguimiento. Las conclusiones y enseñanzas de esta sección ayudarán a los grupos de la sociedad civil y a las autoridades a establecer un PI sólido y vinculante, proporcionan orientación sobre decisiones fundamentales y cuestiones transversales e incluyen información sobre la selección del proyecto y la organización de la supervisión, normas que guían la colaboración, la participación de los beneficiarios y los ciudadanos, así como otros temas que afectarán a la ejecución del PI.

GUÍA 3: garantizar una supervisión eficaz

Se centra en la aplicación del PI y, en particular, en las actividades de supervisión durante todo el ciclo de contratación pública. Esta sección ofrece asesoramiento concreto para mejorar la solidez de la supervisión y seguir mejorando la calidad del control por parte del supervisor de la sociedad civil. Se destacan los riesgos y retos específicos que puede encontrar la organización de supervisión junto con ejemplos y orientaciones para superarlos.

GUÍA 1: LOGRAR UN RECONOCIMIENTO Y UNA ADOPCIÓN MÁS AMPLIOS EN TODA LA UE

La contratación pública es una de las principales fuerzas motrices del mercado único de la UE. Sus leyes y reglamentos constitutivos establecieron el mayor mercado de contratación pública del mundo que permite a las empresas de los veintisiete Estados miembros de la UE y de otros países ofrecer una amplia gama de bienes y servicios a miles de gobiernos y entidades públicas. Aunque el número total de contratos adjudicados cada año es impreciso, se calcula que su valor asciende a más del 14 % del PIB del bloque³. Más allá del tamaño, la contratación pública desempeña un papel importante a la hora de prestar servicios de calidad a los ciudadanos de la UE e impulsar la actividad económica y la innovación. Este papel exige una mayor transparencia, rendición de cuentas, participación e integridad.

1.1. ¿DEBERÍA LA UE APROVECHAR EL POTENCIAL DE LA SUPERVISIÓN DIRIGIDA POR LOS CIUDADANOS?

La UE ha desarrollado uno de los marcos reglamentarios más completos del mundo en materia de contratación pública. En consonancia con la pertinencia y la magnitud de la contratación pública, la supervisión desempeña un papel predominante y se ha encomendado a una estructura compleja de autoridades y mecanismos la tarea de garantizar el uso y la protección adecuados de los contratos públicos y de los recursos que los financian.

En todos los Estados miembros, los interventores internos, las entidades fiscalizadoras superiores, los reguladores de la competencia y otros ejercen un control sobre el proceso de planificación, adjudicación y ejecución de los contratos públicos financiados con recursos nacionales o de la UE. Sin embargo, según diversos análisis, la contratación pública sigue siendo uno de los vehículos más frecuentes para el fraude y la corrupción en la UE. A modo de ejemplo, un informe de 2016 encargado por el Parlamento Europeo estimaba que unos 5 000 millones de euros al año se pierden a causa de contratos corruptos⁴.

A menudo se debaten y aplican nuevas medidas para abordar el problema. Por ejemplo, a escala de la UE, la Fiscalía Europea inició sus actividades el 1 de junio de 2021. En coordinación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), investigará y perseguirá los casos específicos de fraude y corrupción que afecten a los intereses financieros de la UE. La tarea es difícil teniendo en cuenta que la OLAF notificó 3 431 irregularidades fraudulentas relacionadas con gastos financiados por la UE, por un importe aproximado de 2 300 millones de euros, entre 2015 y 2019⁵.

Aunque estas salvaguardias institucionales son fundamentales, las autoridades de contratación y supervisión se enfrentan a menudo a limitaciones y retos que ponen a prueba sus capacidades para cumplir sus objetivos y proteger los recursos disponibles del fraude y la corrupción. El tamaño de la contratación pública en la UE y la amplia gama de riesgos a los que se enfrenta exigen ampliar el alcance de los agentes independientes que supervisan y apoyan a estas autoridades. Esta

acción es crucial habida cuenta del número extraordinario de inversiones futuras que dependen de la contratación pública y de los recursos implicados.

Entre las alternativas, la asociación con los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil organizada ofrece una de las oportunidades más prometedoras para ampliar la supervisión según sea necesario⁶. A pesar de cierto reconocimiento por parte de las autoridades y los responsables de la toma de decisiones en la UE, no existe ninguna iniciativa o mecanismo formal que incorpore un seguimiento independiente y dirigido por los ciudadanos en la contratación pública.

El proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad» fue uno de los intentos más recientes de examinar el papel y los efectos de la sociedad civil en el seguimiento de los contratos públicos y de aportar más pruebas para convertirlos en una práctica habitual, así como otras herramientas de naturaleza similar. Sin embargo, son necesarias nuevas actividades de promoción y difusión. Debe darse prioridad a la creación de más oportunidades para el seguimiento dirigido por los ciudadanos, ya que es un paso crucial hacia una estructura más sólida para prevenir el fraude y la corrupción en la contratación pública.

A fin de convencer a los responsables de la toma de decisiones que aún dudan en incorporar una supervisión externa adicional, los que proponen y apoyan este tipo de medidas, ya sea en la sociedad civil o en los sectores empresarial y gubernamental, deben coordinar y articular los hechos, casos y análisis más pertinentes con una propuesta de valor clara. Al hacerlo, los proponentes y sus aliados deben tener en cuenta los aspectos que se indican a continuación.

- **Un enfoque basado en el riesgo.** El control independiente debe dirigirse a los mercados o autoridades que se enfrentan a mecanismos recurrentes de fraude y corrupción, comportamientos contrarios a la competencia y riesgos similares que amenazan el valor y la integridad de un contrato público. Con los datos disponibles en la UE, facilitados por múltiples fuentes, pueden detectarse problemas y riesgos recurrentes para las jurisdicciones y sectores nacionales y subnacionales. Se anima a los proponentes a familiarizarse con los conjuntos de datos y los informes

elaborados por los centros de investigación y las autoridades —como la OLAF y entidades similares— para recopilar pruebas que respalden la necesidad y la demanda de un control independiente, pongan de relieve los riesgos más acuciantes y ofrezcan incentivos para su adopción.

- **Énfasis en la prevención y la detección precoz.** Las medidas más recientes, en particular la condicionalidad del Estado de Derecho, se han centrado en investigar y sancionar a las autoridades y a las entidades implicadas tras la aparición de los casos. Debe prestarse la misma atención a las medidas que impiden, detectan y corrigen comportamientos que conducen al fraude o a la corrupción, a fin de evitar efectos perjudiciales y costosos. Además de destacar la importancia de los PI, los defensores pueden combinar la idoneidad del seguimiento dirigido por la sociedad civil y el PI con la prevención.
- **Fomentar y armonizar los incentivos entre las partes interesadas.** En consonancia con la puesta de relieve de los problemas y riesgos que afectan a la contratación pública, los proponentes deben considerar una combinación de acciones que hagan hincapié en la importancia y la necesidad de que las partes interesadas apoyen unos mecanismos de supervisión adicionales. Debe buscarse el diálogo directo y las bases para la confianza y la colaboración con las autoridades públicas. Además, deben participar las comunidades afectadas y los operadores del mercado y estar convencidos de los posibles efectos. Esto puede añadir incentivos para que las autoridades adopten y apliquen PI.
- **Conectar con las plataformas de reforma de las políticas.** Los proponentes deben aspirar a una adopción sistemática, en lugar de una aplicación puntual. Para lograrlo, pueden recurrir a mecanismos o foros en los que se debaten y revisan las políticas gubernamentales. En la UE, el ciclo del Semestre Europeo, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés)⁷ y las consultas públicas organizadas por las instituciones de la UE son

plataformas pertinentes para promover recomendaciones y compromisos que aborden las políticas de contratación pública y supervisión.

Al igual que las normativas en materia de contratación pública y los compromisos gubernamentales varían de un país a otro, también lo harán las iniciativas de sensibilización. El progreso y la eficacia de las actividades de promoción deben medirse con respecto a los compromisos y medidas formales que incorporan mecanismos de seguimiento dirigidos por los ciudadanos en la contratación pública.

Compromisos más recientes de Portugal para mejorar el seguimiento de los fondos públicos

En el contexto de una reforma del Código de contratación pública de Portugal, que aumentó el umbral que permite las adjudicaciones directas, Transparencia Internacional Portugal renovó los esfuerzos para ampliar la supervisión de los contratos públicos. Un esfuerzo sostenido de promoción, realizado en paralelo a la aplicación de un PI, llevó al Gobierno del país a reconocer en su estrategia nacional de lucha contra la corrupción⁸ más reciente la necesidad de reforzar el seguimiento del gasto público, incluidos los contratos públicos. Las acciones de TI Portugal destacaron los riesgos que entrañan los cambios jurídicos en materia de transparencia, rendición de cuentas y competencia, en particular para las próximas inversiones financiadas con fondos de recuperación de la UE. Si estos fondos se consideran per cápita, Portugal es el tercer mayor beneficiario, detrás solo de Grecia y Croacia. Mediante una comunicación activa con los legisladores, periodistas y autoridades y su participación formal en el proceso de consulta de la estrategia, TI Portugal presentó argumentos e incentivos para apoyar la recomendación y el reconocimiento de los PI como buena práctica. Además, lograron incorporar un compromiso similar en el plan de acción nacional de la segunda Alianza para el Gobierno Abierto⁹, que tiene en cuenta la aplicación de los PI.

pacto. Esto permite un margen de flexibilidad para garantizar la aceptación política, responder a las expectativas de los ciudadanos y maximizar los efectos del PI.

La definición de PI se ha actualizado para transmitir una descripción precisa de su alcance y sus implicaciones cuando se adopta en la UE, teniendo en cuenta las condiciones observadas en los proyectos de contratación pública que fueron objeto de seguimiento. En este contexto, el PI puede presentarse del siguiente modo.

Un pacto de integridad es un mecanismo que permite la colaboración entre una entidad pública (o un grupo de entidades) y la sociedad civil para garantizar que las autoridades y los licitadores actúen dentro de las limitaciones establecidas por la ley, hacer frente a los riesgos de corrupción y fomentar la confianza en un proyecto de contratación pública. Mediante un contrato público, las partes implicadas se comprometen a incurrir en conductas corruptas, a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo de todo el proceso y a integrar un mecanismo independiente dirigido por la sociedad civil para supervisar el cumplimiento de la normativa aplicable y del propio acuerdo e informar al público al respecto.

1.2. CÓMO PRESENTAR EL PACTO DE INTEGRIDAD EN EL CONTEXTO DE LA UE

El proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad» tenía por objeto determinar cómo se integra la herramienta con condiciones jurídicas e institucionales específicas dentro de la UE. Un PI tiene varios componentes que, de manera combinada, fomentan la transparencia y la rendición de cuentas y desincentivan comportamientos contrarios al interés público. El énfasis puesto en cada componente se ajusta a menudo en función del lugar de aplicación del

A continuación se describen los principales componentes y características de un PI.

- Un PI es un marco que permite a un conjunto de agentes de distinta naturaleza colaborar en torno a un proyecto de contratación pública. En primer lugar, implica la participación de la entidad pública responsable del procedimiento de contratación, ya se trate de una agencia gubernamental o de una empresa pública, y de la sociedad civil. Pueden unirse otras entidades, como los organismos de gestión

y supervisión o incluso los licitadores interesados.

- Considerar la amplia regulación en la UE en materia de contratación pública, lucha contra la corrupción y otras cuestiones conexas, como la gestión presupuestaria, la competencia o el blanqueo de capitales, el objetivo de los centros de colaboración para defender la normativa aplicable, prevenir la corrupción, maximizar la rentabilidad y reforzar la confianza pública.
- Las partes colaborarán para abordar cualquier riesgo o condición que pueda permitir un comportamiento contrario a lo exigido por la ley que pueda afectar al valor y a la confianza pública.
- La colaboración se formaliza mediante un acuerdo público que obliga a las partes a cumplir un conjunto de compromisos. Dependiendo de las disposiciones jurídicas, el acuerdo puede estructurarse en diferentes partes o documentos. Su contenido también puede adaptarse a las condiciones del país, siempre que se adhiera a los componentes esenciales del PI. Estos son:
 - Un compromiso de las partes implicadas, en el que acuerdan actuar de conformidad con la ley y prevenir la corrupción durante el proceso. Cuando sea posible, los licitadores o el contratista seleccionado deben adherirse a este compromiso.
 - Un conjunto de medidas para garantizar la transparencia y reforzar la rendición de cuentas a lo largo de todo el proceso, en particular la concesión al supervisor de la sociedad civil de acceso a toda la documentación.
 - Un mecanismo de supervisión financiado, coordinado por la sociedad civil y apoyado por expertos pertinentes, que se encarga de supervisar el proceso de contratación y el acuerdo general, de formular recomendaciones e informar

periódicamente al público sobre su desarrollo.

Todos estos componentes eran compatibles con los sistemas de contratación pública en los que se aplicaron los PI. Durante el proyecto piloto, las organizaciones asociadas observaron que, en general, los marcos jurídicos apoyaban su adopción. Solo en algunas ocasiones algunas disposiciones a nivel nacional o local limitaban el alcance y la calidad del mecanismo de supervisión. En la mayoría de los casos, estas limitaciones se superaron con acuerdos provisionales o medidas complementarias. Teniendo en cuenta los múltiples esfuerzos de armonización de la legislación en la UE para mejorar el mercado interior, en particular los dirigidos a la contratación pública, podemos suponer que es posible aplicar un PI en todos los Estados miembros. Además, la reglamentación y las prácticas en materia de transparencia gubernamental y acceso a la información se han adoptado y promovido activamente en la UE como mecanismo de control público.

1.3. ¿CUÁL ES LA PROPUESTA DE VALOR DEL PACTO DE INTEGRIDAD PARA LA UE?

El trabajo de supervisión de las quince organizaciones asociadas que participan en el proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad» — que abarca cuarenta y seis procedimientos de contratación pública— hizo algo más que poner a prueba los principales objetivos del PI. Las diversas experiencias también nos ayudaron a determinar las dinámicas o atributos subyacentes que lo convierten en una herramienta atractiva y eficaz para impulsar la integridad en la contratación pública en la UE.

Utilizando estos conocimientos, se dispone ahora de una nueva propuesta de valor más precisa para la adopción de PI en el contexto de la UE.

- El PI es un instrumento que da prioridad a las medidas correctoras frente a las medidas punitivas. La presencia y la colaboración activa de un tercero independiente —la organización responsable de la supervisión— aumenta la posibilidad de detectar y abordar las deficiencias, los riesgos y los defectos de un proyecto de contratación pública. Cuando

se concede a un equipo de supervisión del PI acceso oportuno a la información y a espacios para la deliberación, puede formular recomendaciones para cumplir las exigencias y los objetivos del contrato.

En el proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad» las organizaciones de supervisión registraron más de 430 recomendaciones. Desde observaciones de procedimiento hasta estimaciones financieras y recursos jurídicos. Las autoridades las revisaron y actuaron en consecuencia cuando se consideraron pertinentes y viables. En algunos casos, las autoridades adoptaron medidas preventivas contra circunstancias potencialmente desestabilizadoras o mejoraron la calidad del procedimiento.

- El PI refuerza la capacidad institucional. El papel de la organización responsable de la supervisión no consiste en sustituir a la autoridad, sino en mejorar su trabajo en las fases de un proyecto de contratación pública mediante una acción concertada. La organización de supervisión reúne y coordina conocimientos especializados para apoyar su trabajo, que a su vez se transfiere a las autoridades en forma de análisis y asesoramiento.
- La observación y el apoyo externos son útiles para contener y gestionar la presión y las limitaciones. La presencia de una parte independiente, guiada por el interés público, añade incentivos para acatar la normativa y llevar a cabo el procedimiento de contratación de acuerdo con consideraciones técnicas y jurídicas en lugar de políticas. Las actualizaciones públicas de los supervisores independientes sobre el proyecto, especialmente sus análisis y recomendaciones, incentivan aún más el comportamiento constructivo y fomentan la confianza pública.

En combinación, estos atributos pueden tener una amplia gama de efectos, dependiendo de las características del proyecto de contratación y de los mercados conexos. Cuando un PI está integrado en una inversión estratégica que atrae la atención pública y se enfrenta a condiciones de mercado adversas o riesgos de corrupción, será más probable que tenga beneficios tangibles. Las partes implicadas en el PI colaboran para llegar a un acuerdo sobre los efectos previstos y establecer un mecanismo de seguimiento del rendimiento.

En el caso del proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad», los socios del proyecto estructuraron y centraron su análisis de impacto en seis categorías, en función de las prioridades y objetivos del proyecto. En el siguiente cuadro se describe cada categoría y se ofrece un ejemplo de caso de impacto observado durante el proyecto.

Casos de impacto observados por categoría en el proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad»

Promover una mejor relación calidad-precio

Mejorar el resultado del procedimiento de contratación y salvaguardar o maximizar el valor global del contrato para el público.

Durante la revisión del borrador de los documentos de licitación, Transparencia Internacional Hungría observó que las estimaciones preliminares del valor de un contrato para el diseño de una autopista (4,2 millones de euros) no se correspondían con las de proyectos similares. Una vez recabada la información y las pruebas aportadas por un experto técnico, el supervisor sugirió que la autoridad contratante (AC) rebajara el valor del contrato a 2,8 millones de euros. Tras la presentación del caso, la AC facilitó más referencias y mencionó que existía un nivel adicional de complejidad y que se necesitarían más estudios de análisis del suelo. Ambas partes revisaron de nuevo las estimaciones y acordaron rebajar el valor del contrato a 3,7 millones de euros. Al final, la AC adjudicó el contrato por 3,6 millones de euros.

Fomentar la participación, la competencia y la equidad

Ampliar el número de empresas que presentan ofertas para un contrato, en función de las condiciones de mercado observadas, y garantizar que todos los participantes reciban el mismo trato e información.

Un proyecto para aumentar el registro de tierras en toda Rumanía, supervisado por Transparencia Internacional Rumanía y el Instituto de Política Pública, tuvo dificultades para cubrir todos los lotes y municipios contratados. En particular, hubo una falta de interés en algunos de los lotes, que no recibieron ninguna oferta. Para abordar la situación, los supervisores animaron a la AC a llevar a cabo una consulta del mercado para debatir con los posibles licitadores los incentivos y los obstáculos para su participación. A continuación, la AC se reunió con empresas y recopiló información pertinente para ajustar la licitación y atraer a más participantes. Los efectos se observaron pronto e incluyeron un mayor número de lotes que recibieron ofertas en las siguientes licitaciones y más contratos adjudicados a múltiples empresas.

Mejorar la transparencia y la responsabilidad

Aumentar el acceso del público al desarrollo del proyecto de contratación en sus distintas fases y ampliar la visibilidad de las acciones emprendidas por los particulares y las empresas implicadas en el proceso.

Durante la ejecución de un proyecto de renovación de los sistemas energéticos de un hospital en Eslovenia, hubo un problema de procedimiento con un pago solicitado por el contratista, que incluía el coste de los materiales y equipos que se habían adquirido pero aún no estaban instalados. La AC detectó la cuestión y, para evitar cualquier desacuerdo con la empresa que prestaba el servicio, solicitó el dictamen de Transparencia Internacional Eslovenia para confirmar una interpretación adecuada de las normas de pago. El seguimiento revisó las disposiciones del contrato y se mostró de acuerdo con la posición de la AC. El pago se aplazó oficialmente hasta la instalación de los materiales y equipos, de acuerdo con las normas establecidas.

Fomentar la puntualidad del proyecto

Contribuir a la ejecución del proyecto de acuerdo con las necesidades de tiempo y el calendario establecido, evitando retrasos y desafíos jurídicos y promoviendo un progreso constante hasta su finalización.

