

# La transparencia en la contratación pública: el imperativo de una ciudadanía vigilante

**Antonio García Jiménez**

*Profesor Permanente Laboral de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca  
España*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7115-7641>

E-mail: [antonio.garcia@usal.es](mailto:antonio.garcia@usal.es)

RECIBIDO: 20 de octubre de 2025

ACEPTADO: 31 de marzo de 2026

**Revista Española de la Transparencia**

Núm. 24 (Enero-junio 2026) - ISSN 2444-2607

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.429>



## **La transparencia en la contratación pública: el imperativo de una ciudadanía vigilante**

**RESUMEN:** Los últimos casos de corrupción que copan los titulares de los telediarios en España evidencian la necesidad de establecer mecanismos de control y rendición de cuentas en los procedimientos de licitación de los contratos públicos. Frente a las propuestas de crear nuevos organismos de lucha contra la corrupción, reforzar los existentes o emplear la inteligencia artificial, entre otros, este artículo tiene como objeto plantear un nuevo enfoque de los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública, orientados a lograr una mayor participación de la ciudadanía en el control de las adjudicaciones, como principal parte interesada. Para lograr tal propósito, la metodología seguida en este trabajo consiste en el estudio de la normativa, la jurisprudencia y la doctrina de referencia sobre la materia, haciendo especial énfasis en la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace de los principios de publicidad y transparencia, proponiendo un viraje en el planteamiento tradicional de estos principios para propiciar la participación ciudadana. La principal conclusión alcanzada es la necesidad de acabar con el desinterés general reinante apostando por la existencia de una ciudadanía vigilante.

**PALABRAS CLAVE:** Control social, corrupción, información pública, participación ciudadana, rendición de cuentas.

### **Transparency in public procurement: the imperative of vigilant citizenship**

**ABSTRACT:** The latest corruption cases dominating the headlines in Spain highlight the need to establish control and accountability mechanisms in public procurement procedures. In contrast to proposals to create new anti-corruption bodies, strengthen existing ones, or use artificial intelligence, among others, this article aims to propose a new approach to the principles of publicity and transparency in public procurement, aimed at achieving greater citizen participation in the control of contract awards, as the main stakeholders. To achieve this goal, the methodology followed in this work consists of studying the regulations, case law, and doctrine of reference on the subject, with special emphasis on the interpretation of the principles of publicity and transparency by the Court of Justice of the European Union, proposing a shift in the traditional approach to these principles to encourage citizen participation. The main conclusion reached is the need to change the prevailing general disinterest into a vigilant citizenry.

**KEYWORDS:** Social control, corruption, public information, citizen participation, accountability.

**NOTA:** Este trabajo forma parte de los resultados del PID2023-149194OB-I00, cuyo título es Prospectiva administrativa para el cumplimiento de normas urbanísticas y ambientales: el poder judicial como garante de la justicia intergeneracional.

# La transparencia en la contratación pública: el imperativo de una ciudadanía vigilante

**Antonio García Jiménez**

*Profesor Permanente Laboral de Derecho Administrativo*

*Universidad de Salamanca*

*España*

**CONTENIDOS:** 1. Introducción. - 2. La evolución de la complejidad de los contratos públicos en el derecho español y europeo. - 3. La interpretación de los principios de transparencia y publicidad por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. - 4. El desinterés general por el interés general: un peligroso juego de palabras. - 5. La construcción de una ciudadanía vigilante. - 6. Los cauces para el ejercicio de la ciudadanía vigilante en la contratación pública. - 7. Conclusiones. - Bibliografía.

## 1. Introducción

La contratación pública constituye un instrumento esencial para el funcionamiento de cualquier Estado. Una gran parte de los bienes y servicios que precisan los entes, entidades y organismos que conforman el sector público para el cumplimiento de sus fines institucionales son adquiridos mediante la formalización de contratos públicos. Como ejemplo de esta importancia, se estima que una cantidad próxima al 14% del producto interior bruto de la Unión Europea se destina a la celebración de contratos públicos, lo que supone unos 2,4 billones de euros anuales<sup>1</sup>. Es fácil advertir, por tanto, que la contratación pública es percibida como un instrumento fundamental para ejecutar políticas públicas y avanzar en el desarrollo del Estado del bienestar social, pero también como un interesante mecanismo de

---

<sup>1</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 28/2023: Contratación pública en la UE - La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años, 2023.

financiación de partidos políticos o una tentadora vía para el enriquecimiento ilícito de servidores públicos y de contratistas sin escrúpulos.

Los últimos casos de corrupción investigados en España se suman a un largo y lamentable historial, en el que el amaño de los contratos públicos y el desvío de los fondos destinados a este fin han sido una constante, convirtiendo algunos de los procedimientos de licitación en un mero teatro<sup>2</sup>. Frente a esta lacra, han sido numerosas las propuestas para tratar de incrementar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. A saber, dotar de medios e independencia a órganos como la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública, al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos o la Oficina de Conflictos de Intereses.

También se ha barajado la idea de crear una agencia de integridad pública independiente, cuyo pomposo nombre complace a aquellos que piensan en un nuevo órgano capaz de acabar con la corrupción. Ahora bien, la creación de esta agencia sumaría otro ente a los 4.816 que ahora mismo figuran inscritos en el Inventario de Entes del Sector Público. Se ha demostrado que muchos de estos sirven como un instrumento al servicio de la huida del derecho administrativo, para la colocación de personas afines al ejecutivo y la generación de importantes casos de corrupción en los contratos públicos que adjudican. Pese a ello, esta es una de las medidas estrella recogidas en la consulta pública previa del anteproyecto de Ley Orgánica de Implementación del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, celebrada a la par que la consulta pública previa sobre el anteproyecto de Ley de Administración Abierta. Esta última propuesta, por su parte, aboga por incrementar la participación de la ciudadanía en la conformación de las decisiones públicas.

Vuelve a ponerse de relieve, una vez más, la frecuencia con la que acaba por olvidarse que la ciudadanía es la principal parte interesada en que una licitación sea adjudicada al contratista más idóneo para la satisfacción de los intereses generales. De hecho, en las interpretaciones que se hacen de los principios de publicidad y transparencia por los tribunales de justicia y las juntas consultivas de contratación pública, rara vez se alude a la necesidad de orientar la información y los datos hacia los ciudadanos. Aunque empieza

---

<sup>2</sup> El 40% de las empresas españolas considera que la corrupción ha impedido ganar una licitación pública en los últimos tres años, frente a la media del 25% en la Unión Europea. Edición Flash del Eurobarómetro n.º 557 (2025), sobre actitudes de empresas frente a la corrupción en la Unión Europea.

a cambiar esa dinámica, las exigencias de publicidad y transparencia se centran, casi de forma exclusiva, en su entendimiento por los potenciales contratistas. Esta vertiente tiene sentido porque estos últimos son los que deben preparar las ofertas y disponer de la información necesaria para defender sus expectativas legítimas, pero entendemos que la correcta satisfacción del mandato contemplado en el artículo 10.3 del Tratado de la Unión Europea, que establece que "todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión" y "que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos", exige que los órganos de contratación tengan mucho más presente a la ciudadanía en la información publicada a lo largo de los procesos de adjudicación.

Este mandato nos lleva a plantear la siguiente hipótesis o interrogante: ¿debería evolucionar la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea mantiene durante las últimas décadas sobre los principios de publicidad y transparencia para incluir a los ciudadanos "razonablemente informados y normalmente diligentes"? Abogamos porque la quinta generación de directivas, que verá la luz en los próximos años a tenor de la reciente apertura de la consulta planteada por parte de la Comisión Europea sobre los resultados de la cuarta generación, incida especialmente en que los principios de publicidad y transparencia alcancen también a la ciudadanía. Es indispensable para alcanzar una adecuada rendición de cuentas.

