

PACTOS DE INTEGRIDAD

OBJETIVO 2: INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

PACTOS DE INTEGRIDAD: TRES DÉCADAS DE EXPERIENCIAS EN EUROPA

Asesor Senior Interno *Objetivo 2*: Dr. Manuel Villoria Mendieta (TI España)

Investigador Principal *Objetivo 2*: Dr. Esteban Arribas Reyes (TI España)

1. Introducción

Hoy en día, la corrupción se constituye como un mal endémico en el marco de los procesos de contratación pública: de acuerdo con la OCDE, se estima que alrededor del 20 al 25 por cien del gasto en contratación pública, termina en manos corruptas, convirtiéndose en una carga y no en un servicio para el interés general. Ello, en combinación con el hecho de que los contratos públicos suponen más del 13% del PIB mundial, da muestra de la importancia del problema.

Como parte de la lucha contra la corrupción en el sector público, Transparencia Internacional (TI) ha promovido desde la década de 1990 los denominados Pactos de Integridad (PI).

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

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

En esencia, los PI tienen la finalidad de incrementar los niveles de transparencia, nivelar las condiciones existentes entre los distintos actores, así como mejorar la eficacia de los procedimientos de contratación pública. Su finalidad primordial es clara, y no es otra que la de atajar el problema de la corrupción en el seno de la contratación pública.

Los PI ya cuentan con una sólida experiencia a nivel global, lo cual es una muestra de la flexibilidad de esta herramienta. En efecto, entre los países que los han desarrollado e implementados, encontramos algunos tan dispares en cuanto a su modelo político, económico, social y cultural, como lo pueden ser, entre otros, México, Alemania, China o Zambia.

Sin embargo, esta diversidad también puede ser un lastre a la hora de valorar la eficacia de este mecanismo.

En este orden, no cabe duda que, mas allá de las diferencias culturales o sociales, existen grandes diferencias entre los distintos Estados que han implementado esta herramienta, ya sea en lo que se refiere a los niveles de corrupción percibida, de renta per cápita o de respeto al Estado de derecho. Con todo, cabe señalar como observación inicial que, a pesar de las diferencias, los PI nunca se han implementado en países situados entre los mas corruptos del mundo, sino que, al contrario, la existencia de los PI implican la existencia de un cierto nivel previo de integridad en el sector público y de un cierto interés por parte de la autoridades en atajar el problema de la corrupción.

Con todo ello en mente, a la hora de tratar la posible eficacia de los PI en España, es procedente circunscribir su evaluación al ámbito de los países de nuestro entorno, y en particular, a los de la UE, en el que el procedimiento de contratación pública se ha visto sometido a un procedimiento de armonización creciente derivado principalmente de la existencia de un mercado interior europeo. De hecho, la Comisión Europea muestra en estos momentos una gran predisposición para avanzar en esta línea, habiendo convocado un proyecto piloto para la implementación de PI, concretamente en programas financiados con fondos de cohesión¹.

Por tanto, y con la finalidad de obtener una perspectiva general sobre los aspectos mas relevantes de la experiencia de los PI en Europa, abordaremos en primer lugar una visión esquemática sobre los puntos en común y divergentes entre los países considerados (sección 1), para posteriormente pasar a un análisis basado en aspectos empíricos sobre los distintos modelos de implementación de los PIC que se han llegado a producir (sección 2). Una vez observados de manera breve dichos modelos, pasaremos a observar el contenido sustantivo que generalmente han tenido los PI en Europa (sección 3), para finalmente observar los distintos diseños que se han establecido en la UE para asegurar su ejecución (sección 4).

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

2. Consideraciones preliminares sobre los países analizados.

Antes de pasar a observar los aspectos relativos a la implementación de los PI en Europa, es necesario en primer lugar realizar una reflexión previa acerca de las diferencias patentes entre los distintos Estados miembros de la UE.

En efecto, las diferencias entre los mismos son lo suficientemente importantes como para que tengamos que relativizar nuestra perspectiva a la hora de valorar el éxito asociado a los PI.

De este modo, no puede dejar de resaltarse que los países europeos que han adoptado los PI puntúan de maneras muy dispares en distintos indicadores gubernamentales y económicos. En este sentido, no puede pasarse por alto diferencias entre los países europeos que han implementado este tipo de mecanismos resulta notoria en aspectos de eficacia gubernamental, calidad regulatoria, respeto al Estado de derecho, control de corrupción y de renta per cápita, como muestran los siguientes datos recopilados por TI:

Tabla 1: Año de implementación de PI, indicadores gubernamentales y PIB per cápita en determinados países de la Unión Europea.