La AC encargada de renovar un yacimiento arqueológico y su museo en Italia estaba estudiando una compleja estrategia de contratación para adquirir los numerosos servicios necesarios para guiar e informar a los visitantes, incluidas las señales y las instalaciones multimedia. Esto habría supuesto la coordinación de hasta siete contratos con empresas para garantizar que estas tuvieran la misma identidad visual y utilizaran los mismos materiales o formatos compatibles. Esta cantidad de trabajo aumentaría las posibilidades de retrasos y prolongaría la ejecución del proyecto. Además, aumentó el riesgo de afectar negativamente a la experiencia de los visitantes. Para simplificar el proceso, ActionAid Italia sugirió fusionar los contratos de servicios en una única licitación. La AC debatió la estrategia con otras autoridades, que apoyaron la propuesta, y terminaron siguiendo la recomendación del supervisor.

Aumentar el acceso y la participación de los ciudadanos

Permitir a los beneficiarios y a las comunidades informar sobre el proyecto de contratación e incluso contribuir a las tareas durante su desarrollo.

Transparencia Internacional Bulgaria diseñó y puso en marcha una herramienta de notificación en línea para impulsar la participación de los ciudadanos en un proyecto de construcción de un túnel. Esto permitió que los ciudadanos, especialmente de las comunidades cercanas, compartieran observaciones, incluidos informes sobre cualquier cuestión conexa, y formularan preguntas. La herramienta recopiló varios informes sobre las dudas de los ciudadanos acerca del proyecto. Cada vez que se recibía uno, el supervisor se ponía en contacto con la AC, presentaba la preocupación del ciudadano y recopilaba información pertinente para proporcionar una respuesta adecuada que posteriormente se publicaría en la plataforma de notificación.

Apoyar los cambios institucionales

Fomentar y generar incentivos para la adopción de normas o prácticas que mejoren las capacidades de las autoridades en materia de contratación pública y otros ámbitos conexos y que continúen tras la finalización del proyecto y el PI.

Transparencia Internacional Rumanía y el Instituto de Políticas Públicas encargaron una comprobación de los antecedentes de las empresas adjudicatarias de contratos de servicios para aumentar el registro de tierras. Los resultados mostraron un alto riesgo de conflicto de intereses. Dado que se trata de un mercado especializado, es más probable que los funcionarios y profesionales de las administraciones públicas tengan vínculos de naturaleza variable entre sí. Por ejemplo, algunos directores o miembros del personal habían trabajado en los catastros locales antes de trasladarse al sector privado. Sobre la base de las constataciones, los supervisores propusieron una serie de medidas para evitar toda influencia indebida durante la ejecución de los contratos. También proporcionaron formación a las oficinas catastrales para mejorar su comprensión de los riesgos existentes. Este esfuerzo contribuyó a sensibilizar y aumentar la capacidad de las autoridades locales para hacer frente a estas situaciones y cumplir la legislación nacional pertinente.

1.4. ¿PUEDE EL PACTO DE INTEGRIDAD SER UN MOTOR DE ESFUERZOS DE REFORMA MÁS AMPLIOS?

El PI es una herramienta para salvaguardar inversiones públicas específicas, en particular aquellas con un valor considerable que se enfrentan a riesgos críticos. Sin embargo, existen otros beneficios inherentes al diseño y al funcionamiento del PI. Aparte de su función principal, puede tener efectos de mayor alcance cuando las partes reconocen la necesidad de mejorar las prácticas de contratación pública, los procedimientos o la reglamentación conexas y consideran el PI como parte de dicho esfuerzo.

En primer lugar, el PI puede servir de base para iniciativas de reforma cuando es más que una experiencia puntual y limitada y abarca un conjunto de procedimientos de contratación pública a lo largo del tiempo o dentro del mismo sector. La aplicación recurrente permite a las organizaciones responsables de la supervisión detectar y evaluar los problemas sistémicos que afectan a un mercado específico o a un conjunto de proyectos o autoridades. Lo que es más importante, permite a los supervisores reunir pruebas para construir un caso que aborde estas cuestiones. Algunas organizaciones de supervisión del proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad» detectaron problemas y colaboraron con los legisladores o reguladores para desarrollar y debatir posibles soluciones. Otros incorporaron actividades adicionales a su supervisión para impartir formación y mejorar las capacidades específicas de las autoridades y los licitadores en ámbitos como la prevención de conflictos de intereses o la denuncia de irregularidades.

Otra vía para ampliar el alcance de un PI es vincularlo a cuestiones políticas que surgen durante el procedimiento de contratación pública y anticipar las medidas que serán pertinentes para abordar dichas cuestiones. Si las partes ya las conocen, a través del acuerdo de PI, pueden proponer y considerar acciones específicas que sean beneficiosas para el seguimiento y el proyecto en su conjunto. Además, el PI puede proporcionar un espacio de apoyo para probar e impulsar medidas innovadoras que mejoren la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en la contratación pública. Por ejemplo, cabe considerar lo siguiente.

- **Datos abiertos.** Los datos sobre contratación pública deben estar disponibles en formatos que permitan su reutilización y análisis para abrir nuevas vías de participación, supervisión y mejora. A través de un PI, pueden acordarse conjuntos de datos específicos que se divulgarán como datos abiertos¹⁰, idealmente siguiendo normas de publicación mundiales. El PI puede mostrar su uso y valor para el seguimiento de un proyecto de contratación pública.
- **Divulgación de activos e intereses.** La divulgación de activos e intereses es una práctica fundamental para prevenir la corrupción en la contratación pública y la toma de decisiones gubernamentales. Cuando dicha información se recopile sistemáticamente en un país, se anima a los supervisores a incorporarla a la supervisión. Cuando la información se reduce o se limita a una declaración de ausencia de conflicto de intereses, el PI puede proponer una divulgación proactiva de información más completa por parte de las autoridades.
- **Titularidad real.** A medida que la UE se aproxima a la recopilación sistemática de datos sobre la titularidad real¹¹, es fundamental destacar su valor para prevenir una amplia gama de riesgos de corrupción en la contratación pública. Cuando los datos estén disponibles, los supervisores del PI pueden animar a las autoridades a hacer uso de ellos, detectar conflictos de intereses y evitar influencias indebidas. Cuando no estén disponibles, el acuerdo de PI puede utilizarse para obligar a las autoridades a recopilar dichos datos o invitar a los licitadores a divulgar esta información voluntariamente.
- **Denuncia de irregularidades.** En consonancia con los objetivos del PI, la concesión de un mecanismo seguro del más alto nivel para notificar comportamientos corruptos constituye un compromiso adicional que se debe tener en cuenta. Cuando no existe un mecanismo de denuncia de irregularidades, se anima a las autoridades y a la organización responsable de la supervisión a colaborar en el desarrollo de una política y a crear un canal

para recibir e investigar denuncias, al menos durante el período de vigencia del procedimiento de contratación pública que se esté supervisando. Si ya existe una política, una revisión de su correcto funcionamiento también puede vincularse al PI.

- **Actividades de los grupos de presión y financiación política.** A fin de evitar la corrupción, es esencial acceder a la información sobre reuniones o cualquier otra actividad llevada a cabo por empresas, asociaciones, organizaciones y particulares para influir en las autoridades en un procedimiento de contratación pública. Cuando se disponga de esta información, la organización responsable de la supervisión puede examinarla para evitar un conflicto de intereses o detectar posibles influencias indebidas. Cuando no esté disponible, las autoridades pueden acordar recopilar y facilitar dicha información al supervisor, a fin de reforzar la imparcialidad y el trato justo de todos los posibles licitadores. Además, los datos de los grupos de presión pueden vincularse a los registros de financiación política para evitar que un procedimiento de contratación pública se utilice ilegalmente para recompensar a aliados.

El PI puede desempeñar un papel fundamental entre la amplia gama de iniciativas destinadas a mejorar los sistemas de contratación pública dentro de la UE y protegerlos del fraude y la corrupción. También puede mostrar los efectos de estas iniciativas cuando se aplican en inversiones públicas pertinentes. Como muestran los ejemplos anteriores, esto se debe a la capacidad de la UE para comprometer a las partes a adoptar medidas prácticas para defender la ley y mejorar la supervisión.

GUÍA 2: DISEÑO DE PACTOS DE INTEGRIDAD ADECUADOS A SU FIN

Una vez que las autoridades han reconocido el valor de los PI y han decidido integrarlos en sus estrategias o prácticas para salvaguardar los proyectos de contratación pública, deben colaborar estrechamente con los defensores y la sociedad civil para una adopción y aplicación adecuadas. Deben revisarse y debatirse diversos aspectos como preparación para el despliegue de la herramienta y los recursos. Sobre la base de la experiencia del proyecto piloto de la UE «Pactos de Integridad» y de la reflexión de sus organizaciones asociadas, las siguientes secciones debaten aspectos esenciales para la aplicación de un PI que esté adecuadamente dotado para alcanzar sus objetivos.

2.1. CORRESPONDENCIA DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y LOS PACTOS DE INTEGRIDAD

La selección de un proyecto de contratación pública sujeto a un PI es una de las decisiones más importantes en cuanto a la eficacia de la herramienta. Sin embargo, la decisión no es unidimensional. Una correspondencia adecuada implica sopesar múltiples variables y un análisis minucioso que debe ser sensible al contexto específico y a los riesgos y condiciones que lo rodean. Se anima a los proponentes y a las autoridades que deseen aplicar un PI a entablar un diálogo directo y a intercambiar información pertinente que refuerce el debate y la elección del proyecto.

Cómo identificar los próximos proyectos de contratación pública

Los gobiernos y las instituciones de toda la UE operan en el marco de ciclos políticos y administrativos establecidos para acordar las inversiones necesarias y la correspondiente asignación de fondos públicos. Las inversiones están condicionadas por la demanda de servicios públicos, las políticas activas y factores políticos, como las plataformas electorales y las promesas de campaña. El seguimiento y la elaboración de listas es la principal manera de determinar las futuras inversiones públicas que impliquen contratos públicos. Hasta cierto punto, el seguimiento de estos ciclos es una tarea continua para quienes proponen un PI.

En circunstancias ideales, cuando hay suficiente margen de preparación, varias fuentes pueden servir de base para la búsqueda. Los planes o estrategias gubernamentales, la información presupuestaria y otros documentos contienen información pertinente, e incluso referencias explícitas, sobre las entidades y proyectos a los que se han asignado fondos públicos que darán lugar a procedimientos de contratación. A menudo son preparados y divulgados por organismos del poder ejecutivo, como ministerios o unidades gubernamentales específicos. Intervienen los órganos legislativos, ya que negocian y aprueban los

presupuestos y sus normas de utilización y desembolso. Dado que cada país o jurisdicción tiene su propio conjunto de normas y plazos, la revisión y el análisis deben estar dirigidos por agentes nacionales y locales que conozcan el proceso y su dinámica subyacente.

A escala de la UE, la financiación y las asignaciones presupuestarias también siguen normas y procedimientos establecidos, determinados por sus instrumentos y disposiciones financieros correspondientes. Por ejemplo, de conformidad con el Reglamento sobre Disposiciones Comunes, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) se acuerdan a través de acuerdos de asociación nacionales y programas operativos subsiguientes, que pueden actualizarse y adaptarse durante el período de programación. Las entidades que negocian y gestionan los fondos disponibles en nombre de los Estados miembros también varían de un país a otro. A menudo dependen del instrumento o del ámbito político. Las representaciones permanentes o los ministerios o unidades especializados para asuntos de la UE pueden ser una fuente de información pertinente.

La visibilidad y la apertura de los procedimientos establecidos a nivel nacional y de la UE varían de un país a otro. Los proponentes de PI deben identificar y seleccionar los canales y medidas más adecuados para garantizar o conceder un acceso oportuno a los debates pertinentes y a la información sobre las futuras inversiones públicas a los agentes implicados. Lo ideal sería que colaboraran estrechamente con todas las autoridades pertinentes que estén interesadas en establecer un PI. En algunos casos, las autoridades divulgan información de forma proactiva o implican a los beneficiarios y a los ciudadanos a través de consultas. Cuando no sea el caso, los proponentes deben discutir cómo intercambiar y debatir la información pertinente entre todas las posibles partes del PI. La disponibilidad de cualquier información, como datos estructurados, idealmente en un formato abierto, es deseable para acelerar su revisión y análisis.

Las emergencias o catástrofes no deben pasarse por alto a la hora de determinar los próximos proyectos de contratación pública. Durante estos acontecimientos, los gobiernos se dirigen inevitablemente a los mercados para adquirir bienes o servicios que respondan a necesidades apremiantes. La preparación, la adjudicación y la ejecución de estos contratos se enfrentan a menudo a mayores riesgos de mala gestión, fraude y corrupción. El establecimiento de un PI podría

ayudar a mitigar estos riesgos, aunque también es probable que plantee retos.

Aparte de la situación inmediata, las crisis dan lugar a futuras inversiones públicas que merecen ser objeto de seguimiento y cuyo objetivo es mitigar las consecuencias de la emergencia o catástrofe en las comunidades afectadas o evitar que vuelvan a ocurrir.

Transparencia Internacional Letonia y seguimiento de la contratación pública durante la COVID-19

Al inicio de la pandemia de COVID-19 en 2020, el Consejo de Ministros de Letonia encargó al Ministerio de Defensa que dirigiera una estrategia centralizada para adquirir bienes vitales para hacer frente a la crisis sanitaria, incluidos equipos de protección personal y desinfectantes. Para lograrlo, creó un grupo de trabajo con catorce participantes procedentes de agencias gubernamentales. Preocupado por los retos que esto conlleva, el Ministerio se puso en contacto con Transparencia Internacional Letonia para estudiar cómo colaborar para garantizar la transparencia, hacer un uso eficiente de los fondos públicos y evitar cualquier violación de su propio protocolo de contratación de emergencia. Tras varias conversaciones, ambas partes acordaron que la mejor manera de implicar a TI Letonia sería como observador independiente del grupo de trabajo, que daría acceso a toda la información sobre contratación pública y permitiría a TI Letonia formular recomendaciones. Del 21 de abril al 15 de junio de 2020, TI Letonia supervisó los debates del grupo y diez procedimientos de contratación pública (seis de ellos desde su inicio). Durante este tiempo, el supervisor asistió a las reuniones pertinentes y, en algunos casos, advirtió de posibles riesgos. Una vez finalizado el estado de emergencia y finalizada su misión por el grupo de trabajo, TI Letonia preparó y publicó un informe público con sus conclusiones. En términos generales, TI Letonia «no observó desviaciones significativas del procedimiento especificado en el protocolo de emergencia» e informó de que la mayoría de las compras «cumplían sistemáticamente los criterios de licitación desarrollados». Sin embargo, también señaló que

tres procedimientos se enfrentaban a problemas de incumplimiento del Protocolo. Además de estas y otras constataciones, TI Letonia también presentó una serie de recomendaciones para futuros procedimientos. Esta información está disponible en la página web de la organización.

Fuente: Delna – TI Latvia, On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring, (Delna – TI Latvia, 2020). Disponible en <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>

Cómo evaluar la pertinencia y la oportunidad

Interrelacionadas con la determinación de los próximos proyectos de contratación pública están las cuestiones sobre la pertinencia y la oportunidad de integrar un PI en ellos. Aunque la herramienta de PI es compatible con una amplia gama de proyectos y sectores, se dirige a inversiones públicas expuestas a riesgos que pueden comprometer los costes, la calidad y los beneficios esperados, en contra del interés común. Estos riesgos incluyen la corrupción, el fraude, la mala gestión y las prácticas contrarias a la competencia. Además, teniendo en cuenta los recursos necesarios para su adecuada aplicación, se da prioridad a los PI para los proyectos que tengan un valor estratégico.

No es fácil determinar y evaluar los riesgos asociados y el valor de las inversiones públicas. Dado que los proyectos de contratación pública varían considerablemente entre sectores y países, es difícil encontrar un método o una fórmula únicos para ello. En su lugar, estas tareas deben considerarse un debate abierto y colectivo entre los proponentes del PI y las partes interesadas del proyecto, teniendo en cuenta las especificidades del país. El grupo debe definir al menos las necesidades de información y las variables pertinentes que impulsarán el análisis.

Los proponentes del PI deben aspirar a reducir en la medida de lo posible cualquier laguna de información que impida al grupo comprender plenamente el proyecto y sus orígenes, las instituciones implicadas, los beneficiarios o comunidades afectados, los mercados conexos y sus operadores. Además de acceder a los planes y a la documentación preliminar de la licitación, puede solicitarse el acceso a información adicional que no esté a disposición del público. Las investigaciones y

entrevistas pueden llevarse a cabo con partes interesadas o expertos específicos, o pueden revisarse procedimientos de contratación anteriores de naturaleza similar.

Las variables de análisis estarán condicionadas por las circunstancias que rodeen a los proyectos candidatos. Incluyen las condiciones del mercado, los contratos anteriores e incluso los ciclos y acontecimientos políticos. También deben tenerse en cuenta las características y deficiencias del sistema de contratación pública¹² en cuestión. Los informes especializados de organizaciones de la sociedad civil, académicos o incluso instituciones gubernamentales pueden servir de base para el debate y señalar los riesgos y deficiencias que es probable que se observen. Por ejemplo, el cuadro de indicadores del mercado único de la UE contiene un conjunto específico de indicadores sobre los sistemas de contratación pública de los veintisiete Estados miembros que abarcan la competencia, la transparencia y la rentabilidad.

En todos los países de la UE, debería ser posible encontrar informes específicos por país que proporcionen más detalles sobre las cuestiones que se observan con frecuencia en sus procedimientos o políticas de contratación pública. A veces son elaborados por organismos de supervisión, como instituciones fiscalizadoras superiores, comisiones parlamentarias u organizaciones especializadas y centros de investigación. Los informes de los medios de comunicación, en particular los que se basan en periodismo de investigación, pueden poner de relieve retos, comportamientos o problemas críticos que a menudo se observan en la planificación, la adjudicación o la ejecución de contratos públicos.

Una comparación de la información disponible con los proyectos candidatos proporcionará al grupo consideraciones y referencias iniciales para determinar los riesgos y el valor. Podrían aplicarse los puntos que se detallan a continuación.

- **Interés público.** La contratación de proyectos relacionados con la prestación de servicios públicos básicos o la respuesta a necesidades apremiantes o los relacionados con promesas de campaña suelen ser objeto de atención por parte de segmentos más amplios de la sociedad. Dado que la falta de adquisición de los bienes o servicios relacionados puede ser perjudicial para los beneficiarios o usuarios previstos, es más fácil encontrar incentivos para evitar cualquier acto de corrupción,
- **Complejidad.** Los proyectos con diseños complejos o en condiciones muy técnicas pueden enfrentarse a mayores riesgos en múltiples frentes. A menudo implican intrincados procedimientos de planificación y licitación, que ofrecen más oportunidades de influencia indebida o prácticas de colusión en las licitaciones que podrían perjudicar la competencia y la equidad. Además, es probable que su aplicación requiera una mayor coordinación entre contratistas o autoridades. Esta fase puede beneficiarse de un seguimiento adicional para garantizar una ejecución adecuada y oportuna de los contratos asociados.
- **Valor monetario.** Las inversiones con costes más elevados tienen más probabilidades de ser objetivo de agentes corruptos. La posibilidad de malversación de una gran cantidad de fondos aumenta, entre otros factores, las posibilidades de soborno y de comportamientos de cártel. No existe ni un umbral universalmente aceptado ni un umbral a escala de la UE por debajo del cual un PI no sería adecuado. Las magnitudes deben considerarse en relación con los presupuestos propios de las autoridades o las carteras de proyectos. Como referencia, el valor medio¹³ de los 18 proyectos supervisados en el marco del proyecto «Pactos de integridad de la UE» fue de 12,3 millones de euros, con valores que oscilaban entre 130 000 euros y 250 millones de euros.
- **Capacidades institucionales.** En algunos casos, los proyectos de contratación pública pueden exigir recursos y capacidades que no están a disposición de una autoridad en ese momento. Cuando es así, o cuando estos recursos o capacidades son limitados, los riesgos de tomar decisiones perjudiciales son mayores. Esto puede socavar el valor del proyecto o aumentar su coste, entre otras consecuencias.
- **Condiciones del mercado.** Las características y dinámicas de los mercados relacionados con un proyecto de

contratación pueden alertar sobre posibles problemas o retos. Por ejemplo, el análisis de mercado podría apuntar a nichos de mercado o mercados especializados o a comportamientos ilegales que limitan la competencia. Además, debe tenerse en cuenta el nivel de familiaridad de las autoridades con los mercados asociados, ya que ello afectará a su capacidad para diseñar procedimientos de licitación competitivos que maximicen el valor público.