La evolución experimentada por el derecho europeo de la contratación pública también debe ser considerada en las nuevas exigencias de publicidad y transparencia. Los contratos públicos han alcanzado mayores cotas de complejidad con el transcurso del tiempo, pasando de ofertas que básicamente se centraban en el precio como único criterio de adjudicación a otras en las que se debía dirimir, ni más ni menos, las posibilidades de que el contratista fuese capaz de crear una innovación que satisficiera la necesidad que pretendía cubrir el poder adjudicador. Estos "contratos públicos complejos", si se permite la expresión, incrementan los parámetros subjetivos y las valoraciones dependientes de un juicio de valor, lo que puede ser aprovechado para conducir el resultado de la licitación a un determinado contratista. Cabe preguntarse en tal tesitura: ¿exige la contratación pública estratégica una nueva necesidad de publicidad y transparencia?, ¿puede tener un papel relevante el control ciudadano en este contexto?

Para que este objetivo sea realizable, se requieren en la práctica dos elementos esenciales. El primero consiste en impulsar una labor de

publicidad y transparencia de la información por parte de los órganos de contratación para que esta sea clara y entendible por el ciudadano medio. El segundo conlleva la necesidad de implantar un cambio en el sistema educativo, fomentando una labor pedagógica por parte de las instituciones formativas sobre nociones básicas del funcionamiento y la gestión de las Administraciones públicas. Sólo de esta forma se alcanzaría un punto de equilibrio entre la calidad y la cantidad de los datos publicados y su comprensión por la ciudadanía diligente. El fin último es crear una cultura de la integridad liderada por una ciudadanía vigilante encargada de velar por la satisfacción del interés general.

## **2. La evolución de la complejidad de los contratos públicos en el derecho español y europeo**

El mandato para la construcción de un mercado común por parte del Tratado de Roma de 1958 marcó el inicio de una gran labor legislativa y jurisprudencial por parte de las instituciones de la Unión Europea, que tenía como principal propósito derribar aquellas barreras existentes entre los Estados miembros que dificultaban este mandato. La contratación pública, por su importancia económica y social, no podía quedar fuera de las materias que debían ser reguladas para alcanzar el objetivo de un mercado único o interior, como finalmente ha sido denominado el mercado común. Por este motivo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comenzó a elaborar muy tempranamente una copiosa jurisprudencia que recogía una serie de principios generales sobre los que se asentaría el derecho europeo de la contratación pública, que posteriormente serían positivizados por las cuatro generaciones de directivas que han ido armonizando el derecho europeo de la contratación pública (Moreno Molina, 2006).

Entre estos principios generales de la contratación pública destaca el de igualdad de trato, "que constituye la base de las directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos", según interpretó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a lo que añadiría que "implica una obligación de transparencia para permitir que se garantice su respeto"<sup>3</sup>. Esta afirmación convierte al principio de transparencia en uno de los más significativos para salvaguardar la igualdad entre los potenciales licitadores (Gimeno Feliu, 2014: 22), pues es fundamental tanto para decantar que un poder económico se postule o no como oferente en un proceso de adjudicación como para que se anime, como sujeto legitimado (Valcárcel

---

<sup>3</sup> Apartado 92 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2002, asunto C-470/99, *Universale-Bau y otros*, ECLI:EU:C:2002:746.

Fernández, 2019), a impugnar aquellas decisiones que le afecten directa o indirectamente y contravengan la legalidad vigente.

Este derecho ha experimentado una profunda armonización entre los ordenamientos de los distintos Estados miembros. Al mismo tiempo, ha sufrido una notable evolución, que es la responsable de incrementar la complejidad de los contratos públicos. Originariamente y como ya se ha anticipado, las normas de contratación pública establecían el precio como único criterio de selección, debiendo cumplir el licitador unos requisitos mínimos en cuanto a las características de los materiales contemplados en los pliegos de condiciones. En España, la subasta se convirtió en el procedimiento estrella que debía seguirse para adjudicar estos contratos públicos, creándose de esta forma las primeras trabas "contra los tiros de la maledicencia":

«La Administración al celebrar contratos no debe proponerse una sórdida ganancia, abusando de las pasiones de los particulares, sino averiguar el precio real de las cosas y pagar por ellas lo que sea justo, y a esto conduce el sistema de pliegos cerrados; pero con la circunstancia de que no ha de abrirse licitación sobre la mejor proposición en ellos contenida, sino que ha de adjudicarse definitivamente el contrato al mejor postor. De este modo, ignorando los licitadores la extensión de las propuestas de sus coopositores, calcularán tranquilamente lo que pueden ofrecer, y ofrecerán cuanto puedan, por el temor de que otros hagan lo mismo; y por medio de este regulador, la Administración celebrará sus contratos dentro de los límites que la equidad y la justicia prescriben»<sup>4</sup>.

La Ley de Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911<sup>5</sup>, hablaba en su artículo 50 de la proposición más ventajosa, pero referida igualmente al término precio. La legislación europea comenzaría desde las primeras directivas a contemplar la oferta más ventajosa económicamente. De esta forma, tanto las Directivas 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, como la 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro contemplaban como criterios de adjudicación, o bien el precio más bajo o la oferta más ventajosa económicamente. El Tribunal de Justicia de la Unión

---

<sup>4</sup> Real Decreto de 27 de febrero de 1852, publicado en la Gaceta de Madrid de 29 de febrero de 1852.

<sup>5</sup> Publicada en la *Gaceta de Madrid* del 4 de julio de 1911.

Europea interpretó el artículo 29 de la Directiva 71/305/CEE en el sentido de que:

«Cuando los poderes adjudicadores no utilicen como criterio exclusivo de adjudicación del contrato el del precio más bajo, sino que se basen en diversos criterios para adjudicarlo a la oferta más ventajosa económicamente, están obligados a mencionar dichos criterios, bien en el anuncio del contrato, bien en el pliego de condiciones»<sup>6</sup>.

La oferta económicamente más ventajosa sufrió una nueva evolución con la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Se imponía de aquí en adelante el *best value for money*, lo que se tradujo en valorar la mejor relación calidad-precio y en la irrupción de criterios cualitativos destinados a satisfacer las exigencias sociales y medioambientales. Es también digno de destacar que sería esta última norma la pionera en contemplar la transparencia en su articulado (González Ríos, 2019: 16). La cuarta generación de directivas fue un paso más allá y planteó la necesidad de desarrollar una contratación pública estratégica para fomentar la innovación, introduciendo un procedimiento específico para alcanzar tal propósito, como es la asociación para la innovación.

Cuestiones como medir la calidad, el ciclo de vida útil, el impacto social, la eficiencia energética, la huella de carbono o el grado de innovación de un producto o servicio conllevan una evaluación, en no pocas ocasiones, basada en un juicio de valor. Este incremento del grado de apreciación por parte de los agentes participantes, frente a la indiscutible objetividad del criterio precio, acrecienta la discrecionalidad técnica con la que cuentan los órganos encargados de valorar las ofertas, lo que puede derivar en un aumento de la arbitrariedad en la toma de decisiones. Por este motivo, el principio de transparencia constituye un instrumento clave para velar por el cumplimiento de la normativa en materia de contratación pública. Se trata, en definitiva, de proteger el interés público prevalente (Ariño Ortiz, 2007: 99).