País	Año de implementación de los PI	Eficacia gubernamental	Calidad regulatoria	Respeto al Estado de derecho	Control de la corrupción	PIB per cápita (en PPA, en USD corrientes)
Italia	1999	0.77	0.81	0.80	0.72	33,731.2
Alemania	2005	1.54	1.50	1.66	1.86	36,735.8
Letonia	2006	0.69	1.00	0.64	0.29	19,083.7
Hungría	2011	0.68	1.03	0.74	0.32	19,269.6
Bulgaria	2012	0.14	0.54	-0.64	-0.24	12,984.9
Rumanía	2014	0.00	0.60	0.15	-0.14	13,172.0
España	2015	1.15	0.78	0.94	0.53	32,806.7

Tal y como puede observarse en la tabla anterior, de los países estudiados, se pueden establecer tres grupos. En primer lugar, el del grupo formado por Alemania, España e Italia, con indicadores gubernamentales y de renta per cápita relativamente altos (siendo cierto, igualmente, que el caso de Alemania es bastante superior en los indicadores gubernamentales con respecto a España e Italia). En segundo lugar, encontramos un grupo de países que corresponden a los que ingresaron en la UE en el año 2004 (Letonia y Hungría), con indicadores gubernamentales y económicos medios. Finalmente, un tercer grupo estaría formado por Bulgaria y Rumanía, con indicadores gubernamentales y de PIB per cápita relativamente bajos, y que constituyen, asimismo, los dos países de ingreso mas reciente en la UE de entre los considerados.

Todas estas diferencias nos invitan a relativizar las consideraciones que expondremos a continuación, puesto que las diferencias estructurales entre los distintos países son lo suficientemente amplias como para que resulte imposible exagerar el papel de los PI en cada uno de los países. Con todo, y como veremos a lo largo de nuestra exposición, no por ello los PI son herramientas desprovistas de utilidad, y de hecho, al contrario de lo que se podría pensar en un principio, han servido para exponer las carencias de los modelos de contratación pública de países que lideran la mayoría de los indicadores económicos gubernamentales y económicos, como es el caso de Alemania.

3. La importancia de la iniciativa en la de implementación de los PI.

En la implementación de un pacto de integridad, resulta evidente que el momento inicial guarda una especial trascendencia.

Para TI, lo realmente deseable es que un PI sea iniciado por la iniciativa de las propias autoridades gubernamentales. Sin embargo, en Europa, donde las tradiciones e inercias administrativas pueden llegar a estar demasiado arraigadas, no resulta fácil promover un mecanismo novedoso y en gran medida, aún desconocido. Dicho de otro modo, no resulta sencillo que las administraciones, con sus tendencias apáticas o reticentes hacia la implementación de mecanismos innovadores, se alejen de sus esquemas tradicionales.

Por ello, los PI suelen ser iniciados por la propia presión de TI, y Europa no es una excepción a ello.

Como muestra de ello, se encuentra el caso de Italia. Curiosamente, el país transalpino fue uno de los primeros países en implementarlos en Europa, espoleado por la organización local de TI, a pesar de un clima inicial marcado por un escepticismo notable por parte de las administraciones públicas.

En sus inicios, la implementación de los PI ha tenido un marcado carácter municipal. De este modo, en un principio, TI propuso en el año 2000 el empleo de este mecanismo a seis municipios italianos, casi todos ellos ubicados en el norte del país: Bérgamo, Como, Génova, Milán, Palermo y Varese. fueron propuestas en el año 2000 por TI para llevar a cabo este proyecto pionero. Finalmente, sólo las municipalidades de Milán y Génova se adhirieron en sus inicios.

En cambio, en Alemania, la implementación de los PI ha afectado desde un primer momento a proyectos de interés nacional, como es el caso de los procedimientos de contratación pública derivados de la remodelación y ampliación del Aeropuerto de Berlín-Brandemburgo, destinado a ser uno de mayores de Europa en un futuro, con una valoración inicial de 2400 millones de euros.

