



## RECENSIONES Y RESEÑAS

### Libro: La integridad en la Administración. Contratación y lucha contra la corrupción (2022)

LEOPOLDO ABAD ALCALÁ e ISABEL SERRANO MAILLO (dirs.).

ALICIA GONZÁLEZ MORO (Coord.)

**María Cristina Fernández González<sup>1</sup>**

*Universidad de Salamanca*

*España*

ORCID: [0000-0001-8115-8149](https://orcid.org/0000-0001-8115-8149)

RECIBIDO: 30 de junio de 2022

ACEPTADO: 17 de septiembre de 2022

**RESUMEN:** La corrupción en España ya no es uno de los principales problemas a tratar. Aun así, tras la pandemia de la COVID-19, aunque socialmente no se perciba, esta lacra sigue presente. La obra "*La integridad en la Administración: contratación pública y lucha contra la corrupción*" nos da un poco de luz para combatirla entre tanto caos legislativo y un desacuerdo político para desterrar la corrupción de nuestro país.

**PALABRAS CLAVE:** corrupción, ética, contratación pública, agencias, canales de denuncia.

**ABSTRACT:** Corruption in Spain is no longer one of the main problems to be dealt with. Even so, after the COVID-19 pandemic, although socially it is not perceived, this scourge is still present. The work "*Integrity in the Administration: public procurement and the fight against corruption*" sheds some light on how to combat it amidst so much legislative chaos and political disagreement to banish corruption from our country.

**KEYWORDS:** corruption, ethics, public procurement, agencies, whistleblowing, whistleblowing channels.

<sup>1</sup> Investigadora predoctoral de la Universidad de Salamanca y el Centro de Investigación para la Gobernanza Global. Técnico en L'Observatori Ciutadà contra la Corrupció. Criminóloga y magister en Estrategias Anticorrupción y Políticas de Integridad (USAL). Actualmente desempeña su investigación en denunciantes (whistleblowers) y participación ciudadana en el combate a la corrupción.



Cuando se nos presentan los términos de integridad, administración y corrupción en un mismo título, recordamos que, tristemente, es un problema que no parece tener fin, y mucho menos, reducción. A ello debemos sumar la presencia del concepto de contratación pública, pues junto a la COVID-19 ha sido un escenario bastante grotesco para facilitar a los potenciales corruptos a favorecerse.

A lo largo del trabajo podemos ver la división mentada en el prólogo de la obra, relacionada con tres puntos: contexto general de la corrupción y su percepción, elementos de prevención y experiencias internacionales en relación con las herramientas propuestas en el segundo punto.

### 1. Primera parte: combatir la corrupción

En lo que respecta a la organización de la obra, es un acierto indudable incluir como primer capítulo elementos de percepción de corrupción. Esto nos ayuda a entender la problemática sociológica existente, pues la corrupción percibida proviene de etapas concretas en las que se suceden diversos actos de corrupción, elemento que nos puede marcar la primera de las diferencias en el trato a este fenómeno respecto a otros países donde la corrupción es sistémica, tal y como aprecian los últimos índices de Transparencia Internacional. Posteriormente, ante la falta de dación de cuentas percibida en los escándalos que hemos vivido en España, se aprecia la necesidad de incluir aspectos relacionados con el *Open Government* para aumentar la confianza que, tras el *boom* de noticias relacionadas con la corrupción, se ha perdido. A través de esa justificación, se entra en terreno evolutivo respecto a la organización de nuestra estructura administrativa en materia de recuperación de activos, indicándonos que España perdió una oportunidad con la pérdida del proyecto ORGA, indicando un retroceso en la materia ante las modificaciones con los cambios políticos, y el nulo compromiso – o aprovechamiento de circunstancias – tras la llegada de la COVID-19 en materia de transparencia.

Sin embargo, a continuación, ante la pérdida de la ORGA, se tratan dos instrumentos que sirven para paliar esa carencia: por un lado, las Agencias Anticorrupción, haciendo especial énfasis sobre la Agència Valenciana Antifraude; por otro, los canales de denuncia anónimos, incluidos los canales de la agencia valenciana y la catalana. Tanto un instrumento como el otro son mandatos de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que instan a los Estados a que, siguiendo sus ordenamientos jurídicos, incorporen a su actividad órganos de control para la

prevención de la corrupción (art. 6). A continuación, sin alejarse de esos instrumentos, desde la OAC se analiza la incidencia que tendrá la transposición de la Directiva 2019/1937 relativa a la protección de las personas informantes, informalmente conocida como la "Directiva de los *whistleblowers*", afirmando que para transponer esta Directiva deben analizarse también las circunstancias procesales que giran en torno al delator. En ese sentido, se remarca la necesidad de un Estatuto de Protección específico a las personas alertadoras dentro del ámbito penal.

