



*Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*

Vol. 25 (2021), pp. 243-264

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2021.25.0.8806>

## PROFESIONALIZACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

## PROFESSIONALISATION IN PUBLIC PROCUREMENT

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MÚÑOZ

*Catedrático-Director del grupo de investigación de Derecho*

*Público Global de la Universidad de A Coruña (España)*

*Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*

*Coordinador General de la Red Iberoamericana de Contratación*

*Pública*

<https://orcid.org/0000-0001-9641-5419>

Recibido: 30/05/2021

Aceptado: 04/10/2021

**Resumen:** La profesionalización del personal de los departamentos de contratación de las Entidades públicas es esencial para que los ciudadanos reciban servicios y bienes públicos de calidad. La profesionalización del personal de contratación pública es una manifestación de la política de profesionalización de la función pública que es fundamental para una realización técnica y ética de contrataciones que permita una mejora de las condiciones de vida de las personas.

**Palabras clave:** Profesionalización, Contratación pública, Personal, Formación, Educación, Ética

**Abstract:** The professionalisation of personnel working in the public procurement departments of public administrations is essential if citizens are to receive quality public goods and services. Such a public policy fortifies the general professionalisation of administrative personnel and helps those professionals to gain adequate technical and ethical expertise to ensure that through public procurement, people can enjoy better living conditions.

**Keywords:** Professionalisation, Public procurement, Personnel, Training, Education, Ethics

**Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. III. LA PROFESIONALIZACIÓN: UNA FUNCIÓN ESENCIAL PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. IV. LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA. V. ESPECIAL REFERENCIA A LA DIMENSIÓN ÉTICA EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE GESTORES Y DIRECTIVOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. VI. LA RECOMENDACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DE 2017 SOBRE PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. VII. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.**

\* \* \*

## **I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

La profesionalización de la Administración pública es una de las dimensiones, de los aspectos más importantes de su reforma y modernización pues contar con personas preparadas que ingresan y progresan en la carrera de acuerdo con la idoneidad, el mérito y la capacidad, es, como se comprueba a diario, garantía de objetividad y acierto en el trabajo del sector público. Los países que han implementado sistemas de profesionalización integrales y dinámicos que garanticen el ingreso y la progresión en la carrera a través del mérito, la capacidad y la idoneidad son quienes mejor están en condiciones de implementar políticas públicas que realmente mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos.

Gobiernos y Administraciones, desde hace décadas, buscan profesionalizar más y mejor a las personas que laboran en el sector público. En unos casos sometiendo el acceso a la función pública a pruebas selectivas en las que se incluyen planes de formación específicos. En otros, para las personas que ya forman parte de la estructura administrativa, capacitándolas para determinadas funciones. Es el caso de los programas especiales de capacitación para personal directivo, para personal de gestión económico-financiera, y también para personal encargado de gestionar, dirigir y trabajar en la contratación pública.

Hoy, en un tiempo en que la contratación administrativa va más allá de una mera categoría jurídico-administrativa para convertirse en un instrumento de política pública relevante por su conexión a objetivos sociales, medioambientales, de combate a la corrupción, la preparación exigible a quienes manejan y trabajan al interior de estos procedimientos trasciende las cuestiones técnicas para adentrarse en otros conocimientos y competencias que requieren de singulares procesos de capacitación y, también, de selección. Asunción y compromiso con los valores del Estado social y democrático de

---

<sup>1</sup> Este estudio se ha elaborado a partir de un trabajo encargado por la Fundación Konrad Adenauer sobre la profesionalización de la contratación pública en la Unión Europea con especial referencia a experiencias españolas relevantes.

Derecho, altos estándares de ética pública y firme convicción, junto al perfecto manejo de la normativa, de que la clave de una buena contratación reside en que los bienes, infraestructura o servicios que se ponen a disposición de la sociedad, mejoren las condiciones de vida de sus usuarios.

En efecto, en esta materia cobra especial relevancia la dimensión ética puesto que, en muchos países, también en la Unión Europea, la contratación pública es una de las principales causas de la corrupción reinante. De ahí que los gestores y directivos, y todo el personal que trabaja en los procedimientos de contratación, deban estar adiestrados y concienciados con los más elementales valores de la ética del servicio público. Por eso, estos programas y planes de capacitación y formación específica deben contar con módulos de ética pública en los que se ayude a resolver los principales dilemas que la práctica plantea en la cotidianeidad.

Como es sabido, el primer antecedente de carácter internacional que se refiere a la necesidad de la profesionalización en la contratación es un documento de la OCDE de 2009 sobre la integridad en la contratación pública. La OCDE entiende que la contratación pública debe considerarse como una profesión estratégica que desempeña una función central en la prevención de la mala gestión y en minimizar las posibilidades de corrupción en el uso de fondos públicos. Por ello, generar profesionalidad entre los responsables de contratación con un conjunto común de normas profesionales y éticas, como señala el Informe de diciembre de 2009 de la Oficina de regulación y supervisión de la contratación pública del reino de España, es de gran importancia, no solo como función administrativa, al objeto de la obtención de una auténtica integridad.

Por otra parte, en el ámbito europeo, la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero, cuando se refiere a las compras agregadas, se refiere a la necesidad de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación de modo que, al tratarse de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben atender a profesionalizar el sistema público de compras. En este sentido, como señala la Directiva, una mejor orientación, información y asistencia a los poderes adjudicadores y a los agentes económicos contribuye en gran medida a hacer más eficiente la contratación gracias a mejores conocimientos, a una mayor seguridad jurídica y a la profesionalización de las prácticas de contratación.

La Recomendación de la OCDE de 2015 sobre contratación pública, como es sabido, y más adelante comentaremos, insta a sus Estados miembros a asegurarse de que los profesionales de la contratación tengan un alto nivel de integridad, capacitación técnica y aptitud para la puesta en práctica, a ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo, basado en el mérito, estableciendo vías de acceso según méritos claros, brindando protección frente a las injerencias políticas en el procedimiento de contratación pública, y promoviendo en las escenas nacional e internacional las buenas prácticas para los sistemas de carrera profesional con el fin de mejorar el rendimiento de los empleados. Además, la OCDE, insta a sus miembros asociados a fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, think tanks o centros políticos para mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública.

En efecto, la OCDE desde 2009 y la UE en 2017, a partir de la Recomendación de la Comisión europea especialmente, recomiendan que los Estados asuman proyectos integrales de profesionalización en materia de contratación pública, apostando por formar profesionales que dispongan de los conocimientos, competencias y aptitudes necesarios para entender lo que hoy se denomina contratación estratégica en un marco de crecimiento económico inteligente, sostenible e integral.

Finalmente, el Comité Económico y Social Europeo emitió un Dictamen el 15 de febrero de 2020 analizando la Recomendación europea de 2017 en la que se indica que es esencial avanzar con resolución hacia una gran profesionalización de los servicios contratantes y un claro reconocimiento de las cualificaciones adquiridas, equipándolos con un marco común europeo de competencias técnicas e informáticas que hagan posible un enfoque común en todo el mercado interior europeo. Es tal la importancia de la materia que el Comité Económico y Social destaca en su informe que más que una Recomendación se debería haber aprobado una Directiva a fin de garantizar una estructura efectiva y coherente para la profesionalización de la contratación pública.

En España, la vigente Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017 dedica dos breves consideraciones a la profesionalización en el marco del artículo 334 en materia de estrategia nacional de contratación. Ente los aspectos que debe abordar dicha estrategia se encuentra la promoción de la profesionalización en contratación pública mediante actuaciones de formación de personal del sector público, especialmente en Entidades que carecen de personal especializado, a partir del diseño de un plan específico en materia de formación en contratación pública y otras actuaciones complementarias, siempre para incrementar la profesionalización de los agentes públicos que participan en procesos de contratación.

En este sentido, en los años 1990-1996, época en la que dirigí la Escuela Gallega de Administración Pública, justo en los primeros años de funcionamiento pusimos en práctica un diploma para dirigir en la Administración pública que contaba con conocimientos específicos de contratación pública pues la función de rectoría en el sector público no es posible desempeñarla adecuadamente sin una especial preparación para conducir los procesos de contratación pública.

La Administración electrónica opera también en el ámbito de la contratación y debe ser concebida para garantizar los principios propios de esta materia: igualdad, no discriminación, transparencia, publicidad, concurrencia, eficiencia. Por eso, disponer de funcionarios bien preparados en la tramitación electrónica de los expedientes de contratación es crucial para una buena gestión contractual, sobre todo para que las decisiones que se van adoptando a lo largo del procedimiento, también en la ejecución, proyecten en lo concreto dichos principios

## **II. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA**

La Administración pública, bien lo sabemos, actúa ordinariamente de forma unilateral o bilateral. A través de actos y normas, y también buscando el concurso y la

colaboración de terceros, de la iniciativa privada, de la iniciativa social. Las políticas públicas son tareas o quehaceres a cargo de los poderes públicos que se destinan, de una y otra forma, a través de las diferentes técnicas disponibles, a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Esto es así, entre otras razones, porque en la democracia, el gobierno del, para y por el pueblo, el complejo Gobierno-Administración, debe estar y actuar al servicio objetivo del interés general.

La actividad contractual que realizan las diferentes Administraciones públicas consiste en ofrecer los mejores bienes, infraestructuras y servicios públicos posibles a los ciudadanos contando con la colaboración del sector privado. Primero porque tales actividades ordinariamente no se pueden realizar directamente por la propia Administración en dignas condiciones y, segundo, porque, de esta manera, se asocia a la sociedad en la función de servicio al interés general, que ni es privativa de la Administración ni sólo a ella concierne. También, por ello, la profesionalización en la contratación debe ser una tarea que compromete no sólo a las Autoridades públicas sino, también, y mucho, a quienes dirigen las empresas privadas, especialmente a los departamentos de compras.

En este contexto, conviene subrayar que la Administración cuándo contrata con empresas la realización de obras o servicios dispone de una posición jurídica especial que le permite disponer de una serie de poderes que sólo se justifican en la medida en que previamente estén explicitados en lo concreto en razones de interés general. Por tanto, a través de la contratación del sector público es posible, y deseable, que los ahora llamados poderes adjudicadores garanticen efectivamente que esa forma de prestar los servicios o de construir obras o infraestructuras públicas se realice desde los postulados del servicio objetivo al interés general.

En efecto, de esta manera la Administración puede diseñar en los pliegos de los contratos compromisos sociales tan relevantes como la protección medioambiental, la prohibición del trabajo infantil o, los postulados del comercio justo, la lucha contra la discriminación o contra la corrupción. Obviamente, para que esto sea así es menester contar con responsables de contratación, en el sector público y en la empresa, conscientes de la relevancia de estos objetivos de política pública.

En este sentido, ya 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 de obras, suministros y servicios, señalaba que es necesario calificar “de qué modo pueden los poderes adjudicadores contribuir a la protección del medio ambiente y al fomento del desarrollo sostenible”. Es decir, la Administración pública cuándo contrata, por su mismo compromiso con el servicio objetivo del interés general, debe fomentar y facilitar, la realización concreta en la cotidianeidad de los valores del propio Estado social y democrático de Derecho, entre los que están la protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo sostenible.

En este contexto, la contratación como instrumento de política pública debe contribuir a una mayor humanización de la realidad pues es posible, vaya si lo es, diseñar las técnicas contractuales de manera que la centralidad de la dignidad del ser humanos

brille por su presencia. Simplemente y, por ejemplo, con establecer estímulos fiscales a las más variadas expresiones del denominado comercio justo, ya estaríamos trabajando en esa dirección.

En tiempos de crisis económica como la actual, agravada por la pandemia, es lógico que se racionalicen las estructuras administrativas y, si es posible, que se organicen y se dispongan en mejores condiciones para servir con mayor eficacia a los usuarios de los servicios y actividades públicos. En este sentido, las normas en materia de contratación pública también están haciendo un esfuerzo para simplificar el procedimiento y mejorar la calidad de las adjudicaciones. Además, la crisis económica y financiera reclama que existan los debidos controles materiales en el mundo de la contratación que garanticen adecuadamente la calidad de las obras, infraestructuras y servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Para ello los Tribunales Administrativos creados en muchos países, en la medida que reflejen la autonomía, idoneidad e independencia de sus miembros, podrán prestar, como ya lo hacen en algunos países, un gran servicio a la objetividad en el desarrollo de los contratos públicos.

Hoy la experiencia histórica y las ciencias sociales nos permiten afirmar que sólo un crecimiento equilibrado permite una mejora real de los distintos sectores y segmentos de población. Las sociedades postindustriales, por otra parte, nos vienen enseñando que no es posible un desarrollo económico sostenido si no es sobre la estabilidad social conseguida por una participación efectiva de todos en la riqueza producida. En el caso de la contratación pública, este aserto es especialmente cierto y demuestra hasta qué punto la imbricación de todos los sectores, de los usuarios y de todos los bienes susceptibles de protección jurídica, es fundamental para el equilibrio en la acción y en el quehacer público en esta materia.

En cierto modo, el pensamiento ecológico y el pensamiento holístico nos han permitido descubrir que todo reduccionismo, toda visión sesgada o parcial de la realidad reduce la eficacia de la acción, la convierte en estéril o incluso en perjudicial. En el campo técnico no sucede necesariamente así, pero en el campo público, sí, porque la política pública contempla la realidad en todas sus dimensiones. La política pública no es ingeniería. Por eso precisa de esta articulación armónica que en el caso de la contratación pública es especialmente relevante, sobre todo en lo que se refiere a la proyección del principio de subsidiariedad y en la permanente consideración central de los usuarios y destinatarios de los bienes y servicios que se ofrecen a la sociedad a través de la contratación pública.

Conjugar, dentro de la juridicidad, eficacia-eficiencia con sensibilidad social, es uno de los horizontes más relevantes que en el presente ofrece la contratación pública en orden a la puesta a disposición de la sociedad de bienes y servicios de calidad, para todos y a precios asequibles.

El trípode necesario para sostener una política pública digna de tal nombre viene determinado por la buena preparación profesional, la capacidad de entendimiento y el respeto a las normas éticas. Eso significa, en materia contractual, que los pliegos deben

estar bien diseñados, que deben ser realistas, presididos por una forma participativa de entender el bienestar y con elevados patrones de ética pública en sus contenidos.

En este sentido, las políticas públicas de contratación pública se nos presentan como instrumentos adecuados a través de los cuáles, con pleno respeto por supuesto a la juridicidad, es posible contribuir de manera directa y tangible a un mayor compromiso social concretado en el comercio justo, en el fomento de la conciliación laboral, en la protección ambiental o, entre otros, en la promoción del empleo o en el combate a la corrupción. Es decir, la contratación pública tiene características y peculiaridades que, desde la cláusula del Estado social y democrático de Derecho, pueden traducirse en estos objetivos de tanta relevancia social.

Las prestaciones sociales, las atenciones sanitarias, las políticas educativas, las actuaciones de promoción del empleo por citar algunas de las políticas públicas más importantes tienen una relación muy estrecha con la contratación pública. Es más, a través de los contratos del sector público debiera ser posible implementar determinadas políticas públicas que en el presente son cruciales para el mínimo vital que toda persona precisa para vivir con dignidad. En este sentido las políticas de contratación pública son políticas instrumentales al servicio de las más elementales exigencias de la justicia social necesarias para asegurar a las personas el ejercicio en las mejores condiciones de la libertad solidaria.

Este conjunto de prestaciones del Estado, que constituye el entramado básico de lo que se denomina Estado de bienestar no puede tomarse como un fin en sí mismo. Esta concepción se traduciría en una reducción del Estado al papel de suministrador de servicios, con lo que el ámbito público se convertiría en una rémora del desarrollo social, político, económico y cultural, cuando debe ser su impulsor. Además, una concepción de este tipo, en que el Estado fuese un mero suministrador de servicios, no promovería el equilibrio social necesario para la creación de una atmósfera adecuada para los desarrollos libres de los ciudadanos y de las asociaciones, sino que conduciría más bien al establecimiento de una estructura estática que privaría al cuerpo social del dinamismo necesario para liberarse de la esclerosis y conservadurismo que acompaña a la mentalidad de los derechos adquiridos.

En el caso de la contratación pública, esta consideración es especialmente relevante por cuanto los poderes adjudicadores han de trabajar para hacer posibles condiciones y posibilidades para que, a través de las diferentes modalidades existentes, quienes son los usuarios de los bienes y servicios puedan, además de disponer de bienes y servicios de calidad, asequibles y abiertos, realizarse en el ejercicio de su libertad solidaria.

En el mismo sentido, las políticas públicas de contratación pública deben abrirse a desarrollos armónicos y humanos del medio ambiente, de la contemplación de las bellezas naturales, de la protección del patrimonio histórico artístico o de la protección del litoral. La sensibilidad social en la materia alude a que las políticas públicas han de facilitar medios y posibilidades para que los ciudadanos puedan, a través de la actividad

de la contratación pública, en cualquiera de sus manifestaciones, puedan vivir una vida más humana y solidaria.

El caso de la política social es paradigmático. En efecto, sirvanos como ejemplo la acción del Estado en relación con los colectivos más desfavorecidos, en los que -por motivos diferentes- contamos a los marginados, los parados, los pobres, los mayores. Las prestaciones del Estado nunca pueden tener la consideración de dádivas mecánicas, más bien el Estado debe propiciar con sus prestaciones el desarrollo, la manifestación, el afloramiento de las energías y capacidades que se ven escondidas en esos amplios sectores sociales y que tendrá la manifestación adecuada en la aparición de la iniciativa individual y asociativa. A través de los contratos públicos es posible, y deseable, mejorar la acción pública social incluyendo inteligente y razonablemente cláusulas que permitan atender mejor a las diferentes finalidades de la política social.

Un planteamiento de este tipo permite afirmar claramente la plena compatibilidad entre la esfera de los intereses de la empresa y de la justicia social, ya que las tareas de redistribución de la riqueza deben tener un carácter dinamizador de los sectores menos favorecidos, no conformador de ellos, como muchas veces sucede con las políticas asistenciales del Estado. Además, permitirá igualmente conciliar la necesidad de mantener los actuales niveles de bienestar y la necesidad de realizar ajustes en la priorización de las prestaciones, que se traduce en una mayor efectividad del esfuerzo redistributivo. A través de la contratación pública se pueden ofrecer bienes y servicios rentables para el mundo de la empresa que, a la vez, contienen elevados estándares de sensibilidad social. Los planteamientos de la denominada economía del bien común van en esta dirección.

### **III. LA FORMACIÓN PERMANENTE: UNA FUNCIÓN ESENCIAL PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PARA LA PROFESIONALIZACIÓN**

La gestión ordinaria de los expedientes de contratación debe realizarse al servicio objetivo del interés general, formulación que caracteriza la entera actuación de la Administración pública como persona jurídica y también de la tarea que realizan cotidianamente quienes conducen la contratación pública.

Aprendizaje permanente y ejercicio permanente de las cualidades humanas deben adornar la conducta de un funcionario público. Mentalidad abierta, metodología del entendimiento, preparación técnica, sensibilidad social, compromiso con los valores éticos y democráticos y, conocimiento de la realidad, son rasgos esenciales para dirigir en el siglo XXI, también en el sector público y, especialmente, los procesos de contratación pública. En este sentido, no se puede olvidar que los funcionarios del siglo XXI ya no son esos rígidos tecnócratas que se limitan a la mera aplicación de unas normas perfectamente delimitadas. Hoy, el nuevo administrador público, sobre todo en materia de contratación, es un artesano que debe actuar con prudencia y que debe ser consciente de la trascendencia de las decisiones que adopta, en un contexto de pensamiento dinámico, plural, abierto y complementario.

La formación continua de los dirigentes públicos, de quienes conducen los procedimientos de contratación, es una de las claves de la reforma administrativa en esta materia. Por una parte, como sabemos, el proceso del aprendizaje no termina nunca y, por otra, la adecuada preparación técnica y humana de los dirigentes públicos acrecienta la conciencia de servicio de la Administración pública a los ciudadanos en una materia como la contratación en la que es esencial ofrecer a los usuarios bienes, infraestructuras y servicios públicos de calidad que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por eso, es muy importante el papel que, en mi opinión, tienen las Escuelas de Administración Pública. Deben ser centros de enseñanza que promuevan la mejor preparación técnica posible en un entorno de promoción de los valores del servicio público y de los objetivos del Estado social y democrático de Derecho. En este sentido, la formación y capacitación específica en materia de contratación pública es crucial para contar con buenos profesionales que sepan preparar unos pliegos concretos, concisos, completos, que sepan motivar adecuadamente la adjudicación del contrato y que estén en condiciones de velar, durante la ejecución del contrato, por hacer cumplir las obligaciones asumidas por el contratista. En una palabra, estos programas formativos, además de servir para la mejor selección de los gestores o administradores de los contratos públicos, deben habilitar y adiestrar para una buena administración también en materia contractual.

La trascendencia de la educación permanente se acentúa a medida que la Administración se tecnifica y racionaliza la toma de decisiones. Cada vez se hace más imprescindible la competencia profesional, el dominio de las mejores técnicas, la aplicación de nuevos métodos de gestión. La burocracia de las sociedades modernas no se puede contentar con operar a base de rutinas, de precedentes, de tradiciones: ha de mejorar su formación tanto teórica como práctica a fin de saber estar a la altura de los tiempos. Por eso, la educación permanente que, en el ámbito privado, adquiere carta de naturaleza, ha de extenderse a las esferas públicas donde las reformas de esta índole resultan urgentes e inaplazables para conseguir que la gigantesca máquina administrativa de los Estados esté conducida por un elemento humano debidamente entrenado y adiestrado.

La formación no termina nunca, como sabemos muy bien, y el conocimiento es crecimiento, también como persona. Los saberes que se producen a través de las nuevas tecnologías deben ayudar también a mejorar el trabajo diario y a mejorar también el trabajo de las personas que forman parte de la Administración, sin olvidar que hay una dimensión ética muy importante, desde luego, que para la Administración Pública tiene consecuencias muy concretas y que en sede de contratos públicos es especialmente relevante.

Una buena administración de la contratación pública ha de contar con funcionarios preparados técnicamente, con sólidos compromisos éticos y con un sentido de responsabilidad pues a través de este instrumento de política pública han de poner al servicio de la ciudadanía, de los usuarios, bienes, infraestructuras y servicios que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Para ello deben comprender que la dirección de los procedimientos y procesos contractuales en el sector público tiene varias exigencias.

Primera, trabajar es aprender. Dirigir es enseñar. Trabajar es aprender porque el aprendizaje es permanente, constante y no se puede deslindar el trabajo del aprendizaje porque son conceptos complementarios. También en el área de la contratación en el sector público es aplicable esta consideración pues en estos departamentos es fundamental trabajar en un contexto de mejora del conocimiento, de aprender de las experiencias comparadas, de la elaboración de las mejores prácticas.

En segundo lugar, una organización inteligente es una comunidad de investigación y aprendizaje. Permanentemente tenemos que analizar, buscar las causas de lo que sale bien, de lo que sale mal y tomar decisiones. Y a la hora de los diagnósticos, de los análisis, tenemos que contar con toda la organización, con todas las personas que trabajan, que están involucradas en los objetivos y en los resultados. En materia de contratación, la reflexión y evaluación del trabajo realizado es fundamental para mejorar en la elaboración de los pliegos, en la transparencia y la publicidad, en la motivación de los actos de adjudicación y en una ejecución limpia y responsable de la ejecución del contrato.

En tercer lugar, las organizaciones públicas poseen una obvia dimensión ética: transparencia, servicio, dignidad humana. La persona en el centro, en el centro de trabajo, tiene que ser la característica que distinga el trabajo de las nuevas organizaciones de la sociedad del conocimiento. Si la persona es una mercancía de usar y tirar, mal asunto. Por eso, también en los departamentos de contratación la forma de dirección ha de atender a esta realidad pues la promoción de un buen ambiente humano es esencial para alcanzar los objetivos señalados.

Y, en cuarto lugar, en las organizaciones inteligentes, la investigación y la gestión se identifican. ¿Por qué? Porque el aprendizaje no termina nunca, la formación no termina nunca y gestionar es aprender, y gestionar, como decía antes, es investigar. El buen gobierno, la buena administración, también en la contratación pública no puede olvidarse de estos criterios tan importantes para intentar conducir con éxito estos procesos tan relevantes para el progreso social y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

#### **IV. LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA**

La gestión y administración de la contratación pública en el seno de la Unión Europea, como después comentaremos al amparo de la Recomendación de la Comisión Europea de 2017 sobre profesionalización, reclama el uso eficiente de los recursos públicos, lo que plantea superar el rígido burocratismo imperante y asumir una visión estratégica en la que se incluyan aspectos sociales, ambientales y, por supuesto, de naturaleza ética. Después de lo que hemos observado con ocasión de las compras públicas a partir de marzo para reaccionar ante la pandemia, esta consideración es, si cabe, toda vía más actual e importante.

La OCDE, en la Recomendación del Consejo relativa a la contratación pública reconoce que la contratación es un pilar fundamental de la gobernanza estratégica y de la prestación de servicios, pues se trata de una herramienta o instrumento de política pública que permite orientar los fondos públicos a necesidades reales de la ciudadanía poniendo a disposición de las personas las infraestructuras, los bienes y los servicios más adecuados se mejoren la calidad de vida.

Además, como reconoce la OCDE, dado el volumen de recursos que se destinan a la contratación pública, si esta se gestiona adecuadamente, de acuerdo con los principios de la buena administración, aumenta la eficiencia y eficacia de mismo sector público, hoy todavía bajo mínimos en muchas latitudes, contribuyendo a devolver la confianza de la ciudadanía en lo público, hoy todavía muy baja.

Es evidente que la planeación y la racionalización del gasto en materia de contratación pública supone modernizar los sistemas de compras públicas y, sobre todo, concebir la misma contratación desde un enfoque integral y estratégico, teniendo presente su ciclo completo, en el que hay que tener presente, en el marco de estos procedimientos, aspectos como el presupuestario, la gestión económico-financiera y otros mecanismos de prestación de servicios.

La recomendación de la OCDE parte de una asignación racional y adecuada de los recursos públicos proponiendo que la contratación pública sea una herramienta estratégica. También la OCDE es partidaria de la racionalización del gasto, lo que produce eficiencia en el gasto público: un ahorro solo de un 1% supone 43.000 millones de euros al año en los países de la OCDE. Y, por supuesto, la OCDE plantea eliminar, reducir, los riesgos de la ineficiencia y la corrupción, lamentablemente muy frecuentes en las grandes obras públicas, en las infraestructuras de gran envergadura.

La OCDE recuerda que su recomendación recoge el conocimiento, la perspectiva y la voluntad política comunes de los países miembros por transformar la contratación pública en un instrumento estratégico para la buena administración. En efecto, la planeación y racionalización en la contratación pública, son dos exigencias bien claras del derecho fundamental de la persona a una buena administración.

En este sentido, a los efectos de este trabajo, debemos recordar que en la recomendación iii) aconseja desarrollar programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de la contratación pública, tanto del sector público, como del sector privado, para concienciarles sobre las amenazas a la integridad como la corrupción, el fraude, las prácticas colusorias y la discriminación, generar conocimientos sobre las posibles vías para hacer frente a estos riesgos y fomentar una cultura de integridad dirigida a incrementar la corrupción.

Como es sabido, la OCDE ha impulsado diversas iniciativas en materia de profesionalización que deben tenerse en cuenta. En el Foro Global sobre Gobernanza de 2004 sobre “La lucha contra la corrupción y el fomento de la integridad”, desde la OCDE se trató sobre la mejora y el posible perfeccionamiento de los diferentes sistemas de contratación. Sus resultados fueron presentados en el Simposio sobre identificación de

buenas prácticas de integridad y de resistencia a la corrupción de 2006 donde además de constatar la pertinencia de la visión estratégica en la contratación pública se apuntó a la necesidad de que los Gobiernos apuesten por la profesionalización de los gestores en este sector de la actividad administrativa.

Para la profesionalización es necesario, además de la oportuna y necesaria capacitación, la estabilidad en el puesto de trabajo pues, de lo contrario, tal política pública sería hasta ruinosa para las arcas públicas.

Una buena administración de la contratación público reclama, es claro, que el personal que labora en la contratación, desde la cabeza rectora hasta los puestos más modestos, esté debidamente profesionalizado. Esto quiere decir que además de las competencias y aptitudes técnicas necesarias, es menester que estas personas comprendan, y asuman, los valores constitucionales del servicio objetivo al interés general que presiden la contratación pública y la necesidad de ofrecer a la ciudadanía bienes, infraestructuras y servicios de calidad que permitan una real mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

El personal que presta sus servicios en las unidades de contratación del sector público debe disponer de conocimientos legales, pero también de conocimientos técnicos que les permita gestionar adecuadamente los proyectos de contratación y también gestionar los riesgos, una cuestión cada vez más relevante como todos sabemos. Y, además, como hemos destacado ya y después ampliaremos, son necesarios conocimientos y aptitudes éticas. Para conseguir los objetivos de un Estado social y democrático en el marco de la contratación pública es menester que quienes trabajan en este sector de la actividad pública asuman que se encuentran inmersos en la implementación de un instrumento de política pública de gran relevancia.

Es verdad que las Directivas de 2004 no contemplaban la profesionalización con especial referencia. Las de 2014 si lo hacen asumiendo que la contratación es un instrumento de política pública que debe tener presente los objetivos sociales, la protección medioambiental y, por supuesto, el combate a la corrupción. Ahora, la profesionalización debe producirse hacia el sector público y también hacia el sector privado. Tanto las unidades de contratación de los Entes públicos como los departamentos de compras de las empresas deben estar integrados por verdaderos profesionales en sentido amplio.

Tras la Estrategia EUR 2020, ha quedado bien claro que el crecimiento económico al que aspira la Unión Europea debe ser inteligente, sostenible e integrador, lo que supone trabajar más y mejor en innovación, en conocimiento, en menores emisiones de carbono, en mayor eficiencia en el uso de los fondos. en la denominada economía circular y, por supuesto, en una economía con pleno empleo con mayor cohesión social y territorial.

Estas características del modelo de crecimiento elegido por el viejo continente vinculan, es obvio, a la contratación pública que, en este sentido, debe orientarse hacia una mejora de la innovación empresarial, hacia un uso más eficiente de los recursos, hacia

una mayor protección ambiental y hacia una mejora del entorno empresarial, especialmente de las pequeñas y medianas empresas innovadoras.

Las Directivas de contratación pública de 2014 apuestan por la simplificación y agilización de los procedimientos, por adjudicaciones con mejores estándares de motivación, por la consecución de objetivos sociales, medioambientales, así como por el avance en la lucha contra la corrupción. Ahora el concepto de oferta más ventajosa económica debe entenderse desde una perspectiva más amplia integrando también factores sociales y medioambientales. Las Directivas de 2014 apuestan por la contratación electrónica y por una mayor flexibilidad en los procedimientos de adjudicación.

Estas nuevas perspectivas implican una mayor y mejor preparación de los directivos y gestores de la contratación pública, así como de sus homólogos del sector privado. Tenemos que pensar en que la publicidad y las motivaciones en los procesos de diálogo competitivo y en los procedimientos negociados, como en las consultas al mercado, reclaman un especial compromiso con la transparencia, la igualdad de trato, la publicidad, la gestión de los riesgos o conflictos de interés.

Por eso es vital que en los programas de formación y capacitación se aborden estas cuestiones de forma sólida y con perspectiva práctica, ayudando quienes participan en ellos a resolver dilemas con un adecuado manejo de la Ética pública.

## **V. ESPECIAL REFERENCIA A LA DIMENSIÓN ÉTICA EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE DIRIGENTES Y GESTORES DE CONTRATOS PÚBLICOS**

En las formulaciones recientes sobre la esencia del buen gobierno y de la buena administración suele estar siempre presente la dimensión ética, seguramente porque se ha caído en la cuenta de que el gobierno y la dirección en el sector público, en la medida en que pivota sobre el servicio objetivo al interés general, tiene una fuerte dimensión ética. Efectivamente, la dirección y el gobierno en la Administración pública debe estar orientada al bienestar integral de los ciudadanos y debe facilitar, por tanto, que el pueblo pueda vivir en mejores condiciones de vida, objetivo que está siempre presente en las contrataciones públicas.

La Administración Pública del Estado social y democrático de Derecho es una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. Legalidad porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la Administración se encuentra en el servicio a los intereses colectivos, en el servicio del bien común. Por eso, me atrevería a decir que una de las asignaturas pendientes de la Administración pública de nuestro tiempo es la recuperación de la idea de servicio y, eso sí, la necesaria profesionalización de la Administración pública que, en cualquier caso, ha de estar, no sólo abierta a la sociedad, sino pendiente ante las demandas colectivas para ofrecer servicios públicos de calidad.

Estas circunstancias, entre otras muchas, exigen un cambio sustancial en la concepción y actuación de la Administración Pública. Los programas de reforma y modernización de la Administración Pública deben tener como objetivo recuperar esta concepción instrumental de la Administración. Para ello, deben incidir sobre varios elementos claves, como son la introducción de criterios de competencia en la Administración, la desburocratización y simplificación de los procedimientos, la motivación del personal, así como la reducción del gasto público y su gestión de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia, en un marco en el que la Administración pública contribuya decididamente a una constante humanización de la realidad.

La Ética pública es, como la Ética en sí misma, una Ciencia práctica. Es Ciencia porque el estudio de la Ética para la Administración pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público o del gestor público. Y es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien.

La idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva, a los ciudadanos, es el eje central de la ética pública, como lo es la realización del bien común. Esta idea de servicio al público es el fundamento constitucional de la Administración y debe conectarse con una Administración Pública que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Una Administración que se mueva en esta doble perspectiva, debe ser una Administración compuesta por personas convencidas de que la calidad de los servicios que se ofertan tiene mucho que ver con el trabajo bien terminado y de que es necesario encontrar – cuando así sea menester – los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos en los múltiples expedientes que hay que resolver. Contribuir a la Administración moderna que demanda el Estado social y democrático significa, en última instancia, asumir el protagonismo de sentirse responsables, en función de la posición que se ocupe en el engranaje administrativo, de sacar adelante los intereses colectivos.

En un Estado social y democrático de Derecho, la Administración ya no es dueña del interés general, sino que está llamada a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos, cuya misión es crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia Administración en la gestión de los intereses generales.

Los principios éticos para la acción administrativa no deben ser contemplados como restricciones para la actividad pública. No. Deben ser interpretados como garantías para una mejor gestión pública y como una oportunidad importante para que los ciudadanos sean más conscientes de que la Administración es una función de servicio y que únicamente busca la satisfacción de los intereses colectivos.

Los procesos selectivos para el ingreso en la función pública deben estar anclados en el principio del mérito, la capacidad y la idoneidad. Y no sólo el ingreso sino la carrera administrativa, también en la progresión en la carrera funcionarial. Es esencial, capital,

contar con personal al servicio de la Administración público, también en el área de la contratación pública con estabilidad.

La formación continuada que se debe proporcionar a los funcionarios públicos ha de ir dirigida, entre otras cosas, a transmitir la idea de que el trabajo al servicio del sector público debe realizarse con rectitud. Las consecuencias de una buena administración de un contrato público son insondables y se refieren a muchas dimensiones, también a la económica por supuesto. En materia de contratación la formación permanente es crucial, pues los cambios operados estos años no sólo en las normas sino en la misma concepción y visión de la contratación reclama una capacitación continua.

Las Administraciones públicas deberán fomentar modelos de conducta que integren los valores éticos del servicio público en la actuación profesional y en las relaciones de los empleados públicos con los ciudadanos, contemplando una serie de valores éticos que han de guiar la actuación profesional de los empleados públicos: voluntad de servicio al ciudadano, eficaz utilización de los medios públicos, ejercicio indelegable de la responsabilidad, lealtad a la organización, búsqueda de la objetividad e imparcialidad administrativa, perfeccionamiento técnico y profesional, etc.

Realmente, el nivel de ejemplaridad y de altura ética que se exige al funcionario, especialmente en materia de contratación, hoy una de las principales causas de corrupción, reclama que las Escuelas de Administración pública presten atención en sus programas docentes a estos temas.

## **VI. LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE 2017 EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

La Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública para construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública es uno de los documentos más relevantes que existen acerca del tema que estamos estudiando. La figura usada por la Unión Europea es bien gráfica pues sin personal preparado, cualificado, en situación de estabilidad, no es posible edificar sólidamente. Y la contratación, que es uno de los instrumentos de política pública a través de los cuales discurren los objetivos de un Estado social y democrático de Derecho, requiere de fundamentos, de pilares, sobre los cuales levantar el edificio de la contratación.

En esta Recomendación, la Comisión recuerda, en su preámbulo, que la contratación pública es un instrumento para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, con impactos económicos relevantes. También recuerda la Recomendación que 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. Asimismo, se señala en el Documento que estamos glosando que las directivas sobre contratación pública adoptadas en 2014 proporcionan un conjunto de instrumentos que permite a los Estados miembros realizar un uso más eficiente y estratégico de la contratación pública, También la Recomendación nos recuerda que 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; que se deben usar las oportunidades de digitalización y mercados en evolución; que 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; que se maximice la accesibilidad y que se muestre responsabilidad para minimizar las ineficiencias, el malgasto, las irregularidades, el fraude y la corrupción, así como para crear cadenas de suministro responsables.

Por tanto, es necesario según la Comisión Europea, “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”, para lo que es menester, desde el punto de vista de la eficiencia, “garantizar el uso más eficiente de los fondos públicos y que los compradores públicos estén en condiciones de contratar de acuerdo con las normas más exigentes de profesionalidad”. Por eso, “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”. Es lógico, sin profesionalidad estos objetivos serían obviamente de imposible cumplimiento y realización.

Según la Comisión Europea “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”.

En la Unión Europea, casi la mitad de los Fondos de Cohesión se canaliza a través de la contratación pública. Durante el período 2014-2020, sin contar los Fondos especiales para la crisis del coronavirus, la UE habrá invertido 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.

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 de euros, una cantidad de dinero público que revela por sí sola las consecuencias tan positivas de una función pública profesionalizada encargada de la gestión y dirección de los procedimientos de contratación en el sector público. La profesionalización según la Comisión Europea 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 apoyo, así como la arquitectura política institucional, que son necesarios para realizar el trabajo de forma eficaz y obtener resultados”.

Por consiguiente, en opinión de esta Recomendación de la Comisión de la UE, 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”.

En la presente Recomendación, por tanto, se insta al desarrollo y aplicación de políticas de profesionalización en los Estados miembros, mediante el suministro de un marco de referencia para su examen. 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.

La Recomendación de la UE que estamos comentando se dirige a los Estados miembros y a sus Administraciones públicas principalmente a nivel nacional, aunque “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”.

Es relevante, a los efectos de este estudio, señalar que esta Recomendación de la UE efectúa una definición de la política para la profesionalización de la contratación

pública que vale la pena señalar: “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 autónoma 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”.

La necesidad de disponer de personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar rentabilidad en todo momento se puso de manifiesto también en la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre contratación pública. La Comisión Europea en esta Recomendación de 2017, “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”.

La Recomendación parte de la necesidad de mejorar la formación y la gestión profesional de quienes laboran en la contratación pública. Para ello, “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”.

La Recomendación de la UE, además, se refiere con un cierto detalle a los programas de capacitación en materia de contratación pública: “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”.

Por lo que se refiere a la gestión de la contratación, la Recomendación señala que “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”.

Obviamente, la Recomendación de la UE también subraya la relevancia de atender en los procesos de profesionalización a las nuevas tecnologías. En efecto, “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 , así como contribuir al desarrollo de instrumentos tales como un catálogo en línea de normas de TIC para la contratación pública”.

En la profesionalización de la contratación, como ya hemos indicado, es menester tener muy presente la dimensión ética. Por eso, la Recomendación de la UE dispone que “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 como retroalimentación para desarrollar los correspondientes programas de formación y orientaciones, así como para promover el self-cleaning, y, c) desarrollar un documento de orientación específico para prevenir y detectar el fraude y la corrupción, incluso a través de canales de denuncia”.

Otro aspecto indisolublemente unido a la creación de un marco estable de profesionalización es la salvaguarda y fortalecimiento de la seguridad jurídica. Por ello, la Recomendación de la UE señala en este sentido, que “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”.

Finalmente, la Recomendación de la UE, señala que “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”.

## VII. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

Probablemente, nadie duda en los tiempos que corren que la profesionalización de la función pública es uno de los presupuestos más importantes para la continuidad de las políticas, y lo que es más relevante, para la consolidación de las democracias. O, en palabras de la Carta iberoamericana de la función pública, firmada a instancias del Reino de España en santa Cruz de la Sierra el 27 de junio de 2003, “una Administración pública profesional forma parte del tejido institucional que hace posible el progreso y el bienestar de las sociedades”.

La existencia de funcionarios públicos seleccionados de acuerdo con los criterios de mérito, idoneidad y capacidad en el marco de la libre concurrencia constituye, en mi opinión, una condición necesaria para que la Administración pública pueda cumplir la tarea que le es propia y para la que precisa de una cierta autonomía técnica que vendrá preservada precisamente por la profesionalidad de sus empleados. Si convenimos en que pertenece al orden político la determinación o definición de los objetivos de interés general que temporalmente van a regir la vida colectiva de un país, a la Administración pública corresponde implementar las diferentes técnicas que puedan hacer posible el cumplimiento de dichos objetivos generales.

En este sentido, la concepción actual de la contratación pública estratégica reclama unidades y departamentos de contratación en las administraciones públicas y Entes del sector público compuestos por personas con una sólida preparación técnica, con un elevado grado de compromiso con los valores del Estado social y democrático de derecho y con una solvente preparación ética.

Para que la Administración pública cumpla sus fines, bajo la dirección del Gobierno, debe contar con profesionales bien preparados, formados continuamente y que progresan también de acuerdo con el mérito y la capacidad. Quizás por ello se pueda leer en la carta iberoamericana que “una función pública profesional y eficaz es imprescindible para disponer de un sistema administrativo de tal naturaleza”. En este sentido, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de estas páginas al glosar estratégicos documentos de la OCDE y de la Unión Europea, la profesionalización hoy no es una opción, es una necesidad, y para ello es menester la voluntad política precisa para establecer sistemas de estabilidad que sean necesarios en orden a la continuidad y regularidad de las políticas

públicas. El personal de las unidades de contratación no puede estar cambiando constantemente en función del color político de los diferentes Gobiernos.

A veces puede pensarse que es mejor para conseguir los objetivos de interés general que los empleados públicos sean miembros del partido del Gobierno o que cuando menos autonomía tengan, menos dificultades pondrán a la acción del gobierno. Sin embargo, se comprueba continuamente que la existencia de funcionarios profesionales, competentes y bien preparados es también una muy importante garantía para la eficacia de la acción del gobierno, porque una cosa es la lealtad institucional y otra, muy distinta, la lealtad partidista.

Es esta una cuestión de largo plazo que requiere responsables públicos que vean más allá de los estrechos caminos del momento y que tengan un compromiso sólido con los valores democráticos porque como también dice la carta iberoamericana: “en el diseño de los sistemas de empleo público no solo está en juego la eficacia en el funcionamiento de los gobiernos, sino elementos que afectan a la calidad de nuestras democracias”. Y hoy, tenemos desafíos y retos que hemos de afrontar desde los postulados genuinos de la democracia, sin concesiones a las tentaciones autoritarias, tan cercanas a quienes están al frente de nuestros ejecutivos.

Finalmente, la profesionalización está en relación directa con la capacitación y formación permanente. Bien sea, a través de la preparación de directivos con sólidos conocimientos de contratación pública pues quien dirige los servicios comunes de un ministerio u organismo público ha de tomar decisiones en esta materia. Es el caso, pionero, del diploma de directivos en la Comunidad Autónoma de Galicia implantado cuando tuve el honor de dirigir ese centro de formación de funcionarios. Bien sea, a través de programas altamente especializados en la materia, como el conducente al título de Experto en contratación pública que imparte el Instituto Canario de Administración Pública del que fui también su primer director.

En el Reino de España, el Informe de la oficina de regulación y supervisión de la contratación pública, adscrita al ministerio de hacienda, correspondiente a 2019, publicado en diciembre del año pasado, una vez analizados los programas de formación y capacitación realizados al interior del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales, efectúa algunas conclusiones y recomendaciones que es pertinente tener presente en la parte final de este trabajo.

En este sentido, se propone que la profesionalización no debe estar vinculada exclusivamente a la adecuada formación en la materia, más bien ha de contemplarse en el contexto de la carrera administrativa de los empleados públicos en sentido integral, y que sea capaz de combinar los itinerarios formativos pertinentes, junto con los correspondientes incentivos vinculados a las responsabilidades por los profesionales directamente implicados en estas tareas en fase de preparación, tramitación, ejecución contractual o control.

También se pone de relieve que, tras la ley de 2017, que la demanda formativa no pudo ser adecuadamente asumida con la oferta disponible por los centros competentes en términos generales.

Además, se constató que las materias impartidas han resultado insuficientes. Solo excepcionalmente han constituido itinerarios auténticos con capacidad de incentivar y lograr una especialización adecuada, al margen de cursos generales. Sólo uno de los centros formativos cuenta con itinerario formativo para empleados de nuevas promociones que contemple directa o indirectamente formación y prácticas en materia contractual.

Por tanto, es necesario que las unidades y entidades de formación de los empleados públicos sean conscientes de la ausencia de una adecuada oferta formativa ante unas necesidades que han sido demandadas de forma masiva debido a un cambio normativo muy relevante. Por otra parte, este informe recomienda a estos centros y escuelas que amplíen la oferta formativa a niveles no solo básicos y elementales, sino que diseñen un itinerario adecuado para que la oferta incluya auténtica especialización. Y finalmente, el informe recomienda que los centros de formación implementen protocolos de calidad en los que obtengan datos relativos al grado de satisfacción y utilidad de dichas actividades con relación a los puestos de trabajo desempeñados y que dediquen los fondos precisos para esta formación estratégica.

En definitiva, para profesionalizar la contratación, estabilidad funcional y formación puntual para los directivos generales en el sector público junto a formación completa para quienes laboran en los departamentos de contratación pública del sector público.