Esta gran obra aeroportuaria implicó la suscripción de un PI ya en el año 2005. De forma bastante interesante, fueron las propias autoridades alemanas las que desestimaron en un primer momento este tipo de pactos, al entender que por su medio se admitía implícitamente la existencia de prácticas corruptas. Posteriormente, cuando en el año 2001 se reveló la existencia de las mismas, las autoridades competentes se inclinaron por el mecanismo del PI, que fue firmado en este caso en Enero de 2005. Con todo, y en aplicación a este supuesto de hecho, el TI decidió cancelar su participación con las autoridades tan sólo unos meses después, en Marzo de 2015, en vista de los casos de corrupción en los que se veía inmersa desde el año 2013 la ampliación del aeropuerto en cuestión. Por tanto, el fracaso del PI en relación a uno de los mayores proyectos de obra pública de Europa ha obligado a replantearse la eficacia práctica de este tipo de mecanismos. Sin embargo, también es cierto que, gracias al PI suscrito, consiguió revelarse lo que las autoridades germanas no estaban dispuestas aceptar inicialmente como parte de la realidad: la existencia de prácticas corruptas en los procedimientos de contratación pública relativos al Aeropuerto de Berlín. Por tanto, no podemos perder de vista el hecho de que los PI suponen, más allá de su efectividad directa, un mecanismo de denuncia que ayuda a construir una cultura de contratación pública que rechace frontalmente el recurso a la corrupción.

En total, e incluyendo el caso del aeropuerto de Berlín, TI ha tomado la iniciativa en Alemania en la implementación de cuatro PI. De este modo, TI también promovió la suscripción de pactos de integridad en distintos procedimientos de contratación pública abiertos en las ciudades de Bremen y Hanover, de forma respectiva, en los años 2009 y 2010. En Berlín, TI también apoyó en el año 2010 la suscripción de un PI en el marco de un proyecto de rehabilitación y construcción de viviendas, un sector especialmente vulnerable a la corrupción.

Como corolario de la iniciativa de TI en la implementación de los PI, otro aspecto relevante en las etapas iniciales de los PI se refiere a su posible carácter obligatorio o voluntario.

En el caso de Europa, cabe señalar que las experiencias en torno a este mecanismo han favorecido claramente su obligatoriedad, considerada como

una manera más efectiva de asegurar que todos los actores procedan de acuerdo con los mismos criterios y normas. En esencia, se considera que, por medio de su obligatoriedad, se evita la posibilidad de que, por medio de negociaciones *ad hoc*, los PI queden finalmente diluidos en cuanto a sus contenidos. De este modo, aún cuando la iniciativa de establecer pactos de integridad ha partido generalmente de TI, corresponde a las administraciones públicas preparar su contenido sustantivo y su clausulado.

Por todo ello, la relación entre TI y las autoridades interesadas en implementar un Pacto de Integridad requiere cierta formalización, que habitualmente se consigue por medio de un de la firma de un Memorando de Entendimiento.

4. Modelos de acuerdo.

TI propone, con carácter esencial, que los PI se articulen en torno a seis ejes esenciales, que se resumen de la manera siguiente:

- El compromiso de que los funcionarios no acepten sobornos o cualquier otro tipo de prebendas, con la previsión de sanciones en caso de que dicho compromiso sea vulnerado;
- El compromiso por parte de los licitantes de no pagar u ofrecer sobornos o cualquier tipo de prebendas, con la previsión de sanciones en caso de que dicho compromiso sea vulnerado;
- El compromiso por parte de cada licitante de no coaligarse con otros licitantes para tener determinada influencia en el procedimiento de contratación pública;
- El compromiso por parte de cada licitante de divulgar a las autoridades competentes, así como al supervisor los pagos realizados o prometidos en relación al contrato en cuestión;
- El consentimiento explícito por parte de cada licitante de que el compromiso de no pagar u ofrecer sobornos seguirá vigente hasta la completa ejecución del contrato;
- El consentimiento explícito por parte de cada licitante de que tendrá que mantener los mismos compromisos adquiridos por medio del PI con sus distintos subcontratas y socios.

Más allá de que se incluyan todas las cláusulas generalmente recomendadas por TI, no es tanto el contenido sustantivo de los PI lo que ha generalmente marcado una diferencia positiva en su implementación, sino el hecho de que todas las partes afectadas hayan prestado su consentimiento al mismo. Es decir, que más allá del contenido de las cláusulas estipuladas en los PI, resulta

más relevante que exista un consenso real entre las mismas, como se ha podido ver en el caso de Alemania.