- **Indicios de corrupción.** Deben evaluarse los precedentes, intentos o sospechas de comportamiento corrupto en torno a un proyecto o autoridad de contratación pública (como el soborno, el conflicto de intereses, la influencia indebida o la financiación política ilegal). Es probable que los agentes corruptos se centren en otros proyectos dentro de la misma autoridad o sector gubernamental. Además, es importante examinar si un proyecto está vinculado a un mercado con operadores que donan a campañas o partidos políticos. Varios casos han demostrado que los contratos públicos se utilizan a menudo como reembolsos de tales contribuciones.

Estas son solo algunas variables explicativas para proporcionar referencias y estimular el análisis de los proponentes. Es probable que surjan otras cuando se debatan las características específicas de un proyecto de contratación pública. Al final, una combinación de estas variables proporcionará a los proponentes argumentos y pruebas suficientes para debatir y confirmar la pertinencia y la oportunidad de asociar el proyecto con un pacto de integridad.

¿Cuáles son las implicaciones del seguimiento, los riesgos y las alternativas?

Paralelamente a la evaluación del valor y los riesgos del proyecto, las organizaciones responsables de la supervisión cívica y las autoridades públicas deben determinar y considerar las necesidades de supervisión y sus implicaciones. Las características del proyecto afectarán a la manera en que la dirección de sociedad civil organiza su trabajo y estructura el mecanismo de supervisión. Los proponentes deben debatir y abordar estos factores lo antes posible, al tiempo que recopilan

información sobre los proyectos de contratación pública candidatos.

Los siguientes factores influyeron en cómo se llevó a cabo la supervisión durante la ejecución del proyecto «Pactos de Integridad de la UE».

- La **fase de proyecto** se refiere a la fase de desarrollo del procedimiento de contratación en la que comienza el PI. Lo ideal es que un proyecto vaya acompañado de un PI durante la fase de planificación, cuando la autoridad contratante recopila toda la información pertinente para evaluar las necesidades identificadas y diseñar un proyecto de contratación que las satisfaga. Los proyectos en la fase previa a la licitación pueden considerarse, ya que siguen ofreciendo la oportunidad de revisar las condiciones que definirán la adjudicación y ejecución de los contratos asociados. Aquellos en los que la licitación ya se ha publicado o los que se encuentran en una fase posterior no son adecuados para un PI. En estos casos, podrían contemplarse otras alternativas de supervisión, como una auditoría o una evaluación pública.
- La **duración estimada** se refiere al tiempo total que se espera que lleve el procedimiento de contratación. Aparte de su efecto en los costes, podría tener implicaciones para el compromiso y el apoyo de las autoridades y las partes interesadas. Por ejemplo, el responsable de un ministerio o de una unidad gubernamental podría abandonar sus funciones apenas unos meses después del inicio del proyecto. En tales casos, los ejecutores deben considerar cómo debe establecerse y presentarse el PI, para subrayar su independencia y mantener el apoyo de la autoridad, independientemente de la persona que sustituya al apoyo anterior.
- La **cobertura** se refiere a las etapas que se supervisarán a través del PI. En consonancia con el punto anterior, está intrínsecamente ligada a la duración del proyecto. Aunque todos los PI deben considerar la fase de ejecución, su cobertura mínima debe abarcar desde las fases de planificación o previas a la licitación hasta la firma de los contratos

asociados. Cuando la ejecución de un contrato plantee dificultades logísticas o financieras, la ejecución podría supervisarse utilizando otros métodos.

- La **experiencia** se refiere a los conocimientos y competencias que el supervisor independiente debe garantizar para desempeñar su función. En la mayoría de los casos, la organización de la sociedad civil que dirige el PI refuerza su equipo de supervisión mediante la incorporación de expertos técnicos adicionales en ámbitos pertinentes para el procedimiento de contratación. Cuando el proyecto es muy especializado o está relacionado con un nicho de mercado, la búsqueda de expertos disponibles podría llevar mucho tiempo. Además, la remuneración estimada de los expertos podría presupuestarse por debajo del precio de mercado, lo que reduciría la probabilidad de encontrar un experto que esté disponible y tenga las credenciales adecuadas. Se anima a los ejecutores a ponerse en contacto previamente con los centros de investigación o las universidades para identificar a posibles expertos y obtener información pertinente sobre su experiencia y su coste.
- La **ubicación** se refiere al espacio físico en el que tendrá lugar la ejecución de los contratos asociados. Se trata de un factor que a menudo se observa en los proyectos de infraestructura, pero también podría ser pertinente para el suministro y suministro de bienes y servicios. La distancia tendrá implicaciones en lo que respecta al tiempo y al coste para el supervisor, incluso en la fase de planificación, cuando el equipo técnico puede tener que visitar un lugar relacionado con el proyecto de contratación.
- La **proximidad física** se refiere a la distancia real entre la autoridad contratante y la organización de supervisión. En consonancia con el punto anterior, las ubicaciones podrían afectar a la calidad de la colaboración, especialmente cuando existen barreras a la conectividad. Lo ideal sería que la organización de supervisión estuviera establecida en el mismo lugar o región que la autoridad contratante. De lo contrario, los

mecanismos de coordinación, los canales de comunicación y los calendarios deben acordarse con antelación y revisarse constantemente. Como alternativa, un equipo o un representante podría ser enviado temporalmente al lugar de la autoridad si la distancia es considerable, o debe considerarse un presupuesto para viajes regulares.

Estos factores tendrán implicaciones variables para las actividades de supervisión en lo que respecta al coste, el tiempo, los recursos humanos y otros aspectos. La organización de la sociedad civil que se espera que dirija el mecanismo de supervisión tendrá que compararlos con sus propias capacidades y recursos. El análisis de estos factores permitirá a los ejecutores elaborar unos presupuestos precisos que garanticen los recursos financieros necesarios para cubrir el coste de la supervisión. Además, puede poner de relieve riesgos que podrían socavar el valor del PI, incluso poner en peligro su futura aplicación, si no se abordan adecuadamente. Por ejemplo, si los recursos no se presupuestan adecuadamente, las actividades de supervisión podrían verse comprometidas y el proyecto podría terminar antes de su finalización.

2.2. ESTABLECIMIENTO DEL PACTO DE INTEGRIDAD Y SU MECANISMO DE SUPERVISIÓN

Cuando se debate sobre la selección de proyectos, es fundamental sentar las bases para un seguimiento sólido. La principal ventaja del pacto de integridad es su capacidad de integrar un supervisor independiente que observará el desarrollo del proyecto y formulará recomendaciones para mejorar o corregir los problemas que se detecten. Las siguientes secciones abordan tres aspectos fundamentales que deben revisarse y que establecen conjuntamente el mecanismo de supervisión: el compromiso de integridad y el acuerdo de supervisión, la selección de la organización de la sociedad civil que lo dirige y su financiación.

Cómo formular el compromiso de integridad y el acuerdo de supervisión

El PI se materializa a través de un acuerdo formal entre al menos la autoridad contratante y la organización responsable de la sociedad civil para supervisar uno o varios procedimientos de contratación pública. En función del proyecto y del marco jurídico e institucional, también pueden participar otras partes interesadas, entre las que figuren otras autoridades con una función de supervisión, posibles licitadores o, en última instancia, el licitador al que se adjudique el contrato. Los ejecutores tendrán que debatir y convocar a las partes interesadas que sean pertinentes para establecer un PI sólido y creíble.

El acuerdo puede adaptarse a los trámites y disposiciones legales de la jurisdicción correspondiente y estructurarse en uno o varios documentos. Independientemente del acuerdo elegido, el acuerdo incluye un compromiso de integridad y un acuerdo de supervisión.

El **compromiso de integridad** se refiere a un conjunto de compromisos para actuar con arreglo a la ley, no incurrir en conductas corruptas y mejorar la transparencia y la integridad mediante medidas proactivas. Los compromisos pueden ser específicos de cada una de las partes. Los más pertinentes se refieren a la autoridad contratante y a los licitadores que presentarán una propuesta.

Las siguientes que se exponen a continuación suelen abordarse en el compromiso.

- **Abstenerse de toda forma de soborno.** Los funcionarios públicos no deben aceptar ni exigir ningún beneficio indebido, incluidos los regalos. Del mismo modo, los licitadores no ofrecerán ni aceptarán pagar sobornos.
- **Abstenerse de cualquier otra práctica ilegal o contraria a la competencia.** Todos los participantes acuerdan no participar en ningún régimen que se considere ilegal o que tenga por objeto restringir o suprimir la competencia a su favor. Esto incluye a cualquier persona que actúe en nombre del signatario.
- **Observar la normativa pertinente.** Los signatarios acuerdan cumplir la normativa aplicable en ámbitos como el acceso a la información, la competencia, la lucha

contra el fraude, el blanqueo de capitales y la legislación medioambiental, entre otros. Los proponentes tendrán que identificar los instrumentos jurídicos más pertinentes cuando redacten el compromiso.

- **Observar un código de conducta.** La autoridad contratante y los licitadores se comprometerán a establecer un código de conducta que oriente el comportamiento de cualquier persona que actúe en su nombre. En el caso de los licitadores, también podría contemplar a los subcontratistas.
- **Notificar cualquier comportamiento corrupto.** Todas las partes se comprometen a informar a las autoridades competentes de cualquier infracción de la ley o práctica corrupta llevada a cabo por una persona física o entidad vinculada al proyecto de contratación pública. Este compromiso puede contemplar el establecimiento de un mecanismo o una política de denuncia de irregularidades, o la revisión de los existentes.
- **Divulgación proactiva de información.** En función de la normativa aplicable, el compromiso puede comprometer a agentes específicos a poner determinada información a disposición del público o de la organización de supervisión. Esto debe justificarse en lo que respecta a la rendición de cuentas o integridad. Por ejemplo, se invita a las empresas a revelar su estructura de propiedad e identificar a sus titulares reales como parte de su oferta.
- **Intercambio veraz de información.** Los signatarios se comprometen a facilitar siempre información veraz y precisa cuando se les solicite o como parte de la documentación de contratación, incluidas las credenciales de licitación, los subcontratistas y las ofertas.
- **Prevención de conflictos de intereses.** Todas las partes, y en particular todos los funcionarios públicos implicados, se comprometen a revelar cualquier interés privado que pueda percibirse como contrario al interés público. Idealmente, el compromiso debe tener en cuenta los intereses específicos que deben declararse,

en lugar de limitarse a una autodeclaración que indique la ausencia de un conflicto de intereses.

- **Implicar a los beneficiarios o a las comunidades afectadas.** Dependiendo de su pertinencia, el compromiso puede contemplar la participación de comunidades relacionadas con el proyecto. El alcance de este compromiso se define en función de las características del proyecto y del marco institucional. Podría ir desde la ampliación del acceso a la información hasta los mecanismos formales de participación, como las consultas o la creación conjunta.

El **acuerdo de supervisión** tiene por objeto definir condiciones y medidas específicas que guiarán la colaboración la autoridad de contratación y la organización de la sociedad civil que dirige el mecanismo de supervisión. El acuerdo tiene por objeto poner en práctica determinados compromisos que forman parte del compromiso de integridad. Debe incluir, entre otros, los aspectos que se indican a continuación.

- El **acceso a la información y a las reuniones** hace referencia a disposiciones que garanticen el pleno acceso de la organización de supervisión a los documentos y datos pertinentes, así como a todos los espacios en los que se tomen y debatan las decisiones, como las reuniones de trabajo con otras autoridades. Este tipo de disposiciones pueden establecer solicitudes de información específicas.
- La **información confidencial o sensible** se refiere a las medidas que el supervisor observará para acceder a información reservada y no disponible para el público, como las cláusulas temporales de no divulgación. Estas medidas deben limitarse a la información que pueda afectar a la competencia y al trato justo, incluidas las estimaciones financieras, los estudios de mercado y las ofertas.
- Los **canales de comunicación** se refieren al proceso y los medios para intercambiar información y mantener informadas a ambas partes sobre las actualizaciones del proyecto. Las disposiciones que se incluirán variarán en función de la naturaleza del proyecto. No obstante, podrían

establecerse puntos de contacto específicos, así como plazos y mecanismos para informar y abordar cualquier deficiencia de la colaboración.

- La **divulgación pública** se refiere a las medidas que seguirá el supervisor para informar al público y coordinarse con la autoridad contratante a tal efecto. Se espera que el supervisor mantenga informados a los ciudadanos sobre la evolución del proyecto y elabore informes periódicos que proporcionen una contabilidad independiente y una evaluación de las acciones y decisiones en cada fase del procedimiento de contratación.
- Los **informes de corrupción** se refieren a las medidas que seguirá el supervisor para recibir y tramitar cualquier denuncia de corrupción o ser informado de cualquier caso recibido a través de los canales formales de denuncia de irregularidades.
- La **resolución y la retirada** hacen referencia a las circunstancias y deficiencias que permitirían al supervisor concluir su función anticipadamente y abandonar el PI, así como al proceso de informar y debatir la decisión con la organización de contratación y otros firmantes del PI. Entre las circunstancias figuran la denegación del acceso a información o reuniones críticas, la ausencia de respuesta a las cuestiones señaladas por el supervisor o la ausencia de reacción a los informes de corrupción.

El acuerdo de supervisión debe ser público y ponerse a disposición de cualquier persona interesada. Durante el proyecto «Pactos de Integridad de la UE», la mayoría de las organizaciones asociadas publicaron en línea los documentos que integran el PI y que pueden servir de ejemplo y orientación para futuros ejecutores en la UE. Además, Transparencia Internacional ha elaborado plantillas y acuerdos modelo para ayudar a cualquier autoridad u organización que esté interesada en seguir adelante con un PI. Estos están disponibles y son gratuitos en el sitio web de Transparencia Internacional¹⁴.

Cómo identificar y elegir al responsable de la supervisión

La organización de la sociedad civil que actúa como supervisor en un PI desempeña un papel único. Es un tercero externo al que se concede un mayor acceso para observar el comportamiento de la autoridad que pretende adjudicar un contrato público y las entidades privadas que pretenden proporcionar los bienes o servicios necesarios, así como sus interacciones. Como se indica en la sección anterior, el supervisor podrá revisar los documentos y datos pertinentes y entrar en espacios —como reuniones, visitas sobre el terreno y otros actos— en los que se presente y debata información sobre el proyecto y el contrato y se adopten decisiones al respecto.

La organización que actúa como supervisor no puede ser una organización con afiliación política, una empresa o un agente de los medios de comunicación, ni ninguna otra entidad con ánimo de lucro. En su selección deben tenerse en cuenta otros aspectos relacionados con la capacidad y la independencia. A tal fin, deben analizarse, entre otros factores, la estructura organizativa, la composición del personal, las operaciones, las políticas internas, la financiación y la gestión financiera.

En cuanto a la capacidad, la organización de la sociedad civil que pretende dirigir el mecanismo de supervisión debe ser competente en los ámbitos que se indican a continuación.

- Los **conocimientos técnicos** en materia de contratación pública son esenciales. La organización debe tener una sólida comprensión de la normativa aplicable y conocimientos prácticos sobre los problemas y deficiencias en los procedimientos que se siguen para planificar, adjudicar y ejecutar un contrato. También son beneficiosos conocimientos especializados adicionales en temas relacionados, como las finanzas públicas o el compromiso de los ciudadanos.
- Las competencias de **gestión de proyectos** son necesarias debido a la amplia gama de actividades que intervienen en la supervisión. Muchas de ellas se solapanán o se producirán en paralelo, exigiendo liderazgo y coordinación para garantizar la coherencia en todas las fases. Además, dado que se financiarán las actividades de

supervisión, será necesaria experiencia y competencias en materia de presupuestación y gestión financiera.

- También son fundamentales las capacidades y los conocimientos especializados en materia de **comunicación y gestión de las partes interesadas**. De forma estrecha y periódica, la organización interactuará y colaborará con las autoridades y los licitadores, señalando cualquier problema y compartiendo recomendaciones. En determinados momentos, también colaborará con los beneficiarios, los medios de comunicación y el público para informarles sobre la evolución del procedimiento de contratación y sus conclusiones.

En lo que respecta a la independencia, las implicaciones del papel, la naturaleza de las tareas de supervisión y la necesidad de fomentar la confianza en el PI y en la propia organización de supervisión hacen necesario cumplir los criterios que se describen a continuación.

- La organización tiene una estructura de gobernanza pública clara, idealmente con una clara separación entre los órganos de dirección y los órganos de gobierno (como un consejo de administración).
- Los nombres de las personas que participan en los órganos de gobierno de la organización están a disposición del público. Ninguno de ellos debe ser funcionario público en activo ni aspirar a ser elegido para desempeñar un cargo público.
- Los órganos de gobierno cuentan con normas específicas y formalizadas para el nombramiento, la rotación y la reelección de sus miembros. La duración de los mandatos debe ser limitada, en particular para los puestos de alto nivel (por ejemplo, el presidente).
- Existe un conjunto de políticas que describen el comportamiento que se espera de los miembros, que abarcan los órganos de gobierno y el equipo ejecutivo (un código de conducta o deontológico), así como canales o mecanismos para denunciar cualquier infracción de las

mismas (políticas de denuncia de irregularidades y reclamaciones).

- La organización recopila y actualiza periódicamente información sobre los intereses de sus miembros, especialmente de los de sus órganos de gobierno, y divulga al menos una versión pública de los mismos. Debe ser posible comprobar que ninguno de sus miembros tiene un interés relacionado con el proyecto de contratación que deba ser objeto de supervisión.
- Se establece una política específica para prevenir, detectar y gestionar posibles conflictos de intereses, indicando la persona u organismo responsable de su aplicación.
- Se establecen, y se dan a conocer, procedimientos específicos para la denuncia, la investigación y el tratamiento de los casos de corrupción y fraude dentro de la organización.
- Periódicamente se elaboran y publican informes que resumen y describen las operaciones, los programas, los proyectos, las actividades y los resultados de la organización. Deberán demostrar experiencia y coherencia durante el tiempo en que la organización esté activa.
- Un alto grado de transparencia marca la gestión financiera y las operaciones de la organización. Esto incluye disponer de controles financieros adecuados, publicar informes financieros periódicos y utilizar las normas contables pertinentes. En función del tamaño y la capacidad de la organización, deben estar disponibles auditorías independientes.
- Todas las fuentes de financiación y los ingresos se publican, a ser posible indicando el nombre de cada donante, el tipo de ingresos (por ejemplo, subvención institucional, subvención del proyecto o contrato de servicios) y el importe. Cuando los donantes soliciten el anonimato, el tipo y el importe deberán estar a disposición del público. Lo ideal sería que la organización contara con un conjunto diverso de donantes y fuentes de ingresos.

Si están presentes, estas características o prácticas deben indicar un grado considerable de independencia y proporcionar una base sólida para una supervisión objetiva y justa durante el seguimiento de los proyectos de contratación pública. Es probable que la mayor parte de esta información pueda obtenerse en el sitio web de la organización o, en algunos casos, previa solicitud. Cuando existan dudas sobre la idoneidad de la organización, puede solicitarse la opinión de un tercero, como otro grupo de la sociedad civil.

Cómo financiar el mecanismo de supervisión

La disponibilidad de recursos financieros para cubrir los costes de las actividades de supervisión otorga al PI una fuerza única. Permite principalmente a la organización de la sociedad civil que dirige el mecanismo de supervisión incorporar conocimientos especializados en momentos o eventos específicos en el procedimiento de contratación pública y formular recomendaciones fundamentadas.

