

PROPUESTAS ELECTORALES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN:

A) LICITACIONES Y CONTRATOS PÚBLICOS (45 medidas)

JUSTIFICACIÓN: El mercado de los contratos públicos es donde existen mayores tentaciones y ofrecen más oportunidades a la corrupción en los distintos ámbitos de las actividades del sector público. Así, Transparencia Internacional en documentos anteriores ha advertido que «la corrupción en la contratación pública es reconocida actualmente como el factor principal de desperdicio e ineficiencia en el manejo de los recursos en la región. Se estima que, en promedio, el 10% del gasto en contrataciones públicas se desperdicia en corrupción y soborno. Frente a esta problemática, el combate de la corrupción en la contratación pública se vuelve una condición básica para propiciar la adecuada satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como para promover la ética pública y la responsabilidad empresarial»¹.

Asimismo, el Parlamento Europeo ha llegado a afirmar que “*el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción y que estas conductas ilícitas distorsionan el mercado, provocan un aumento de los precios y de las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y siembran la desconfianza con respecto a la Unión Europea*”, e insta a los Estados miembros a que establezcan como máxima prioridad la lucha contra la corrupción en la contratación a través de una adecuada aplicación de las Directivas sobre contratos públicos, merced a los “*efectos devastadores de la corrupción en términos de inflación de costes, adquisición de equipos innecesarios, inadecuados o de calidad inferior*”².

La Unión Europea viene insistiendo en esta idea y es abiertamente combativa contra los supuestos de corrupción³. Por ello, en el *Informe Anticorrupción de la UE 2014*, se insiste en la necesidad de una actitud proactiva contra las prácticas corruptas.

En este contexto, *Transparencia Internacional España quiere ofrecer este conjunto de medidas a los Partidos políticos* con la idea de avanzar en un modelo de contratación pública más transparente (más eficiente, por tanto) y más comprometido con el respeto al principio de integridad. No se trata de realizar propuestas a modo de crítica sino de ofrecer soluciones de técnica normativa

Nota: Estas medidas han sido propuestas por una Comisión plural creada al efecto en TI-España, e integrada por veinticuatro miembros pertenecientes a diversas instituciones: Magistrados, Fuerzas de seguridad, Órganos de control, Servicios antifraude, Instituciones públicas, Colegios profesionales, y Universidades, entre otros (los miembros de esta Comisión y otra información sobre la misma se puede consultar en: www.transparencia.org.es)

¹ http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas.

² Apartado 27 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude, P7_TA (2010) 0155 (DOUE C 81E, de 15 de marzo de 2011).

³ La Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011 [P7_TA (2011) 0454], sobre la modernización de la contratación pública, señala en su apartado 44 que “la lucha contra la corrupción y el favoritismo es uno de los objetivos de las Directivas”. Al mismo tenor responde el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE), sobre el Libro Verde de la Comisión al que “uno de los objetivos de las directivas consiste en combatir el favoritismo, del fraude y la corrupción”, apartados 1.14 y 6.1 (DOUE C 318, de 29 de octubre de 2011) y el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre las Propuestas de Directivas, SEC (2011) 1585 final, de 20 de diciembre de 2011, pág. 30.

que permitan impulsar una nueva cultura de la gestión de la contratación pública (claramente vinculada al derecho a una buena administración).

Las **cuarenta y cinco medidas** que se presentan se clasifican en cuatro bloques orientados a clasificar las por su concreta finalidad. A pesar de que alguna de ellas ya se ha incluido en las propuestas normativas de transposición de las nuevas Directivas comunitarias de contratación pública (en fase de anteproyecto), resulta conveniente insistir en ellas dada la necesidad de garantizar su consolidación normativa al margen de cualquier ideología.

I. MEDIDAS ORIENTADAS A INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA TANTO DESDE LA PERSPECTIVA DE FAVORECER LA CONCURRENCIA COMO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