Y, por si fuera poco, desde las instituciones de la Unión Europea se han estado celebrando acuerdos comerciales trascendentales que suponen la apertura de la contratación pública a poderes económicos de terceros

---

<sup>6</sup> Apartado 35 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de septiembre de 1988, *asunto Beentjes*, ECLI:EU:C:1988:422.

países. La Comisión Europea presentó sus propuestas al Consejo para la firma y celebración del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur y del Acuerdo Global Modernizado UE-México. El primero de ellos supondrá la creación de la mayor zona de libre comercio del mundo, al extenderse a un mercado de más de 700 millones de personas, y tendrá un fuerte impacto en la contratación pública. Prueba de esto es lo dispuesto en el artículo 12.1 del Acuerdo: "las partes reconocen la contribución de las licitaciones transparentes, competitivas y abiertas al desarrollo económico y se fijan como objetivo la apertura efectiva de sus respectivos mercados de contratación pública". Por la relevancia que tendrá la transparencia en los procedimientos de adjudicación que se celebren al amparo de este Acuerdo se dedica el artículo 12.23 a regular esta materia, siendo especialmente interesante la obligación de informar a los licitadores que así lo soliciten por escrito de las razones por las que la entidad no seleccionó su oferta y las ventajas relativas de la oferta del proveedor seleccionado.

### **3. La interpretación de los principios de transparencia y publicidad por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

La complejidad que han ido adquiriendo los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos durante los últimos años, fruto de la evolución del derecho europeo de la contratación pública sintetizada en el anterior epígrafe, conlleva la necesidad de plantearse la cuestión de si es preciso abordar un nuevo enfoque del principio de transparencia del que se viene manteniendo durante las últimas décadas. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como máximo intérprete del derecho procedente de las instituciones de la Unión, ha creado una abundante jurisprudencia en la que examina los principios generales de la contratación pública, poniendo el foco especialmente en los de igualdad y transparencia por considerarlos la punta de lanza del marco normativo de la contratación pública de la Unión Europea.

En esencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea entiende que el principio de igualdad "debe favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una contratación pública"<sup>7</sup>, lo que evoca su interés por la efectiva consecución del mercado interior. Como corolario de este principio sitúa al principio de transparencia. Y es que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que "la obligación de transparencia que recae sobre la entidad adjudicadora consiste en garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada

---

<sup>7</sup> Apartado 37 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de octubre de 2021, asunto C-598/19, *Conacee*, ECLI:EU:C:2021:810.

que permita abrir a la competencia el mercado de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación”<sup>8</sup>. El principio de publicidad se erige, así pues, como un principio instrumental de la obligación de transparencia que recae sobre los órganos de contratación y que conlleva lo siguiente:

«Esta obligación implica que todas las condiciones y la regulación del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, en primer lugar, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan medir su alcance exacto y comprenderlos de la misma forma, y, en segundo lugar, el poder adjudicador pueda comprobar efectivamente que las ofertas de los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate»<sup>9</sup>.

El principio de transparencia, al igual que ocurre con el de igualdad, es interpretado por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea pensando en su entendimiento por parte de los “licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes”. Se trata de una decisión lógica al ser estos los contribuyentes del sistema y los actores principales, junto con los poderes adjudicadores, en los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos. Además, es una constante que se mantiene en la publicidad de la información generada a lo largo de todas las licitaciones públicas:

«El principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia, que rigen todos los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, exigen que los requisitos de fondo y de forma relativos a la participación en la licitación estén definidos claramente por anticipado y que sean hechos públicos, en particular las obligaciones que recaen sobre los licitadores, a fin de que estos puedan comprender exactamente los imperativos del procedimiento y tener la seguridad de que se aplican los mismos requisitos a todos los participantes»<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Apartado 62 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, asunto C-324/98, *Teleaustria*, ECLI:EU:C:2000:669.

<sup>9</sup> Apartado 33 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de junio de 2025, asunto C-82/24, *Veolia Water Technologies y otros*, ECLI:EU:C:2025:396.

<sup>10</sup> Apartado 37 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 2 de junio de 2016, asunto C-27/15, *Pizzo*, ECLI:EU:C:2016:404.

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea omite a la ciudadanía como parte interesada en comprender los términos y la información más relevante de los procedimientos de licitación. No obstante, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, sí hace una mención explícita del interés legítimo que tienen los ciudadanos como contribuyentes, entendiéndolo salvaguardado con el establecimiento de "procedimientos adecuados de contratación" y con la posibilidad de señalar infracciones de esta norma por un cauce distinto del recurso contemplado en la Directiva 89/665/CEE, lo que se materializa principalmente a través del canal del informante, creado por la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (Pérez Monguió, 2023). Esta es la única alusión que hace a la ciudadanía la Directiva que regula los contratos de obras, servicios y suministros.

El control ciudadano de la legalidad de la adjudicación de los contratos públicos queda como un elemento bastante residual. Si consideramos que la información publicada por los poderes adjudicadores debe orientarse en calidad y cantidad suficiente para ser entendida por un licitador normalmente diligente se está excluyendo al entendimiento de esta por parte de la inmensa mayoría de la población, a la que la Directiva sobre contratos públicos reconoce un interés legítimo.

Aquí surge una interesante disyuntiva: otorgar mayor protagonismo a la ciudadanía en los procesos de compra pública o continuar centrando el interés de la publicidad en los potenciales proveedores. Seguir la primera opción exigiría adoptar una serie de medidas e invertir recursos que conllevarían un importante esfuerzo durante los primeros años, pero que en el medio y largo plazo revertirían muy favorablemente en una mejora sustancial en la participación democrática, la rendición de cuentas y el mandato del derecho a una buena administración contemplado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Consideramos que este último derecho es interesante por el refuerzo que supondría en la motivación de las decisiones adoptadas por los órganos de contratación.

En cualquier caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendría la opción de seguir evolucionando la interpretación que lleva manteniendo durante décadas para incorporar a la "ciudadanía diligente", amparando esta decisión en una medida que reforzaría el cumplimiento de la legalidad

comunitaria y, por tanto, en el mandato de los tratados de remover todos los obstáculos que impiden la consecución de un mercado interior. Asimismo, impulsaría la participación ciudadana en la toma de decisiones, fortalecería las exigencias de publicidad activa y la motivación de las adjudicaciones de los contratos públicos. Bien es cierto que adoptar este cambio de postura no tendría toda la repercusión deseada en estos momentos por varios motivos. Entre ellos, cabe destacar la necesidad de definir qué cabe entender por ciudadanía diligente; el reto de empezar a formar y concienciar a una ciudadanía vigilante; y la voluntad política y administrativa para que los órganos de contratación comiencen a adoptar una postura más pedagógica a la hora de publicar la información de su actividad, adaptando las plataformas y perfiles de contratante a las nuevas exigencias (Moreno Montes de Oca, 2020: 142).

Algunas normas, como la reciente Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa, responden a la preocupación porque los principales afectados conozcan los términos de aquellas resoluciones que les afectan directamente, al existir un alto porcentaje de la población que no tiene base jurídica alguna. Por este motivo, la norma citada anteriormente contempla en su artículo 9 que las "resoluciones judiciales, las del Ministerio Fiscal y las dictadas por los letrados de la Administración de Justicia estarán redactadas en un lenguaje claro, de manera sencilla y comprensible, de forma que puedan ser comprendidas por su destinatario, teniendo en cuenta sus características personales y necesidades concretas". Constituye un ejemplo de cristalización en nuestro país del movimiento que reclama un "lenguaje jurídico claro" y que, en esencia:

«Forma parte del derecho a entender los mandatos del legislador, las resoluciones de los jueces o las decisiones de las Administraciones Públicas. Esa comprensión es un punto de partida indispensable para que los ciudadanos puedan acatar las leyes, defenderse frente a las decisiones que limitan sus derechos o aprovechar y gozar las que los amplían o son favorables (Muñoz Machado, 2023: 589)».

