

INFORME 2/2025

Contratación pública y percepción de corrupción.

Primero.- Índices de percepción

La medición de la corrupción implica una gran dificultad y una de las maneras de medirla es su percepción. Todos los años se publican informes, por distintos organismos nacionales e internacionales, que muestran la percepción de la corrupción. Uno de los índices de medición de la corrupción más utilizados es el que se realiza por Transparencia Internacional.

El pasado mes de febrero Transparencia Internacional España presentó el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, "Corruption Perception Index") 2024 a nivel mundial, con la finalidad de calificar los niveles percibidos de corrupción en el sector público de cada país, de acuerdo con las opiniones de expertos cualificados. Como queda reflejado en el análisis, la puntuación de cada país se calcula a partir de un mínimo de tres fuentes de datos tomadas de trece estudios y evaluaciones. Estas fuentes de datos proceden de diversas instituciones de prestigio, como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial.

Las fuentes de datos empleadas para el CPI recogen, entre otros aspectos, el soborno, la malversación de fondos, el ejercicio de funciones públicas en busca de lucro personal, la capacidad de los gobiernos para contener la corrupción, la excesiva burocracia en el sector público que pueden incrementar las oportunidades de conductas corruptas, el nepotismo en los nombramientos de funcionarios públicos, la legislación que garantice la transparencia de las declaraciones de finanzas personales, posibles conflictos de interés de cargos públicos, o protección legal a denunciantes o informantes de casos de corrupción. Como queda reflejado en el CPI, no cubre percepciones o experiencias directas de corrupción por parte de la ciudadanía, el fraude fiscal, los movimientos ilícitos de fondos, facilitadores de la corrupción (abogados, contables, asesores financieros, etc.), blanqueo de fondos, corrupción en el sector privado, economías y mercados informales.

El CPI de 2024, en relación a España, pone de manifiesto, entre otros muchos e importantes aspectos, la existencia de un estancamiento legislativo, siendo uno de sus factores el retraso en la transposición de Directivas europeas y que sigue sin contar con una estrategia nacional anticorrupción, prevista en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. También queda reflejado que la transparencia institucional se enfrenta aún a *serias deficiencias*, y que *paralelamente la eliminación de agencias autonómicas, como Baleares, y el debilitamiento de otras como la AVAF, han generado una aplicación desigual de políticas anticorrupción en el territorio nacional. Solo cuatro Comunidades Autónomas y dos ciudades cuentan con agencias antifraude operativas, y apenas 11 Comunidades han establecido consejos de transparencia*.

Otro aspecto preocupante que destaca el CPI 2024 es la tardía adopción de la Ley 2/2023 y el retraso en su cumplimiento e implementación. Y si bien el Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. crea esta autoridad, aun no se ha puesto en marcha y no existe un canal externo, a nivel estatal, al que puedan acudir potenciales informantes.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

1

Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 19/03/2025 10:34:50
CSV : 1CZYXIZQFNGWQGWV



El CPI destaca el papel devastador que tiene la corrupción en la contratación pública y en la crisis climática, poniendo en peligro los fondos destinados a mejorar la protección del medioambiente.

Flora Creswell, Coordinadora regional y asesora europea de Europa Occidental en Transparency International, expresa que: "En un momento en el que la confianza en los responsables de la toma de decisiones públicas y la necesidad de medidas más estrictas contra la corrupción son más urgentes que nunca, la puntuación media del CPI en Europa ha caído por segundo año consecutivo. Las deficiencias en la integridad y los problemas persistentes en la contratación pública socavan la capacidad de la región para enfrentar desafíos globales como la crisis climática. Este año, la UE tiene la oportunidad de tomar medidas decisivas estandarizando las regulaciones anticorrupción en todo el bloque para revertir esta tendencia."

Sin lugar a dudas, la contratación pública es muy vulnerable a la corrupción, al suponer un enorme gasto público cuya gestión si se efectúa con irregularidades o conflictos de interés puede tener efectos perjudiciales de alto impacto.

Segundo.- Principales riesgos de irregularidades en la contratación pública

Cada una de las fases de la contratación, preparación, licitación-adjudicación y ejecución, presenta sus propios riesgos. Cada fase implica distintas actuaciones, y todas ellas tienen relevancia y posibles riesgos de irregularidades.

En la fase de preparación del contrato tienen lugar distintos actos, como la justificación de la necesidad del contrato, la fijación del presupuesto de licitación o la redacción de pliegos. La elección del procedimiento de adjudicación también afecta a la prevención de riesgos, siendo preferentes los procedimientos abiertos frente a los restringidos sin publicidad o la adjudicación directa de los contratos menores. Los criterios de solvencia y los de adjudicación tienen una reconocida trascendencia, y ha de atribuirse a su adecuada elección y redacción elevada importancia.