- 1) Obligación legal de que exista un único Portal de Información sobre licitaciones en curso al margen del importe (con la colaboración a nivel autonómico) que ofrezca toda la información sobre las licitaciones que se realizan en España.
- 2) Obligación de que figure código CPV en todas las licitaciones con el fin de favorecer el conocimiento por cualquier licitador.
- 3) Aplicar las mismas reglas procedimentales con indiferencia de que el poder adjudicador sea o no Administración pública para preservar una efectiva transparencia y evitar prácticas clientelares.
- 4) Eliminar el procedimiento negociado sin publicidad por la cuantía y limitación del importe que permite la utilización del contrato menor (análisis de las plataformas y herramientas tecnológicas actualmente utilizadas por las administraciones públicas para la realización de contratos menores en términos de publicidad).
- 5) Hacer obligatoria la publicación de la información relativa a la cesión de contratos y los datos completos de subcontrataciones, así como de cualquier modificación del contrato (esto último es exigencia comunitaria y ya está implantado en Aragón y Navarra).
- 6) Ampliar la información que difunden las administraciones públicas sobre contratación pública (estudios previos, formación del contrato, perfil de los licitadores y conflictos de intereses, ejecución del contrato), y añadir un seguimiento integral (objetivos, indicadores y evolución final).
- 7) Obligar a difundir la información sobre contratación pública de acuerdo con los estándares de datos para las contrataciones abiertas elaborados por la Alianza para las Contrataciones Abiertas con la colaboración de la Fundación World Wide Web y el Banco Mundial.
- 8) Publicar en el Portal de Transparencia de las licitaciones realizadas, pero con un sistema de búsqueda multifunción de acceso libre y gratuito.
- 9) Facilitar la reutilización de la información sobre contratación pública a través del uso de licencias que fomenten esta reutilización.
- 10) Crear portales de datos abiertos sobre contratación pública e incorporar en los portales existentes datos sobre los contratos públicos.
- 11) Apoyar a las entidades de la sociedad civil que reutilizan los datos relativos a la contratación pública para monitorizar la adjudicación y ejecución de los contratos públicos.
- 12) Reforzar los sistemas de inspección/auditorías de la contratación del sector público.
- 13) Hacer obligatoria la publicación de análisis comparativos sobre los costes efectivos de servicios similares.
- 14) Impulsar la creación de oficinas de transparencia en la contratación pública que garanticen la normativa sobre transparencia en la contratación pública, adopten criterios y directrices para su impulso y aplicación y lleven a cabo un seguimiento y evaluación sobre su aplicación real.

- 15) Dar publicidad de la actividad desarrollada por los diferentes órganos de control, acceso a los datos económicos comprobados, y establecimiento de herramientas tendentes a clarificar y explicar la información de las cuentas públicas.

II. MEDIDAS ORIENTADAS A FORTALECER LOS COMPORTAMIENTOS ÉTICOS Y LA PROFESIONALIZACIÓN.

- 1) Excluir la posibilidad de que en las mesas de contratación haya representación “política”. Debe ser un órgano de asesoramiento profesionalizado.
- 2) Profesionalizar la toma de decisiones. Exigencia de Informes independientes en decisiones estratégicas de gran impacto presupuestario (opción ya adoptada, para ciertas infraestructura, por el Ministerio de Fomento al crear el Consejo Asesor del Ministerio de Fomento, en julio de 2015) .
- 3) Implementar una política de profesionalización de los gestores de la contratación pública, pues la falta de personal cualificado puede dar lugar a una irresponsable delegación de gobernanza en el sector privado, y que sea el contratista quien defina el nivel de calidad de los objetos a contratar en lugar de la autoridad pública.
- 4) Reforzar la figura del *responsable del contrato*, en su papel de vigilante imparcial del interés público, pudiendo interactuar con la ciudadanía para garantizar la buena marcha de dicho contrato.
- 5) Adoptar directrices para la determinación de la confidencialidad de los proyectos en la contratación pública.
- 6) Incrementar la formación de los empleados públicos que participan en procesos de licitación pública y del personal de las empresas licitadoras en materia de ética, transparencia pública y prevención de la corrupción.
- 7) Impulsar la firma de pactos de integridad para fomentar el comportamiento ético en la contratación pública.
- 8) Aprobar un Código de Buenas Prácticas en materia de contratación Pública.
- 9) Promover la creación de bancos de datos de buenas prácticas en materia de transparencia en la contratación pública.
- 10) Exigir la elaboración de un Informe anual sobre política de compras públicas que analice el impacto presupuestario así como los efectos desde la perspectiva de eficiencia y las medidas de mejora adoptadas.

III. MEDIDAS ORIENTADAS A MEJORAR LOS MECANISMOS DE CONTROL, COMO ESTRATEGIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN.

- 1) Reforzar la fiscalización previa llevada a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado y órganos de control interno equivalentes de las entidades locales, así como las funciones del Tribunal de Cuentas y demás OCEX.
- 2) Consolidar el sistema de Tribunales administrativos de contratación pública, garantizando su *status* de independencia, extendiendo su ámbito de competencia al margen del importe del contrato así como a cuestiones de modificaciones contractuales o de utilización “indebida” de encargos a medios propios. Para ello, debe garantizarse la dotación suficiente de medios. El recurso deberá ser gratuito para favorecer el control.
- 3) Diseñar una planta “cerrada” de Tribunales administrativos (no puede extenderse a entidades locales) que haga que se cumpla su nota de independencia y pueda cumplir su finalidad control rápido (la experiencia práctica, hasta la fecha, avala esta propuesta).