Con todo, cabe resaltar que resulta fundamental en cualquier caso que se incluyan en los PI los compromisos esenciales que prohíben el recurso a los sobornos o a que los licitantes se coaliguen entre ellos. En este sentido, TI y sus organizaciones locales han prestado generalmente una labor de apoyo a la hora de redactar distintos borradores de PI, tal y como hizo en Italia en el año 2000 de manera paralela a la promoción de este mecanismo ante las autoridades del país. A pesar de ello, la voluntad de TI en este ámbito es incluir a la sociedad civil en la redacción de los PI, fomentando de este modo el establecimiento de una cultura de contratación pública íntegra.

5. Supervisión y ejecución de los PI.

Una vez expuestas las bases sobre el establecimiento y redacción de los PI, es necesario estudiar cómo se ha implementado y ejecutado este mecanismo.

El primer aspecto que ha de considerarse en la ejecución de los PI consiste en el sistema de supervisión, al cual TI concede especial importancia. En esencia, todo PI tiene que contar con un sistema de supervisión, que resulte independiente y libre de conflictos de interés. Asimismo, tendrá que contar con suficientes capacidades técnicas y materiales para cumplir con su funcionamiento.

La experiencia de los sistemas de supervisión en Europa, tal y como demuestran los casos de Bulgaria y Alemania, resulta en que un sistema de carácter proactivo, que funcione más allá del mínimo exigible, supone una diferencia relevante en el éxito final de un PI en cuanto a su implementación. Por ello, gran parte de la utilidad de los PI radica en la calidad de su sistema de supervisión.

No obstante, en algunos países europeos se prescindió de dicho sistema de supervisión. En esta situación se encuentra Italia, donde TI aceptó finalmente asumir una función consultora en el proceso de supervisión. Sin embargo, a partir del año 2009, y mediante la firma de un Protocolo específico, el Tribunal de Cuentas italiano asumió las funciones de supervisión del PI, con la ventaja asociada de que, por la vía de este modelo, no se generan costes adicionales para el contribuyente.

En este sentido, cabe señalar que, dentro de la UE, el sistema de supervisión se ha fundamentado con el soporte, por lo general, de las propias autoridades públicas. Por tanto, y al contrario que en la iniciativa de su implementación, la supervisión y ejecución de los PI ha tenido una marcada

impronta estatal. De este modo, podemos referirnos, por ejemplo, al caso de Hungría.

A pesar de ello, si se ha admitido que, en determinados casos (especialmente aquellos en los que TI se ha visto especialmente involucrada, como ocurre en los ejemplos de Letonia y de Bulgaria), el sistema de supervisión sea financiado por medio de donaciones. Con ello, se consigue atajar una de las grandes reticencias hacia los PI, que consisten en sus posibles costes para el contribuyente, a la vez que se consigue involucrar a la sociedad civil.

En algunos casos, además, la financiación del sistema ha llegado a provenir de otros Estados, como ocurrió en el caso del procedimiento de contratación pública para el suministro de agua potable en la ciudad húngara de Ózd. En este caso, los fondos para la implementación del PI provinieron del Fondo de Contribución Suizo, que consiste en un programa de asistencia económica que mantiene el gobierno helvético con los países que ingresaron en la UE tras el año 2004. Precisamente, en consideración a los altos niveles de corrupción aún presente en dichos países (por ejemplo, TI estimó en el año 2012 que una horquilla de entre 65 y 75% de todos los casos de contratación pública en Hungría se encuentran afectados por la corrupción), la propia Comisión Europea (CE) ha dado un paso adelante al establecer su propio mecanismo de supervisión por medio del Mecanismo europeo de cooperación y verificación (CVM, por sus siglas en inglés). De hecho, el apoyo de países externos puede suponer un factor determinante a la hora de garantizar un sistema de supervisión realmente efectivo, puesto que se cuenta con precedentes que han revelado la incapacidad de determinados países de poner en marcha su propio sistema de supervisión: por ejemplo, y hasta la fecha, el sistema de supervisión de Rumanía todavía no se encuentra operativo, aunque la autoridades de dicho país se han comprometido a hacerlo funcionar una vez que se haya producido suficiente debate público en el seno de la sociedad civil.

Por otra parte, otro aspecto clave de los distintos sistemas de supervisión se refiere a su grado de apertura en relación a la sociedad civil. Anteriormente, hemos señalado que una parte del interés fundamental de los PI consiste en su valor formativo y constructivo a la hora de crear una cultura de contratación pública íntegra por medio de la participación activa de la sociedad civil.

