

EAPC - Aprofundim en matèria de contractació del sector públic



La professionalització en la compra pública

16-05-2023

1. La situació actual de la compra pública

En el moment que va entrar en vigor la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, la compra pública va deixar de ser únicament comprar per passar a ser molt més: els òrgans de contractació ja no només han d'adquirir béns, aconseguir prestacions de serveis o d'obres al millor preu, sinó que han d'anar més enllà i procurar utilitzar la contractació com una eina per implementar polítiques públiques d'intervenció en la societat, el medi ambient i la innovació. La contractació pública cada cop és més reconeguda com un instrument estratègic per assolir millores socials, economia verda i sostenibilitat, per estimular la innovació, donar suport a les pimes i promoure un comportament ètic i una conducta empresarial responsable.

Aquestes dinàmiques tendències globals fan que la contractació pública avui tingui una funció més complicada que mai, i requereix que el personal de les administracions i del sector públic que participa en el procediment de contractació pública tinguin unes habilitats cada vegada més complexes. Si analzéssim les lleis publicades al BOE o al DOGC els últims sis mesos veuríem que moltes incideixen de manera directa en la contractació pública: la Llei 3/2023, de 28 de febrer, d'ocupació; la Llei 4/2023, de 28 de febrer, per a la igualtat real i efectiva de les persones trans i per a la garantia dels drets de les persones LGTBI; la Llei 1/2023, de 20 de febrer, de cooperació per al desenvolupament sostenible i la solidaritat global; la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció; el Reial decret llei 1/2023, de 10 de gener, de mesures urgents en matèria d'incentius a la contractació laboral i millora de la protecció social de les persones artistes; la Llei 9/2022, del 21 de desembre, de la ciència; la Llei 28/2022, de 21 de desembre, de foment de l'ecosistema de les empreses emergents, i un llarg etcètera de normes que inclouen nous deures a introduir en l'elaboració de les licitacions, i ho fan no quant a efectes procedimentals sinó imposant a la contractació pública obligacions en matèries que escapen al seu àmbit propi.

Sembla que la compra pública sigui la panacea per poder assolir com més polítiques públiques millor i això fa que no hi hagi llei, acord, programa o decàleg que s'aprovi sense que inclogui alguna obligació per al comprador públic. Podríem dir que ha arribat a ser una manera senzilla de

cobrir les mancances existents en altres accions socials i/o ambientals.

A tot això afegim que no podem perdre de vista la dimensió ètica de la contractació pública, ja que en ser identificada com un dels principals focus de corrupció requereix que el personal que intervé en els procediments de contractació hagi d'estar format i conscienciat en els valors de l'ètica pública.

A tot aquest teixit afegim també l'administració electrònica que opera en l'àmbit de la contractació i contribueix a garantir els principis de la llei (igualtat, concurrència, publicitat i transparència). Per aquest motiu, els treballadors públics han d'estar preparats per utilitzar totes les eines electròniques que tenen al seu abast.

En conseqüència, la contractació pública requereix que els treballadors públics hagin de tenir un conjunt d'habilitats diverses en múltiples matèries i que ja no n'hi hagi prou de conèixer la LCSP.

Aquests fets han congestionat tant la contractació pública que l'única manera de sobreviure és amb la professionalització. L'afirmació de la necessitat de la professionalització generalment està acceptada i difosa per molts organismes nacionals, comunitaris i internacionals, els quals han publicat recomanacions i eines per ajudar en aquesta capacitat.

2. La professionalització

La professionalització de la contractació pública hauria de ser un procés mitjançant el qual es milloren les habilitats dels treballadors que intervenen en el procediment de contractació per fer-los competitius en els termes de les seves tasques i perquè assoleixin la competència i la integritat màximes.

Tots aquests desafiaments que té davant el comprador públic impliquen no només saber aplicar la Llei de contractes sinó també lluitar contra la desocupació, millorar la conciliació, tenir perspectiva de gènere, calcular els gasos d'efecte d'hivernacle (GEH), obligar a utilitzar la modelització d'informació de construcció (BIM) i afavorir la inclusió social, entre d'altres, i tenir present que tot aquest ecosistema de la compra pública ja no només va orientat a comprar per poder donar resposta a tants requeriments que necessiten competències més enllà de la contractació. No n'hi ha prou que els treballadors públics sàpiguen fer tasques administratives i formals, sinó que han de tenir totes les eines per contribuir a aquest canvi que exigeix la compra pública i, per tant, si no hi ha professionalització ja es poden anar promulgant lleis amb incidència en la contractació que no s'assolirà mai cap dels objectius pretesos.

L'Estratègia catalana de millora de la compra pública, aprovada pel Govern amb l'Acord de 2 d'agost de 2022, que té com a objectiu general dotar el sector públic de Catalunya d'un sistema de contractació que garanteixi la prestació de serveis de qualitat i millori la gestió dels contractes públics, a l'Eix 1. Contractació pública àgil i eficaç, incorpora com a gran objectiu estratègic, que caldrà implementar durant aquests quatre anys, la professionalització; professionalitzar la contractació pública, millorant i especialitzant la formació i la qualificació dels servidors públics, impulsant canvis organitzatius i dotant d'eines el comprador públic. Podeu aprofundir en l'Estratègia a l'apunt d'aquest espai [Estratègia catalana de millora de la compra pública](#).