- 4) Ampliar la legitimación activa –incluso siendo acción pública- para interponer el recurso especial en materia contractual.
- 5) Crear una agencia de integridad pública para el fomento de la integridad de la contratación pública y el análisis e investigación de denuncias relativas a conflictos de intereses y casos de corrupción (o que esas competencias sean ejercidas por órganos existentes, como los OCEX).
- 6) Implementar la herramienta de “*red leafs*”, para detectar posibles patologías con carácter previo.
- 7) Crear canales para la información y/o la denuncia de casos de corrupción en la contratación pública.
- 8) Adoptar medidas para proteger al informante o delator de casos de corrupción (*whistleblower*).
- 9) Exigir responsabilidad civil (en su caso, penal) a las empresas en caso de sobrecostes injustificados o incumplimiento de plazos, calidad de los resultados.
- 10) Reforzar y ampliar el control posterior y auditoría, en base a los criterios siguientes: a) estableciendo procedimientos de control posterior, sistemáticos y no puntuales, destinados no solo a verificar el cumplimiento de legalidad documental, sino a permitir la investigación del fraude y la corrupción, b) regulando procedimientos sistemáticos de control de eficacia en todos los ámbitos de la Administración Pública, que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos y afecte a la asignación presupuestaria en futuros ejercicios, c) implementando procedimientos de control que garanticen que los servicios públicos externalizados no pueden ser prestados con medios propios de la Administración (la externalización en ningún caso podrá prolongarse indefinidamente en el tiempo), y d) publicando los resultados de los informes de control financiero y auditoría realizados (opción que ya se aplica en el Estado).

IV. MEDIDAS PARA PERFECCIONAR LA LEGISLACIÓN VIGENTE.

- 1) Extender las normas de contratación pública a partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales cuando su fuente de financiación sea mayoritariamente pública.
- 2) Codificar la normativa de contratación pública. La necesidad de transponer las nuevas Directivas de contratación pública es una oportunidad para desarrollar un marco jurídico estable y uniforme, que dote de seguridad jurídica a los distintos operadores. La dispersión normativa o cambios normativos constantes de forma “caótica” impiden una adecuada transparencia.
- 3) Impulsar medidas específicas para prevenir la existencia de conflictos de intereses en la contratación pública. En especial, para regular adecuadamente la cuestión de las puertas giratorias (ex cargos públicos ahora vinculados a empresas privadas, consultorías por parte de familiares o cargos públicos, etc).
- 4) Adecuar el marco normativo al principio de *better regulation*: declaración responsable como regla para poder licitar; Registro único de licitadores en línea; utilización de medios electrónicos en presentación de ofertas con sistemas “sencillos” e interoperables.
- 5) Impulsar la contratación electrónica como medio de transparencia. Debe coordinarse las soluciones que se adopten. Para ello resulta conveniente la elaboración de un plan de implementación de la *e-Contratación*, con el impulso de la misma desde el propio Estado.
- 6) Diseñar un sistema curricular que asegure la adecuada capacitación y profesionalización para los empleados públicos encargados de la contratación pública.
- 7) Adecuar la técnica de *medios propios*, exigiendo que tengan medios idóneos para cumplir encargos (evitar que se utilicen para eludir normas de adjudicación en concurrencia).

- 8) Rediseñar el sistema del control de eficacia, con el fin de evitar que los objetivos públicos resulten debilitados.
- 9) 9)Incluir como exigencia la anulación de los contratos públicos afectados por actos de corrupción
- 10)Diseñar un modelo de gobernanza en contratación pública, que permita conocer la realidad, detectar debilidades y realizar labor de prospectiva para la mejora de la contratación pública.

B) SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS (15 medidas)

Las subvenciones y ayudas públicas son una parte importante de la actividad financiera del sector público, con la que se pretende dar respuesta a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas. Sin embargo, hoy en día, estos instrumentos no son solo un medio para poner en práctica políticas públicas, sino que adquieren un mayor grado de complejidad, erigiéndose como verdadera política pública en sí misma. De este modo, la política de subvenciones y ayudas públicas se configura como un componente imprescindible de la función social del Estado, y medio para garantizar el bienestar común.

Sin embargo, no podemos olvidar que el componente económico, como elemento central y estructural de dicha política de fomento, expone a la misma a la posible desviación hacia intereses particulares poco acordes con la legalidad y la ética pública. Así pues, durante los últimos años hemos podido apreciar cómo se han ido destapando en nuestro país diversos casos de corrupción asociados a la percepción de subvenciones y ayudas públicas.

Si bien, de forma paralela, se han realizado también en los últimos tiempos algunos avances en materia de transparencia que podrían ayudar a corregir la situación (así por ejemplo, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, obliga a las administraciones públicas a publicar las subvenciones y ayudas públicas concedidas), dichas acciones resultan claramente insuficientes.