Dado que el objetivo del PI es proteger el dinero de los contribuyentes, la fuente de financiación recurrente más común son los recursos públicos. Lo ideal sería que los aporte una entidad pública que gestione o supervise el comportamiento de la autoridad de contratación, como un organismo de auditoría, un organismo central de contratación o un ministerio de finanzas. Por ejemplo, en el nuevo período de programación de la UE, las autoridades nacionales y regionales pueden incluir pactos de integridad en sus planes o programas operativos y reservar fondos para el mecanismo de supervisión.

En algunos casos, podría argumentarse que recibir fondos directamente de una autoridad podría socavar el papel del supervisor. Aunque las preocupaciones son pertinentes, el énfasis debe ponerse en las normas y condiciones asociadas al desembolso de los fondos públicos asignados para el PI. Por lo tanto, es fundamental que el acuerdo se haga público de antemano para demostrar que otorga independencia y permite una observación y colaboración objetivas.

Las instituciones que financian inversiones públicas, como bancos multilaterales u organismos supranacionales, también pueden cubrir los costes del mecanismo de supervisión y mejorar la protección de sus propios recursos. Este fue el caso del proyecto «Pactos de integridad de la UE», en el

que la Comisión Europea aportó los recursos necesarios. En algunos casos, también pueden animar a sus beneficiarios a considerar el coste del PI dentro de sus presupuestos de préstamos o subvenciones u ofrecer cubrir un determinado porcentaje.

Otra alternativa es recurrir a fundaciones o donantes privados. Si se tiene esto en cuenta, el principal reto será garantizar que no existan vínculos con empresas o inversiones en los mercados asociados al proyecto de contratación o con grupos políticos específicos del país. En este caso, la plena transparencia acerca del acuerdo de financiación debe contribuir a garantizar la independencia y la imparcialidad.

Aunque no se ha probado, algunas de las organizaciones asociadas a los Pactos de Integridad de la UE debatieron la posibilidad de buscar microfinanciación colectiva en el futuro. Para contratos públicos específicos con efectos tangibles en la vida cotidiana de las personas, los ciudadanos podrían estar interesados en donar un importe. Si una organización explora esta vía, será importante considerar normas específicas, como limitar el importe máximo de la donación, permitir únicamente las contribuciones de particulares, registrar sus nombres y aceptar únicamente transferencias electrónicas. Además, las organizaciones podrían buscar el compromiso de las fundaciones privadas para igualar los fondos de los ciudadanos, a fin de alcanzar el objetivo de financiación con mayor rapidez.

Dependiendo de cada jurisdicción, el acuerdo de financiación adoptará la forma jurídica más adecuada. Independientemente del origen de los fondos, estos deben divulgarse públicamente para aportar credibilidad al pacto de integridad y garantizar al público la imparcialidad y la independencia de los supervisores.

2.3. PREPARACIÓN DEL MECANISMO DE SUPERVISIÓN

Cuando haya más claridad sobre el proyecto de contratación y el PI, en particular su alcance y los recursos disponibles, la organización de la sociedad civil que dirigirá el mecanismo de supervisión debe reflexionar sobre cómo organizar su próximo trabajo y la transición a su función de supervisión. En esta fase, el supervisor tendrá que considerar

cómo aplicar su acuerdo con las autoridades pertinentes y anticipar las necesidades específicas de información y las medidas para informar e implicar a los ciudadanos. Juntos, estos aspectos conformarán la estrategia y los planes del supervisor para cumplir su función.

¿Qué información y datos serán clave?

La información y los datos son las aportaciones más cruciales para un mecanismo de supervisión en el marco de un PI. Es con ellos con los que el monitor independiente comparará y revisará las necesidades, los planes, los fundamentos y las decisiones vinculadas al procedimiento de contratación. Por este motivo, es esencial tener una perspectiva clara sobre la información que se producirá y exigirá, el momento en el que será necesaria y los formatos que permitan su reutilización y análisis ágiles.

La finalidad o el uso dado a la información disponible variarán en función del proyecto. Sin embargo, durante un PI, el supervisor a menudo podría:

- evaluar y determinar los riesgos de corrupción o mala gestión;
- verificar la justificación de las decisiones del proyecto en relación con los objetivos y necesidades declarados;
- detectar conflictos de intereses y prevenir el favoritismo y la influencia indebida;
- identificar mecanismos de colusión, comportamientos contrarios a la competencia o intentos de fraude por parte de los licitadores;
- realizar un seguimiento del progreso, los pagos y el cumplimiento de las disposiciones del contrato.

A la hora de planificar las actividades de supervisión, el responsable de la supervisión tendrá que cartografiar y revisar la situación de los datos o la información sobre contratación pública centrándose en tres aspectos fundamentales.

1. Disponibilidad. Se refiere a la existencia de la información y se tendrá que verificar que

la produce y recopila una entidad específica. Las disposiciones legales podrían indicar u ordenar las autoridades o sistemas responsables de conservar esta información.

2. **Accesibilidad.** Se refiere a la forma en que se obtiene la información y a su formato. Por ejemplo, la información podría estar a disposición del público de forma gratuita, detrás de un muro de pago o a través de una solicitud de información. Podría hacer referencia a que su formato es digital — idealmente legible por máquina y como datos abiertos— o solo físicamente disponible.
3. **Calidad.** Se refiere a la forma en que se recopilan y estructuran los datos o la información, así como a su exhaustividad, en consonancia con la finalidad y las especificaciones. Si bien es probable que este aspecto sea más subjetivo, el responsable de la supervisión debe anticipar su pertinencia y valor para las próximas tareas y análisis.

Valor de los datos abiertos a efectos de supervisión

Los datos abiertos se refieren a la información que se pone a disposición de forma gratuita y en formatos legibles por máquina y que pueden reutilizarse para cualquier fin. Cuando las autoridades ponen a disposición la información sobre contratación pública en estos formatos, pueden reforzar aún más el potencial de los pactos de integridad y hacer que la supervisión sea más ágil e inclusiva. Por ejemplo, los datos abiertos

disponibles permiten un análisis más rápido y el desarrollo de visualizaciones y herramientas que acercan a los beneficiarios al proyecto de contratación y a las autoridades. Algunos pactos de integridad también han fomentado una mayor transparencia gubernamental a través de compromisos complementarios para proporcionar y divulgar datos de contratación que anteriormente no estaban disponibles en formatos abiertos, siguiendo normas nacionales o mundiales, como la norma de datos de contratación abierta.

Sobre la base de la experiencia del proyecto «Pactos de Integridad de la UE», el cuadro que figura a continuación ofrece una lista de referencia de datos, documentos e información que probablemente necesite un supervisor durante el proceso para llevar a cabo un análisis y una supervisión exhaustivos. Se indica la presunta disponibilidad de estas fuentes. Se anima a los supervisores a que revisen esta lista y la amplíen. Paralelamente, deben anticipar los posibles retos para el acceso oportuno a la información en los formatos adecuados y considerar medidas adecuadas, como las siguientes.

- Preparar proyectos de solicitudes de acceso a información que deban presentarse en un momento determinado.
- Detectar lagunas de información y considerar los esfuerzos complementarios de recopilación de datos o fuentes alternativas.
- Detectar deficiencias en el uso o la calidad de los datos e identificar conocimientos especializados o recursos para la limpieza y la mejora.

Posibles necesidades de información del mecanismo de seguimiento del PI

Fase	Unidad de información	Supuesta disponibilidad	
		Pública	Reservada
Planificación	<i>Evaluación de necesidades</i>	X	
	<i>Plan del proyecto</i>	X	
	<i>Estudio de viabilidad</i>		X
	<i>Estudio de mercado</i>		X
	<i>Registros de audiencias públicas/consultas</i>	X	
	<i>Datos presupuestarios</i>		X
Prelicitación	<i>Calendario del procedimiento</i>		X
	<i>Especificaciones técnicas preliminares</i>		X
	<i>Criterios de evaluación preliminar</i>		X
	<i>Datos económicos estimados</i>		X
	<i>Proyecto de contrato</i>		X
	<i>Declaraciones de interés de los funcionarios</i>		X
Licitaciones	<i>Anuncio de licitación</i>	X	
	<i>Justificación del método de contratación</i>		X
	<i>Especificaciones técnicas</i>	X	
	<i>Criterios de evaluación</i>	X	
	<i>Solicitudes de aclaraciones</i>	X	
	<i>Aclaraciones</i>	X	
	<i>Modificaciones del pliego de condiciones</i>	X	
	<i>Inhabilitaciones</i>	X	
Adjudicación	<i>Ofertas</i>		X
	<i>Identidad y documentos jurídicos de los licitadores</i>		X
	<i>Evaluación de las ofertas</i>		X
	<i>Acta del comité de evaluación</i>		X
	<i>Anuncio de adjudicación de contrato</i>	X	
	<i>Contrato firmado</i>	X	
	<i>Reclamaciones y recursos</i>		X
Ejecución	<i>Informes de situación</i>	X	
	<i>Propuestas de modificación del contrato</i>		X
	<i>Modificaciones del contrato</i>	X	
	<i>Pagos (progreso financiero)</i>	X	
	<i>Reclamaciones y controversias</i>		X

Algunas unidades de información podrían considerarse legalmente reservadas debido a su contenido o a sus efectos negativos si se divulgan antes. El acceso a esta información reservada debe garantizarse mediante el acuerdo de supervisión del PI. Pueden añadirse disposiciones específicas que indiquen la información que debe compartirse con el supervisor, el momento o la hora aproximados, su formato y las condiciones para conceder su confidencialidad. En caso de reticencia a compartir información de este tipo, podrían considerarse cláusulas o acuerdos de confidencialidad en determinadas condiciones. Estas cláusulas deben ser temporales y limitarse a información específica. Además, debe animarse a las autoridades a publicar de forma proactiva tanta documentación de contratación como sea posible, siempre en consonancia con la normativa aplicable.

Aparte de la calidad de la información y los datos, que se refleja en el nivel de detalle y exactitud, la puntualidad es un atributo esencial vinculado a la eficacia del mecanismo de supervisión. La información disponible será poco útil si el supervisor accede a ella tarde en relación con la fase del procedimiento de contratación pública en la que es pertinente. La falta de determinados documentos o bases de datos obstaculiza las capacidades del supervisor. También puede afectar a la percepción del valor de la herramienta y a la confianza del público en ella. Las medidas preventivas para hacer frente a los retos de esta naturaleza son las siguientes:

- Indicar en el acuerdo de supervisión el momento previsto en que se concederá al supervisor el acceso a información crítica.
- Incluir plazos y normas de procedimiento para la solicitud y el intercambio de información. Por ejemplo, las solicitudes deben responderse en un plazo máximo de 24 horas.
- Establecer puntos de contacto específicos con cada autoridad o parte en el acuerdo para la solicitud y el intercambio de información.

Si una parte en el PI no facilita ninguna información pertinente que posea, el supervisor debe considerar la posibilidad de plantear esta cuestión directamente a las partes. Si, tras el debate, el supervisor sigue enfrentándose a problemas con pleno acceso oportuno a la información, la retirada del PI es una opción válida. Sin embargo, esta medida solo se sugiere una vez que se ha

confirmado que no hay motivos para la colaboración y el cumplimiento de los acuerdos de PI.

Cómo incorporar a los ciudadanos en la supervisión

La participación ciudadana es un atributo central y permanente de un PI. Informar e implicar a los ciudadanos, en particular a los beneficiarios directos, es uno de los incentivos más poderosos para cumplir la ley y fomentar la colaboración entre las partes. Cuando se integra sistemáticamente en el proceso de supervisión, puede contribuir a reforzar la confianza en el proyecto y en el trabajo de las autoridades.

A medida que se disponga de más claridad e información sobre el proyecto de contratación pública que se va a supervisar, los ejecutores, y en particular el responsable de la supervisión, tendrán que prever el papel que desempeñarán los ciudadanos y estimar los recursos necesarios para una participación significativa. Los niveles de sensibilización, apropiación y apoyo del proyecto deben servir de base para la selección del proyecto y proporcionar información inicial sobre las actividades en las que los ciudadanos estarían dispuestos a participar y el nivel de comunicación previsto.

Dicho esto, para planificar eficazmente la participación ciudadana en el marco del PI, los ejecutores tendrán que reflexionar sobre una amplia gama de actividades, en función de las características y la visibilidad del proyecto. La base de referencia para cualquier plan comienza con una comunicación accesible, periódica e inclusiva. El supervisor debe considerar medios para informar a los ciudadanos, sin intermediarios, durante todo el proceso. A continuación se ofrecen algunas de las opciones.

- Una página web específica o un micrositio donde se publiquen con frecuencia noticias y actualizaciones. Debe contener toda la información pertinente sobre el proyecto de contratación pública y el PI, en particular los acuerdos y los informes de supervisión pertinentes.
- Material explicativo sobre el proyecto, el procedimiento de contratación pública y el PI. Estos deben seguir los principios de la comunicación para audiencias no

especializadas. Se fomenta el uso de formatos multimedia, como vídeos o infografías.

- Uso de canales de redes sociales populares en las comunidades para publicar información sobre la evolución de los proyectos e invitar a las entidades a participar en la supervisión, cuando proceda.

Desde este punto, los ejecutores pueden considerar una amplia gama de estrategias o actividades para involucrar a los ciudadanos, siempre que se evalúen adecuadamente sus implicaciones en cuanto a costes, conocimientos y recursos. Este último aspecto es especialmente pertinente en relación con los ejecutores y, en particular, con las comunidades y las personas destinatarias. A lo largo del proyecto piloto, se observó que era más probable que los ciudadanos participaran cuando sus contribuciones se percibían como claras y significativas, y su participación no representaba una carga, ya fuera en cuanto a capacidades, herramientas, dinero o tiempo.

En consecuencia, la planificación de estrategias de participación ciudadana en mayor profundidad requiere tener en cuenta múltiples factores que pueden impulsar u obstaculizar la participación. Algunos se indican a continuación.

- Inmediatez de los beneficios. Esto se refiere a la medida en que se espera que los beneficiarios vean el valor del proyecto de contratación pública en su vida cotidiana. Es probable que los contratos vinculados a servicios públicos incentiven la participación ciudadana. Por el contrario, será más difícil implicar a los ciudadanos en las actividades de supervisión de los proyectos con beneficios indirectos o diferidos para ellos.
- Visibilidad del proyecto. Esto se refiere a los niveles de cobertura y atención que el público presta al proyecto. A menudo puede evaluarse mediante la presencia en los medios de comunicación u otros indicadores. Cuando la visibilidad es elevada, los beneficiarios directos y los ciudadanos tendrán más probabilidades de implicarse y dedicar más recursos (como el tiempo) a su participación.

- Complejidad técnica. Esto se refiere al nivel de especialización del proyecto de contratación pública. Lo que tienen una complejidad mucho mayor plantearán obstáculos para un compromiso significativo, ya que la participación implicaría poseer determinados conocimientos o capacidades.
- Percepciones públicas. Se refieren a las actitudes, opiniones o sentimientos del público sobre el proyecto, que van desde el apoyo a la oposición, y a la reputación o la confianza en las autoridades.
- Marco jurídico. En algunos casos, la regulación de la contratación pública o los instrumentos conexos exigen la participación de los beneficiarios o de las comunidades afectadas (por ejemplo, consultas o audiencias públicas). Cuando estas disposiciones están en vigor, es más probable que los ciudadanos participen, y las autoridades podrían incluso destinar recursos específicos a este tipo de actividades.

Según el proyecto y el contexto, estos y otros factores deberán tenerse en cuenta a la hora de determinar cómo y cuándo implicar a los ciudadanos en la supervisión. El objetivo del ejecutor debe ser conseguir una participación significativa que permita a los ciudadanos hacer aportaciones relevantes para la supervisión del proyecto y mantener incentivos altos y barreras bajas al hacerlo. Durante el piloto, los socios del proyecto llevaron a cabo algunas de las siguientes actividades:

- diálogos entre las autoridades y los beneficiarios o las comunidades afectadas para fomentar el intercambio de información pertinente o recabar comentarios o preocupaciones;
- establecimiento de plataformas o mecanismos seguros y fiables para canalizar preocupaciones, reclamaciones o denuncias sobre posibles problemas (como el soborno);
- formación para mejorar la capacidad de los ciudadanos para analizar los documentos de licitación y detectar irregularidades y señales de alerta a lo largo de todo el proyecto;

- visitas *in situ* en las que las autoridades y los contratistas correspondientes presentan avances en la ejecución del proyecto.

También deben preverse como parte de los compromisos del acuerdo de supervisión para garantizar que las actividades previstas se llevan a cabo. Además, deben tenerse en cuenta en las estimaciones del alcance y el presupuesto del PI. En algunos casos, podrían requerir que el equipo de supervisión incorpore personal especializado o específico para garantizar su adecuada aplicación y seguimiento.

Una revisión interna del proyecto piloto llegó a la conclusión de que los socios de supervisión con personal específico para las actividades de participación ciudadana lograron mejores resultados en este ámbito que los que compartieron la tarea entre el personal que tenía responsabilidades en otros ámbitos, como la coordinación de proyectos o las actividades de supervisión. Este aspecto debe tenerse en cuenta cuando se forma el equipo del PI. Debe contratarse a uno o más expertos externos o el ejecutor debe asociarse con otra organización que tenga la experiencia pertinente.

Por último, debe considerarse la proximidad y la familiaridad con las comunidades afectadas. Si no se aborda adecuadamente este aspecto, podrían surgir dudas sobre la legitimidad de la supervisión. Por lo tanto, debe establecerse una comunicación con los grupos o líderes de ciudadanos pertinentes para explicar lo antes posible los objetivos, el alcance y las limitaciones del PI.

Cómo crear un equipo de gestión y supervisión sólido

En consonancia con los principios y objetivos de un PI, su gestión debe seguir buenas prácticas y esforzarse por la transparencia y la profesionalidad. El grupo de la sociedad civil que dirige el mecanismo de supervisión deberá tener en cuenta aspectos que van desde la gestión de proyectos y financieros hasta la coordinación y el mantenimiento de registros. Por lo tanto, la organización elegida debe haber ejecutado proyectos similares o relacionados en el pasado, tener una estructura administrativa básica y evaluar al menos los siguientes aspectos de sus capacidades.

- Obtención de conocimientos especializados y recursos humanos. Se refiere a la capacidad de identificar y reunir al equipo que llevará a cabo el mandato de supervisión. Se necesitarán diferentes tipos de conocimientos y competencias, además de los pertinentes para los aspectos técnicos del proyecto de contratación pública.
- Gestión del proyecto. Se refiere a un conjunto de prácticas y competencias para coordinar las múltiples tareas implicadas, en consonancia con el calendario y los planes, y gestionar las relaciones con las personas y entidades que participan en el PI.
- Presupuestación. Se refiere a un conjunto de competencias y conocimientos especializados en la gestión de los recursos disponibles y en su organización para satisfacer las expectativas, de manera ordenada y metódica.

Deberá constituirse un equipo adecuado cuya composición variará en función de la magnitud y complejidad del proyecto de contratación pública que vaya a ser objeto de supervisión. Sin embargo, es probable que los conocimientos especializados necesarios para aplicar con éxito un pacto de integridad incluyan los siguientes puntos como mínimo.

- Conocimientos especializados en contratación pública. Los perfiles de este tipo deben conocer las políticas, los procedimientos y la reglamentación que guían el procedimiento de contratación. Ayudan al responsable de la supervisión a abordar los principales aspectos institucionales y jurídicos del PI. Las tareas en las que participan incluyen examinar el borrador del pliego de condiciones, evaluar las ofertas presentadas y, en general, vigilar que el procedimiento cumpla estrictamente la ley.
- Conocimientos técnicos especializados. Este tipo de perfiles dependen del proyecto de contratación pública. Revisarán aspectos relativos a su diseño, especificaciones y costes, y analizarán si están en consonancia con las necesidades declaradas, las pruebas y prácticas científicas y las condiciones del mercado. Son fundamentales para evaluar

que el proyecto se guía por el interés público y los criterios técnicos, más que por preferencias políticas o personales.

