

RECOMENDACIÓN (UE) 2017/1805 DE LA COMISIÓN
de 3 de octubre de 2017
sobre la profesionalización de la contratación pública
Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública
(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) La contratación pública es un instrumento para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Este instrumento podría tener un impacto económico significativo ⁽¹⁾ mediante su contribución a la agenda de la Comisión para el crecimiento, el empleo y el comercio transfronterizo. Una contratación pública eficiente, eficaz y competitiva es tanto un referente para un mercado único que funcione adecuadamente como un canal principal para inversiones europeas ⁽²⁾.
- (2) Las directivas sobre contratación pública adoptadas en 2014 ⁽³⁾ proporcionan un conjunto de instrumentos que permite a los Estados miembros realizar un uso más eficiente y estratégico de la contratación pública. La contratación pública se enfrenta a nuevos desafíos puesto que se espera que cada vez más: demuestre la mejor relación calidad-precio en las inversiones públicas en entornos presupuestarios cada vez más restrictivos; use las oportunidades de digitalización y mercados en evolución; realice una contribución estratégica a los objetivos de política horizontal y valores sociales como la innovación, la inclusión social y la sostenibilidad económica y medioambiental; maximice la accesibilidad y muestre responsabilidad para minimizar las ineficiencias, el malgasto, las irregularidades, el fraude y la corrupción, así como para crear cadenas de suministro responsables.
- (3) Es necesario garantizar la aplicación eficiente de las normas de contratación pública en todos los niveles para sacar el máximo partido de este instrumento esencial para las inversiones europeas, tal como se indicó en el Plan de Inversiones para Europa ⁽⁴⁾, y para conseguir un mercado único más fuerte invocado por el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017. La eficiencia se encuentra también entre las áreas de mejora de la contratación pública señaladas a través del proceso del Semestre Europeo.
- (4) Por consiguiente, es necesario garantizar el uso más eficiente de los fondos públicos y los compradores públicos necesitan estar en condiciones de contratar de acuerdo con las normas más exigentes de profesionalidad. Mejorar y respaldar la profesionalidad entre los profesionales de la contratación pública puede ayudar a fomentar el impacto de esta en el conjunto de la economía ⁽⁵⁾.
- (5) Se entiende en líneas generales que el objetivo de la profesionalización de la contratación pública es reflejar la mejora general de toda la gama de cualificaciones y competencias profesionales, conocimientos y experiencia de las personas que realizan o participan en tareas relacionadas con la contratación ⁽⁶⁾. Abarca también las

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas [COM(2015) 550].

⁽²⁾ Casi la mitad de los Fondos de Cohesión se canaliza a través de la contratación pública. Durante el período 2014-2020, la UE invertirá 325 000 millones EUR (casi una tercera parte del presupuesto total de la UE) en las regiones de Europa a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que tienen como fin promover el crecimiento económico, la creación de empleo, la competitividad y la reducción de las diferencias de desarrollo.

⁽³⁾ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65) («Directiva clásica»), Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1) («Directiva relativa a las concesiones») y Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243) («Directiva sobre servicios públicos») y, en particular, su artículo 83, apartado 4; artículo 45, apartado 4, y artículo 99, apartado 4, respectivamente.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Un Plan de Inversiones para Europa [COM(2014) 903].

⁽⁵⁾ El Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD/2015/202) que acompaña a la Estrategia para el Mercado Único estimaba los beneficios económicos potenciales de solventar los problemas debidos a la profesionalización en más de 80 000 millones EUR.