Los destinatarios de los bienes y servicios adjudicados mediante contratos públicos serán los ciudadanos, así como los responsables de costearlos. Entender la necesidad de su celebración y los términos en que han sido adjudicados conlleva algo más que la utilización de un lenguaje jurídico claro, pues requiere de ciertos conocimientos para conseguir identificar posibles desviaciones del interés general, lo que exigiría adquirir formación básica para aprender los elementos fundamentales del derecho de la

contratación pública. La realidad, por desgracia, nos habla de la existencia de un grave problema que sería necesario revertir: el desinterés general por parte de la ciudadanía en su conjunto por los asuntos públicos.

#### **4. El desinterés general por el interés general: un peligroso juego de palabras**

El artículo 103.1 de la Constitución Española ordena a las Administraciones públicas servir con objetividad los intereses generales. Toda la actuación que llevan a cabo las Administraciones públicas y el sector público institucional debe estar orientada a satisfacer el interés público por encima de aquellos anhelos personales o particulares que puedan tener quienes participan en la gestión de los asuntos públicos. Ahora bien, el principal problema se origina cuando el máximo interesado en el cumplimiento de este mandato, la ciudadanía, no lo hace valer o lo hace de forma muy laxa.

Y es que lo defendido en las líneas anteriores se enfrenta a un gran obstáculo: el desinterés por los asuntos públicos que viene imperando en una parte significativa de la población. Poniendo un ejemplo bastante común y que, a buen seguro han experimentado los lectores de este trabajo, la mayor parte de los ciudadanos cumplen con sus obligaciones individuales de forma diligente, pero cuando se trata de un asunto que atañe a una colectividad, como podría ser la gestión de una comunidad de propietarios, que es bastante manejable porque no suele ser muy elevado el número de vecinos, son poquísimos los que asisten a las juntas y se implican en los problemas que atañen a la vida en comunidad. Ante esta desidia, muchas veces justificada por abordarse problemas repetitivos y también por la escasa operatividad de estas reuniones para avanzar y resolver problemas, los administradores de fincas y las empresas proveedoras de servicios y suministros tienen mayor margen para inflar facturas o emprender prácticas espurias en el ejercicio de su mandato. Sin embargo, cuando hay un solo vecino diligente que se preocupa por seguir la gestión de la comunidad, la sensación de vigilancia comienza a dispersar el sentimiento de seguridad de corruptos y corruptores, incrementándose notoriamente cuando crece el número.

Extrapolemos este ejemplo a un país con más de 49.000.000 de habitantes como es España, con una cifra estimada de gasto en contratación pública cercana al 11% de su PIB, lo que supone unos 190.000 millones de euros anuales repartidos entre los 206.242 contratos que fueron adjudicados en

2024<sup>11</sup>. La pregunta que cabría formular no es cuántos ciudadanos vigilan la legalidad de esos procedimientos de licitación, sino qué cantidad de ellos conoce lo que es un contrato público y su significado para el buen funcionamiento de un Estado. Seguro que la respuesta no sería muy halagüeña y estaría la más de las veces relacionada con una visión negativa por asociarlos con sobornos y sobrecostes. Como la fruta recogida del árbol de la injusticia (Nieto García, 2003: 103).

La mayor parte de la ciudadanía asume con resignación que la corrupción es algo inevitable en la gobernabilidad del país<sup>12</sup>, e incluso inherente a la naturaleza humana, ante el goteo interminable de casos que copan los titulares de la actualidad política día tras día y que, lamentablemente, acaban por quedar en el olvido colectivo con el transcurso del tiempo ante otros nuevos escándalos, siendo cada vez más breve este lapso. Esta situación conduce a una considerable desafección por la política, algo que no es exclusivo del Estado español y que se extiende a la mayoría de los Estados europeos (Megías Collado y Moreno Martínez, 2024: 118), en una era en la que el ser humano tiende más al individualismo que a preocuparse por los problemas colectivos.

La transparencia, el buen gobierno y el acceso a la información pública son los elementos clave para comenzar a disipar este desencanto ciudadano por los asuntos públicos, pero requiere de un intenso trabajo reconectar al pueblo con sus gobernantes y Administraciones. Costó mucho esfuerzo que España contase con una norma que regulase estos ámbitos, y aunque no cabe duda de que la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, supuso la definitiva irrupción en el derecho español de la transparencia (Fernández Ramos, 2017: 189), la realidad exige una reforma ambiciosa de esta "que recoja aquellos puntos de mejora que se han detectado a lo largo

---

<sup>11</sup> La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública estima en un 10,92% del PIB lo que se invirtió en contratación pública durante el año 2024. OIRESCON, 2025. *Las cifras de la contratación pública en 2024*.

<sup>12</sup> Grandes obras como *Memorias de un cortesano de 1815*, dentro de los famosos *Episodios Nacionales*, y *Miau*, ambas de Benito Pérez Galdós; o *Luces de Bohemia* de Ramón María del Valle-Inclán reflejan la corrupción y el clientelismo como un mal arraigado a la cultura española, quizá fruto de la tradicional picaresca que nos caracteriza como sociedad. Esta última recoge una frase especialmente ilustrativa: "en España el mérito no se premia. Se premia el robar y el ser sinvergüenza. En España se premia todo lo malo". En la actualidad, los resultados del *Special Eurobarometer 561: Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2025* respaldan, en buena medida, la sensación de impunidad de la corrupción, ya que "dos tercios de los europeos piensan que los casos de corrupción de alto nivel no se persiguen lo suficiente en sus países; más de la mitad no cree que los esfuerzos del gobierno para combatir la corrupción sean eficaces; y casi la mitad no cree que las medidas contra la corrupción se apliquen de manera imparcial".

de estos años" (Sierra Rodríguez, 2022: 53). Pese al gran interés por impulsar esta modificación de la ley, esta caería en saco roto si no va acompañada de una mayor implicación ciudadana.

Por este motivo, es básico empezar a tejer una cultura de la integridad (Villoria Mendieta, 2019: 113), una meta que no se consigue de la noche a la mañana ni a golpe únicamente de normativa. El primer paso para crear esta cultura pasa por construir una ciudadanía vigilante y transformar el desinterés general reinante en un interés público por fiscalizar la actuación de las Administraciones públicas y del sector público institucional. El control de la actuación de los órganos de contratación por parte de la ciudadanía y la exigencia de rendición de cuentas supone un punto de partida interesante para comenzar a cambiar las cosas, pues cabe destacar que "ni los juristas (jueces, abogados, profesores) ni los políticos (legisladores, administradores) ni los ciudadanos pueden alterar unilateralmente el funcionamiento del Derecho y de las instituciones jurídicas. Las cosas evolucionan por la presión combinada de todos ellos" (Nieto García, 2006: 12).