A pesar de ello, a menudo la experiencia muestra que en determinados países, los sistemas de supervisión se han mostrado reticentes a divulgar excesiva información sobre sus tareas. En cambio, en algunos países, como es el caso de Eslovaquia siempre se ha optado por un sistema abierto, otorgando mayores posibilidades para la participación de la sociedad civil en

este mecanismo. Entre otros aspectos, con ello se pretende aumentar el número de participantes, y de este modo, asegurar que todas las partes implicadas asuman sus responsabilidades y rindan cuentas entre todas ellas. Con ello se favorece igualmente una cultura de rendimiento de cuentas (accountability) para todos (ya sean las autoridades o el licitante), frente a una tradicional cultura clientelar y jerárquica, abierta distintas formas de tratos de favor. Las distintas experiencias llevadas a cabo en Alemania muestran que, por lo general, los órganos de contratación han valorado de forma positiva la participación de la sociedad en los temas sobre los que trabajaban.

Aún con todo, cabe señalar un matiz en cuanto a la participación de la sociedad civil. En efecto, no siempre es posible o deseable involucrar a la sociedad civil en todas las licitaciones, puesto que a menudo tratan de cuestiones de carácter especializado o técnico. Para estos casos, existen otros métodos para fomentar procedimientos de contratación justos y respetuosos con la ley.

Como forma última de supervisión, cabe señalar que TI ha promovido la creación de mecanismos sancionadores para los casos de incumplimiento. En referencia a los mismos, conviene puntualizar que las sanciones que se puedan imponer de acuerdo con estos sistemas no sustituyen en ningún caso a los procedimientos existentes de carácter penal o administrativo, sino que los complementan. Entre los mismos, encontramos la sanción de pérdida de la adjudicación o la prohibición de contratar, o el pago de compensaciones económicas a los demás litigantes.

Sin embargo, y a pesar de lo que pueda parecer en un primer momento, la cuestión de las sanciones por incumplimiento de los PI ha tenido un papel menor en Europa.

En efecto, las sanciones se muestran finalmente como un método de *ultima ratio*, frente a la proposición de métodos que puedan resultar mas constructivos. En este orden, los casos de Letonia, Hungría y Bulgaria atestiguan esta afirmación. De hecho, es en este último país donde, en lugar de crear un sistema punitivo, se ha preferido establecer un sistema de “*listas blancas*” para recompensar a los licitantes que cumplan con lo estipulado en los PI. Esta perspectiva se ha aplicado igualmente en los procedimientos de resolución de disputas relativos a los PI, dónde en Letonia y en Bulgaria, se ha preferido establecer un sistema de recompensas a favor de los cumplidores en detrimento de las empresas que vulneren lo acordado en los PI.

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

A modo de resumen, puede elaborarse el siguiente cuadro en relación a las estructuras de supervisión y de implementación de los PI:

País	Sistema de supervisión independiente	Supervisión abierta	Obligatoriedad de los PI	Existencia de mandato legal
Italia	-	-	Si	Si
Alemania	Si	-	Si	-
Letonia	Si	-	Si	-
Hungría	Si	-	Si	-
Bulgaria	Si	-	Si	-

Por otra parte, cabe realizar nuevamente una serie de consideraciones sobre el papel de TI en la implementación de los PI. Tal y como hemos visto, el rol de dicha organización fue notable en el caso italiano, cuando TI promocionó este mecanismo en el año 2000 con tareas tales como el estudio de su compatibilidad con el ordenamiento jurídico italiano. En este caso, TI promovió un primer borrador de PI, y se ocupó también de asumir funciones de enseñanza y de formación en la materia. Sin embargo, en otros países, como Bulgaria, Hungría y Letonia, el rol de TI se extendió a aspectos de supervisión, cuya exigencia de recursos humanos y técnicos resulta mayor. Por ejemplo, el caso de Letonia cuenta con un precedente de interés, cuando en el año 2004 el Ministerio de Cultura de dicho país encomendó a TI la supervisión de la nueva biblioteca nacional que se ubicaría en la capital del país, Riga. En este contexto, el gobierno letón asignó a TI permisos para supervisar decisiones y actividades del propio ministerio afectado, y le encomendó capacidades para estudiar quejas de terceras partes. A largo plazo, se estima que dicha experiencia conduciría a mejoras en la legislación de contratación pública del país. Por todo ello, la contrapartida material a todo ello obligó a TI a dotarse de mayores medios humanos por medio de la contratación de expertos externos, con la finalidad de dotar de un mayor componente técnico al proceso.