⁽⁶⁾ Esto cubre la gama completa de las labores de los funcionarios encargados de las contrataciones que están implicados en cualquier etapa del proceso de contratación, desde la identificación de las necesidades hasta la gestión de los contratos, ya se encuentren en administraciones o instituciones centrales o descentralizadas, con funciones definidas específicamente como relacionadas con la contratación o simplemente responsables de ciertas tareas relacionadas con la contratación.

herramientas y el apoyo, así como la arquitectura política institucional, que son necesarios para realizar el trabajo de forma eficaz y obtener resultados ⁽¹⁾. Por consiguiente, una política de profesionalización eficaz debe basarse en un planteamiento estratégico global en torno a tres objetivos complementarios:

- I. Desarrollar la arquitectura política adecuada para la profesionalización: para tener un impacto real, cualquier política de profesionalización debe contar con un elevado nivel de respaldo político. Esto significa definir claramente a nivel político central la atribución de responsabilidades y tareas de las instituciones; respaldar los esfuerzos a nivel local, regional y sectorial; garantizar la continuación a través de los ciclos políticos; utilizar, cuando sea apropiado, las estructuras institucionales que fomentan la especialización, la agregación y el intercambio de conocimientos.
- II. Recursos humanos: mejorar la formación y la gestión de la carrera de los profesionales en materia de contratación: los profesionales de la contratación pública, es decir, aquellas personas implicadas en la contratación de bienes, servicios y obras, así como los auditores y funcionarios responsables de la revisión de los casos relacionados con la contratación pública, deben disponer de las cualificaciones, formación, capacidades y experiencia adecuadas necesarias para su nivel de responsabilidad. Esto implica garantizar la existencia de personal con experiencia, capacitado y motivado, ofrecer la formación y desarrollo profesional continuo necesarios, así como desarrollar una estructura de la carrera profesional e incentivos que hagan atractiva la función de la contratación pública y motiven a los funcionarios públicos a lograr resultados estratégicos.
- III. Sistemas: proporcionar herramientas y metodologías de apoyo de la práctica profesional en el ámbito de la contratación: los profesionales de la contratación pública deben disponer de las herramientas y el apoyo adecuados para actuar de manera eficaz y lograr la mejor relación calidad-precio en cada compra. Esto significa garantizar la disponibilidad de herramientas y procesos para lograr una contratación inteligente, tales como: herramientas de contratación electrónica, directrices, manuales, plantillas y herramientas de cooperación, con la formación, apoyo y experiencia, agregación de conocimientos e intercambio de buenas prácticas correspondientes.

- (6) La presente Recomendación ⁽²⁾ insta al desarrollo y aplicación de políticas de profesionalización en los Estados miembros, mediante el suministro de un marco de referencia para su examen ⁽³⁾. El resultado deseado de esta iniciativa es ayudar a los Estados miembros a elaborar la política para la profesionalización a fin de aumentar el perfil, influencia, impacto y reputación de la contratación pública en la consecución de objetivos públicos.
- (7) Esta Recomendación se dirige a los Estados miembros y a sus administraciones públicas principalmente a nivel nacional. No obstante, con arreglo a su sistema de contratación centralizado o descentralizado, los Estados miembros deben animar y apoyar en mayor medida a las entidades/poderes adjudicadores para que pongan en marcha iniciativas de profesionalización. Por consiguiente, los Estados miembros deben señalar esta Recomendación a la atención de las entidades responsables de la contratación pública en todos los niveles, así como a las entidades encargadas de la formación de auditores y funcionarios responsables de la revisión de casos de contratación pública.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

I. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. Los Estados miembros deben elaborar y aplicar estrategias de profesionalización a largo plazo para la contratación pública, adaptadas a sus necesidades, recursos y estructura administrativa, de manera autónomas o como parte de políticas más amplias de profesionalización de la administración pública. El objetivo es atraer, desarrollar y retener competencias, centrarse en el rendimiento y los resultados estratégicos y aprovechar al máximo las herramientas y técnicas disponibles. Estas estrategias deben:
 - a) dirigirse a todos los participantes pertinentes en el proceso de contratación y desarrollarse a través de un proceso inclusivo a nivel nacional, regional y local;
 - b) aplicarse en coordinación con otras políticas a través de todo el sector público, y
 - c) hacer balance de los desarrollos en otros Estados miembros y a escala internacional.