## **5. La construcción de una ciudadanía vigilante**

La reinterpretación propuesta anteriormente del principio de transparencia por parte de la normativa europea de la contratación pública y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se quedaría reducida a agua de borrajas si no se cuenta con un elemento esencial: una ciudadanía vigilante que entienda y supervise la información publicada por los órganos de contratación. Para conseguir este propósito es indispensable apoyarse en el sistema educativo desde los primeros estadios de enseñanza infantil, para alcanzar una adecuada formación en ciudadanía activa (Guichot Reina, 2013: 35). En este sentido, es de gran interés lo que dispone la Recomendación (UE) 2023/2836 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2023, sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de política:

"Los Estados miembros deben realizar esfuerzos concretos para reforzar la participación de los niños y los jóvenes en la vida política y democrática a escala local, nacional y de la Unión, también en las zonas rurales y remotas. Las autoridades públicas deben adoptar medidas, en particular en los programas de educación y formación y en otros contextos en los que participan los niños y los jóvenes, para promover la participación significativa, inclusiva y segura de los niños y los jóvenes, sin discriminación de ningún tipo".

Bajo el paraguas de esta recomendación, al menos en la teoría, el Gobierno de la Nación presentó una consulta previa con el propósito de aprobar en un futuro próximo el Real Decreto para el fomento del asociacionismo de niños, niñas y adolescentes. El objetivo es “aumentar la participación de niñas, niños y jóvenes en la sociedad civil a través de la constitución de asociaciones representativas de sus diferentes intereses”, tal y como recoge la memoria. La propuesta guarda coherencia con la iniciativa para que el Gobierno rebaje la edad mínima necesaria exigida por el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, establecida en la mayoría de edad, para votar en unas elecciones a los 16 años. En nuestra opinión, la memoria de Real Decreto omite las medidas realmente interesantes contempladas en la Recomendación (UE) 2023/2836, que son las relativas a los programas de educación y formación —muy conectadas con la propuesta que defendemos en este artículo—, en tanto que las proyecta para perseguir el asociacionismo con fines directamente electorales. En este sentido, la Recomendación continúa diciendo:

«A fin de mejorar los ejercicios participativos y deliberativos en el espacio público digital, los Estados miembros deben estudiar el uso de nuevas tecnologías fácilmente accesibles para los ciudadanos. Desde esta perspectiva, los Estados miembros deben desarrollar la alfabetización mediática y el pensamiento crítico desde una edad temprana, haciendo uso, entre otras cosas, de cursos de educación de la información. El uso de nuevas tecnologías debe respetar plenamente los derechos fundamentales, en particular el derecho a la protección de datos y a la no discriminación, así como principios como la inclusión, la accesibilidad y la neutralidad tecnológica y de las redes públicas».

Esta recomendación para desarrollar la alfabetización mediática y el pensamiento crítico se sitúa en consonancia con la formación de una ciudadanía activa y vigilante. No se trata de crear especialistas, como se espera de quienes se dedican al estudio y la práctica del derecho de la contratación pública, sino de insuflar en los más jóvenes la necesidad y la crucial importancia de cuidar lo público. El principal hándicap es evitar que se instrumentalice este tipo de formación para ponerla al servicio de los intereses electoralistas de los partidos políticos que ostenten el poder en cada momento, jugando el profesorado un papel de primer orden para impedirlo y coadyuvar a inculcar el espíritu crítico en el estudiantado que pasa por sus aulas:

«Él es quien, rompiendo los moldes del espíritu sectario, exige del discípulo que piense y reflexione por sí, en la medida de sus fuerzas, sin economizarlas con imprudente ahorro; que investigue, que arguya, que cuestione, que intente, que dude, que despliegue las alas del espíritu, en fin, y se rinda a la conciencia de su personalidad racional: la personalidad racional, que no es una vana prerrogativa, de que puede ufanarse y malgastar a su albedrío, sino una ley de responsabilidad y trabajo (Giner de los Ríos, 1892: 28-29)».

Los vigentes currículos mínimos de educación primaria, secundaria y bachillerato contemplan dos ámbitos en los que pueden tener cabida la formación de las nuevas generaciones en el ejercicio de una ciudadanía activa y responsable: la alfabetización cívica y la competencia ciudadana. Los Reales Decretos 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria y 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato son los encargados de establecer estos currículos mínimos, desarrollados por los respectivos decretos de cada una de las comunidades autónomas.

El abordaje de ámbitos relacionados con la corrupción y los valores, derechos y deberes democráticos de la ciudadanía, en asignaturas como la filosofía y las ciencias sociales, contribuyen a asentar las bases del pensamiento crítico y cívico, pero no hay ningún espacio para formar mínimamente a los jóvenes en la realidad práctica de la gestión pública. Podría ser interesante reforzar este apartado en colaboración con los técnicos de las Administraciones públicas, mediante charlas y encuentros en las aulas, extensibles al resto de estratos de la sociedad. Apenas existen cursos y seminarios para instruir a la población adulta y a las personas mayores en la utilización de la administración electrónica y los mecanismos de rendición de cuentas. De hecho, en la memoria presentada en la consulta pública previa del anteproyecto de Ley Orgánica de Implementación del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción se contempla el impulso de “campañas de sensibilización, formación obligatoria en ética pública para empleados y representantes, todo ello bajo un sistema de seguimiento y evaluación liderado por la OCDE”, pero ni rastro de programas de formación destinados a la ciudadanía para impulsar la lucha contra la corrupción. Es más, no se hace la más mínima mención a quienes son los principales perjudicados por los efectos de la corrupción: los ciudadanos.

Resulta lo lógico que, para impulsar realmente una Ley de Administración Abierta que cumpla con el cometido que se espera de ella y en la que el ciudadano se convierta en el epicentro de la toma de decisiones públicas, el primer paso debe consistir en averiguar si la población conoce siquiera las posibilidades que ofrece el sistema para participar y controlar su funcionamiento. Todo hace indicar que la ciudadanía seguirá siendo un actor pasivo en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas, con leves pinceladas en las nuevas normas que pretenden tramitarse para crear un espejismo de que el ciudadano es el verdadero protagonista de la actuación desempeñada por las Administraciones públicas.

## **6. Los cauces para el ejercicio de la ciudadanía vigilante en la contratación pública**

La Directiva 2014/24/UE, como se vio al comienzo de este trabajo, reconoce el interés legítimo de los ciudadanos para "señalar posibles infracciones de la presente Directiva a la autoridad o la estructura competente". En el ámbito de la contratación pública no existe la acción pública, conocida también como acción popular por los artículos 125 de la Constitución Española y 19.1 h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Y, por tanto, los ciudadanos no disponen de "una modalidad extraordinaria de legitimación" en la que "no se exige ostentar un derecho o interés legítimo"<sup>13</sup>. Tampoco se consideran como sujetos legitimados para interponer el recurso especial en materia de contratación pública, pues este queda reservado a "cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso", en los términos establecidos por el artículo 48 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha interpretado este precepto negándole la legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación pública a la ciudadanía en general:

«Salvo en los supuestos en que el ordenamiento jurídico reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el deseo de cualquier ciudadano de la legalidad, pues (...) la legitimación *ad causam* conlleva la necesidad de constatarla interrelación existente entre el interés legítimo

---

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Supremo núm. 639/2015, de 17 de diciembre, núm. rec. 758/2013. ECLI:ES:TS:2015:639.

invocado y el objeto de la pretensión (...), entendiendo que no concurre legitimación activa cuando, aunque sea comprensible el interés del recurrente por defender la legalidad, no puede resultar adjudicatario del contrato en modo alguno ni obtener ninguna ventaja directa e inmediata de la modificación del acuerdo adoptado»<sup>14</sup>.