Al igual que esa carencia de medidas de protección a las personas informantes o autoridades nacionales que sirvan como Instituciones de combate a la corrupción, también se aprecia una carencia en lo que se refiere a los *lobbies*. Como importante elemento influyente en la corrupción política e institucional, la carencia de regulación en esta materia ha llevado a cuestionar si existe realmente transparencia en la Administración, pues esa relación entre *lobby* y representantes es una franja de opacidad tanto para el análisis de la influencia indebida como para que esa influencia pueda afectar a la creación de normas. Tal y como recoge Transparencia Internacional<sup>2</sup> es necesario crear un muro ético entre los *lobby* y el sector público, solicitando entre los dos capítulos dedicados a tal labor un aumento de transparencia en esa relación y un registro estricto que no dependa de la operabilidad del territorio, sino que sea único y abarque tanto el poder ejecutivo como el legislativo. Estas condiciones favorecen, sin lugar a duda, ser uno de los elementos preventivos primarios: evitar presiones sobre los funcionarios.

## 2. Segunda parte: Ética y contratación pública

En cuanto a la contratación pública, la segunda parte de la obra abarca aquellos aspectos en torno compra pública y a la transparencia en los procedimientos tanto de publicidad como de licitación. Esta segunda parte comienza con un elemento importante: la contratación pública en casos de emergencia, concretamente sobre el caso de la COVID-19. Esta crisis de carácter sanitario ha terminado siendo no solo un problema de salud pública, sino también una dificultad económica y social para determinados países.

A través de este inicio se pone de manifiesto el abuso de los tramites de emergencia y cómo ello ha generado el aumento de riesgos sobre la compra pública. Para reducir estos riesgos y el panorama de corrupción, se analiza la necesidad de crear auténticos procedimientos para situaciones de emergencia que se basen en una actuación diligente y planificada. Ejemplo de estos instrumentos son: i) sistemas públicos y transparentes de proveedores y servicios abarcables, así como sus

---

<sup>2</sup> Informe de Transparencia Internacional: El Lobby en Europa. Disponible en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/lobbying\\_eu-report\\_esp\\_web.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/lobbying_eu-report_esp_web.pdf) [último acceso el 30 de junio de 2022]

ofertas; ii) procedimientos abiertos simplificados conectados con el instrumento anterior; iii) actuación de las centrales de contratación para no centralizar todo el trabajo en una única entidad.

También se incluye un trabajo práctico que analiza la publicidad de las subvenciones con la esperanza de que la información sobre las ayudas y subvenciones públicas mejore. Analizando la información de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, se concluye que facilitar el acceso a esta base de datos aumenta la facilidad en el control social que puedan tener incluso los propios ciudadanos, que precisarían de una mejora en la plataforma: utilización de filtros para las búsquedas – de tal modo que se facilite el acceso a la información que se precise – y la descarga de datos masivos. Esta transparencia debe protegerse a través de la protección de acceso y enfocando las plataformas de información pública hacia todos los usuarios, de tal forma que la ciudadanía cuente con facilidades para acceder a los portales. Esto cumpliría con las condiciones de transparencia donde se solicita que se cumpla con accesibilidad, facilidad y lenguaje sencillo. A esos requisitos, el autor también pone de manifiesto que debe haber información íntegra sin falta de datos: es decir, que la información sea completa sin omitir determinados datos, pues lo importante del elemento de la transparencia también es que se cumpla con determinada comprensión hacia la ciudadanía. Tras ese análisis, se concluye en que las mejoras esperadas a través de las nuevas reformas parecen positivas, pero queda mucho trabajo por realizar.

Este punto finaliza con la apreciación de la importancia de los aspectos sociales sobre la necesidad de incluir la responsabilidad social como un elemento integrador y estratégico. En ese sentido, una Responsabilidad Social Corporativa – en adelante RSC – que sea integradora responde a una transparencia, rendición de cuentas y optimiza la gestión interna propia de las Administraciones Públicas, al mismo tiempo que facilita la participación de los grupos de interés (atendiendo a las normas que deben regir esa participación tal y como se expresa en la primera parte de la obra), y a la propia ciudadanía. Los autores recogen distintas formas de RSC que pueden ser adecuadas a considerar: i) instrumental: buen gobierno ciudadano; ii) sociopolítica: evolución en el tipo de gobierno; iii) ética: comportamiento guiado por principios y valores éticos responsables con la sociedad; iv) integrador: fomento de la participación ciudadana, aumento de la transparencia, rendición de cuentas y elementos relacionados con la sociedad civil; y, por último, v) estratégica: mejorar la reputación de la Administración Pública respecto a aquellos entes con los que guarda relación. Para tales conclusiones analizan diferentes entornos locales, centrándose en un ayuntamiento de la Comunidad Valenciana y las condiciones incorporadas para un modelo de contratación preocupado por avances sociales, ambientales e igualdad.