- Política y defensa de intereses. Se trata de personal centrado en la detección de deficiencias en las políticas, normativas y prácticas seguidas por las autoridades y las empresas en el procedimiento de contratación pública que se está supervisando, en estrecha colaboración con los expertos técnicos. Evaluarán cómo se ajusta el procedimiento a los principios y objetivos establecidos por la ley y preverán vías de reforma.
- Comunicaciones. Se refiere al personal centrado en el desarrollo de materiales adecuados para difundir las conclusiones y los resultados del proceso de supervisión a diferentes públicos, principalmente al público, a través de diversos canales. También se centrarán en la gestión de las relaciones con los medios de comunicación y los periodistas, tras el procedimiento de contratación pública, el mercado o la autoridad.
- Liderazgo de alto nivel. Se refiere al personal directivo con experiencia pertinente para gestionar las relaciones de la organización de supervisión con las partes interesadas en el PI y, en particular, con las autoridades de contratación. Además, son responsables de coordinar el trabajo del equipo, hacer un seguimiento de sus conclusiones, rendimiento e impacto, y garantizar que la estrategia de seguimiento cumpla los objetivos previstos.
- Gestión. Se refiere al personal responsable de las operaciones cotidianas del PI, en particular la agenda, las finanzas y los recursos humanos. Se encargan de garantizar que las tareas se lleven a cabo en consonancia con las necesidades del PI y de acuerdo con los planes previstos, o que los planes se ajusten para satisfacer las necesidades.

A menudo, una organización de la sociedad civil no dispondrá de los conocimientos especializados y las competencias necesarios a nivel interno. Siempre que se detecten carencias de capacidad, la

organización de supervisión puede reforzar el equipo colaborando con consultores externos, como asesores jurídicos o expertos temáticos específicos, en determinados momentos o fases del procedimiento de contratación. Debido a la incertidumbre sobre la cantidad de trabajo que se les exigirá, estos consultores deben contratarse mediante acuerdos marco que especifiquen una horquilla de horas o días mínimos y máximos, así como la tarifa acordada. Esto podría permitir reacciones rápidas cuando se produzcan cambios o acontecimientos imprevistos en los proyectos objeto de supervisión. Una segunda posibilidad es asociarse con otra organización de la sociedad civil que tenga competencias o conocimientos adicionales.

Por lo que se refiere a las capacidades de gestión de proyectos, debe ser prioritario mantener un seguimiento y un registro preciso del desarrollo del proyecto de contratación pública y del presupuesto y las actividades de supervisión. Además de documentar cualquier interacción o reunión con las autoridades y los licitadores, debe hacerse especial hincapié en el análisis, las conclusiones y las recomendaciones. Durante el proyecto piloto, las organizaciones asociadas mantuvieron registros, crónicas y bases de datos para documentar los problemas, las irregularidades y las recomendaciones compartidas con las autoridades. Estos registros deben ser actualizados a lo largo de todo el ciclo de vida del pacto de integridad y deben actualizarse al menos al final de cada fase de contratación, ya que servirán de base a los informes de supervisión que estarán a disposición del público.

En cuanto a la presupuestación, es probable que la mayoría de los costes de un PI (alrededor del 90 % en el caso del proyecto piloto «Pactos de Integridad de la UE») sean recursos humanos. No obstante, deben considerarse otros elementos tales como:

- viajes, en particular cuando el proyecto objeto de supervisión esté vinculado a un espacio físico y sean necesarias visitas al lugar de ejecución;
- logística, vinculada a actividades como la organización de actos y la formación;
- comunicaciones, incluidas, entre otras, la preparación, publicación y promoción de informes, la realización de campañas o la gestión de plataformas de redes sociales.

La evolución inesperada o los retrasos que escapan al control del supervisor pueden dar lugar a fluctuaciones considerables en la actividad y los costes a lo largo del período de contratación. El supervisor debe considerar cuidadosamente cómo gestionar estas fluctuaciones y planificar actividades de apoyo a la supervisión que puedan llevarse a cabo independientemente del calendario del proyecto.

En el proyecto «Pactos de integridad de la UE», se estima que los costes de aplicación de un pacto de integridad oscilaban entre 70 000 y 250 000 euros, excluidas las actividades programáticas para comunicar y apoyar el efecto global del proyecto piloto. El valor medio de los 18 proyectos

supervisados en el marco del proyecto «Pactos de Integridad de la UE» fue de 12,3 millones de euros, con valores que oscilaron entre 130 000 y 250 millones de euros. Estos costes cubren el seguimiento de todas las fases de contratación, desde la fase previa a la licitación hasta la ejecución de los servicios. Las estimaciones están en consonancia con lo observado con los pactos de integridad en otros contextos y en la bibliografía existente.

GUÍA 3: GARANTIZAR UNA SUPERVISIÓN EFICAZ

Una vez que se hayan sentado las bases de un PI y se hayan establecido todas las condiciones, la organización independiente de la sociedad civil que participe en dicho PI desempeñará un papel catalizador a través de su labor de supervisión. Si funciona con exactitud y precisión, sus observaciones, conclusiones y recomendaciones fomentarán la colaboración entre las partes interesadas para cumplir los compromisos del PI. También podría mejorar los resultados del proyecto de contratación pública que se está supervisando e impulsar la transparencia y la confianza de los ciudadanos. Para ayudar a los grupos de la sociedad civil a cumplir su papel, la siguiente sección ofrece orientaciones sobre hitos clave y puntos de toma de decisiones para defender los principios de buena gobernanza y mantener el proceso libre de influencias indebidas a lo largo de todo el ciclo de contratación pública.

El ciclo de la contratación pública

Planificación:	la AC se encarga de recopilar la información pertinente para diseñar el procedimiento de contratación pública y satisfacer las necesidades detectadas.
Prelicitación:	la AC elabora las especificaciones, los criterios y la documentación pertinente que guiarán la adjudicación del contrato y su ejecución.
Licitación:	la AC recibe propuestas de entidades interesadas en la adjudicación del contrato y en suministrar los bienes o servicios necesarios.
Adjudicación:	la AC revisa las propuestas recibidas, selecciona la entidad que suministrará los bienes y servicios requeridos y formaliza el acuerdo.
Ejecución:	el contrato se ejecuta y la entidad a la que se adjudica el contrato suministra los bienes o servicios requeridos.

3.1. PLANIFICACIÓN

Introducción

En la fase de planificación de la contratación pública, la autoridad contratante (AC) evalúa sus necesidades, define el objeto del contrato (los bienes, las obras o los servicios que se van a contratar), analiza el mercado para comprender si puede ofrecer lo que se necesita, realiza o encarga estudios de viabilidad económica, social o medioambiental, y consulta a los beneficiarios previstos o a las comunidades afectadas. En esta fase, la tarea general del supervisor es verificar que el proceso es completo, transparente, abierto al debate público y libre de influencias indebidas.

En primer lugar, los supervisores deben obtener acceso a la documentación de referencia sobre el proyecto y analizarla, en particular las evaluaciones de necesidades y los estudios de viabilidad, los informes de análisis de mercado y los procesos de consulta con los beneficiarios y las comunidades afectadas. Al examinar estos documentos, los supervisores deben verificar que todas las decisiones adoptadas están debidamente justificadas y que no hay lagunas de información crítica que puedan aumentar el riesgo de una oferta o contrato defectuoso. Cuando se detecten tales

lagunas, los supervisores deberán debatir con la AC las medidas correctoras o las actividades complementarias.

Los supervisores deben ser conscientes de que esta fase a menudo no está bien definida (por ejemplo, los debates sobre grandes proyectos de infraestructura pueden durar meses o años) y varias etapas podrían solaparse con actividades previas a la licitación. La participación y la cooperación de los supervisores con los poderes adjudicadores también podrían depender de si el acuerdo de PI ya está en vigor o no. Teniendo en cuenta los importantes riesgos de errores e influencia indebida en esta fase¹⁵, los supervisores deben adoptar un enfoque flexible en sus actividades y no esperar a que se firme el acuerdo de PI para empezar a trabajar.

Los supervisores deben considerar medidas para hacer frente a la presión política. Las recomendaciones sobre medidas correctoras o actividades complementarias pueden causar retrasos o generar tensiones con la AC, y los supervisores deben estar preparados para exponer argumentos técnicos sólidos que las respalden. Los supervisores también deben tomar medidas para mitigar los conflictos de intereses y evitar influencias indebidas mediante el examen de las declaraciones de intereses y patrimonio de los funcionarios públicos y responsables de la toma de decisiones que participan en el proyecto de contratación.

En esta fase del proceso, los supervisores deben prepararse para el anuncio público del PI. Se espera

que este importante paso atraiga el interés público y puede implicar algunos retos de comunicación. Los supervisores tendrán que identificar al público objetivo entre los medios de comunicación, la sociedad civil y otros grupos interesados y anticiparse a su necesidad de información de referencia sobre el PI. Para facilitar esta tarea, los supervisores deberán crear una página web específica sobre el PI con información detallada sobre el proyecto, noticias y actualizaciones, acceso a los documentos pertinentes y canales o mecanismos para que los ciudadanos puedan denunciar irregularidades.

Acceso a la documentación de referencia

Como primer paso en sus actividades, los supervisores deben tratar de acceder a toda la documentación de referencia importante sobre el proyecto de contratación para comprender su justificación y garantizar que se ajusta al interés público. Esta documentación debe incluir, como mínimo, información sobre las metas y objetivos del proyecto y su adecuación a las políticas y estrategias gubernamentales, la evaluación de las necesidades y la definición del objeto del contrato (los bienes, obras o servicios específicos que se contratarán), estudios de viabilidad, análisis de mercado y consultas con los beneficiarios previstos o las comunidades afectadas¹⁶.

Los supervisores deben preparar una lista de comprobación de los documentos e identificar aquellos que ya están disponibles en el dominio público y aquellos que deben solicitarse a la AC. Para facilitar este proceso, podrían enviar un cuestionario a la AC, pidiéndoles que proporcionen una visión general de todas las medidas adoptadas para planificar la contratación hasta la fecha, junto con la documentación correspondiente y las instrucciones sobre cómo acceder a ella. Esto permitirá a los supervisores verificar la exhaustividad del proceso, determinar posibles actividades complementarias y evaluar el nivel de divulgación de información en torno a él.

En algunas situaciones, muy probablemente cuando el acuerdo de PI aún no esté en vigor, la AC podría negarse a compartir determinada información con los supervisores porque considere que esto infringe las normas de confidencialidad. En tales casos, los supervisores deben comprobar exhaustivamente la legislación pertinente para aclarar si la AC tiene derecho a denegar la información por tales motivos y verificar si es posible obtener documentos en

forma expurgada¹⁷. En el primer caso, para asegurarse de que la información no se divulgará, podrían tratar de firmar un acuerdo *ad hoc* de confidencialidad o sugerir el uso de tecnologías de intercambio y almacenamiento de información cifrada.

Perfil del proyecto, evaluaciones de las necesidades y estudios de viabilidad

La documentación relacionada con el perfil del proyecto suele incluir información sobre las metas y objetivos del proyecto, las evaluaciones de las necesidades, el objeto del contrato, las actividades previstas y el presupuesto estimado¹⁸. Los supervisores deben verificar que esta información está en consonancia con las políticas gubernamentales y los planes de inversión, así como con el presupuesto global asignado a los poderes adjudicadores. Las discrepancias persistentes podrían ser un indicio de corrupción o conflictos de intereses. De detectarse, el supervisor debe pedir a la AC que aporte aclaraciones adicionales y, en caso necesario, justificaciones. Puede incluso alertar a las autoridades de supervisión de sus sospechas.

Los supervisores, idealmente con el apoyo de expertos técnicos, deben verificar que el objeto del contrato responde adecuadamente a las necesidades identificadas. El supervisor debe comprender que la necesidad no es los bienes, obras o servicios que se contratan (por ejemplo, un tranvía), sino la función que falta para alcanzar un objetivo específico (por ejemplo, mejorar la movilidad en un distrito)¹⁹. Como tales, los supervisores deben comprobar si la AC ha evaluado debidamente otras opciones para abordar la necesidad y solicitar una justificación clara cuando no se haya hecho.

En el caso de las obras de infraestructura o las inversiones públicas de alto valor, los supervisores deben revisar la calidad de los posibles estudios de viabilidad económica, social y medioambiental. Deben examinar los efectos previstos, los costes, los beneficios y los riesgos del proyecto²⁰. Dado que estos estudios suelen ser encargados por expertos externos independientes o empresas consultoras especializadas, los supervisores tendrán que comprobar que estos agentes no tienen ningún vínculo con las AC, que fueron seleccionados idealmente a través de un proceso abierto, justo y

transparente, y que los resultados finales están a disposición del público para su control.

Análisis de mercado

Entre los documentos de planificación, el análisis de mercado es una información esencial para su revisión. La AC lo lleva a cabo para adquirir conocimientos sobre las soluciones disponibles para satisfacer las necesidades identificadas, conocer el mercado pertinente y definir mejor el objeto y el valor estimado del contrato²¹. Cuando el análisis de mercado no se realiza correctamente (o no se realiza en absoluto), podría dar lugar a una documentación de licitación deficiente o inadecuada. A su vez, esto aumenta el riesgo de que ningún operador económico esté interesado en presentar ofertas o sea capaz de cumplir el contrato.

Las AC analizan principalmente el mercado siguiendo uno o varios de estos métodos:

- revisión de procedimientos de contratación anteriores para productos, obras o servicios similares;
- estudio de mercado (documental) para identificar a los operadores económicos activos y comprender el tipo y el grado de competencia en el mercado de referencia y las políticas de precios;
- consulta del mercado para recopilar datos directamente de los posibles licitadores sobre una amplia gama de aspectos, como el coste, las especificaciones, la capacidad de producción, el tiempo, las alternativas y otras condiciones pertinentes²².

Los supervisores deben verificar la exhaustividad general del proceso de análisis del mercado y la calidad de la documentación elaborada²³. Los análisis de mercado realizados siguiendo solo uno de los métodos anteriores podrían indicar una planificación insuficiente. Si este es el caso, los supervisores deben tratar de comprender si la AC tiene una justificación válida para ello (por ejemplo, capacidad interna limitada o contratación recurrente). Si el presupuesto de la AC lo permite y los costes no son desproporcionados, el supervisor debe sugerir acciones complementarias, como investigaciones adicionales o el apoyo de expertos externos, como analistas empresariales independientes o empresas de consultoría.

Los supervisores deben verificar que las consultas del mercado se ajustan a los principios fundamentales de transparencia, igualdad de trato y no discriminación. Deben comprobar que la AC no ha excluido a los posibles operadores económicos identificados en el estudio de mercado, y que cualquier información compartida con una empresa como resultado de la consulta se pone a disposición de otras empresas participantes. Si la AC no adopta estas medidas, los supervisores pueden sugerir medidas correctoras o incluso notificar dicho comportamiento a la autoridad de competencia si infringe la normativa pertinente.

Participación de los beneficiarios y las comunidades afectadas

En la planificación de la contratación pública, es fundamental tener debidamente en cuenta las opiniones y preocupaciones de los beneficiarios previstos y de las comunidades afectadas para evitar problemas en fases posteriores. No es infrecuente que los proyectos de infraestructura o los que prestan servicios directamente a los ciudadanos se vean ralentizados o interrumpidos debido a las protestas de las comunidades. Las protestas pueden deberse al impacto negativo del proyecto sobre el medio ambiente o la calidad de vida en determinados lugares. Para abordar esta cuestión, los supervisores deben animar a la AC a ponerse en contacto con los ciudadanos lo antes posible en el proceso, en consonancia con su mandato.

Si los PI comienzan cuando está en curso la fase de planificación, los supervisores tienen la oportunidad de mejorar el proceso evaluando la adecuación de las posibles iniciativas previstas por la AC, como las consultas públicas, las reuniones multilaterales y las audiencias. Pueden asesorar para mejorar la planificación o incluso participar activamente en la organización. Incluso en el caso de PI que comiencen cuando concluya la fase de planificación, los supervisores deben evaluar la calidad de las actividades de participación de la comunidad y, si estas se consideran insuficientes, advertir de los posibles riesgos o recomendar otros adicionales.

Para fomentar la participación ciudadana en el proceso de planificación, los supervisores pueden animar a la AC a crear (o mejorar, si ya existe) una página web específica del proyecto con noticias, actualizaciones y anuncios de futuras oportunidades de consulta pública. Este canal

también podría funcionar como punto de acceso único para la documentación relacionada con los proyectos, herramientas para solicitar rápidamente información adicional a través de las disposiciones del Reglamento sobre el derecho a la información, y espacios para que los ciudadanos presenten sus observaciones y sugerencias, expresen sus preocupaciones y notifiquen irregularidades.

Prevención de influencias indebidas y conflictos de intereses (parte 1)

En algunos casos, los funcionarios que participan en un proyecto de contratación, o los que tienen poder para influir en él, tienen intereses financieros, económicos o personales de otro tipo que pueden comprometer su imparcialidad o independencia. Los supervisores deben tomar medidas para detectar y abordar tales situaciones y evitar la influencia indebida en el proceso.

A tal fin, los supervisores deben tratar de obtener el pleno acceso a las declaraciones de intereses y patrimonio de todos los funcionarios públicos vinculados al proyecto de contratación y tomar nota de toda la información pertinente que pueda llevar a la detección de conflictos de intereses. Pueden, por ejemplo, examinar la propiedad de acciones de sociedades mercantiles por parte de funcionarios públicos y, en algunos casos, de los miembros de su familia. Si se detectan conflictos de intereses, los supervisores deben debatir las medidas para evitar influencias indebidas con el responsable de la AC y, en caso necesario, con las autoridades de supervisión.

Para un nivel adicional de seguridad, los supervisores podrían animar a las AC a exigir a cualquier persona que participe en la selección, evaluación o adjudicación del contrato que firme una declaración de ausencia de conflicto de intereses. Esto debe incluir una definición completa de conflicto de intereses en consonancia con las disposiciones de la Directiva sobre contratación pública de la UE y el Reglamento Financiero de la UE, una declaración que confirme que el funcionario no tiene ningún conflicto de intereses y una declaración de que informará de un conflicto de intereses tan pronto como se produzca²⁴. Aunque los conflictos de intereses pueden permanecer ocultos, una declaración firmada facilitará la adopción de medidas disciplinarias si surgen o se detectan posteriormente.

Declaraciones de intereses y patrimonio de funcionarios públicos en la UE

Los sistemas de declaración de intereses y patrimonio, que obligan a los funcionarios públicos nacionales a presentar periódicamente información sobre sus intereses privados, ingresos, activos y pasivos, pueden desempeñar un papel central en el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en el sector público. También actúan como eslabón fundamental de la cadena anticorrupción en sentido amplio. En el contexto de un PI, son una herramienta esencial para que los supervisores detecten y aborden cualquier conflicto de intereses de los funcionarios públicos que intervienen en la contratación pública y eviten toda influencia indebida. Existen tres tipos principales de sistemas de declaración:

sistemas centrados en la detección de conflictos de intereses, que normalmente requieren la divulgación, entre otras cosas, de los cargos desempeñados fuera de su cargo (por ejemplo, en empresas mercantiles, organizaciones de la sociedad civil y organismos profesionales), y fuentes de ingresos;

sistemas centrados en la detección del enriquecimiento ilícito, cuyo objetivo es supervisar la riqueza de los funcionarios públicos a lo largo del tiempo y que normalmente requieren la divulgación de información sobre los activos muebles e inmuebles, los ingresos, las existencias, los valores y los pasivos;

sistemas híbridos que combinan elementos de los dos tipos anteriores²⁵.

