

EL PERFIL DEL COMPRADOR EUROPEO: UNA FORMA DE INNOVAR EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

ANTONIO GARCÍA JIMÉNEZ¹
Doctorando en Estado de Derecho y Buen Gobierno
Universidad de Salamanca

I. IGUALDAD, PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIOS INDISPENSABLES PARA UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA EFICIENTE.—II. SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA: LA REGULACIÓN DEL PERFIL DEL CONTRATANTE EN EL TRLCSP, LA EXISTENCIA DE UNA MULTIPLICIDAD DE PERFILES Y LA FUTURA CREACIÓN DE LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.—III. PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO: UNA BUENA OPORTUNIDAD PARA POTENCIAR EL PERFIL DEL CONTRATANTE.—IV. EL PERFIL DEL COMPRADOR EUROPEO COMO INSTRUMENTO ESPECIALIZADO PARA CENTRALIZAR LA PUBLICIDAD EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: 1. *El perfil del comprador europeo: una propuesta innovadora.* 2. *La creación de un dominio web .eu para el perfil del comprador europeo: la ventanilla única europea como modelo.* 3. *Estructura e información que debe contener el perfil del comprador europeo.* 4. *La comparativa entre contratos similares: incentivos a los poderes adjudicadores más eficientes.* 5. *Posibles ventajas de la utilización de esta técnica.* 6. *Propuesta para su inclusión en la nueva Directiva sobre contratos públicos.*—V. CONCLUSIONES: UN INSTRUMENTO TRANSPARENTE, INNOVADOR Y EFICIENTE PARA LAS COMPRAS PÚBLICAS.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La actual situación de crisis económica y financiera requiere de instrumentos innovadores que permitan a los poderes públicos alcanzar mayores cotas de eficiencia, evitando de esta forma más sacrificios sociales. La contratación pública, por la cantidad de recursos que aglutina, es un campo idóneo para poner en funcionamiento nuevos instrumentos que aumenten la transparencia y la eficiencia, proponiéndose en este trabajo la creación de un perfil del comprador europeo como un instrumento para centralizar la información sobre contratos públicos que publiquen todos los poderes adjudicadores de la Unión Europea en sus respectivos perfiles, aprovechando para ello el momento de cambios en que se encuentra el Derecho europeo.

Palabras clave: contratación pública; perfil del comprador europeo; innovación; eficiencia; transparencia.

¹ El autor de este trabajo de investigación es beneficiario de una beca del Programa de Formación del Profesorado Universitario del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para la realización de sus estudios de Doctorado.

ABSTRACT

The current situation of economic and financial crisis needs innovative instruments that allow the government authorities to reach greater levels of efficiency, this way avoiding additional social sacrifices. Due to the amount of resources grouped within Public Procurement it becomes a suitable field to put in practice new instruments that increase transparency and efficiency. In this essay the creation of a European Buyer Profile is proposed as an instrument to centralise information concerning public contracts published by all the contracting authorities of the European Union in their respective profiles, taking advantage of the changes which are currently taking place in European Law.

Key words: public procurement; european buyer profile; innovation; efficiency; transparency.

I. IGUALDAD, PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIOS INDISPENSABLES PARA UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA EFICIENTE.

En un contexto marcado por la fuerte crisis económica y financiera que sufre la Unión Europea, y con especial dureza España, la contratación pública que en términos del PIB de la Unión Europea abarca nada menos que el 19%², se erige como un preciado instrumento de gasto cuyo manejo por los poderes públicos debe hacerse ahora, más que nunca si cabe, con la mayor eficiencia posible al experimentar las necesidades sociales un significativo incremento y al sufrir la hacienda pública una disminución muy significativa de sus ingresos³.

Cabe destacar que la importancia de la contratación pública no sólo radica en los recursos que a la misma se destinan, sino también en que «es clave para la promoción de otras políticas públicas, una línea cada vez más clara en las estrategias europeas de crecimiento y bienestar. Cuando el Estado decide cómo, qué y a quién compra está incidiendo de manera muy intensa sobre el desarrollo de los mercados, las prácticas mercantiles y el avance tecnológico»⁴. De hecho, el Par-

² Véase el documento *Public Procurement Indicators 2009*, Comisión Europea (Dirección General de Mercado Interior), http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2009_en.pdf.