⁽¹⁾ La necesidad de disponer de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar rentabilidad en todo momento se pone de relieve también en la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre contratación pública. <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

⁽²⁾ La Comisión no pretende prescribir un modelo específico, sino invitar a los Estados miembros y a las administraciones competentes a abordar las cuestiones pertinentes. Existe un reconocimiento claro de que cada uno se encuentra en una etapa diferente de su viaje. No obstante, las nuevas directivas requieren que los Estados miembros garanticen que: a) se disponga, de forma gratuita, de información y orientaciones sobre la interpretación y aplicación de la legislación europea en materia de contratación pública para ayudar a los poderes adjudicadores y operadores económicos, en particular a las pymes; y b) los poderes adjudicadores dispongan de apoyo para la planificación y ejecución de los procedimientos de contratación.

⁽³⁾ La Recomendación estará acompañada de una recopilación de buenas prácticas de los Estados miembros.

2. Los Estados miembros deben también animar y apoyar a las entidades/autoridades de contratación en la aplicación de las estrategias de profesionalización nacionales, en el desarrollo de iniciativas de profesionalización, así como la arquitectura institucional adecuada y la cooperación para una contratación pública más coordinada, eficaz y estratégica basada, entre otras cosas, en:
 - a) una mayor cooperación entre los servicios pertinentes y entre las entidades/autoridades de contratación, y
 - b) la experiencia y el apoyo de las instituciones de formación, centrales de compras y organizaciones profesionales orientadas hacia la contratación.

II. RECURSOS HUMANOS: MEJORAR LA FORMACIÓN Y LA GESTIÓN PROFESIONAL

3. Los Estados miembros deben identificar y definir la base de referencia de las capacidades y competencias en las que cualquier profesional de la contratación pública debe ser formado y que debe poseer, teniendo en cuenta la naturaleza multidisciplinaria de los proyectos de contratación, tanto para los funcionarios especializados en contratación como para funciones afines, así como para jueces y auditores, por ejemplo:
 - a) marcos de capacidades y competencias para apoyar los procesos de contratación y gestión de la carrera profesional y diseñar los programas de formación, y
 - b) un marco común de competencias para la contratación pública a escala europea.
4. Los Estados miembros deben elaborar programas adecuados de formación —inicial y permanente— sobre la base de la evaluación de los datos y las necesidades, así como de marcos de competencias cuando estén disponibles, por ejemplo:
 - a) desarrollar y/o ayudar a desarrollar la oferta de formación inicial, a nivel de pregrado y posgrado, y otra formación básica para la carrera;
 - b) suministrar y/o apoyar una oferta exhaustiva, específica y accesible de formación y aprendizaje permanentes;
 - c) multiplicar la oferta de formación a través de soluciones innovadoras e interactivas o herramientas de aprendizaje electrónico, así como programas de repetición, y
 - d) aprovechar la cooperación académica y la investigación para desarrollar un respaldo teórico firme para soluciones de contratación.
5. Los Estados miembros deben también desarrollar y apoyar la adopción por parte de las autoridades/entidades de contratación de una buena gestión de los recursos humanos, así como programas de planificación de la carrera profesional y motivación específicos para las funciones de la contratación, a fin de atraer y retener a personal cualificado en la contratación pública y animar a los profesionales a proporcionar una mejor calidad y un planteamiento más estratégico en la contratación pública, por ejemplo:
 - a) programas de reconocimiento y/o certificación que identifiquen adecuadamente y recompensen las funciones de contratación;
 - b) estructuras profesionales, incentivos institucionales y apoyo político para lograr resultados estratégicos, y
 - c) premios de excelencia para fomentar buenas prácticas en áreas como la innovación, la contratación pública responsable desde los puntos de vista ecológico y social, o la lucha contra la corrupción.