A l'empara de l'Estratègia, totes les entitats públiques han de posar el focus a professionalitzar els seus compradors públics per poder assolir una manera de comprar diferent, àgil, social, sostenible, transparent i ètica, i s'ha de tenir present que la manca de professionalització ens

porta a una zona de perill que maximitza la irregularitat, el frau i la corrupció i a continuar comprant només per obtenir un millor preu.

En la mateixa línia, l'Oficina Antifrau de Catalunya, el mes passat va publicar l'[Informe sobre el compliment normatiu i integritat de les entitats del sector públic](#), on s'identifica com a qüestió essencial en relació amb els riscos per a la integritat la necessitat que la contractació la facin persones amb un grau elevat d'especialització, i sobre aquest mateix aspecte conclou que ha d'estar garantida la professionalització, l'especialització i la formació contínua de les persones que intervenen en els processos de contractació. El contrari comporta un risc important de mala praxi, que inclou també, i de manera destacada, una burocratització excessiva.

3. Eines per ajudar en la professionalització: especial referència al document "Professionalitzar el personal en la contractació pública. Revisió de les iniciatives actuals i reptes"

L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), ja l'any 2015, en la Recomanació sobre contractació pública, estableix recomanacions per poder donar resposta a la missió que la gestió de la contractació pública ha de dur a terme per assolir l'eficiència i alhora donar resposta a polítiques públiques. Dins d'aquestes recomanacions, recomanava que es disposés de personal dedicat a la contractació pública amb capacitat per aportar, en tot moment, de manera eficaç, la deguda rendibilitat en aquest àmbit, per assegurar que els professionals de la contractació pública tinguin un alt nivell d'integritat i una capacitació teòrica i aptitud per a la posada en pràctica, i a més s'ha d'oferir als professionals de la contractació pública un sistema de carrera atractiu, competitiu i fonamentat en el mèrit.

Més tard, la Comissió Europea va aprovar la Recomanació UE 2017/1805, de 3 d'octubre de 2017, sobre la professionalització de la contractació pública, en què instava a desenvolupar i aplicar polítiques de professionalització als estats i, finalment, conscient de la dificultat que tenen les administracions per poder encaminar aquesta professionalització cap a l'objectiu de millorar la contractació pública, va dissenyar l'instrument ProcurCompEU, que inclou diverses eines per ajudar tots els compradors públics perquè puguin arribar a adquirir les capacitats, els coneixements i les competències necessàries per dur a terme una compra pública eficaç. (Si voleu aprofundir-hi, vegeu l'apunt d'aquest espai temàtic [ProcurCompEU: una ajuda per professionalitzar la contractació pública](#)).

Malgrat les recomanacions de la Unió Europea i la complexitat creixent de la contractació pública, les administracions, en general, no acaben de donar un valor especial a la funció de gestionar la contractació i a la necessitat de garantir que les persones que s'hi dediquen disposin de la transversalitat i dels coneixements multidisciplinaris que requereix avui la compra pública.

L'OCDE ha publicat al principi d'aquest any el document [Professionalitzar el personal en la contractació pública. Revisió de les iniciatives actuals i reptes](#). Aquest document té un gran interès, ja que a més de donar instruments per ajudar en la professionalització, es descriu l'estat actual de les mesures adoptades per diferents països per promoure la professionalització de la contractació pública. Se centra en els principals elements que considera que marquen la professionalització, i que s'han d'analitzar i establir per iniciar-la:

- Valorar l'estat de professionalització en el qual ens trobem
- Desenvolupar una estratègia de professionalització
- Desenvolupar un model de competències i un marc de certificació
- Desenvolupar sistemes de creació de capacitat

- Establir mecanismes d'incentius
- Promoure enfocaments de col·laboració amb centres de coneixement.

Són especialment interessants les bones pràctiques recollides en el document que han dut a terme diferents països que poden servir d'exemple per ser implantades a la nostra Administració.

En aquest apunt només ens referirem al punt de la capacitat en el qual es marca com i quins sistemes de desenvolupament de capacitat es poden establir.

- **1. Cursos de formació**

És imprescindible que els agents en contractació pública tinguin coneixements en temes avançats, com ara la contractació estratègica. Per això és necessari reforçar la capacitat de la plantilla establint un sistema de formació adequat. Sobre aquest aspecte, ens mostra que alguns països han introduït aquesta formació com obligatòria i ens dona la dada següent: l'any 2020, només el 35% dels països de l'OCDE obliguen els intervinents en la contractació pública a cursar una determinada formació específica.