Pero antes de estudiar algunos de los cauces de los que dispondrían los ciudadanos para comunicar las infracciones cometidas contra el derecho de la contratación pública, es pertinente analizar cuáles son las fuentes en las que podrían encontrar información suficiente y de calidad sobre la actividad de los órganos de contratación<sup>15</sup>. Los instrumentos más apropiados son los perfiles de contratante y las plataformas de contratación, al concentrar la publicidad activa (Razquín Lizarraga, 2019: 20), entendida como aquella que deben hacer llegar al público en general *motu proprio* (Guichot Reina, 2019: 17). La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno incrementó este tipo de publicidad, pudiendo ser superada esta por las exigencias de las normas autonómicas en la materia, tal y como interpretó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón:

«esta Junta no puede sino valorar positivamente la ampliación del objeto de publicidad que lleva a cabo el Anteproyecto, por cuanto con ello se garantiza de manera más efectiva el cumplimiento del objetivo de la obligación de publicidad activa, que no es otro que el conocimiento real y suficiente de la gestión pública para poder controlar la adecuación a la legalidad de la misma. Si estos datos son relevantes en el ámbito de los operadores económicos, todavía lo son más en el ámbito de la legislación de transparencia, donde los ciudadanos obtienen una publicidad a posteriori y, para poder evaluar la adecuación a la legalidad de la gestión pública, es fundamental poder comprobar que la ejecución se ha adecuado a la adjudicación otorgada, o que, en su caso, las incidencias han sido adoptadas respetando los procedimientos legalmente previstos»<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Resolución núm. 61/2018, de 26 de enero del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (rec. 1173/2017), fundamento de derecho quinto.

<sup>15</sup> Es llamativo que el 55% de los ciudadanos de la Unión Europea desconoce dónde denunciar un caso de corrupción. Eurobarómetro especial 561, Actitudes de los ciudadanos frente a la corrupción en la UE en 2025.

<sup>16</sup> Informe 12/2014, de 7 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón. *Asunto: Anteproyecto de Ley de transparencia pública y participación ciudadana de Aragón.*

Esta publicidad suficiente y de calidad debe permitir recibir toda la información sobre los aspectos sustanciales del contrato público, sin desatender la importancia del orden y la apariencia, haciendo de los perfiles de contratante y de las plataformas de contratación instrumentos visuales e intuitivos. En este sentido, la Plataforma de Contratación del Sector Público (Barrero Rodríguez y Guichot Reina, 2025: 75), aquella que centraliza toda la información procedente de los procedimientos de licitación del sector público institucional estatal y de numerosas comunidades autónomas y entidades locales, se encuentra muy lejos de alcanzar este último propósito. Precisamente, sobre esta plataforma se centra una de las quince medidas propuestas por el Ejecutivo central en su Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción, proponiendo la “transformación de la Plataforma de Contratación del Sector Público con nuevas herramientas de Big Data e Inteligencia Artificial para prevenir la corrupción”. La inteligencia artificial puede constituir un mecanismo interesante para gestionar de forma eficiente la publicidad y su adecuada distribución, pero no supone la panacea o solución definitiva para acabar con las malas prácticas existentes en la contratación pública (Rivero Ortega, 2024: 288).

Cabe reseñar también la existencia de los portales de transparencia, siendo creado el de la Administración General del Estado por mandato de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El artículo 8 de esta norma contempla la información mínima que debe hacerse pública por este cauce respecto a los contratos públicos. La regulación plasmada en el artículo 8 a) del anteproyecto de Ley de Administración Abierta (ALADA) es una copia exacta del que podría ser su predecesor, renunciando a la posibilidad de seguir incrementando los datos que deben publicarse en esta plataforma o la comparativa entre contratos similares adjudicados por distintos órganos de contratación.

Volviendo de nuevo al propósito marcado en este epígrafe, es necesario identificar los posibles cauces que pueden servir para instrumentalizar el ejercicio de la legitimación que la Directiva 2024/24/UE confiere a la ciudadanía. Conviene resaltar, en primer lugar, que se echa en falta la existencia de canales de reclamos dentro de las propias plataformas o perfiles de contratante, como sí ocurre en otras como pueden ser la de ChileCompra Mercado Público; la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay, que cuenta con la posibilidad de presentar reclamos o denuncias; o del sistema de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias de Colombia Compra Eficiente.

La vía más parecida a la anterior viene recogida por los canales del informante creados por 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, encargada de transponer la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. La utilización de los sistemas internos de información queda limitada a los sujetos contemplados por el artículo 3 de la Ley 2/2023, en tanto que los externos permiten a toda persona física "informar ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o ante las autoridades u órganos autonómicos correspondientes, de la comisión de cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación" de la antecitada ley.

Con la aprobación de la Orden PJC/908/2025, de 8 de agosto, por la que se determina la fecha de puesta en funcionamiento de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I se concretó para el pasado 1 de septiembre. La demora, la forma torticera de articular la puesta en funcionamiento de esta figura y su adscripción al Ministerio de Justicia en vez de ser elegida directamente por las Cortes Generales (Jiménez Franco, 2023: 352), aunada a los retrasos para transponer la Directiva (UE) 2019/1937, ejemplifican el escaso interés por integrar en nuestro ordenamiento jurídico un interesante instrumento de lucha contra la corrupción. Cabe destacar que son varias las comunidades autónomas y entidades locales que han creado sus propias autoridades administrativas independientes, oficinas y autoridades antifraude.

Como vía alternativa, queda la posibilidad de presentar denuncias en las inspecciones de servicios; el Sistema de Informantes de Competencia Anónimos para poner en conocimiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia prácticas anticompetitivas; y, cuando los hechos sean constitutivos de delito, ante los cuerpos y fuerzas de seguridad, el Ministerio Fiscal y los juzgados de guardia. Y sin ánimo de ser exhaustivos, en aquellos supuestos que constituyan fraudes relacionados con la gestión de los fondos europeos, existe la opción de dirigirse al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude integrado en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) o ante la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude.

Precisamente, la Intervención General de la Administración del Estado juega un rol primordial en la nueva figura de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción contemplada por el anteproyecto de Ley de

Administración Abierta: las auditorías ciudadanas. Dentro de los pactos de integridad que pretende introducir el nuevo anteproyecto de ley se encuentra el "compromiso de sujeción a la monitorización del procedimiento de contratación en todas sus fases por las auditorías ciudadanas". El artículo 6º del ALADA encomienda a la IGAE la implantación y el impulso del sistema de auditoría ciudadana, encargando a una Orden del Ministerio de Hacienda, a propuesta de la IGAE, el desarrollo del "ámbito objetivo, la metodología, documentación y efectos de los informes de auditoría ciudadana".

Con las cautelas que exige la redacción de un anteproyecto de ley, se trata de una figura positiva en tanto que impulsa la participación ciudadana en el control del funcionamiento de los órganos de contratación, a través de las auditorías que realiza la IGAE. No obstante, la regulación propuesta plantea bastante dudas acerca de la creación y puesta en funcionamiento de esta nueva figura. En primer lugar, se establece un mínimo de una auditoría ciudadana al año, lo que parece bastante exiguo teniendo en cuenta que las previstas para el año 2025 ascienden a 220, según datos de la propia IGAE. En segundo lugar, la selección de las auditorías ciudadanas se realizará mediante una votación electrónica abierta al público durante tres semanas, salvo "que por razones debidamente justificadas que habrán de hacerse públicas, no resultara posible seguir dicho orden". En tercer lugar, la ambigüedad con la que regula la composición de estas auditorías ciudadanas: "el equipo de auditores de la ciudadanía deberá estar equilibrado en cuanto a niveles de formación y experiencia previa, sin que estos puedan resultar excluyentes. En todo caso se garantizará la presencia equilibrada de mujeres y hombres". La elección de los ciudadanos participantes se llevaría a cabo mediante sorteo realizado por la IGAE.