Las políticas gubernamentales, las capacidades administrativas y los sistemas de declaración de intereses y activos varían considerablemente entre los países de la UE en función del contexto nacional y de los riesgos de corrupción. Por lo tanto, los supervisores deben familiarizarse con la normativa nacional pertinente y saber qué funcionarios públicos deben hacer las declaraciones, el tipo y el alcance de la información que debe recopilarse, el acceso público a esa información, el organismo encargado de gestionar el sistema, etc.²⁶. Si no existen tales reglamentos, el supervisor podría considerar la posibilidad de solicitar declaraciones *ad hoc* como medida de último recurso.

Comunicación y participación pública: anuncio del pacto de integridad

Una vez que todo esté listo para la firma del PI, los supervisores deben tomar medidas para anticipar las necesidades de comunicación de las partes interesadas y establecer canales adecuados (como páginas web, redes sociales y boletines informativos) para abordarlas, teniendo en cuenta las herramientas y los recursos disponibles. En esta fase, una de las principales decisiones relacionadas con la comunicación se refiere al anuncio público del PI. Se trata de un paso importante que probablemente suscitará un gran interés público y desafíos en materia de comunicación, especialmente cuando el PI se aplique a proyectos políticamente polémicos.

Los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas deben ser informados sobre el PI mucho antes de su anuncio oficial. Esto reducirá los riesgos de malentendidos por parte de los medios de comunicación al informar sobre el tema y ayudará a encontrar posibles aliados. A fin de identificar a los periodistas que escriban sobre temas relacionados con el proyecto de contratación y las organizaciones o asociaciones de la sociedad civil con experiencia en el ámbito pertinente, los supervisores podrían examinar revistas especializadas, revistas orientadas a las empresas y medios de comunicación generales. Además, los supervisores podrían buscar medios de periodismo de investigación que pudieran prestar apoyo para revelar una posible corrupción en la contratación supervisada.

Los supervisores deben recopilar una base de datos con información de contacto para hacer un seguimiento de todos los agentes pertinentes. Posteriormente, los supervisores deben tratar de establecer una línea de comunicación con las partes interesadas identificadas, por ejemplo, mediante mensajes específicos, comunicados de prensa, boletines informativos y reuniones. Los mensajes y el material de comunicación deben adaptarse a las distintas partes interesadas y proporcionar tantas aclaraciones como sea posible sobre el PI, su finalidad y las posibilidades de participar en el proceso.

A fin de mitigar los riesgos relacionados con la dependencia de los intermediarios en la comunicación sobre el PI, en el momento de su anuncio, los supervisores deben haber creado una página web o un micrositio específicos con

información pertinente sobre el proyecto. La página deberá incluir, como mínimo, una descripción del PI y una explicación de sus fines, información sobre los objetivos y actividades del proyecto, espacios para actualizaciones periódicas y documentos pertinentes. Idealmente, se incluirían características de fácil uso, como calendarios interactivos, secciones de preguntas frecuentes y canales de comunicación/notificación (véase el recuadro siguiente).

Otra opción para garantizar una mayor divulgación y sensibilización entre las partes interesadas sobre la firma del PI es organizar un acto público con cobertura en los medios de comunicación o una conferencia de prensa. De este modo, los supervisores pueden llegar a múltiples agentes al mismo tiempo y aumentar las posibilidades de que el PI encuentre un lugar en el debate público. La organización de un acto de este tipo podría plantear dificultades de comunicación, como preguntas o afirmaciones mal fundadas, pero estas no deberían constituir un problema si el supervisor ha preparado previamente materiales claros y completos sobre el PI.

Sitios web o páginas web específicos de los socios de los Pactos de Integridad de la UE

En el proyecto «Pactos de Integridad de la UE», los quince socios de once países establecieron canales en línea para comunicar sobre el PI y sus actividades de supervisión. Nueve socios crearon un sitio web específico, dos crearon un micrositio en su sitio web y cuatro socios activaron una sección específica en su sitio web. La estructura y el estilo de los sitios variaban, pero tenían algunas características comunes, entre ellas:

- una sección sobre la explicación de lo que es un PI, incluidos los acuerdos de PI firmados;
- una descripción del proyecto de contratación pública y de los procedimientos de contratación conexos;
- canales para que los ciudadanos participen en el proceso;
- un espacio para noticias y actualizaciones relativas al PI y al proyecto supervisado, incluidos los informes de supervisión.

Los sitios web de algunos socios tenían características adicionales útiles, como plazos

interactivos que mostraban los hitos del PI y canales de notificación para que los ciudadanos advirtieran de irregularidades o expresaran sus preocupaciones sobre el proyecto.

Véanse las notas finales para una lista completa de las direcciones web.²⁷

3.2. PRELICITACIÓN

Introducción

En la fase previa a la licitación, la AC prepara la documentación de la licitación y su lanzamiento. Define la estructura de contratación y la estructura de la licitación, selecciona el método de contratación, elabora un calendario para ejecutar todo el proceso, realiza estimaciones financieras sobre el valor del contrato, elabora especificaciones técnicas y criterios de evaluación, y prepara el proyecto de contrato que se firmará con el licitador ganador, entre otras tareas. Se trata de una fase crucial que configurará la forma en que se llevará a cabo el resto de la contratación.

En esta fase, el supervisor tiene tres tareas:

- Verificar que el contenido de los documentos de licitación es coherente, constituye un conjunto coherente (y realista) y está en consonancia con los resultados de la fase de planificación.
- Verificar que los métodos de la AC para tomar decisiones sobre la estructura de la licitación y el procedimiento de contratación, estimar el valor del contrato y redactar otros documentos se ajustan a la legislación nacional pertinente y a las directivas de la UE sobre contratación pública.
- Verificar que las especificaciones técnicas y demás documentos de licitación no están adaptados para favorecer a algunos licitadores y están en consonancia con las conclusiones del análisis de mercado.

Los supervisores y los expertos técnicos independientes pueden desempeñar un papel importante en el fomento de documentos de licitación de alta calidad. Sin embargo, para que esto ocurra es esencial disponer de un calendario adecuado de acceso y revisión del proyecto de documentación. Idealmente, los supervisores deberían tener acceso a los documentos mientras la AC los prepara y disponer de tiempo suficiente para examinarlos con expertos, formular recomendaciones y garantizar que estas se tengan debidamente en cuenta antes de que la AC tome una decisión final. El acuerdo de PI debe especificar el calendario para evitar desacuerdos.

Los supervisores deben establecer una buena relación con la AC y obtener su cooperación para participar en los debates sobre los pliegos de la contratación desde el principio. Para facilitarlos, los supervisores deben familiarizarse con los procedimientos de trabajo de la AC (por ejemplo, los funcionarios de la AC podrían necesitar la aprobación de sus superiores antes de modificar los documentos, lo que podría llevar tiempo) y asegurarse de que el calendario de las actividades de supervisión sea lo más próximo posible al calendario interno de la AC, a fin de evitar posibles conflictos.

En algunos casos, como las obras de infraestructura a gran escala, la documentación de la licitación puede ser muy extensa y difícil de verificar. Aunque la contratación de los expertos adecuados es una condición previa para que los supervisores realicen un buen trabajo, también es importante buscar el apoyo de los organismos públicos. Las autoridades de supervisión de la contratación pública y los reguladores de la competencia pueden ofrecer garantías adicionales sobre si la preparación de los documentos de licitación y su contenido se ajusta a las disposiciones reglamentarias pertinentes.

Paralelamente a estas fases iniciales de la contratación, que en muchos casos pueden solaparse con la fase de planificación, los supervisores deben empezar a preparar sus informes de supervisión. A través de ellos, comunican los avances en el proyecto de contratación pública, piden medidas correctoras sobre las irregularidades observadas y ofrecen sugerencias para superar los retos detectados. Las próximas secciones sobre los informes de supervisión ofrecen una visión general de sus principales elementos y recomendaciones en relación con el calendario de preparación y publicación.

Estrategia de contratación

El establecimiento de la estrategia de contratación implica, en general, definir la estructura de la licitación y seleccionar el método de contratación. Ambos aspectos críticos tienen un efecto sobre la competencia y la relación calidad-precio de la contratación pública. Los supervisores deben verificar que las decisiones sobre la estrategia se ajustan a las condiciones del mercado y que la metodología y el razonamiento lógico de la AC se ajustan a las directrices y normas establecidas en la normativa nacional y de la UE.

La AC debe definir la estructura de la licitación en consonancia con las características y el objeto de la contratación y decidir si tiene un solo contrato o lo divide en lotes de menor valor. Los supervisores deben verificar estas decisiones siguiendo el principio general de que cada contrato o lote debe constituir un todo funcional²⁸. Los supervisores deben evaluar críticamente el impacto de los lotes en la eficacia y eficiencia del proyecto de contratación y sus objetivos²⁹.

La selección del método de contratación debe tener por objeto maximizar el valor público y alcanzar los objetivos del proyecto, fomentando al mismo tiempo la competencia entre posibles licitadores. La Directiva sobre contratación pública de la UE describe cinco procedimientos principales (procedimiento abierto, procedimiento restringido, procedimiento de licitación con negociación, diálogo competitivo y adjudicación directa) y los criterios y situaciones específicas con arreglo a los cuales deben ser seleccionados³⁰.

La elección del método de contratación no es sencilla. En el proceso, la AC debe sopesar una amplia gama de factores, como la capacidad administrativa, los plazos internos, la competencia en el mercado pertinente, las posibles implicaciones de las tareas operativas en la carga administrativa, la competencia, el riesgo de reclamaciones y retrasos, además de otros aspectos. Los supervisores deben verificar que el procedimiento seleccionado tiene sentido con las características del mercado observadas y que la metodología empleada por la AC se ajusta a las directrices nacionales y de la UE³¹.

Calendario

Una vez que haya tomado una decisión sobre la estrategia de contratación, la AC debe establecer un

calendario para todo el proceso, incluidos los plazos para la presentación de ofertas, la adjudicación del contrato y la ejecución de las obras o la entrega de suministros y servicios. Los supervisores deben prestar especial atención a esta decisión. Unos plazos poco realistas o indebidamente manipulados podrían dar lugar a retrasos y errores en las fases posteriores de la contratación. Cuando esto forma parte de un proyecto de mayor envergadura financiado por la UE que incluye otros contratos, puede tener repercusiones negativas, lo que puede dar lugar a la pérdida de fondos de la UE.

Los supervisores deben comprobar que el plazo de presentación de ofertas se ajusta al mínimo establecido en la legislación nacional y en la Directiva sobre contratación pública de la UE. No se debe abusar de ninguna excepción para acortar indebidamente el proceso. Unos plazos de preparación de ofertas excesivamente cortos vulneran el principio de trato justo y pueden limitar el número y la calidad de las ofertas. También pueden asociarse a la corrupción, por ejemplo, cuando se manipula un calendario para reducir el plazo, pero solo se informa de antemano a un licitador a cambio de un soborno o de un beneficio indebido.

Los supervisores deben comprobar que el calendario establecido para la ejecución del contrato refleja las condiciones reales del mercado, tiene en cuenta los plazos de producción previstos para los bienes (incluidas la logística, la entrega y las evaluaciones de calidad) o los plazos de ejecución de las obras y los servicios, que también pueden variar de un operador económico a otro. A fin de seguir aumentando la eficacia y la rendición de cuentas, los supervisores deben verificar que la AC ha detectado riesgos de retrasos y planes de mitigación, teniendo en cuenta, cuando sea posible, las lecciones aprendidas de procedimientos de contratación similares.

Para fomentar la rendición de cuentas y mejorar las posibilidades de una aplicación satisfactoria, los supervisores deben animar a la AC a diseñar un sistema de registro de las responsabilidades y decisiones clave a lo largo del camino, complementar el calendario con hitos detallados que ayuden al seguimiento de los avances y poner esta información a disposición del público. Esto ofrecerá incentivos para que la AC desarrolle un calendario realista y se atenga a él, y ayudará a los supervisores a ajustar su sistema de registro de seguimiento.

Valor del contrato: presupuesto y estimaciones financieras

El valor del contrato se refiere al presupuesto máximo disponible para los operadores económicos. Suele contabilizar las estimaciones de la remuneración total de los contratistas y de su personal, así como otros costes operativos, como el material, el transporte y la logística³². Con el apoyo de expertos técnicos, como analistas financieros, actuarios o profesionales de la contabilidad, los supervisores deben verificar si las estimaciones se basan realmente en información actualizada sobre el mercado y en la experiencia de contratos similares, incluidos, en su caso, los de otros países de la UE.

Los supervisores deben ser conscientes de las complejidades que pueden surgir a la hora de estimar el presupuesto, como la posible volatilidad de los precios o problemas relacionados con la falta de oferta de mano de obra. Para garantizar que la AC ha hecho todo lo posible en este proceso y no ha aprovechado las ambigüedades para manipular indebidamente el presupuesto, los supervisores deben solicitar documentación que describa claramente la fuente y los métodos utilizados para la estimación y verificar su exhaustividad. La ausencia o endeblez de dicha documentación aumenta las posibilidades de sobreprecio o fracaso y podría ser una señal de alarma de corrupción.

Los supervisores deben ser conscientes de los riesgos de que una AC lleve a cabo una división de contratos, que se refiere a la práctica de dividir contratos que normalmente deben constituir un todo en varios contratos de menor valor para evitar la aplicación de las normas de contratación y los requisitos de publicación. Como se indica en la Directiva sobre contratación pública de la UE, esta práctica está prohibida en toda la UE³³. Si los supervisores sospechan que esto está ocurriendo, deben pedir a la AC que aporte una justificación clara para dividir el contrato de una determinada manera. Si la justificación no es satisfactoria, los supervisores deberán informar a la autoridad de supervisión pertinente.

Especificaciones técnicas y criterios de evaluación

Las especificaciones técnicas y los criterios de evaluación proporcionan información detallada sobre el alcance y las características de los bienes,

obras o servicios requeridos a los operadores económicos y las características de las entidades que los suministrarán. Se trata probablemente de los elementos más críticos del paquete de documentos de contratación, dado que tienen implicaciones directas en el resultado de la contratación y, por tanto, en la decisión de asignar recursos públicos. Corren un alto riesgo de manipulación e influencia indebida por parte de agentes sin escrúpulos.

Cuando los supervisores revisan las especificaciones técnicas, su tarea principal es verificar que no están adaptadas para favorecer a determinadas empresas o entidades y no mencionan marcas específicas sin justificación. Deben contar con el apoyo de expertos técnicos y empresariales pertinentes en este proceso. Los supervisores deben garantizar que las especificaciones se ajustan a los resultados del estudio de mercado. Cuando sigue habiendo incertidumbre sobre los detalles técnicos, pueden recomendar que la AC lleve a cabo consultas adicionales con los operadores económicos.

Los supervisores deben comprobar que la AC ha presentado criterios de evaluación adecuados, observables, mensurables y objetivos. Este paso en el proceso de contratación pública es propenso a error o manipulación con fines de corrupción. La Comisión Europea esboza tres tipos de criterios que corresponden a etapas del proceso de selección y a diferentes objetivos³⁴.

- Los **motivos de exclusión** son las circunstancias en las que el operador económico debe ser excluido del procedimiento de contratación. Los supervisores deben comprobar que los motivos incluyen infracciones anteriores de la ley, corrupción, conflicto de intereses y ejercicio de influencias indebidas.
- Los **criterios de selección** determinan la idoneidad de los licitadores para ejecutar el contrato. Los supervisores deben verificar que los criterios no favorecen a las empresas seleccionadas y que la metodología es clara, transparente y accesible al público en los documentos.
- Los **criterios de adjudicación** determinan qué licitador ha desarrollado la propuesta más ventajosa y debe adjudicarse el contrato. Los supervisores deben verificar que los criterios establecen explícitamente el enfoque utilizado (como el precio más

bajo, el coste más bajo y la mejor relación calidad-precio) y que el sistema de puntuación se describe en el documento.

En algunos casos, por ejemplo, las contrataciones sin precedentes con materias técnicamente complejas, los supervisores deben ponerse en contacto con las autoridades de supervisión de la contratación o de competencia que puedan ayudar a verificar que el formato de la documentación se ajusta a la normativa pertinente y no infringe las normas de competencia. Antes de implicar a estos agentes, los supervisores deben llevar a cabo sus propios controles y tener una justificación clara para solicitar revisiones formales. Las solicitudes de intervención sin finalidad podrían hacer perder tiempo y dinero para la AC y los organismos de supervisión y dar lugar a una publicidad negativa para el supervisor.

Proyecto de contrato

El proyecto de contrato es un documento jurídico detallado que proporciona a los posibles contratistas información sobre las disposiciones que rigen la ejecución de la contratación. Según la Comisión Europea, los contratos bien redactados deben incluir, como mínimo, disposiciones sobre la reglamentación aplicable, las responsabilidades de las partes, el objeto, el precio, los retrasos, las faltas (incluida la corrupción), la responsabilidad, los mecanismos de resolución de litigios, las cláusulas de revisión, los derechos de propiedad intelectual, la duración del contrato y las obligaciones de confidencialidad³⁵.

Los supervisores deben verificar en primer lugar la exhaustividad del contrato. Para evitar la posible omisión de elementos esenciales, los supervisores pueden comprobar si ya existen plantillas de contrato normalizadas (normalmente emitidas por el departamento jurídico de la AC o por el organismo nacional de contratación pública) y recomendar que la AC las utilice. Cuando los supervisores revisen el contenido y la redacción del borrador, deberán prestar especial atención a los siguientes aspectos.

- El contrato debe contener una descripción precisa de los bienes, servicios u obras y especificar qué parte asume las responsabilidades y los riesgos.
- El contrato debe contener cláusulas claras, precisas e inequívocas para revisar sus

disposiciones, incluido el alcance y la naturaleza de las posibles modificaciones y las condiciones específicas en las que pueden aplicarse.

- El contrato debe abarcar numerosas variables y escenarios de ejecución y definir mecanismos para abordar aspectos o litigios imprevistos. A fin de garantizar la viabilidad de estos mecanismos, los supervisores podrían recomendar que la AC lleve a cabo un ejercicio de simulación.
- La duración del contrato —el período comprendido entre la firma del contrato y la aceptación del producto o resultados finales— debe ser realista y estar en consonancia con el calendario del proyecto.

Comunicación y participación pública: informes de supervisión (parte 1)

La redacción y publicación de informes de supervisión es vital para el éxito de un proyecto de PI. Representan uno de los principales resultados de los supervisores y son esenciales para comunicar al público los avances y la finalización de las actividades de supervisión. También proporcionan los medios a través de los cuales los supervisores pueden señalar posibles retos, irregularidades y malas prácticas en el procedimiento de contratación, añadir incentivos para adoptar medidas correctoras y abogar por cambios en las políticas y prácticas gubernamentales para abordar estos problemas.

Si bien la estructura específica de los informes de supervisión puede adaptarse a las necesidades y características del proyecto, todos ellos deben basarse en un análisis objetivo respaldado por pruebas sólidas que apoyen las alegaciones formuladas. Deben incluir al menos los siguientes elementos (véase el modelo de informe de supervisión que figura en el anexo del presente informe):

- resumen de la evolución del proyecto en la fase correspondiente;
- actividades clave de supervisión y observaciones asociadas, que se incluirán al principio de cada informe para que el lector pueda seguirlo y comprenderlo más fácilmente;

- un resumen de las recomendaciones y la información solicitada a la AC, junto con el dictamen de los supervisores sobre su cumplimiento;
- cualquier irregularidad sospechada u observada, en particular el comportamiento corrupto o colusorio por parte de la AC, los licitadores y demás agentes que intervienen en la contratación, con una descripción del contexto.