La fase de licitación, con su debida publicidad y la posibilidad de recursos, ha de garantizar que todos los licitadores puedan presentar sus ofertas en condiciones de igualdad y libre concurrencia.

Sin duda la adjudicación es una fase especialmente determinante en cuanto a riesgos se refiere, destacando la contribución de las mesas de contratación a la prevención de dichos riesgos.

La tendencia a garantizar la existencia o minimización de riesgos en las fases citadas no siempre encuentra la misma equiparación en la fase de ejecución del contrato. En ocasiones es la gran olvidada, y el posible riesgo de dejar en manos del adjudicatario del contrato su ejecución, sin el necesario control público, y ello es inasumible en términos de legalidad e integridad.

En términos concretos de riesgos durante las distintas fases referidas se han de citar, junto a los ya mencionados, el conflicto de interés o las prácticas colusorias.

Respecto a estas últimas prácticas, cabe recordar que la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ([BOE de 24 de diciembre de 2022](#)), modificó la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), quedando regulado el procedimiento que ha de seguir el órgano de contratación si apreciara indicios fundados de prácticas colusorias en un procedimiento de licitación. Con anterioridad a la modificación la LCSP ya recogía, en su artículo 64,

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

Información de Firmantes del Documento



la obligación del órgano de contratación de ponerlo en conocimientos de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (CNMC) antes de la adjudicación. Sin embargo, no existía un procedimiento que desarrollara esta obligación. Con la modificación mencionada queda regulado el procedimiento.

La CNMC tiene publicada una Guía dirigida a los órganos de Contratación Pública que facilita la remisión de indicios de conductas contrarias a la competencia. Señala la importancia de la competencia en la contratación que permite obtener mejores productos y servicios, siendo el órgano de contratación el mejor posicionado para detectar manipulaciones en licitaciones públicas. La CNMC ha desarrollado una herramienta de Inteligencia Artificial (IA) para la detección del fraude, corrupción y manipulación de licitaciones públicas, llamado proyecto BRAVA (*Bid Rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust* en sus siglas en inglés). Esta herramienta clasifica las ofertas presentadas por las empresas a una licitación como potencialmente colusorias o como competitivas. Su algoritmo está basado en el aprendizaje automático (*machine learning*), que toma como fuente la base de datos de contratación pública, desarrollando una herramienta pionera a nivel mundial entre las autoridades de competencia.

Los expedientes sancionadores que incoa la CNMC pueden terminar con imposición de sanciones a las empresas involucradas, así como en la prohibición de contratar con la Administración. En este sentido, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), que publica anualmente un informe que analiza la contratación pública en España, en el informe aprobado el 16 diciembre 2024 ha señalado el alto valor informativo *del comportamiento de los operadores económicos* a la hora de señalar áreas de riesgo en la contratación pública, sobre todo en materia de corrupción o prácticas colusorias. Así mismo, se recomienda que se adopten los acuerdos y protocolos oportunos que permitan conocer, con absoluto respeto a los datos protegidos, el origen y la causa de las prohibiciones para contratar inscritas. Añadiendo que, pudiera ser de interés el mantenimiento de un listado de empresas incursas en prohibición para contratar, a salvo de las derivadas de delitos e infracciones administrativas, accesible sin necesidad de consultas concretas al Registro, sin perjuicio de la debida protección de datos personales que correspondiese en cada caso.

Estos informes anuales de supervisión (IAS) son esenciales en materia de transparencia e integridad de la contratación pública. Evalúan el cumplimiento de la normativa vigente e identifican áreas de mejora, conteniendo recomendaciones para fortalecer los mecanismos de prevención y detección de irregularidades.

El Módulo IV del IAS 2024 está referido a "La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública", siendo las Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude la fuente de información principal para este análisis y supervisión. Entre las recomendaciones contenidas en este Modulo se incluye la de considerar que *la Red Estatal de Oficinas y Agencias de Prevención y Lucha contra el Fraude, puede ser el foro adecuado para reforzar el tratamiento de las cuestiones técnicas y jurídicas, su coordinación y homogenización de criterios, en el marco de las investigaciones que estas entidades realizan, en especial las relativas a la contratación pública*. También se insiste en la necesidad de aprobar la Estrategia Nacional Antifraude en la que sería deseable que se incluyera un apartado o sección específica relativa a los contratos con financiación de la UE. Como queda reflejado en el CPI 2024 de Transparencia Internacional, anteriormente referido, esta cuestión es un factor con incidencia en anticorrupción en el sector público.