Por último, no hay que dejar de considerar el coste económico de los PI. En relación al mismo, cabe señalar que la experiencia muestra resultados variables, con un rango que oscila entre los 50.000 y los 200.000 dólares estadounidenses. Dicha variabilidad deriva, entre otros aspectos, de las diferencias entre países, así como de la magnitud y complejidad de los distintos proyectos. En cualquier caso, no conviene olvidar que dicho coste no tiene que estar necesariamente sufragado por el contribuyente, sino que existen vías alternativas para sufragarlo. Además, se trata de un coste que tiene por misión el de evitar un coste mucho más dañino para la sociedad, que es el de la corrupción.

6. Conclusión

Los PI suponen un método novedoso en la lucha contra la corrupción, y que, por tanto, invita a ciertas reticencias por parte de las administraciones públicas. Sin embargo, el entorno tras los mismos ha cambiado drásticamente desde que empezaran a plantearse en la década de 1990. En efecto, el mundo actual es un mundo con mayor regulación, y en el que la tolerancia hacia la corrupción se encuentra bajo mínimos. Por ello, los PI se enmarcan en una sociedad cada vez más hastiada de la corrupción, y a la vez, deseosa de que se establezcan mejores remedios, legales o políticos, para luchar contra la misma.

Los PI, con su voluntad de integrar a la sociedad civil en los procedimientos de contratación pública, se ajustan por tanto a las exigencias de nuestro tiempo.

Más allá de su eficacia directa, el aspecto esencial que ha de subrayarse de los PI se encuentra en su importante valor formativo y educativo. En efecto, en el marco de la prevención de la corrupción, los PI han ayudado a promover y a identificar lo que se consideran como las mejores prácticas en contratación pública.

Por ello, es necesario relativizar la eficacia directa de los PI, y en particular, el carácter punitivo de los PI que inicialmente se les podría atribuir. De hecho, la experiencia muestra que las sanciones derivadas del incumplimiento de los PI resultan de menor relevancia, e incluso contraproducentes.

Lo que se busca sobre todo por medio de los PI es crear una mejor cultura de contratación pública. Este aspecto tiene aún más relevancia, si cabe, en el marco del proceso de integración europea, puesto que con ello se ayuda a crear una cultura común de buena prácticas en materia de contratación pública, lo cual es sin lugar a dudas beneficioso para todos los Estados miembros, y en especial, para sus ciudadanos. En este ámbito, y a pesar de lo que inicialmente podría parecer, los PI se han revelado como de utilidad en todos los países europeos en los que se han implementado. Así pues, mientras que en Alemania han servido para identificar prácticas corruptas que las autoridades no estaban ni tan siquiera dispuestas a reconocer, en otros, como en Hungría, han servido para tratar de nivelar los niveles de corrupción en éste país con otros miembros más veteranos de la UE. No debe sorprendernos, pues, que la Comisión europea apoye cada vez más su aplicación.

La experiencia en Europa dicta que los pactos de integridad han contribuido en la transformación de los distintos órganos de contratación, así como de los distintos operadores económicos. Por ejemplo, a estos últimos, les han otorgado la posibilidad de mostrar al público su voluntad inequívoca de compromiso con un sistema de competición justo. Es bastante probable que, a medida que la sociedad civil se involucre más en este tipo de prácticas, premie igualmente a las empresas que se comprometan con las mejores prácticas en materia de contratación pública. Sin embargo, también es cierto que ha existido cierto temor a que los PI sean utilizados simplemente como un mero ejercicio maquillaje para ocultar determinadas prácticas corruptas.

Por ello, los PI sólo pueden ser viables cuando cuentan con un apoyo firme por parte de las autoridades y, de forma especialmente relevante, cuando se encuentran apoyados por el conjunto de la sociedad civil a todos los niveles, ya sea político, económico, técnico u organizativo. En definitiva, con la implementación de los PI se consigue cumplir con una demanda social cada vez más requerida, que es la de seguir trabajando en mecanismos que atajen la corrupción. Los PI no pretenden ser un mero artilugio jurídico con consecuencias punitivas, sino que pretenden ir más allá, donde los mecanismos legales tradicionales no pueden llegar, que es la formación de una mejor cultura de contratación pública.