Los ciudadanos elegidos formarían parte de un equipo integrado por auditores públicos de la IGAE, a los que corresponderá su dirección e impulso. El papel de los auditores ciudadanos acabaría con la emisión del informe final, aunque puntualmente podría extenderse al seguimiento de las recomendaciones. La figura propuesta recuerda por momentos a las veedurías existentes en numerosos países latinoamericanos, aunque en ciertos modelos como el colombiano, los participantes son elegidos democráticamente y lo más remarcable es que su actuación no queda circunscrita a una simple auditoría.

Desde un punto de vista crítico, las auditorías ciudadanas tratan de aparentar el esfuerzo y compromiso del Gobierno por impulsar la participación ciudadana, pero tal y como está planteada la figura, no constituye ningún cambio sustancial en la práctica. Contar con ciudadanos con una formación

que todavía se desconoce en un equipo dirigido por auditores profesionales, para participar en una auditoría elegida mediante votación popular, no es la más brillante de las medidas. Como muestra pueden servir las veedurías que tienen un carácter mucho más estable y transversal, pues se extiende a toda la gestión pública y no a un caso concreto. No acaba de encajar esta figura en un cauce efectivo de la propuesta lanzada en este trabajo, pues hemos incidido en la importancia de formar a la ciudadanía para identificar las malas prácticas. Por más que en un Estado democrático tengan el derecho a participar todos sus ciudadanos en la toma de decisiones públicas, controlar la actuación de un órgano de contratación y del correspondiente adjudicatario del contrato en cuestión exige contar con unos conocimientos básicos, máxime en un ámbito tan técnico y complejo como es el de la contratación pública.

Frente a todos estos posibles cauces, consideramos que el ejercicio del interés legítimo que la Directiva 2014/24/UE confiere a los ciudadanos merece una vía específica. La creación del canal externo del denunciante es una buena noticia, como una vía alternativa al canal interno (Jiménez Asensio, 2022: 54), pero entendemos que la contratación pública debería disponer de uno propio y paralelo a la interposición de los recursos administrativos y judiciales que permite el ordenamiento para quienes ostenten la legitimación exigida. Cabe subrayar que la articulación de esta opción no requeriría crear otro nuevo organismo, ente o entidad con todo el gasto presupuestario y personal que conllevaría. Sería suficiente con aprovechar las posibilidades que ofrece la infrautilizada Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON).

La OIRESCON fue creada por el artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público "con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública". Este mandato justifica las funciones que le encomienda el artículo 3 del Real Decreto 342/2023, de 9 de mayo, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, orientadas a coordinar la supervisión de los poderes adjudicadores, a detectar las irregularidades que se produzcan y a velar por la correcta aplicación y el estricto cumplimiento de la normativa en materia de contratación pública y por el respecto a los principios de publicidad y concurrencia.

Si atendemos a la plena independencia orgánica y funcional que le atribuye el antecitado artículo de la Ley de Contratos del Sector Público y al hecho de que su ámbito de actuación se extiende "respecto a todos los sujetos integrantes del sector público previstos en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la coordinación con las Oficinas de Supervisión de ámbito autonómico", según reza el artículo 4 del Real Decreto 342/2023, cuenta con todos los requisitos para convertirse en el órgano encargado de gestionar el cauce que articule la legitimación reconocida a los ciudadanos por la Directiva 2014/24/UE. Un sistema de reclamos y denuncias al servicio de la ciudadanía a través del cual hagan llegar sus observaciones sobre malas prácticas o indicios de corrupción, así como la posibilidad de articular mecanismos de participación que tengan en cuenta la opinión ciudadana en este ámbito.

Para cumplir este objetivo, sería indispensable avanzar en el rol de órgano supervisor que se le presume a la OIRESCON, tanto por lo contemplado en la normativa que la regula como en su propia denominación, atribuyéndole el ejercicio de la potestad sancionadora para aquellos supuestos en que se vulnere el derecho de la contratación pública. En cualquier caso, nuestra propuesta se centra en la creación del canal del informante ciudadano y la posibilidad de ampliar las funciones de colaboración "con los órganos encargados de la formación de los empleados públicos que desarrollan funciones de contratación en áreas especializadas", que le atribuye el artículo 3.2 g) del Real Decreto 342/2023, a la realización de actividades orientadas a la supervisión ciudadana de la contratación pública.

La creación de este canal podría abordarse en una próxima modificación de la Ley de Contratos del Sector Público, otorgando el papel de autoridad independiente de protección del denunciante en materia de contratación pública a la OIRESCON. Esta medida quedaría respaldada por la posibilidad contemplada en el considerando 122 de la Directiva 2014/24/UE, el cual establece que pueda llevarse a cabo por un organismo de supervisión sectorial. La complejidad de la materia y su importancia justificarían esta opción, abordando la nueva regulación el procedimiento que deben seguir aquellos ciudadanos que quieran poner en conocimiento de este organismo las infracciones del derecho de la contratación pública que pudieran haber identificado. El acomodo de esta atribución supondría introducir un inciso en el apartado segundo del artículo 16 de 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, de tal forma que se considerasen hechas a esta las referencias realizadas a la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante, así como a los correspondientes órganos

autonómicos, en caso de existir y en virtud de la posibilidad que permite el apartado decimosegundo del artículo 332 LCSP, siempre que afecte o esté relacionado con la contratación pública.

## **7. Conclusiones**

Los casos de corrupción que han estallado durante los últimos meses, relacionados con las malas prácticas en la contratación pública, han activado la tramitación de dos proyectos de ley que pretenden fortalecer la lucha contra la corrupción y avanzar en la construcción de una administración abierta. Sin embargo, sigue sin hacerse hincapié en la importancia que tiene una ciudadanía diligente para alcanzar estos propósitos. El reconocimiento del interés legítimo a los ciudadanos por la Directiva 2014/24/UE para señalar las infracciones que se cometan sobre su aplicación evocan una interesante vía de desarrollo en las futuras directivas sobre contratación pública, así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a la hora de reinterpretar la obligación de transparencia y lo que debe considerarse como una publicidad adecuada, haciendo participe de esa información a la ciudadanía razonablemente informada y normalmente diligente. En cualquier caso, de las reflexiones realizadas a lo largo del trabajo, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- 1.- La reinterpretación de los principios de publicidad y transparencia. La quinta generación de directivas, que previsiblemente verá la luz en los próximos años, debe incidir especialmente en que los principios de publicidad y transparencia alcancen también a la ciudadanía, algo indispensable para conseguir una adecuada rendición de cuentas a quien se le presume cierta legitimación por la normativa en materia de contratación pública.
2. La ciudadanía es un importante activo en la lucha contra la corrupción. Ninguna de las normas aprobadas hasta el momento, ni tampoco los anteproyectos de ley de lucha contra la corrupción y administración abierta, consideran a la ciudadanía como una parte esencial para acabar con la corrupción. En todos los textos legales se finge situar al ciudadano como un actor principal en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en los asuntos públicos, pero realmente ninguna de las normas apuesta decididamente por darle ese papel protagónico que merece.
- 3.- La creación de una cultura de la integridad exige una ciudadanía vigilante. La construcción de una cultura de la integridad pasa necesariamente por contar con un pueblo culto y formado, que no desatienda en ningún momento la gestión de los asuntos públicos y sea capaz de discernir entre

una buena y una mala gestión pública. Nos encontramos en un momento preocupante en el que prima el individualismo sobre la defensa de los intereses generales, con una importante caída de la cultura del esfuerzo y de la calidad de la educación, a lo que habría que sumar el bajo nivel en el desempeño parlamentario de nuestros representantes políticos, que persiguen fomentar la crispación entre la ciudadanía para evitar que se ponga el foco de atención en los asuntos verdaderamente importantes.