Desde *Transparencia Internacional España* entendemos que es necesario profundizar en la mejora del acceso a la información pública en este ámbito, así como en evitar la corrupción y el clientelismo. Es por ello que planteamos las siguientes quince medidas a adoptar por los Partidos políticos, de cara a las próximas Elecciones generales:

- 1) Establecimiento de una regulación común en materia de subvenciones y ayudas públicas. La concesión en ambos casos debería sujetarse a los principios de publicidad, concurrencia e igualdad.
- 2) Aplicación íntegra de la Ley General de Subvenciones a las subvenciones concedidas por cualquier tipo de entidad del sector público, independientemente de cuál sea su forma jurídica, pues son entidades con financiación e interés públicos.
- 3) Sujeción a la normativa general de subvenciones de aquellas otorgadas a partidos políticos (subvenciones para gastos electorales y de funcionamiento, así como subvenciones extraordinarias y otras aportaciones públicas).
- 4) Eliminación de las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos de las diferentes administraciones públicas (Sólo subsistirían las que la LGP llama también “subvenciones nominativas”). Se trata de aquellas en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparecen determinados en los estados del gasto del presupuesto y se canalizan a través de los correspondientes convenios de colaboración para su concesión directa.
- 5) Establecimiento del procedimiento de elaboración y aprobación de los planes estratégicos de subvenciones, que se deberán publicar en la Base Nacional de Datos de Subvenciones (para facilitar el monitoreo y evaluación por la ciudadanía), que incluya un proceso previo

- de consulta e información pública, así como su difusión por diversos medios (tablones de edictos, boletines oficiales y Portales de Transparencia).
- 4) Atribución a la Intervención General de la Administración del Estado la competencia para acordar y exigir el reintegro de la subvención cuando la causa de reintegro (falta de justificación de los fondos, aplicación de los fondos a una finalidad diferente de la establecida, etc.) se detecte como consecuencia de un control financiero realizado por la IGAE.
 - 6) Atribuir a la Intervención General de la Administración del Estado la competencia para instruir y en su caso resolver –o proponer la resolución de– los expedientes sancionadores en materia de subvenciones, en los casos en los que la infracción administrativa se detecte como consecuencia de un control financiero realizado por la propia IGAE.
 - 7) Publicidad de todas las sanciones firmes impuestas en materia de subvenciones: identificación de sus autores, infracción cometida, sanción impuesta y la subvención a que se refiere.
 - 8) Puesta en funcionamiento de la Junta Consultiva de Subvenciones. (esta figura esta prevista por el RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, pero todavía no puesto en práctica). Su finalidad es unificar criterios en el establecimiento y ejecución de la política subvencional por parte de los diferentes sujetos públicos, con una dimensión no solo jurídica, sino técnica y de impulso de buenas prácticas.
 - 9) Establecimiento de la figura del Responsable de la Subvención (a imagen del Responsable del Contrato existente en materia de contratación pública) encargado de la supervisión del cumplimiento de los objetivos, de la ejecución de los proyectos y de la realización de las actividades subvencionadas. Asimismo, que dicho responsable pueda adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias, con interacción con la ciudadanía, para asegurar el correcto destino de los fondos públicos.
 - 10) Exigencia de un carácter predominantemente técnico al órgano responsable de proponer la concesión de subvenciones y ayudas públicas (se debería incluir a los órganos de control en las comisiones de valoración).
 - 11) Aprobación de un código de buenas prácticas en materia de subvenciones y ayudas públicas.
 - 12) Refuerzo del control posterior y auditoría de las subvenciones públicas a través de la puesta en marcha de procedimientos sistemáticos e independientes de control en su doble vertiente: cumplimiento legal y atención a los principios de economía y eficiencia y de buena administración.
 - 13) Regulación de la justificación de gastos mediante facturas de empresas de un mismo grupo empresarial, de tal forma que el importe subvencionable por dichas facturas no pueda superar el coste real en que hayan incurrido dichas entidades vinculadas para realizar el gasto o actividad facturada de que se trate.
 - 14) Establecimiento por Ley de un límite máximo al importe que puede considerarse subvencionable en concepto de salario por cada empleado de la entidad beneficiaria. Asimismo, las dietas y gastos de viaje de los empleados de la entidad beneficiaria solo serán subvencionables hasta el límite máximo derivado de las cuantías que por dichos conceptos estén fijados para los empleados de la Administración General del Estado.
 - 15) Incluir en la Base Nacional de Subvenciones información detallada sobre el alcance de cada uno de los controles sobre subvenciones realizados y los resultados obtenidos.

Nota: *Transparencia Internacional España* se encuentra además elaborando otro conjunto de *Medidas legales y sociales contra la corrupción*, de carácter más transversal, a través de una Comisión igualmente plural, creada para tal fin, e integrada por *treinta miembros* de diversas instituciones (la composición de esta Comisión se puede consultar en la página web antes citada). Estas medidas se presentarán públicamente en próximas fechas.