- **2. Experiència pràctica**

Planteja la contractació pública com una tasca pràctica que requereix no només coneixements tècnics, sinó també experiència pràctica. Els coneixements i les habilitats adquirits mitjançant cursos de formació s'han de reforçar amb sistemes de formació pràctica com la formació en el lloc de treball concret i també cal conèixer què fan la resta d'intervinents en el procediment. Esmenten que un estudi empíric va considerar que tenir un supervisor o un company de feina amb forts valors de servei públic estava associat a nivells més elevats de motivació i reforçava la capacitat del seu personal.

En aquest aspecte destaquem l'exemple de Finlàndia, que va llançar un programa de mentoria per a professionals de la contractació pública per promoure habilitats i competències en la contractació pública.

- **3. Assistència metodològica**

L'assistència metodològica és un pilar clau per enfortir els sistemes de creació de capacitats. És una eina útil per donar suport al personal que treballa en contractació pública per dur a terme en el seu dia a dia tasques de manera eficaç, i complementa els cursos de formació. Molts països han desenvolupat eines com ara manuals i directrius, plantilles estandarditzades i orientació mitjançant serveis d'ajuda, suport i assessorament directe per ajudar a fer una implementació real.

Com a exemple, a França, al Ministeri d'Hisenda (Minefi) opera un centre de trucades i bústia d'entrada de correu electrònic (CIJAP) amb deu membres del personal que responen a les consultes dels poders adjudicadors, en particular dels poders contractants locals. La majoria de preguntes són respostes al moment i el termini màxim per donar resposta és de 48 hores en el cas que es requereixi més elaboració jurídica.

- **4. Mecanismes d'incentius: motivar el comprador públic**

La motivació dels treballadors públics, incloent-hi els dedicats a la contractació pública, és un factor crucial no només per mantenir l'alt rendiment i la productivitat del sector públic, sinó també per atraure talent professional.

La Recomanació de l'OCDE del 2015 ja demana als països que han d'oferir opcions de carrera atractives, competitives i basades en mèrits als funcionaris de contractació, per tal de motivar-los i millorar-ne el rendiment. S'ha d'evitar que la rigidesa de la funció pública i les limitacions fiscals ens portin a no poder assolir l'excel·lència en aquesta matèria.

Aquest document expressa que és un repte atraure i retenir els funcionaris de contractació qualificats a causa de la discrepància habitual d'ingressos entre l'Administració i altres entitats o empreses privades. Aquesta manca de recursos augmenta la taxa de rotació del personal de contractació pública. Hi ha un capítol del document en el qual es descriuen els possibles mecanismes d'incentiu per motivar i retenir el personal de la contractació pública.

Els incentius també poden ser no financers, com els sistemes de premis, promoció clara o definir trajectòries professionals, estímuls que poden contribuir a la motivació.

4. Conclusió

Si la contractació administrativa és un instrument de política pública connectat a objectius socials, ambientals i innovadors, la preparació que s'ha d'exigir als intervinents en el procediment de contractació transcendeix les qüestions pròpiament tècniques de la normativa contractual.

Per establir una contractació pública moderna, no la podem limitar només a l'objectiu d'obtenir el màxim amb la menor despesa pública, sinó que s'ha d'encaminar a assolir uns objectius estratègics en qüestions socials i ambientals, aprofitar la digitalització per atorgar més traçabilitat i transparència a tot el procediment i evitar el frau. Però aquest nou enfocament té un inconvenient, la gran complexitat que comporta, i per tant requereix que el personal que treballa en contractació pública tingui un elevat grau de coneixements en plurimatèries.

Qui pensi que la majoria d'administracions i entitats del sector públic poden tirar endavant la professionalització de les seves entitats per si soles, sense anar de la mà de ningú, no coneix la realitat del país ni la seva contractació.

És molt necessari marcar unes directrius comunes, fer un acompanyament i tenir clar que la professionalització no es limita a formació, sinó que requereix també un sistema organitzatiu i una promoció clara de la carrera professional de les persones que intervenen en els procediments de contractació, i sempre ha d'anar vinculada a la integritat i la transparència i a prevenir irregularitats.

La professionalització, sota el meu parer, hauria d'incloure coneixements tècnics, consciència de servidor públic i formació en ètica i integritat.

Així doncs, encaminem-nos a elevar el nivell professional del gestor en contractació cap a un pensament estratègic i deixem enrere la formació merament administrativa i formal, i dotem-nos d'eines tecnològiques per ajudar al canvi.

Per acabar, no deixem de banda els licitadors. També hauríem d'ajudar les empreses per fer-les partícips del canvi i ajudar a la seva professionalització com a licitadors i posteriors contractistes i destinataris de diner públic, perquè puguin incorporar aquests valors socials ambientals i d'innovació. Recordem que l'objectiu no és farcir els plec de clàusules socials i ambientals, sinó repercutir-ho en la societat, i això només s'assoleix mitjançant les empreses.

La professionalització no pot quedar en una intenció, sinó que hem d'aconseguir veure-la com un objectiu complet i evitar així el col·lapse de la compra pública.



Èlia Vilaseca Arquès

Responsable del programa temporal de seguiment de l'Estratègia catalana de millora de la compra pública