³ La evolución de los ingresos públicos en España y en la zona euro entre 1995 y 2013 en porcentaje del PIB, según datos de la Comisión Europea, muestra una fuerte caída de los ingresos públicos en España, de modo que en 2012 el nivel de ingresos públicos se situó en el 36,4% del PIB, casi 10 puntos porcentuales por debajo de la media de la zona euro, siendo el país de la eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, sólo por detrás de Irlanda (34,6%) y de Eslovaquia (33,1%). Véase el Informe de la CORA para la Reforma de las Administraciones Públicas.

⁴ Ricardo RIVERO ORTEGA (2012), *La necesaria innovación de las Instituciones Administrativas*, INAP, Madrid.

lamento Europeo, en su Resolución de 25 de octubre de 2011, sobre la modernización de la contratación pública —2011/2048 (INI)—, reconoce que la contratación pública si se utiliza con eficacia, podría ser una auténtica fuerza motriz para la promoción de puestos de trabajo, salarios y condiciones laborales de calidad, así como de igualdad, de capacitación y formación, de promoción de políticas ambientales y de concesión de incentivos para investigación e innovación.

En este contexto de crisis, las empresas y sobre todo las PYME como auténticos motores económicos, se encuentran con numerosas dificultades para acceder a líneas de financiación y poder continuar así con su actividad económica, generadora de riqueza y empleo. Ante esta situación se ha incidido reiteradamente, sobre todo desde la Unión Europea, en la necesidad de que las Administraciones públicas disminuyan su endeudamiento con la finalidad de no sólo corregir el elevado déficit que vienen acumulando en los últimos años, sino de permitir que los particulares y las empresas puedan acceder a líneas de crédito con los recursos no consumidos en la financiación del sector público y, de esta manera, reactivar el ciclo de flujo económico que permita contribuir a superar esta profunda crisis⁵.

Asimismo, un instrumento de gasto que engloba tal cantidad de recursos convierte a la contratación pública en un área especialmente sensible en materia de corrupción⁶. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, consciente de esta situación, puso de manifiesto en su artículo 10 que «habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda».

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, consagra en su artículo 1, en clara transposición del artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, con la finalidad de asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la ad-

⁵ Ricardo RIVERO ORTEGA (2012: 44).

⁶ José Antonio FERNÁNDEZ AJENJO (2011), *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pág. 575.

quisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer; la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. Igualmente, dicha Ley reitera en su artículo 139 que «los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia».

En esta misma dirección, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de octubre de 2005, asunto C-458/03, *Parking Brixen GMBH*, puso ya de manifiesto que para el máximo intérprete del Derecho europeo «los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de nacionalidad implican, en particular, una obligación de transparencia que permita que la autoridad pública concedente se asegure de que los mencionados principios son respetados. Esta obligación de transparencia que recae sobre dicha autoridad consiste en garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada que permita abrir a la competencia la concesión de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación»⁷.

Es crucial si se quiere alcanzar una contratación pública eficiente el respeto de los principios de igualdad, transparencia y publicidad, ya que sólo de esta forma existirá una mayor concurrencia de licitadores que permita al sector público abaratar costes y mejorar la calidad en las adquisiciones de obras, suministros y servicios. En esta línea, GIMENO FELIÚ afirmó que «el principio de eficiencia en la política de la contratación pública obliga a que se acompañe de un principio de transparencia —instrumental— con el fin de generar efectiva concurrencia en tanto así, mediante economías de escala, obtener prestaciones a mejor precio»⁸.

Para conseguir el «objetivo de gestión eficiente las nuevas tecnologías pueden ser un instrumento útil»⁹, dentro de las Administraciones como «organizaciones que desarrollan una extensa actividad contractual, de la cual depende un importante número de empresas y de cuyas vicisitudes es altamente conveniente disponer de una información accesible a todos los ciudadanos, que sea al tiempo global y pormenorizada», habiendo introducido el artículo 53 TRLCSP con tal fin, «como una capital innovación, el denominado perfil del contratante»¹⁰.

⁷ José Antonio MORENO MOLINA (2008), «Principios generales de la contratación pública, procedimientos de adjudicación y recurso especial en la nueva Ley estatal de Contratos del Sector Público», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 45, págs. 49 y ss.

⁸ José María GIMENO FELIÚ (2010), «El principio de eficiencia», en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, pág. 1261.

⁹ José María GIMENO FELIÚ (2010: 1266).

¹⁰ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (2009), *Principios de Derecho administrativo general II*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, pág. 189.