4. La necesidad de definir lo que cabe entender por una ciudadanía vigilante. La propuesta de reinterpretar los principios de publicidad y transparencia para acercar la información de los contratos públicos a la ciudadanía no tendría sentido sin un sustrato suficiente de personas que se preocupe por acceder y analizar esta, utilizando el cauce pertinente para exigir la rendición de cuentas cuando existan evidencias de fraude. El sistema educativo y la labor de enseñanza de las Administraciones públicas deben jugar un papel crucial para formar a esa "población razonablemente informada y normalmente diligente" que conformaría la ciudadanía vigilante, con nociones suficientes para supervisar la actividad de los órganos de contratación e identificar posibles malas prácticas.

5.- El incremento de la complejidad de la contratación pública. La contratación pública es considerada como un instrumento fundamental para el desarrollo de cualquier país o región, avanzando de esta forma hacia una visión estratégica en su utilización. Esto conlleva el uso de procedimientos y técnicas que no se basan exclusivamente en el precio y añaden criterios cualitativos que precisan de juicios de valor por parte de los órganos y mesas de contratación para determinar su puntuación y orden de preferencia. La selección de la oferta económicamente más ventajosa aumenta el grado de dificultad y la posibilidad de incurrir en arbitrariedad por parte de los órganos participantes, lo que debe contrarrestarse con mayores y mejores dosis de publicidad y transparencia.

6.- La extensión del lenguaje jurídico claro a la contratación pública. Uno de los grandes temas de debate durante los últimos años es la necesidad de avanzar en el desarrollo y utilización de un lenguaje jurídico claro, entendible por sus destinatarios y la mayor parte de la ciudadanía. Esto debería coadyuvar a que se cumplan mejor las disposiciones normativas y las resoluciones administrativas y, en el caso de la contratación pública, a facilitar su control por la ciudadanía vigilante. Sin perjuicio del imperativo de utilizar términos técnicos, sería recomendable usar un lenguaje sencillo para explicar a la población la necesidad del contrato, el procedimiento utilizado y la motivación del contratista seleccionado, así como las posibles vicisitudes

que puedan ocurrir durante la ejecución del contrato, tales como modificados o la ejecución deficiente y las medidas adoptadas por el órgano de contratación.

7.- La necesidad de mejorar los perfiles de contratante y las plataformas de contratación. Los perfiles y plataformas de contratación son los principales instrumentos de publicidad y transparencia de la actividad llevada a cabo por los órganos de contratación y, por ende, de la fuente que debe suministrar información suficiente y de calidad a los potenciales licitadores, a la ciudadanía en general y a los órganos de supervisión y control. Sin embargo, es escasa la atención que se presta a convertir estos espacios virtuales en herramientas visuales e intuitivas para sus potenciales usuarios, sin farragosos formularios y el reenvío constante entre distintas páginas.

8.- La creación de auditorías ciudadanas: una mano de maquillaje. La propuesta contemplada en el anteproyecto de Ley de Administración Abierta de crear auditorías ciudadanas que participen en el control de la actividad de los órganos de contratación, conformando equipos con auditores de la IGAE que los dirigirán, no supone un avance sustancial en la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Esto parece más bien una base de maquillaje para aparentar que, efectivamente, se persigue esa loable intención, pero lo cierto es que la participación en unas cuantas auditorías no supondrá ningún cambio relevante.

9.- La OIRESCON y las oficinas autonómicas de supervisión de la contratación como principal cauce para señalar las infracciones del derecho de la contratación pública. Con la legitimación reconocida por la Directiva 2014/24/UE a la ciudadanía para señalar las infracciones del derecho de la contratación pública es imperiosa la necesidad de establecer un canal seguro, identificable y fácil de utilizar en el que pueda participar la ciudadanía vigilante. La mejor fórmula para articular este cauce es crear un sistema de reclamos y denuncias ante el órgano al que se le atribuye la regulación y supervisión de la contratación pública, el cual goza además de independencia funcional y orgánica, al igual que ocurriría con sus homólogos autonómicos. Asimismo, estos organismos deben contar con potestad sancionadora para castigar a los incumplidores señalados por los denunciantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, G. 2007. "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 172: 79-102.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. y GUICHOT REINA, E. 2025. *La transparencia en la contratación pública y sus límites*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017). "El derecho fundamental de acceso a la información pública". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13: 188-202.
- GIMENO FELIU, J. M. 2014. *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson.
- GINER DE LOS RIOS, F. 1892. *Estudios sobre educación*, Madrid: Biblioteca Económica Filosófica.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. 2019. "La transparencia como principio vertebrador de la contratación pública: significado y problemas de articulación normativa", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica Nueva Época*, núm. 12: 6-25.
- GUICHOT REINA, E. 2019. "Transparencia y acceso a la información, comparativa del modelo europeo y americano", *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, núm. 15: 1-20.
- GUICHOT REINA, V. 2013. "Participación, ciudadanía activa y educación", *Teoría de la Educación: Revista Interuniversitaria*, núm. 25: 25-47.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2022. "Sistemas de integridad institucional y canales internos de información: desafíos y puntos críticos", *Revista Española de Control Externo*, núm 72: 36-59.
- JIMÉNEZ FRANCO, E. 2023. "La nueva autoridad independiente de protección del informante», en PÉREZ MONGUIÓ, J. M. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coords.), *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de 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*, Barcelona: Bosch, pp. 321-388.
- MEGÍAS COLLADO, A. y MORENO MARTÍNEZ, C. 2024. "La desafección política en los países del entorno europeo español ¿una Actitud Estable?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 179:103-24.
- MORENO MOLINA, J. A. 2006. *Los principios generales de la contratación de las Administraciones públicas*. Albacete: Bomarzo.

- MORENO MONTES DE OCA, B. 2020. "El derecho de acceso a la información pública generada en la contratación pública", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11: 135-155.
- MUÑOZ MACHADO, S. 2023. "Lenguaje jurídico claro", en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Crónica de la lengua española 2022-2023*, Barcelona: Planeta, pp. 589-593.
- NIETO GARCÍA, A. 2003. "La democracia corrompida", *Cuadernos del sureste*, núm. 11: 92-103.
- NIETO GARCÍA, A. 2006. *Crítica de la Razón Jurídica*, Madrid: Trotta.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M. 2019. "La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento del buen gobierno para la lucha contra la corrupción", en CASTILLO BLANCO, F. A. (Coord.), *Compliance e integridad en el sector público*, Madrid: lustel, pp. 83-111.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M. 2019. "Transparencia y contratación pública", *Anuario de Transparencia Local*, núm. 2: 11-47.
- RIVERO ORTEGA, R. 2024. "¿Tenemos balas de plata contra la corrupción en la contratación pública?", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 67: pp. 275-290.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2022. "Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 14: pp. 37-56.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. 2019. "Tres dimensiones de la transparencia en la contratación pública. Rendición de cuentas, respeto de los derechos de operadores económicos y mejora global de la gestión de este sector a través del big data", en GIMENO FELIÚ, J. M. (dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2018*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 93-130.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2019. *Combatir la corrupción*, Gedisa: Barcelona.