Los supervisores deben preparar los informes a medida que avancen en su labor de supervisión, recabando opiniones de las AC y de los licitadores sobre posibles irregularidades o dificultades. El hecho de que la AC y los licitadores sepan cómo se comunicarán los problemas en caso de que no se aborden ofrece incentivos para la adopción de medidas correctoras. La frecuencia de publicación depende de las características del proyecto y del alcance de las actividades de supervisión. No obstante, se recomienda en general a los supervisores que publiquen informes detallados tan pronto como finalice la fase correspondiente de la contratación. En la sección siguiente se ofrecen más detalles sobre la preparación y publicación de los informes.

3.3. LICITACIÓN

Introducción

En la fase de licitación, las AC publican y difunden la oferta. A continuación, los licitadores interesados disponen de un plazo determinado para preparar y presentar su propuesta y pedir aclaraciones a la AC. Los supervisores deben asegurarse de que los poderes adjudicadores hacen todo lo posible para publicitar la licitación y ofrecen un acceso pleno y sin restricciones al paquete de documentos. Los supervisores deben verificar que cualquier aclaración adicional se proporciona por igual a todos los licitadores y revisar la adecuación, el correcto funcionamiento y la fiabilidad de los canales de presentación.

Desde el punto de vista de la comunicación y la participación pública, la principal tarea de los supervisores es comprobar que el lanzamiento de la licitación es eficaz y que su difusión es adecuada para aumentar las posibilidades de participación

satisfactoria en la contratación pública. Esto implica apoyar a la AC en la planificación de las actividades compartiendo los contactos pertinentes, fomentando la organización de un lanzamiento público de la licitación, estableciendo planes de contingencia en caso de que la participación sea insuficiente, e impulsando reuniones de difusión específicas con los licitadores y las comunidades afectadas para abordar problemas específicos relacionados con el proyecto.

Publicación y difusión de las ofertas

La publicidad del contrato consiste en hacer público el procedimiento de contratación para que todos los operadores económicos interesados puedan participar y presentar propuestas. Los supervisores deben garantizar que la AC cumple los requisitos de publicación de la contratación establecidos en la legislación nacional y las directivas de la UE y que proporciona instrucciones claras para evitar que los licitadores cometan errores. El acceso a los pliegos de la licitación debe ser ilimitado y la oferta debe difundirse adecuadamente entre los participantes en el mercado.

Los supervisores deben verificar que todos los documentos esenciales son debidamente preparados y publicados por las AC, incluido el anuncio de licitación, que incluye el tipo de contrato, el procedimiento de licitación, las instrucciones y el plazo para la presentación de las ofertas, así como las especificaciones técnicas, los criterios de evaluación y un proyecto de contrato³⁶. Los supervisores deben garantizar que los anuncios de contratos cuyo valor estimado supere los umbrales de la Directiva sobre contratación pública de la UE se publiquen en el *Diario Oficial de la Unión Europea*³⁷ y que contengan todos los campos de datos pertinentes.

Además, los supervisores deben comprobar que la AC ofrece un acceso pleno sin restricciones a todos los documentos pertinentes. Como práctica habitual en la UE y en algunos países con arreglo a la legislación, todos los documentos están disponibles de forma gratuita en el sitio web de las AC o en una plataforma de contratación electrónica.³⁸ En consonancia con la política del mercado único de la UE, se espera que al menos el anuncio de licitación esté en inglés para fomentar la competencia transfronteriza³⁹. Si la documentación no puede publicarse electrónicamente, los supervisores deben verificar que la AC comunica la ubicación física, el procedimiento y los plazos de acceso.

Los supervisores deben comprobar que la AC se esfuerza realmente por dar a conocer la oferta en la medida de lo posible, especialmente cuando los resultados del análisis de mercado indiquen que existe un bajo número de operadores económicos en la materia. Los supervisores deben establecer las expectativas sobre la participación en las licitaciones. Si no se cumplen las expectativas, estos deben estar dispuestos a animar a la AC a emprender actividades publicitarias complementarias, como el lanzamiento público de la contratación y la publicación de la licitación en periódicos nacionales y revistas especializadas.

Aclaraciones y modificaciones de las ofertas

Una vez anunciada la oferta, los licitadores podrán pedir aclaraciones sobre el pliego de condiciones. Los supervisores deben tratar de acceder a todas las solicitudes de aclaración presentadas y verificar que la AC ofrece respuestas a todos los licitadores, no solo a los que presentaron la solicitud. Si no se hace esto, los supervisores deben pedir medidas correctoras o alertar a la autoridad de competencia. La Open Contracting Partnership recomienda que todas las preguntas y respuestas se hagan públicas, pero sin revelar los nombres de quienes las han formulado⁴⁰.

En algunos casos, los comentarios del licitador o las solicitudes de aclaraciones podrían llevar a la AC a modificar los pliegos de la licitación. Los supervisores deben verificar que todos los cambios están documentados y justificados, y se han publicado y difundido de forma proactiva. Si las modificaciones suponen una carga adicional para los licitadores a la hora de adaptar sus propuestas, el plazo de presentación debe ampliarse en consecuencia. Cuando las propuestas de ampliación del plazo proceden de los supervisores, deben estar respaldadas por argumentos técnicos sólidos para hacer frente a la posible resistencia de la AC.

Presentación de la oferta

Antes de que comience el plazo de presentación de ofertas, los supervisores deberán verificar que la AC ha establecido los canales, protocolos o sistemas para recibir propuestas y documentación y que funcionan adecuadamente. Los supervisores deben comprobar que la AC ha adoptado medidas para garantizar la seguridad y la confidencialidad de las

ofertas recibidas, como un almacenamiento físico seguro o funcionalidades técnicas que impidan la apertura de propuestas antes de una fecha establecida en caso de presentación electrónica.

Los supervisores deben verificar que la AC aplica buenas prácticas para garantizar que todas las ofertas cumplan las instrucciones facilitadas en el anuncio de licitación publicado, incluidos el embalaje, la estructura y el número de copias. Los riesgos de errores de presentación pueden mitigarse proporcionando instrucciones claras y detalladas. En los casos que sigan produciéndose, los supervisores deben verificar que la AC responde a las ofertas no conformes con un rechazo oportuno que incluya una explicación y que registra debidamente todas estas decisiones.

Comunicación y participación pública: divulgación pública para el anuncio de la licitación

Los supervisores deben estar bien preparados para la divulgación pública sobre la convocatoria de la licitación, ya que este importante paso tiene consecuencias directas para la participación en las licitaciones y el control público. Su trabajo implica apoyar a la AC, ya que prevé la publicación, estableciendo planes para actividades publicitarias adicionales si la participación de los licitadores no es satisfactoria, y alertando a los medios de comunicación, las comunidades afectadas y el público sobre el acto.

Los supervisores deben estar preparados para llegar rápidamente a posibles licitadores, periodistas y comunidades afectadas. En esta fase, deben haber creado una lista de contactos de las partes interesadas pertinentes para informar sobre la contratación objeto de supervisión, incluidas las asociaciones empresariales, los periódicos nacionales, las revistas especializadas y las organizaciones activas de la sociedad civil. La lista debe compartirse con la AC para fomentar una planificación exhaustiva de la publicidad de la contratación, incluidos planes de contingencia para una participación insatisfactoria.

Si procede, para impulsar la participación, los supervisores pueden animar a la AC a organizar un lanzamiento público de la licitación. Esto puede ayudar a la AC a comunicar mejor las instrucciones y los requisitos para la participación y a abordar las preguntas o preocupaciones de los medios de

comunicación y los ciudadanos. Brinda la oportunidad de proporcionar más detalles sobre el papel y el funcionamiento del PI. Para fomentar una difusión más amplia, los supervisores podrían examinar los próximos actos públicos pertinentes, como foros empresariales o conferencias de contratación pública, y recomendar que la AC presente el proyecto allí.

La AC podría organizar reuniones adicionales con posibles licitadores y las comunidades afectadas. En comparación con un acto público, estas ofrecen más oportunidades para unos debates más profundos y francos entre los agentes sobre los retos que afectan al proyecto o los detalles técnicos. Los supervisores pueden utilizar estas ocasiones para explicar cómo funciona el PI en la fase de licitación y proporcionar instrucciones para la notificación de irregularidades. Este compromiso podría ser fundamental en grandes proyectos de inversión que son objeto de un intenso debate público.

3.4. ADJUDICACIÓN

Introducción

En la fase de adjudicación, el organismo elegido para llevar a cabo la evaluación (a menudo denominado «comité de evaluación») examina y analiza las ofertas, selecciona al adjudicatario del contrato (o declara nula la oferta en circunstancias excepcionales) y anuncia la adjudicación del contrato. A continuación, si no hay reclamaciones o recursos, procede a formalizar el contrato con el adjudicatario y solicita pruebas adicionales del cumplimiento de los requisitos y los detalles de la negociación del contrato antes de la firma. Los supervisores deben asegurarse de que este proceso es objetivo y de que las modificaciones del contrato no alteran sus componentes esenciales.

Dado que se trata de la fase en la que el contrato se asigna a un operador económico específico, es uno de los más vulnerables a la corrupción, el favoritismo y los riesgos de influencia indebida. Los supervisores deben verificar que la composición del comité de evaluación se ajusta a la normativa. Para conseguirlo, deben llevar a cabo un trabajo de investigación razonable. Deben cotejar la información sobre los licitadores con los conjuntos de datos públicos y la información para asegurarse de que no tienen ningún vínculo con la AC o el

comité, y deben consultar las propuestas para detectar posibles signos de colusión y comportamiento contrario a la competencia.

Para que los supervisores puedan desempeñar eficazmente su función, necesitan un acceso oportuno y sin restricciones a las propuestas de la licitación. Deben participar plenamente en los trabajos del comité de evaluación en calidad de observadores independientes. Si bien las disposiciones específicas del acuerdo de PI pueden garantizar esta acción, en algunos casos podrían existir obstáculos jurídicos que la impidan. Se supone que los supervisores serán conscientes de ello cuando establezcan el PI y tendrán planes alternativos para supervisar el proceso por otros medios.

Prevención de influencias indebidas y conflictos de intereses (parte 2)

Una vez presentadas las propuestas de oferta, los supervisores podrán centrarse en detectar cualquier conflicto de intereses y evitar cualquier influencia indebida en la evaluación y adjudicación del contrato público por parte del comité de evaluación. Como primer paso, los supervisores deben verificar que la composición del comité es adecuada y está en consonancia con la normativa nacional pertinente. Dado que esta normativa a veces permite la participación de agentes externos, como expertos técnicos y asesores, los supervisores deben comprobar que sus antecedentes, funciones o competencias de voto no amenazan con socavar la imparcialidad de las decisiones que se toman.

En esta fase, los supervisores deben haber comprobado los intereses y las declaraciones patrimoniales de todos los funcionarios públicos y agentes implicados en la contratación, en particular los que forman parte del comité de evaluación si este se formó antes, y de cualquier otra persona con poder de decisión sobre el proyecto. Deben centrar su atención en la información sobre los licitadores participantes y comprobar las fuentes de información pertinentes para identificar cualquier vínculo no divulgado entre ellos y los funcionarios públicos.

Una primera fuente básica de información (si es utilizada por la AC en el procedimiento objeto de supervisión) es el documento europeo único de contratación, un formulario de autodeclaración presentado por los licitadores con información que demuestre que pueden participar en una

contratación pública, incluida la ausencia de conflictos de intereses⁴¹. Lo que es más importante, los supervisores deben comprobar exhaustivamente los conjuntos de datos públicos pertinentes, en particular:

- los registros de sociedades y de titularidad real, que pueden utilizarse para revisar la información sobre los propietarios y administradores de la empresa licitadora, la estructura de propiedad, la situación económica y las posibles señales de alerta (véase el recuadro siguiente);
- las bases de datos sobre las finanzas de los partidos políticos y las listas de miembros, que pueden utilizarse para examinar los vínculos políticos entre los funcionarios de las empresas licitadoras, los funcionarios públicos y otros agentes implicados en el premio;
- los registros de grupos de presión, que pueden utilizarse para examinar los posibles intentos de los licitadores o los grupos de presión contratados por ellos para influir en la toma de decisiones, por ejemplo, reuniéndose con políticos y funcionarios de los poderes adjudicadores.

A menudo, estos conjuntos de datos no están disponibles, no son rápidamente accesibles ni fáciles de explorar. Los supervisores deben comprobar la disponibilidad con suficiente antelación para evitar ralentizar su trabajo en la fase de adjudicación del contrato. Deben determinar los elementos de información para los que tendrían que presentar una solicitud oficial de derecho a la información. Los supervisores también podrían considerar la posibilidad de trabajar con periodistas de investigación, cuyos conocimientos especializados pueden facilitar el proceso de verificación y aumentar las posibilidades de detectar vínculos no divulgados.

Transparencia de la titularidad real en la UE y contratación pública

La información sobre la titularidad real se refiere a la identificación de las personas físicas que en última instancia poseen o controlan una entidad jurídica. Incluye, como mínimo, el nombre, la fecha de nacimiento, la nacionalidad, la residencia y las modalidades de ejercicio de la propiedad o el

control (incluidas las acciones y los derechos de voto). Esta información es esencial para prevenir la corrupción en la contratación pública. Puede utilizarse para verificar posibles participaciones o vínculos de propiedad de funcionarios públicos (o sus familiares) en empresas en mercados vinculados al procedimiento de contratación pública. Las empresas licitadoras o los titulares reales establecidos en paraísos fiscales también podrían considerarse sospechosos.

La Directiva 2018/843 (también conocida como 5.^a Directiva contra el blanqueo de capitales)⁴² obligaba a los Estados miembros a recopilar y poner esta información a disposición del público a través de registros específicos a más tardar en enero de 2020. Sin embargo, la Directiva deja a los responsables políticos nacionales la definición de los requisitos de accesibilidad a esta información y su formato. Un informe reciente de Transparencia Internacional muestra que esto ha dado lugar a graves problemas de accesibilidad y calidad de los datos en muchos Estados miembros, como muros de pago, requisitos estrictos de identificación y datos en un formato que no puede utilizarse fácilmente para el análisis (por ejemplo, los PDF escaneados)⁴³.

Los supervisores deben familiarizarse con la normativa pertinente en materia de titularidad real en su país y planificar contramedidas para superar las barreras de accesibilidad, por ejemplo, utilizando fondos del PI para adquirir la información o contratando a pasadores o analistas de datos para manejar formatos complicados y comprobar los vínculos entre personas y entidades.

Identificación y lucha contra los comportamientos contrarios a la competencia

Junto con los controles de los conflictos de intereses, los supervisores deben tomar medidas para detectar cualquier indicio de posible comportamiento contrario a la competencia en forma de licitación colusoria o de presentación de información sospechosa, como la subestimación excesiva de costes y precios. En una fase temprana del proceso, los supervisores deben examinar los casos anteriores de procedimientos de contratación similares o en mercados pertinentes, tomando nota de las empresas implicadas y de las técnicas utilizadas. Una vez que tengan acceso a las

propuestas de licitación, deben vetarlas de forma independiente y comprobar si hay señales de alerta.

La licitación colusoria se produce cuando los licitadores se muestran dispuestos a eliminar la competencia de forma que puedan subir los precios de los bienes y servicios adquiridos para aumentar sus beneficios. Se trata de una práctica ilegal que puede investigarse y sancionarse con arreglo a las leyes de competencia⁴⁴. La OCDE ha esbozado las características y las señales de alerta de las principales técnicas de licitación colusoria (ofertas complementarias, supresión de ofertas, rotación de ofertas y asignación de mercados)⁴⁵. Si los supervisores observan o sospechan que se están llevando a cabo estas prácticas, deben alertar inmediatamente al comité de evaluación y a la autoridad de competencia.

Solicitar una investigación formal a la autoridad de competencia sobre una presunta colusión es una forma eficaz de que los supervisores contribuyan a un procedimiento de contratación pública limpio. Sin embargo, dado que tales investigaciones podrían implicar suspender el procedimiento o generar conflictos con la AC, las sospechas de los supervisores deben ser razonables y estar respaldadas por pruebas suficientes para evitar perder tiempo y recursos. A fin de mitigar los riesgos de que esto ocurra, el equipo de supervisión debe buscar oportunidades para formarse sobre la detección de comportamientos colusorios antes o durante la puesta en marcha del PI y debatir posibles signos tan pronto como se detecten.

Otro tipo muy común de comportamiento contrario a la competencia es reducir el precio de la oferta para obtener una ventaja sobre los competidores, con la esperanza de volver a elevarlo en la fase de negociación del contrato⁴⁶. Este riesgo se mitiga si la AC ha incluido cláusulas claras sobre el alcance de las posibles modificaciones. Sin embargo, las ofertas anormalmente bajas siempre deben suscitar dudas. El organismo de supervisión debe comprobar que la AC hacen un seguimiento de ello y exigir a los licitadores que aclaren los motivos de las ofertas bajas.

Evaluación de las ofertas

Durante la evaluación de las ofertas, la principal tarea de los supervisores es verificar de forma proactiva que el comité de evaluación cumple lo especificado en el pliego de condiciones, de conformidad con las normas y métodos

establecidos en la normativa nacional y de la UE. Estas normas se aplican al proceso, a menudo en tres fases, de exclusión de licitadores inadecuados, selección de los cualificados y adjudicación del contrato al mejor postor con arreglo a la metodología de clasificación preestablecida.

Los supervisores deben comprobar en primer lugar si el comité de evaluación ha pasado por alto las condiciones de exclusión mediante la revisión proactiva de información o pruebas sobre comportamientos corruptos pasados o infracciones de la legislación, entre otros factores. A continuación, los supervisores, con la ayuda de especialistas en contratación pública, deben asegurarse de que la puntuación fue objetiva y coherente entre los diferentes evaluadores y de que se realizó únicamente sobre la base de la información contenida en las ofertas.

Cuando lo permitan los reglamentos pertinentes, el comité de evaluación podrá solicitar aclaraciones a los licitadores sobre su propuesta. El riesgo de que esto ocurra a menudo se deriva de instrucciones poco claras y puede mitigarse mediante el control de la documentación en la fase previa a la licitación. Cuando el mismo error se refiera a todas las ofertas, los supervisores deben verificar que la AC sigue el principio de trato justo, solicita igualmente correcciones a todos los licitadores y registra sus respuestas por escrito.

La evaluación de las ofertas podría implicar la comunicación en línea y fuera de línea entre los miembros del comité para analizar y debatir conjuntamente cada propuesta y adoptar decisiones conjuntas. Los supervisores deben participar en todo el proceso lo antes posible y tener pleno acceso a los procedimientos, por ejemplo, mediante el acceso de solo lectura a las plataformas de contratación electrónica utilizadas por los funcionarios. Si bien el acuerdo de PI debe abordar debidamente este aspecto, los supervisores deben estar preparados para utilizar medidas alternativas si las barreras jurídicas les impiden participar en el proceso de evaluación.

Anuncio de adjudicación, reclamaciones y recursos

Una vez que el comité de evaluación haya decidido sobre la adjudicación del contrato, las AC deberán notificar el resultado a todos los licitadores. Deberá proporcionar información detallada sobre la decisión de adjudicación, incluida la puntuación y la

clasificación final de acuerdo con los criterios de evaluación. Los supervisores deben verificar que la AC proporciona información adecuada a los licitadores y al público en general divulgando documentación sobre los resultados de la evaluación y proporcionando a los licitadores perdedores justificaciones suficientemente exhaustivas para que comprendan los resultados.

Una vez que la AC haya comunicado los resultados, debe transcurrir un período de espera, que suele durar diez días laborables, antes de que se concluya el contrato con el ganador⁴⁷. Esto permite a los licitadores perdedores que pudieran no estar satisfechos con los resultados presentar reclamaciones para impugnar la decisión, solicitar la suspensión de la licitación o llevar a la AC ante los tribunales para recurrir el resultado. En tales casos, los supervisores deben verificar que la AC tramita dichas reclamaciones de manera objetiva e imparcial y proporciona información adicional cuando sea necesario. Los supervisores también podrían considerar la posibilidad de dar su opinión.