Precisamente, este trabajo de investigación pretende llevar a cabo un profundo análisis de la figura del perfil del contratante como un importante instrumento de publicidad y transparencia, al mismo tiempo que proyecta una propuesta innovadora a través de la creación de un perfil del comprador europeo como una herramienta que permita centralizar cuanta información publiquen todos los poderes adjudicadores en sus respectivos perfiles o directamente en él, lo que posibilitaría acceder a través de una página web única de dominio europeo a todos los datos publicados sobre contratos públicos en formato electrónico en toda la Unión Europea.

II. SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA: LA REGULACIÓN DEL PERFIL DEL CONTRATANTE EN EL TRLCSP, LA EXISTENCIA DE UNA MULTIPLICIDAD DE PERFILES Y LA FUTURA CREACIÓN DE LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

En torno a la década de los sesenta, en un momento en el que casi se había «profesionalizado el contratar con la Administración»¹¹, la doctrina ponía de manifiesto «la conveniencia de crear una publicación especializada para los anuncios de contratación, dándole con ello unidad y seguridad a la publicación de los contratos y descargando de esta forma al cada vez más voluminoso Boletín Oficial del Estado»¹². Si bien es cierto que la doctrina se refería en el transcurrir de aquellos años más bien a lo que ahora serían el *Bulletin officiel d'annonces des marchés publics* en el caso de Francia, el *Bulletin des Adjudications* en Bélgica o en el por aquel entonces inimaginable *Tenders Electronic Daily*, como suplemento al *Diario Oficial de la Unión Europea* dedicado a la contratación pública, cabe destacar que la irrupción en el Derecho europeo de contratos públicos de la figura del perfil del comprador con la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, ha supuesto una nueva forma de publicidad y transparencia de los contratos públicos, aprovechando las posibilidades que la administración electrónica ofrece y que permite «una mayor accesibilidad y transparencia mejorando el acceso de las empresas a la contratación pública gracias a la automatización y centralización del flujo de información sobre las oportunidades de licitación concretas. La búsqueda de estas oportunidades en línea se lleva a cabo

¹¹ José María BOQUERA OLIVER (1963), *La selección de contratistas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pág. 59.

¹² José Luis VILLAR PALASÍ (1969), *Lecciones sobre contratación administrativa*, Marcial Pons, Madrid, pág. 103.

con mayor rapidez y a menor coste que el estudio de las distintas publicaciones»¹³.

El Informe 72/2008, de 31 de marzo de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado¹⁴ define la figura del perfil del contratante como un medio de difusión por Internet de la diferente información de los contratos que se genera en los órganos de contratación y que tiene su origen en el denominado «perfil del comprador», regulado como instrumento de publicidad en la Directiva 2004/18/CE, que en su anexo VIII, sobre especificaciones relativas a la publicación, apartado 2, letra b), indica la función que se le asigna, mencionando que puede incluir anuncios de información previa, información sobre las licitaciones en curso, las compras programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados y cualquier otra información útil de tipo general, como, por ejemplo, un punto de contacto, los números de teléfono y de telefax, una dirección postal y una dirección electrónica.

En el TRLCSP la regulación básica se encuentra en el artículo 53, que, siguiendo la Directiva, describe el contenido del mismo y, sin perjuicio de que se utilicen otros medios de publicidad, señala que los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante; y en el artículo 334, sobre la Plataforma de Contratación del Estado.

Actualmente hay en España una multiplicidad de perfiles del contratante, propiciada en gran medida por la gran descentralización que caracteriza a nuestro país, lo que supone la existencia de una gran cantidad de órganos de contratación con perfiles propios. Esta auténtica odisea de perfiles dificulta enormemente el acceso de los licitadores a los mismos, al resultarles prácticamente imposible navegar por todos y cada uno de ellos y conocer la existencia de contratos que, por su cuantía, no son publicados en los principales diarios o boletines pero que pueden revestir importancia para los poderes económicos y, probablemente, estarían interesados en concurrir a los mismos.

Una solución utilizada para dar respuesta a esta problemática ha sido la de la creación de las plataformas y portales de contratación,

¹³ Véase el Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, SEC (2010) 1214.

¹⁴ En este Informe, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado da respuesta a la duda planteada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Valle de la Serena (Badajoz) sobre si el perfil del contratante debe ser difundido a través de Internet por cada órgano de contratación (Alcalde, