

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

532.º PLENO DEL CESE, 14.2.2018 – 15.2.2018

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre

la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Consegur que la contratación pública funcione en Europa y para Europa

[COM(2017) 572 final]

sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Apoyar la inversión mediante una evaluación voluntaria previa de los aspectos de contratación de los grandes proyectos de infraestructura

[COM(2017) 573 final]

sobre la recomendación 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

[C(2017) 6654 final-SWD(2017) 327 final]

(2018/C 227/06)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Comisión Europea, 17.11.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	24.1.2018
Aprobado en el pleno	14.2.2018
Pleno n.º	532
Resultado de la votación	107/1/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) está convencido de que solo un sistema transparente, abierto y competitivo de contratación pública en el mercado único podría no solo garantizar un gasto público eficiente, sino proporcionar también bienes y servicios de calidad para los ciudadanos, desarrollando una auténtica **cultura europea de la contratación innovadora, inteligente, sostenible y socialmente responsable**.

1.1.1. A este respecto, el CESE recomienda que se promueva el uso de la «oferta económicamente más ventajosa» como criterio de selección de las ofertas, en particular en el caso de los servicios intelectuales.

1.2. El Comité acoge favorablemente el nuevo paquete en materia de contratación pública y resalta la necesidad de:

- fomentar la calidad y la innovación en la contratación pública;
- Incluir los aspectos sociales y medioambientales;
- favorecer una contratación pública más inteligente y eficiente.

1.3. El Comité resalta la importancia de que se haga un uso inteligente de la contratación pública para afrontar los retos mundiales, como el cambio climático y la escasez de recursos, las desigualdades y el envejecimiento de la población, apoyando las políticas sociales, acelerando la transición a cadenas de abastecimiento y modelos empresariales más sostenibles y competitivos, y dando un mejor acceso a las pymes y las empresas de la economía social.

1.3.1. El CESE considera importante que los Estados miembros se muestren cada vez más abiertos a mecanismos voluntarios de evaluación preventiva para los grandes proyectos de infraestructuras.

1.3.2. El Comité destaca la necesidad de hacer atractivo el recurso voluntario al nuevo mecanismo de evaluación ex ante mediante el reconocimiento al servicio contratante de una *Etiqueta de acreditación de conformidad*. El CESE apoya una mayor profesionalización de todas las partes interesadas y una mayor participación de las empresas sociales con vistas a combatir el fraude y la corrupción reforzando la transformación digital de los contratos.

1.4. El Comité aprecia, en particular, los esfuerzos para aumentar el acceso de las pymes y de las empresas de la economía social a los mercados de contratación pública y subraya que aún existen innumerables obstáculos a su plena participación, por lo que recomienda la intervención de cámaras y organismos profesionales, como medida de protección y apoyo.

1.4.1. Los aspectos sociales y medioambientales han adquirido una importancia crucial para la calificación de los contratos públicos, y el CESE resalta el valor y la utilidad de dichos aspectos y recomienda la inclusión de contenidos específicos en materia social y medioambiental en todos los programas de formación nacionales y de la UE.

1.4.2. Sería conveniente poner en marcha una campaña a favor del respeto de normas técnicas y reglamentarias en el ámbito medioambiental ISO 14000, social ISO 26000, SA 8000:2014 y Convenios pertinentes de la OIT ⁽¹⁾ de calidad gestora/productiva UNI 11648:2016 sobre el *project manager* e ISO 9000, o requisitos análogos técnicos de calidad, exigidos por las legislaciones nacionales en las especificaciones del contrato, ayudando a las pequeñas empresas a respetar dichas normas, a través del Fondo Social Europeo.

1.5. En opinión del Comité, es esencial avanzar con resolución hacia una gran profesionalización de los servicios contratantes y un claro reconocimiento de las nuevas cualificaciones adquiridas, equipándolos con un marco común europeo de competencias técnicas e informáticas que haga posible un enfoque común en todo el mercado interior europeo.

1.6. El CESE considera que habría sido preferible que, en lugar de una recomendación, la Comisión hubiera adoptado una directiva, a fin de garantizar una estructura efectiva y coherente para la profesionalización de la contratación pública.

1.7. A entender del CESE, es preciso crear un registro público digital de contratos, tanto para ampliar la cuenca potencial de empresas interesadas como para evaluar mejor la eficiencia y la integridad del proceso de contratación.

1.8. El Comité considera fundamental una enérgica acción de la UE para favorecer el acceso a los mercados de contratación de terceros países en términos de reciprocidad, incluidos los países en fase de adhesión y los países socios de la política europea de vecindad, en condiciones de igualdad con las empresas nacionales.

1.9. Según el CESE, las recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea (CE) deberían ir acompañadas de un fuerte impulso en materia de formación, en términos de posibilidades de acceso a programas y Fondos Estructurales, así como normas técnicas y reglamentarias de digitalización, con la adopción, a escala europea, de un código ético de la contratación.

⁽¹⁾ Convenio fundamental de la OIT, Convenio 155 de la OIT (higiene y seguridad en el lugar de trabajo) y los Convenios 131, 1 y 102 de la OIT.

1.10. El CESE recomienda que se promueva la inclusión y el uso de medidas sociales, como instrumentos estratégicos para promover políticas avanzadas en este ámbito.

1.11. Asimismo, recomienda estudiar la posibilidad de adoptar un régimen normativo común, como el 28.º régimen, para los contratos transnacionales, al que puedan adherirse voluntariamente los servicios contratantes, con la garantía de procedimientos idénticos en todo el espacio económico europeo.

2. Contexto y situación actual

2.1. Los contratos públicos representan un enorme mercado potencial para los productos y servicios innovadores si se utilizan de forma estratégica a fin de estimular la economía y desbloquear las inversiones, en especial a través del Plan de Inversiones para Europa, mejorar la productividad y la inclusión, y responder a los cambios en las estructuras e infraestructuras necesarios para fomentar la innovación y el crecimiento.

2.2. Una parte considerable de las compras e inversiones públicas en la economía europea se efectúa mediante contratos públicos: cada año, las autoridades públicas de la UE gastan en torno al 19 % del PIB de la UE para adquirir servicios, obras y suministros.

2.2.1. Lamentablemente, el 55 % de los procedimientos de contratación se efectúan sobre la base del precio más bajo como criterio de adjudicación, es decir, sin prestar especial atención a la calidad, la sostenibilidad, la innovación o la inclusión social.

2.3. Nueve de cada diez proyectos de infraestructuras a gran escala no se ejecutan con arreglo a la planificación indicada ni por lo que se refiere a las fases de ejecución contractual del proyecto, ni en cuanto a los importes consignados en el presupuesto, ni en términos de calendario de vencimientos, y a menudo se producen rebasamientos de costes de hasta el 50 % ⁽²⁾.

2.4. El marco normativo de la contratación pública ha tenido tradicionalmente una fisonomía bastante articulada y compleja, a lo que hay que añadir un marco institucional muy fragmentado, ya que está gestionado por un amplio abanico de agentes, a nivel central, regional y sectorial, con tareas y funciones no siempre claramente especificadas.

2.5. La gestión de los procedimientos de compra e inversión en infraestructuras requiere que las administraciones públicas, a distintos niveles, dispongan de competencias especialmente desarrolladas, pero, en cambio, presentan diversas deficiencias, como son: capacidades heterogéneas para programar e identificar a su debido tiempo los instrumentos y medios adecuados; escasa profesionalización de los servicios contratantes; múltiples administraciones públicas para los capítulos de gasto gestionados; carencia de recogida orgánica de información de apoyo, con bases de datos heterogéneas, gestionadas por distintos entes, a menudo con insuficientes niveles de calidad y fiabilidad.

2.6. Esta complejidad no fue plenamente respondida por el paquete sobre contratación pública de 2014.

2.7. En la UE la utilización de instrumentos digitales en apoyo a la gestión de los contratos públicos es lenta: en 2016 solo se adhirieron cuatro países ⁽³⁾. Tal situación pone de relieve la necesidad de un mayor uso de las nuevas tecnologías para simplificar y acelerar los procedimientos de adjudicación.

3. Propuestas de la Comisión

3.1. El paquete que hoy se presenta aborda cuatro ámbitos principales:

3.1.1. **definición de áreas prioritarias** que deben mejorarse — a fin de elaborar un planteamiento estratégico de la contratación pública centrado en seis prioridades;

3.1.2. **evaluación voluntaria ex ante de los grandes proyectos de infraestructuras**, con la creación de un servicio de ayuda —acompañado de mecanismos de notificación e intercambio de información— que preste ayuda en las fases iniciales de los proyectos de un valor estimado superior a 250 millones EUR y de los proyectos de gran utilidad para un Estado miembro de valor superior a 500 millones EUR;

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_grow_046_ex_ante_voluntary_assesment_en.pdf.

⁽³⁾ COM(2017) 572 final, cap. 2.

3.1.3. **recomendaciones para la profesionalización de las administraciones y los compradores públicos** para garantizar que posean las competencias profesionales y los conocimientos técnicos y procedimentales necesarios para cumplir con la normativa y asegurar una elevada calidad en términos de innovación y sostenibilidad y la mejor relación calidad-precio posible de la inversión, también desde el punto de vista de la responsabilidad social;

3.1.4. **orientaciones para una mayor innovación a través de los contratos de bienes y servicios.**

4. Observaciones generales

4.1. El Comité acoge muy favorablemente el nuevo paquete en materia de contratación pública y resalta lo ya expresado en su momento sobre la necesidad de «fomentar la calidad y la innovación en la contratación pública, reducir la burocracia innecesaria, incluir aspectos medioambientales y sociales (en favor de la protección del empleo y de las condiciones laborales de las personas con discapacidad y de otros colectivos desfavorecidos) y fomentar, junto con la oferta económicamente más ventajosa, la posibilidad de que para los servicios intelectuales se acepte una única oferta, considerada mejor, aunque no sea más económica.

4.2. El uso de los criterios medioambientales y sociales permitiría favorecer una contratación pública más inteligente y eficiente, garantizar una mayor profesionalización, aumentar la participación de las pymes y las empresas de la economía social, combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción, y fomentar los contratos públicos europeos de carácter transfronterizo ⁽⁴⁾.

4.3. El Comité resalta, en particular, la importancia de que se haga un uso inteligente de la contratación pública para afrontar oportunamente los retos mundiales, como el cambio climático y la escasez de recursos o el envejecimiento de la población, apoyando las políticas sociales, acelerando la transición a cadenas de abastecimiento y modelos empresariales más sostenibles y competitivos, y dando a las pymes un mejor acceso a oportunidades de contratación.

4.4. El CESE considera importante que, de forma voluntaria, los Estados miembros se muestren cada vez más abiertos a:

- dar una amplia difusión a los contratos estratégicos con mecanismos voluntarios de evaluación ex ante para los grandes proyectos de infraestructuras;
- desarrollar el intercambio sistemático de las mejores prácticas en materia de contratos estratégicos;
- promover fórmulas actualizadas para la contratación ecológica, social e innovadora.

4.5. En opinión del Comité, es esencial avanzar con resolución hacia una gran profesionalización de los servicios contratantes, con una certificación de los requisitos mínimos obligatorios, dotándoles de un marco común europeo de competencias técnicas e informáticas que haga posible un enfoque común en todo el mercado interior europeo sobre la base de un centro único de competencias y de un banco interactivo de datos.

4.5.1. Dada la enorme importancia que han adquirido los aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública y el valor, así como la garantía, que la conformidad a los mismos puede representar para lograr los objetivos de inclusión social y sostenibilidad social y medioambiental, el CESE propone y recomienda que todos los programas de formación tendentes a mejorar la profesionalización del personal que interviene en los contratos públicos incluyan contenidos específicos sobre la legislación en materia social y medioambiental y, en particular, sobre los aspectos sociales y medioambientales previstos en la legislación sobre contratación pública.

4.5.2. La inclusión de esos aspectos responde a los nuevos retos que plantea el pleno uso de las potencialidades para aportar una contribución estratégica a los objetivos de política horizontal y a valores sociales como la innovación, la inclusión social y la sostenibilidad económica y medioambiental.

4.5.3. Por tanto, en opinión del CESE, es preciso garantizar la rigurosa conformidad de tales medidas, cuando sean vinculantes, y promover una mayor utilización de las mismas cuando se trate de medidas que los órganos de contratación puedan aplicar de forma voluntaria. El CESE aboga enérgicamente por una campaña para la utilización de las normas técnicas en materia medioambiental ISO 14000, social ISO 26000, SA 8000:2014, los ocho Convenios fundamentales de la OIT, el Convenio 155 de la OIT (higiene y seguridad en el lugar de trabajo), Convenios 131, 1 y 102 de la OIT; y en el ámbito gestor/productivo, las normas UNI 11648:2016 sobre el *project manager* y las normas ISO 9000 de calidad productiva. En la aplicación de tales normas y de las especificaciones técnicas de las nuevas generaciones de contratos, hay

⁽⁴⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

que asegurar un gran apoyo a las pymes y las empresas de la economía social, con el fin de evitar la exclusión y reducir sus costes.

4.5.4. La integración de criterios innovadores requiere, especialmente en los grandes proyectos de infraestructura, una visión estratégica común para elegir las compras tanto sobre la base de criterios cualitativos de coste/eficacia como para las ofertas económicamente ventajosas con arreglo a un enfoque que puede incluir criterios sociales, medioambientales y otros criterios como el de la economía circular.

4.5.5. Del mismo modo, dado que los Estados miembros hacen muy poco uso de las posibilidades que ofrecen los contratos públicos de establecer criterios y medidas sociales como instrumentos estratégicos para promover objetivos sostenibles de política social, se propone y recomienda promover con resolución la inclusión y la utilización de tales criterios y medidas de carácter social, que apoya la normativa de la UE en materia de contratación pública.

4.5.6. El Comité aprecia, en particular, los esfuerzos realizados por mejorar el acceso de las pymes y de las empresas de la economía social a los contratos, pero resalta que todavía existen muchos obstáculos a la participación de las mismas.

4.5.7. A su entender, sería conveniente hacer más hincapié en la abolición de tales obstáculos reforzando el sistema de recursos. A este respecto, es útil y necesario fomentar y capacitar a las cámaras y organismos profesionales para resolver contenciosos de forma colectiva, para las empresas más pequeñas.

4.5.8. Sería oportuno crear un registro público digital de contratos, tanto para ampliar la cuenca potencial de empresas interesadas como para evaluar mejor la eficiencia y la integridad del proceso de contratación.

4.5.9. También sería importante poner en marcha proyectos piloto tendentes a estimular la participación de las pymes a través de intermediarios comerciales y mediadores de innovación, así como llevar a cabo iniciativas europeas de proyectos piloto de formación para profesionalizar las pymes europeas y facilitar a las pequeñas empresas los conocimientos lingüísticos y de procedimiento en las centrales de compras.

4.6. El CESE apoya con convicción el fomento de la contratación pública transfronteriza conjunta, en especial para proyectos innovadores y redes de infraestructuras transnacionales, impulsando la participación de las pequeñas empresas a través de intermediarios comerciales e intermediarios de innovación, así como exigiendo elevados niveles de calidad en la subcontratación, aunque debería contenerse el recurso a esta última.

4.7. El Comité resalta la importancia de una enérgica acción de la UE con vistas a favorecer el acceso a los mercados de contratación de terceros países en términos de reciprocidad, incluidos los países en fase de adhesión y los países socios de la política europea de vecindad, en condiciones de igualdad con las empresas nacionales, elaborando cláusulas específicas también para los acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales.

4.8. El CESE se declara favorable a la creación de un registro de la UE de contratos accesible al público y plenamente interoperable con los nacionales, en aras de una mayor transparencia sobre los contratos adjudicados y sus modificaciones, y ello salvaguardando plenamente los datos sensibles y la protección de los datos personales, mediante la transformación digital y con la introducción antes de 2018 de la obligatoriedad de los contratos electrónicos.

4.9. El Comité resalta la importancia de establecer un diálogo estructurado con la sociedad civil sobre la base de la disponibilidad de datos abiertos y transparentes a fin de crear mejores instrumentos de análisis para una elaboración de las políticas orientada a los requisitos y de sistemas de alarma y lucha contra la corrupción, gracias a la mejor utilización de la financiación de los proyectos.

4.10. Es necesario potenciar un mecanismo de intercambio de información de fácil uso como instrumento de gestión del conocimiento que puedan utilizar las autoridades nacionales y los órganos de contratación para la puesta en común de buenas prácticas, el aprendizaje recíproco de experiencias y la creación de una plataforma de la UE sobre distintos aspectos relativos a los proyectos.

4.10.1. Hay que aumentar considerablemente la formación de los miembros de los servicios contratantes.

5. La asociación entre la Comisión Europea, las autoridades regionales y nacionales y las empresas: el mecanismo ex ante

5.1. El nuevo mecanismo ex ante propuesto por la CE puede constituir, en opinión del Comité, un instrumento válido si mantiene su flexibilidad y carácter voluntario y prevé la posibilidad de utilizar por separado los tres componentes en que se articula:

- un servicio de ayuda;
- un mecanismo de notificación para proyectos cuyo importe supere los 500 millones EUR,
- un mecanismo de intercambio de información;

que deben poder utilizarse con facilidad y de forma independiente para cada proyecto, y respetando plenamente las garantías de confidencialidad.

5.2. Según el CESE, es importante que el formulario normalizado de notificación siga siendo sencillo y ágil y que el procedimiento electrónico garantice la confidencialidad de la información sensible.

5.3. En opinión del CESE, el servicio de ayuda debería estructurarse en forma de red de subservicios nacionales/regionales para garantizar una asistencia de proximidad, apoyando las redes como BC-Net y Solvit.

5.4. El mecanismo de intercambio de información debería constar de una base de datos interactiva, de fácil uso y que obedezca a las exigencias del usuario, con un comité específico de dirección y verificación de representantes de los servicios contratantes y las empresas de los Estados miembros.

5.5. Por lo que respecta al mecanismo de evaluación ex ante, el Comité resalta la necesidad de hacerlo atractivo mediante el reconocimiento de una *Etiqueta de acreditación de conformidad*, como resultado de la evaluación de la CE.

6. Una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública

6.1. El CESE comparte plenamente las recomendaciones que hace la Comisión a los Estados miembros. Sin embargo, a fin de garantizar una estructura efectiva y coherente para la profesionalización de la contratación pública, el CESE habría preferido que la Comisión hubiera adoptado una directiva, en lugar de una mera recomendación no vinculante.

6.2. A su entender, dichas recomendaciones podrían encontrar un amplio eco siempre que se lleven a cabo:

6.2.1. una iniciativa piloto de formación conjunta para la profesionalización de los distintos agentes públicos y privados que intervienen en el proceso de contratación, empezando por los transfronterizos, entre otras cosas para definir las capacidades y competencias que debería poseer todo profesional de la contratación pública;

6.2.2. un mandato a CEN-Cenelec-ETSI para la elaboración de normas técnicas y reglamentarias de digitalización de contratos a fin de garantizar la transparencia, la accesibilidad y la plena interoperatividad;

6.2.3. para las pymes y las empresas de la economía social, una rápida puesta en marcha de proyectos piloto dirigidos a estimular su participación a través de intermediarios comerciales y mediadores de la innovación;

6.2.4. el acceso de los agentes del proceso de contratación al programa Justice 2014-2020 por lo que respecta a la parte relativa a la formación judicial, incluida la formación lingüística sobre terminología jurídica, a fin de promover una cultura jurídica y judicial común en materia de contratación y aprendizaje recíproco;

6.2.5. la inclusión en los ejes de programación de los Fondos Estructurales, en especial del Fondo Social, de intervenciones de profesionalización conjunta de los agentes de la contratación a escala nacional, regional y local;

6.2.6. la concesión de 300 becas de estudios de la UE para la participación en cursos pertinentes del Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht y de la Academia de Derecho Europeo de Tréveris;

6.2.7. la adopción de un código ético en materia de contratación por parte de los agentes que intervienen en la misma, a escala europea y en el marco de un diálogo con la sociedad civil, a fin de asegurar también el respeto de elevadas normas sociales y medioambientales.

6.3. El CESE aboga por el estudio de un régimen reglamentario único y adicional para los grandes contratos transeuropeos, a fin de ofrecerlo como 28.º régimen a la libre adopción de los servicios contratantes, con igualdad de condiciones y procedimientos, en todo el mercado único.

Bruselas, 14 de febrero de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