Preparación, firma y publicación del contrato

Una vez finalizado el período de espera, o mientras esté en curso, la AC prepara el contrato con el licitador ganador. En la mayoría de los casos, se pedirá al licitador que presente documentación y pruebas adicionales para comprobar que cumple los criterios de selección y adjudicación y que todas las alegaciones formuladas en la propuesta son auténticas. Los supervisores deben verificar que la AC no ignora, de forma voluntaria o involuntaria, pruebas importantes que puedan suscitar dudas sobre la calidad de la propuesta.

En esta fase, no es infrecuente que las AC negocien y ajusten determinados detalles del contrato con el licitador ganador, incluidos los resultados de la contratación, el calendario de ejecución y otros aspectos. Los supervisores deben seguir de cerca dichas negociaciones y asegurarse de que no dan lugar a cambios sustanciales en ningún componente esencial del contrato, como el precio, el objeto, el período de ejecución o las condiciones de pago, ya que ello podría requerir la anulación de todo el procedimiento. Deben comprobar que no se han producido cambios sustanciales en los derechos y responsabilidades de las partes.

De conformidad con la normativa de la UE, en el plazo de 30 días a partir de la firma del contrato por

ambas partes, la AC debe publicar un anuncio de adjudicación de contrato en el portal nacional de contratación —y en el diario electrónico de licitaciones (TED) en los casos de contrataciones reguladas por directivas de la UE—, de modo que todas las partes interesadas y el público en general sean informados de los resultados del procedimiento de contratación. Aunque este parece un paso relativamente sencillo, la Comisión Europea informa de varios casos en los que las AC no han publicado estos documentos, y los supervisores deben asegurarse de que esto no ocurra⁴⁸.

Comunicación y participación pública: informes de supervisión (parte 2)

La publicación y difusión de los informes de supervisión es un paso delicado en el trabajo del supervisor. Puede tener consecuencias significativas para la repercusión del PI en el mantenimiento de la buena gobernanza en el proyecto supervisado y en el fomento del cambio sistémico en el sistema de contratación pública del país. Como tales, los supervisores deben prepararse adecuadamente debatiendo las conclusiones controvertidas con la AC y los licitadores con antelación. Deben garantizar que la publicación del informe atraiga la atención suficiente y mitigue el riesgo de daños a la reputación debidos al contenido.

Cuando los informes de supervisión contienen información sobre irregularidades sospechadas u observadas y corrupción, el riesgo de que su publicación sea objeto de duras críticas o recursos jurídicos es mayor. Como se ha mencionado anteriormente, para mitigar el riesgo de que esto ocurra, los supervisores deben debatir estos puntos con las AC y los licitadores mucho antes de su publicación y tratar de llegar a un acuerdo sobre su redacción. Si la divergencia de opiniones es insalvable, esto debe reconocerse en el informe y dejarse al lector la interpretación de los hechos.

En ocasiones, puede ser necesario publicar informes de supervisión mientras se llevan a cabo investigaciones o pesquisas sobre actividades sospechosas. En tales casos, toda información confidencial a la que los supervisores puedan tener acceso debido al PI debe seguir clasificada hasta que finalice el proceso, de conformidad con la legislación pertinente del país. Para mitigar el riesgo de infracción de la ley, se aconseja a los supervisores que consulten a los asesores jurídicos

o a las autoridades policiales encargadas del proceso.

En cuanto al formato de publicación, los supervisores pueden preparar dos versiones del informe:

- una versión técnica, que puede incluir terminología especializada sobre el objeto del contrato, los procedimientos de contratación y la documentación operativa para los profesionales de la contratación y los expertos en el ámbito pertinente del contrato público;
- una versión abreviada y simplificada en lenguaje sencillo para los responsables de la toma de decisiones, los medios de comunicación, la sociedad civil y el público en general.

A fin de maximizar su repercusión, los supervisores deben publicar el informe lo antes posible (en un plazo de dos semanas) tras la finalización de la fase de contratación pertinente. Esto aumenta las posibilidades de un debate público más centrado e incluso podría dar lugar a medidas correctoras rápidas por parte de la AC o a la intervención de las autoridades de supervisión. Además de difundir el informe a través de todos los canales de comunicación disponibles, se recomienda a los supervisores que organicen un acto público para debatir las conclusiones, recomendaciones y observaciones del informe.

3.5. EJECUCIÓN

Introducción

En la fase de ejecución, la AC planifica los hitos clave para la ejecución de los contratos. Acuerda con el contratista las disposiciones prácticas que rigen el proceso, supervisa la entrega de los bienes, el trabajo o el servicio con arreglo a las disposiciones contractuales, y a menudo debate posibles modificaciones del contrato para abordar cuestiones que solo se ponen de manifiesto en la ejecución.

Los supervisores deben prepararse adecuadamente para verificar que la ejecución del contrato y sus hitos se ajustan a los resultados esperados. Esto

implica llevar a cabo una evaluación del riesgo de corrupción en el ámbito temático, revisar los informes de situación y realizar controles físicos para comprobar que se corresponden con la realidad, supervisar los pagos y otros flujos financieros relacionados con el proyecto, evaluar la admisibilidad de posibles modificaciones del contrato y asegurarse de que se ponen a disposición del público.

La colaboración fiable con la AC es esencial en esta fase. Los supervisores deben planificar y llevar a cabo sus actividades de verificación en concertación con las ya diseñadas por la AC (como las evaluaciones de calidad y las auditorías financieras) y comprobar que son adecuadas y las llevan a cabo agentes independientes. Al concluir el contrato, los supervisores tendrán que debatir los logros y las lecciones aprendidas del proyecto y la aplicación del PI en conversaciones con la AC y a través de actividades de sensibilización.

Hitos y planificación de la ejecución del contrato

Una vez firmado el contrato, los supervisores deben prepararse para examinar su ejecución. Esto implica comprobar la adecuación del plan de ejecución del contrato acordado por la AC y el contratista, desarrollar un método para seguir sus hitos y establecer un sistema de registro para hacer un seguimiento de elementos como los informes de situación, las revisiones intermedias, la emisión de facturas y pagos, las modificaciones de los contratos, los posibles problemas surgidos durante la ejecución del contrato y las medidas adoptadas por las partes para abordarlos.

Una condición previa para una preparación adecuada y la supervisión subsiguiente es la plena participación de los supervisores en los debates posteriores a la firma entre la AC y el contratista sobre las disposiciones prácticas (como el plazo para la presentación de los informes y el método de pago). El supervisor también debe participar en los flujos de comunicación durante la ejecución del contrato, lo que puede incluir intercambios de correo electrónico y reuniones en línea y presenciales. Este aspecto debe abordarse en el acuerdo de PI a través de disposiciones que especifiquen cómo participará el supervisor.

Una relación de confianza con la AC es esencial en esta fase de la contratación. Redunda en interés de ambas partes garantizar que la ejecución del

contrato no se vea comprometida por la corrupción o las actividades poco éticas y que se planteen y aborden las preocupaciones de las comunidades afectadas. A fin de fomentar una cooperación positiva, los supervisores deben planificar sus actividades de verificación en coordinación con las previstas por la AC. Deben examinar los controles ya existentes y tratar de no duplicarlos si son adecuados.

Informes de situación y verificación de la ejecución del contrato

A medida que avanza la ejecución del contrato, los supervisores deben verificar que la ejecución del trabajo se realiza de acuerdo con los planes establecidos por la AC y que se atienden adecuadamente las preocupaciones de los beneficiarios y de las comunidades afectadas. Los informes de situación son los documentos básicos que lo permiten. El acuerdo de PI debe contener disposiciones que concedan a los supervisores acceso a estos informes de manera oportuna, idealmente al mismo tiempo que la AC, para permitir la revisión y las recomendaciones rápidas sobre las medidas correctoras.

Los supervisores deben estar preparados para verificar físicamente la ejecución del contrato. En colaboración con especialistas y expertos en la lucha contra la corrupción, deben determinar los ámbitos de riesgo de corrupción o fraude en relación con el asunto y definir métodos para comprobar su aparición. Los supervisores deben considerar que esto no está destinado a sustituir los posibles mecanismos de verificación y evaluación de la calidad establecidos por la AC, sino que está concebido para complementar los mecanismos de la AC, centrándose en la prevención de la corrupción, incluida la verificación de la adecuación de los mecanismos, y que los agentes responsables de su funcionamiento estén cualificados y sean independientes.

Debido a su complejidad, los proyectos de infraestructura son especialmente susceptibles de corrupción e irregularidades. Por lo tanto, es especialmente importante llevar a cabo visitas *in situ* con expertos en la lucha contra la corrupción y, cuando sea posible, con representantes de las comunidades afectadas. Las visitas *in situ* deben acordarse con antelación y organizarse en coordinación con la AC, teniendo en cuenta las disposiciones preestablecidas para la verificación *in*

situ y la evaluación de la calidad. Los supervisores deben acordar con la AC la necesidad de realizar controles independientes aleatorios para evitar la ocultación de irregularidades por parte del contratista. Lo ideal sería que estas cuestiones se abordaran mediante cláusulas específicas en el acuerdo de PI.

Pagos

Durante la ejecución del contrato, la AC efectúa pagos al contratista sobre la base de pruebas específicas, como informes de situación y aprobación por expertos en evaluación de la calidad. Los supervisores deben comprobar la regularidad de estos flujos financieros, verificar su conformidad con las disposiciones contractuales, revisar la exhaustividad de la información presentada y notificar las actividades sospechosas. El acceso oportuno a la información financiera es una condición previa para tales actividades, y debe estar adecuadamente prevista en el acuerdo de PI.

Los supervisores deberán coordinar las actividades de revisión financiera con las previstas por la AC, verificar que son adecuadas y tratar de comprender si pueden complementarse y de qué manera. Por ejemplo, si la AC ya requiere auditorías periódicas para el proyecto y los supervisores han llegado a la conclusión de que las auditorías serán realizadas por un agente independiente cualificado, pueden decidir no llevar a cabo un examen exhaustivo de la información financiera global del proyecto, sino centrarse más bien en los flujos financieros con mayor riesgo de corrupción.

Los contratistas sin escrúpulos pueden emitir facturas por actividades inexistentes o prestaciones de baja calidad. El riesgo puede mitigarse mediante la comprobación física de los resultados o la realización de visitas al lugar de trabajo (véase la sección anterior).

Modificaciones del contrato

La necesidad de modificar los contratos durante la ejecución debe reducirse al mínimo con contratos bien diseñados y especificaciones técnicas claras. Sin embargo, aún pueden darse circunstancias específicas en las que sean necesarias. Los supervisores deben verificar que todas estas modificaciones están debidamente justificadas, de conformidad con la normativa pertinente, y que no alteran los fundamentos del contrato.

Los supervisores deberán ser informados con suficiente antelación de cualquier debate sobre las modificaciones del contrato entre la AC y el contratista. Deben tener un acceso garantizado, idealmente a través de disposiciones del acuerdo de PI, para que puedan revisar las modificaciones de forma independiente con el apoyo de expertos técnicos. Si tales modificaciones son admisibles, los supervisores deben asegurarse de que se notifiquen y publiquen en el portal nacional de contratación pública u otras plataformas de publicación de contratos.

sistemática de la contratación pública y la participación ciudadana para proteger los recursos públicos, especialmente cuando cuenta con el apoyo del Gobierno, es un resultado deseable para la sociedad.

Finalización

Una vez que la AC haya aceptado formalmente las entregas finales y haya pagado las facturas correspondientes, el contrato público podrá cerrarse. Cuando los supervisores revisen este último paso, deben animar a la AC a que extraiga conclusiones y defina las principales conclusiones, que deben registrarse. A fin de que este proceso sea más eficaz, los supervisores podrían alentar a la AC a organizar una reunión de clausura con todas las partes interesadas para evaluar el rendimiento, comunicar los resultados, reflexionar sobre los errores y elaborar recomendaciones para futuros contratos.

Comunicación y participación pública: más allá del pacto de integridad

Al concluir el pacto de integridad, los supervisores deben emprender actividades para fomentar la reforma política e institucional sobre la base de los informes, las recomendaciones y las conclusiones recogidas durante el proceso. Para facilitarlos, los supervisores deben elaborar todo el material informativo producido durante la ejecución del PI y proporcionar un resumen de todo el proyecto en un informe público que se difundirá entre las autoridades gubernamentales, el sector privado, las comunidades afectadas, los medios de comunicación y el público en general.

El informe público y cualquier iniciativa de comunicación sobre los resultados de los proyectos son fundamentales para fomentar reformas sistémicas en el sistema de contratación pública de un país. Los supervisores deben comprobar si el gobierno ha actuado eficazmente con respecto a estas conclusiones y seguir buscando oportunidades para futuros PI. La supervisión cívica

NOTAS FINALES

¹ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (artículo 18).

² No todos dan lugar a la adjudicación de contratos, por estar en suspenso, aplazados o anulados.

³ <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/> Sitio web de la Comisión Europea, Política, Contratación pública, Contexto. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en

⁴ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption* (RAND Europe, 2016). Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html

⁵ Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, «31.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2019)», (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, 2020). Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_es

⁶ Sánchez A., *The Role of Procurement*, en Allen R., Hemming R., y Potter B.H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).

⁷ Veintiún de los veintisiete Estados miembros de la UE son miembros de la OGP.

⁸ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021*, (Diário da República, 6 de abril de 2021). Disponible en: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>

⁹ Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021-2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). Disponible en: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf

¹⁰ Tal como se define en la Carta Internacional de Datos Abiertos, los datos abiertos son datos digitales que se ponen a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para su libre utilización, reutilización y redistribución por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.

¹¹ El titular real es la persona que en última instancia posee o controla una empresa. Encontrará más información sobre este tema en la siguiente dirección: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003. Los datos relativos a la titularidad real pueden incluir detalles para identificar a los propietarios individuales; un desglose de las participaciones; los derechos de voto vinculados a las diferentes clases de acciones, etc.

¹² Por sistema de contratación pública nos referimos al conjunto de normas, procesos, prácticas, tecnologías y autoridades que determinan el modo en que las entidades públicas planifican, adjudican y ejecutan los contratos.

¹³ Mediana calculada sobre la base de las estimaciones presupuestarias de cada proyecto de contratación objeto de seguimiento.

¹⁴ <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

¹⁵ Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, *Public Procurement Planning and Corruption*, (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015).

¹⁶ Véase la *Guía de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Comisión Europea, 2018) y *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Procurement Partnership, 2019), para obtener una visión más detallada de los documentos relativos a esta fase.

¹⁷ Para una mejor comprensión de la aplicación de las normas de confidencialidad a los documentos de contratación pública y de las ideas erróneas comunes relacionadas con ellas, véase *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019).

¹⁸ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations*, (Transparency International, 2018).

¹⁹ Comisión Europea, *Guía de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*, (Comisión Europea, 2018).

²⁰ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations*, (Transparency International, 2018).

²¹ Comisión Europea, *Guía de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*, (Comisión Europea, 2018).

²² *Ibid.*

²³ La OCDE ha desarrollado una metodología integral para el análisis de mercado que incluye un modelo normalizado para el informe del análisis del mercado. Se aconseja a los supervisores que se familiaricen con este recurso para comprender mejor el procedimiento y asegurarse de que se lleva a cabo de conformidad con las normas internacionales.

²⁴ Comisión Europea, *Guía de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Comisión Europea, 2018). En concreto, véase el artículo 24 de la Directiva sobre contratación pública de la UE (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) y el artículo 61 del Reglamento Financiero de la UE [[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)]. Para más información sobre la interpretación y aplicación de las normas, véase la Comunicación de la Comisión titulada «Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero» (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.C_.2021.121.01.0001.01.ENG).

²⁵ Stolen Asset Recovery Initiative, *Getting the full picture on public officials – a how-to guide for effective financial disclosure*, (Stolen Asset Recovery Initiative, 2016).

²⁶ La página web de los Mecanismos Europeos de Responsabilidad Pública (EuroPAM) del Centro Europeo de Investigación sobre la Lucha contra la Corrupción y la Construcción del Estado (ERCAS) ofrece una visión completa de los marcos normativos sobre las declaraciones de intereses y patrimonio de los funcionarios públicos en toda Europa – <http://europam.eu/>

²⁷ TI Bulgaria – <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Grecia – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Italia, Amapola, Action Aid (Italia) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Letonia) – https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/; Stefan Batory Foundation (Polonia) – <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portugal – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI Rumanía – www.pactedeintegritate.ro/ro; Sociedad Académica Rumana – www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/; Instituto de Política Pública (Rumanía) – www.ipp.ro/pactele-de-integritate/; TI Hungría – <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Lituania – www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/; TI Eslovenia – <https://pakt.transparency.si/>; TI Chequia – www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/

²⁸ Comisión Europea, *Guía de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*, (Comisión Europea, 2018).

²⁹ El estudio de caso de Action Aid Italia esbozado en la página 7 del presente informe ofrece un excelente ejemplo de cómo un supervisor puede aportar una contribución positiva a este aspecto.

³⁰ Por ejemplo, debe elegirse el diálogo competitivo cuando sea imposible elaborar previamente especificaciones técnicas, y la adjudicación directa en situaciones de emergencia. Véase la *Guía de contratación pública para*

profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Comisión Europea, 2018) para obtener una visión general detallada de los procedimientos de contratación pública y detalles sobre las tareas operativas que conllevan.

³¹ Véase la *Guía de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Comisión Europea, 2018) para obtener una visión detallada de los árboles de toma de decisiones asociados a cada procedimiento de contratación, incluidos todos los criterios que deben tenerse en cuenta y los pasos lógicos que deben darse.

³² Comisión Europea, *Guía de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos*, (Comisión Europea, 2018).

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Diario Oficial de la Unión Europea*. Disponible en:

www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20published

³⁸ Para más información sobre las disposiciones aplicables a cada Estado miembro, véase www.europam.eu.

³⁹ Comisión Europea, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market*, Comisión Europea, 2021.

⁴⁰ La razón principal de ello es evitar la identificación de competidores a los que se podría dirigirse para formar un cartel. Sin embargo, la cuestión es controvertida y deberá evaluarse caso por caso en función de las condiciones del mercado pertinentes, el número de operadores económicos y los riesgos de colusión observados. Para más detalles y orientación, consulte *Mythbusting confidentiality in public contracting*, (Open Contracting Partnership, 2018).

⁴¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espd_es

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>.

⁴³ Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, (Transparency International, 2021).

⁴⁴ OCDE, *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*, OCDE, 2014.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Fazekas M. y Toth B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* (OCDE 2019).

⁴⁷ Comisión Europea, *Guía de contratación pública para profesionales sobre cómo evitar los errores más comunes en los proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Comisión Europea, 2018).

⁴⁸ *Ibid.*

¡Únase al cambio con nosotros!

PARTICIPACIÓN

Síguenos, comparte sus opiniones y hable de la corrupción con personas de todo el mundo a través de las redes sociales.

facebook.com/TransparencyInternational/

twitter.com/anticorruption/

linkedin.com/company/transparency-international/

instagram.com/Transparency_International/

youtube.com/user/TransparencyIntl/

INFORMACIÓN

Si desea más información sobre nuestro trabajo en más de cien países o suscribirse para recibir noticias actualizadas de la lucha contra la corrupción, visite:

transparency.org

DONACIONES

Su donación nos ayudará a dar apoyo a miles de víctimas de la corrupción, desarrollar herramientas, investigar y exigir a los gobiernos y empresas que cumplan sus promesas. Queremos construir un mundo más justo. Con su ayuda, lo lograremos.

transparency.org/donate



Transparency International

International Secretariat

Alt-Moabit 96, 10559 Berlín, Alemania

Tel.: +49 30 3438 200

integritypacts@transparency.org

ti@transparency.org

transparency.org/integritypacts

Comisión Europea

Dirección General de Política Regional y Urbana

Comisión Europea, B-1049 Bruselas, Bélgica

regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu

[Más información sobre los pactos de integridad](#)

[Más información sobre la UE](#)