III. SISTEMAS: SUMINISTRO DE HERRAMIENTAS Y METODOLOGÍAS

6. Los Estados miembros deben estimular y apoyar el desarrollo y aceptación de herramientas de TI accesibles que pueden simplificar y mejorar el funcionamiento de los sistemas de contratación, por ejemplo:
 - a) permitir el acceso a información mediante la creación de portales de internet únicos;
 - b) desarrollar herramientas de TI con la formación correspondiente (por ejemplo, para economías a escala, eficiencia energética o trabajo en equipo), o respaldar las soluciones correspondientes orientadas al mercado, y
 - c) promover un planteamiento estratégico para la digitalización a través de la normalización, el intercambio, la reutilización y la interoperabilidad de productos y servicios, especialmente mediante el uso de soluciones de TI existentes disponibles a escala de la UE ⁽¹⁾, así como contribuir al desarrollo de instrumentos tales como un catálogo en línea de normas de TIC para la contratación pública ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Entre otros: el Portal Digital Único y los bloques de construcción de infraestructura de servicios digitales de «Conectar Europa» (eIdentity, eSignature, eDelivery, eInvoicing).

⁽²⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

7. Los Estados miembros deben apoyar y promover la integridad, a nivel individual e institucional, como parte intrínseca de la conducta profesional, proporcionando herramientas para garantizar el cumplimiento y la transparencia y la orientación para prevenir irregularidades, por ejemplo:
 - a) establecer códigos deontológicos así como cartas para la integridad;
 - b) utilizar datos sobre irregularidades ⁽¹⁾ como retroalimentación para desarrollar los correspondientes programas de formación y orientaciones, así como para promover la autolimpieza, y
 - c) desarrollar un documento de orientación específico para prevenir y detectar el fraude y la corrupción, incluso a través de canales de denuncia.
8. Los Estados miembros deben proporcionar orientación, por un lado para ofrecer seguridad jurídica sobre la legislación o los requisitos nacionales y de la UE que se derivan de las obligaciones internacionales de la UE y, por otro lado, para facilitar y fomentar el pensamiento estratégico, el criterio comercial y la toma de decisiones inteligentes/informadas, por ejemplo:
 - a) material de orientación específico, manuales de metodología y depósitos de buenas prácticas y errores más comunes, que estén actualizados, sean fáciles de usar y fácilmente accesibles y estén basados en la experiencia de los profesionales, y
 - b) plantillas normalizadas y herramientas para diversos procedimientos tales como criterios de contratación pública ecológica.
9. Los Estados miembros deben fomentar el intercambio de buenas prácticas y proporcionar apoyo a los profesionales para garantizar procedimientos de contratación profesionales, trabajo cooperativo y la transmisión de conocimientos técnicos, por ejemplo:
 - a) proporcionar ayuda técnica por medio de servicios de asistencia técnica reactivos, asistencia telefónica y/o servicios de correo electrónico;
 - b) organizar seminarios y talleres para compartir nuevos avances jurídicos, prioridades políticas y buenas prácticas, y
 - c) animar a las comunidades de profesionales a través de foros en internet y redes sociales profesionales.

IV. SEGUIMIENTO DE ESTA RECOMENDACIÓN: ELABORACIÓN DE INFORMES Y SUPERVISIÓN

10. Se recomienda que los Estados miembros informen a la Comisión de las acciones llevadas a cabo en respuesta a esta Recomendación cuando presenten los informes indicados en el artículo 83 de la Directiva 2014/24/UE, el artículo 45 de la Directiva 2014/23/UE y el artículo 99 de la Directiva 2014/25/UE.

Hecho en Estrasburgo, el 3 de octubre de 2017.

Por la Comisión
Elżbieta BIENKOWSKA
Miembro de la Comisión

⁽¹⁾ Respetando la legislación en materia de protección de datos personales y el derecho fundamental a la protección de los datos personales.