### 3. Parte final: Experiencias comparadas

En cuanto a la última parte de la obra colectiva, dedicada a las experiencias comparadas, se han analizado las experiencias anteriores sobre Colombia, Brasil, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

Encaminados hacia una consolidación de instrumentos de prevención, se indica que para evitar un mapa de riesgos grandes de corrupción, es transcendental acordar y elaborar sistemas de integridad institucional (canales de denuncia, aumento de la transparencia, políticas públicas, etc.).

Sintetizando este apartado, se concluye que la corrupción es el principal obstáculo para el desarrollo de Ecuador, y que el problema se concentra mayoritariamente en delitos de malversación de fondos públicos – o como se califica en Latinoamérica, peculado – sin alejarse mucho de la realidad de los otros países comparados.

Ante el caso mexicano se suceden dos capítulos: i) el análisis de la efectividad del sistema anticorrupción y ii) la apertura informativa como mecanismo para combatir la corrupción en México. Respecto al primer punto se analiza la eficacia de las reformas legislativas realizadas. A través del Sistema Nacional Anticorrupción – en adelante, SNA – se aprecian escasos resultados pues no ha logrado la eficacia ni eficiencia pretendida, pero si las reformas normativas esperadas. Esto nos trae a colación otro elemento más que ha perjudicado en ese escaso análisis: la falta de personal técnico y especializado para dirigir las instituciones encargadas del SNA y las deficiencias que se han apreciado en los órganos respecto a su organización. Respecto al segundo punto, en materia de transparencia, el objeto a analizar es como la transparencia y fácil acceso a la información pública puede ser un elemento favorecedor en la prevención de la corrupción en México. Uno de los puntos débiles de esa transparencia es que la ciudadanía mexicana no ha podido desarrollar ese derecho de acceso a la información porque, precisamente, no ha sido formada en ello, siendo mayoritariamente los medios de comunicación los que han asumido esa labor de transformar la información pública en un idioma más accesible para la ciudadanía.

Al hilo de los casos de México y Ecuador, los últimos capítulos de revisión comparada siguen la misma dinámica: es precisamente en la contratación de emergencia durante la COVID-19 donde existe mayor falta de transparencia en el proceso de licitación y en la publicación incompleta de la información. Entendemos que ese grado de transparencia depende no solo del contexto situacional, sino también del compromiso de los actores del Gobierno, necesarios de una cultura de transparencia hacia el resto.

Por último, en cuanto a las medidas incorporadas por los órganos de control fiscal, con carácter general, la mayoría adoptaron medidas para garantizar la continuidad

de la función del control fiscal en cuanto se adoptó la respuesta contra la COVID-19. Sin embargo, el reto mayoritario ha sido la necesidad de incorporar de manera efectiva el teletrabajo, garantizar el control telemático de los recursos públicos por parte de los ciudadanos y adaptar nuestros órganos de fiscalización a la nueva realidad. La respuesta telemática no ha sido bien incorporada, tal y como recoge el autor, en prácticamente ninguno de los países analizados con la excepción del caso colombiano.

#### **4. Conclusiones generales**

Como resultado de la lectura de esta obra, se pueden apreciar una serie de conclusiones que deben servir a los representantes políticos y al legislador para perfeccionar la lacra que nos asola y pone en serio riesgo a nuestras democracias y economías. Para empezar, la mayoría de los avances en esta materia está resultando del trabajo de las Comunidades Autónomas, careciendo de referentes nacionales o de marcos comunes que puedan servir como directrices de obligatorio cumplimiento a nivel nacional.

Asimismo, también se ha precisado la necesidad de incluir medidas de integridad pública y buen gobierno para que los ciudadanos puedan acceder de forma real a la transparencia que se publicite. Esto quiere decir que los ciudadanos, si la transparencia es real y accesible, podrán funcionar como un método de control más. Tanto en materia de transparencia y acceso a la información como en las otras medidas a incorporar como los canales de denuncia, siguiendo los argumentos expuestos por los analistas mexicanos, debe instarse a la sociedad civil a que aprovechen ese derecho adquirido. Esta participación ciudadana fortalece las democracias, mayormente aquellas que aun se encuentran en formación.