El Pleno de la OIReScon aprobó, en su reunión celebrada el día 20 de diciembre de 2024, el Mapa de Riesgos de la Contratación Pública. Se elaboró, como señala el propio texto, sobre la base de las debilidades que la Oficina ha detectado en el

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 19/03/2025 10:34:50
CSV : 1CZYXIZQFNGWQGWV



desarrollo de su actividad de supervisión. Por tanto, la metodología aplicada para la elaboración de este mapa se ha basado en el análisis de los riesgos detectados en los Informes Anuales de Supervisión (IAS) elaborados por la Oficina durante los 6 años de su existencia. Parte de una clasificación de riesgos entre transversales, que afectan a todo el proceso de contratación pública; y aquellos que afectan a las diferentes fases del proceso de contratación.

Los riesgos de carácter transversal, entre otros, son los relacionados con la publicidad y calidad de la información, las prácticas colusorias, las irregularidades asociadas a la corrupción y fraude o la contratación menor. La contratación estratégica es también uno de estos riesgos, señalándose que hay que potenciar la inclusión de condiciones especiales de ejecución en los criterios de adjudicación, y que esa inclusión de condiciones especiales de ejecución social, medioambiental o de innovación, resulta preceptiva a efectos de posibilitar una auténtica contratación pública con impacto estratégico. Algunos de los aspectos que el CPI de Transparencia Internacional 2024 puso de manifiesto estaban vinculados a la crisis climática, quizá con la incorporación de condiciones especiales medioambientales en los criterios de adjudicación, cuando ello fuera posible, se podría contribuir a favorecer medidas contra la crisis climática.

Por su parte, la mencionada Guía hace una relación pormenorizada de los riesgos que afectan a las fases de preparación, licitación-adjudicación y ejecución del proceso de contratación.

En la fase de preparación del contrato, entre otras, se señalan como áreas de riesgo las vinculadas a la transparencia y publicidad, el diseño del procedimiento de contratación (división en lotes, solvencia y clasificación, justificación de los criterios de adjudicación, desglose de costes, ...).

Se manifiestan como riesgos, en la fase de licitación y adjudicación del contrato, entre otros, las prohibiciones para contratar y la motivación de la adjudicación y valoración de los criterios por parte de los órganos de contratación.

La fase de ejecución del contrato presenta riesgos relacionados con las modificaciones contractuales, la subcontratación, la falta de acreditación del cumplimiento de obligaciones contractuales, o prórrogas tácitas o indebidas, entre otros.

La existencia de buzones de denuncia o información en el sector público, siempre que garanticen la confidencialidad o, en su caso, anonimato, y gestionados por órganos independientes, tienen una importante y decisiva contribución para detectar y prevenir conductas, malas prácticas e infracciones en contratación pública.

Finalmente, el documento Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024 de la OCDE señala en su prólogo que, aunque en los últimos años los países de la OCDE han invertido mucho en la mejora de sus marcos anticorrupción, aún quedan muchas mejoras por hacer. Resulta de interés el apartado 9 del documento, que bajo el título Inteligencia Artificial, expone el potencial que tiene esta herramienta para la detección de irregularidades en el gasto público o en los procesos de contratación, entre otros ámbitos del sector público. Si bien su efectividad y eficiencia para mitigar los riesgos de fraude y corrupción no solo depende de la disponibilidad y calidad de los datos, sino también de las habilidades de los responsables. Ahora bien, también alerta sobre su utilización como una herramienta potencial para que otros perpetúen el fraude y la corrupción con mayor eficiencia y a mayor escala. Y, señala que, algunos países de la OCDE están cada vez más preocupados por el hecho de que las personas y organizaciones que participan en el

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

4

Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 19/03/2025 10:34:50

CSV : 1CZYXIZQFNGWQGW



fraude están utilizando métodos cada vez más sofisticados para analizar grandes cantidades de datos y explotar vulnerabilidades en el sector público. De ahí que los países deban comprender las limitaciones y los riesgos asociados al uso de la IA en el sector público.

Si bien ha existido un avance en la legislación y las medidas adoptadas para una mayor integridad en la contratación pública, hay que reflexionar sobre actuaciones verdaderamente efectivas y eficientes que se podrían llevar a cabo en el sector público para promover la prevención y lucha contra la corrupción, atajando los riesgos existentes y los que las nuevas herramientas tecnológicas pueden presentar, que tienen ya un impacto tanto en la lucha contra dicha corrupción como en el incremento de riesgos.

Tercero.- Posición de España en la percepción de la corrupción, según los estudios de Transparencia Internacional.

El Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional (TI) es el principal indicador global de la corrupción en el sector público y ofrece una visión comparativa anual de 180 países y territorios. El índice para 2024 se calcula con datos de 13 fuentes externas.

La puntuación de España (56/100) en el Índice de Percepción de la Corrupción 2024, publicado por Transparencia Internacional, cae cuatro puntos con respecto al año anterior. Con esta calificación, se sitúa en la posición 46/180 del ranking global del IPC. Se refleja una preocupante tendencia para España, que continúa perdiendo posiciones en la clasificación global. En los últimos años, la puntuación del país ha mostrado un deterioro constante: de 62 puntos en 2019 y 2020, descendió a 60 en 2022 y 2023, y en 2024 ha sufrido una caída significativa.

Así, según el mencionado informe de TI, España desciende diez posiciones en el ranking mundial con respecto a 2023. Por otro lado, nuestro país también desciende del puesto número 14/27 al 16/27 de los Estados Miembros de la Unión Europea. En el mismo se refleja que si bien no se ha observado un retroceso significativo en la legislación anticorrupción, las políticas anticorrupción no han tenido un progreso sustancial. El descenso de cuatro puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción en España obedece a varias causas y a una combinación de factores que reflejan, por un lado, un estancamiento de las políticas y reformas anticorrupción en el ámbito nacional y, por otro, un importante desmantelamiento de ciertas estructuras anticorrupción a nivel autonómico.

Uno de los factores que ha incidido en el mencionado estancamiento legislativo es el retraso en la transposición de Directivas europeas. Además España continúa sin tener una estrategia nacional anticorrupción, prevista finalmente en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción pero pendiente de desarrollo, unido a la falta de reforma de la normativa de conflictos de interés y la adopción de una regulación de grupos de interés y un registro central de lobbies.

En el informe se expresa que la capacidad de Europa Occidental para combatir la corrupción está cayendo peligrosamente, lo que dificulta la capacidad del bloque para proteger el Estado de Derecho, invertir en servicios públicos en crisis y luchar contra la crisis climática.



Cuarto.- Conclusiones.

El informe de Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional recoge las percepciones de expertos e instituciones de prestigio, es decir percepciones subjetivas. A este respecto dadas las características de lo que se mide, la corrupción, tiene gran dificultad la aplicación de índices objetivos, y en esa percepción subjetiva no se tiene en cuenta la percepción de la ciudadanía.

Por otra parte, está referido a la percepción de la corrupción en el sector público, no incluyendo referencias al sector privado. La OCDE en su "Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024", señala que cada vez más países están adoptando estrategias para frenar la corrupción, si bien éstas *siguen centrándose principalmente en medidas para promover la integridad en el sector público, no en el sector privado, y no se adaptan a los más recientes riesgos de integridad*. Requiere que los gobiernos trabajen en un enfoque conjunto con el sector privado, entre otros agentes, para lograr la transición verde. Las principales conclusiones de este documento de la OCDE son:

- *La mayoría de los países de la OCDE tienen un enfoque estratégico contra la corrupción.*
- *Las estrategias de la mayoría de los países siguen centradas en áreas tradicionales, y solo una minoría de países apunta a nuevos riesgos.*
- *Solo dos tercios de las actividades previstas en las estrategias de los países se llevan a cabo en la práctica.*

El informe de Transparencia Internacional, que recoge el índice de Percepción de la Corrupción 2024, subraya la necesidad de aplicar medidas rigurosas de transparencia y rendición de cuentas a fin de garantizar el uso eficiente de los fondos destinados a proyectos vinculados al cambio climático, la urgencia de reforzar la integridad para evitar que la industria de los combustibles fósiles influya en la toma de decisiones, y es la contratación pública un punto crítico debido a lagunas en la legislación, escasa aplicación de las normativas y falta de recursos.

Respecto a la actual situación de la contratación pública en España, el último informe anual de OIReScon refleja que el 76,14% de la contratación del sector público se gestiona de acuerdo con el procedimiento abierto o simplificado, el tiempo medio de tramitación total sigue la tendencia decreciente de los últimos años, y en términos de concurrencia en el procedimiento abierto la media es de 3,73 licitadores. El análisis efectuado por dicha Oficina, a partir de la información recibida de las entidades de defensa de la competencia, confirman la consolidación de la tendencia, detectada en años anteriores, a un cambio en la cultura administrativa en favor de fomentar la prevención.

Quedan, según los informes expuestos, áreas de mejora en la lucha contra la corrupción por lo que las distintas Administraciones Públicas deben esforzarse en hacer más efectivas las medidas anticorrupción para el logro de una mayor integridad y una mejor gestión de los recursos públicos.

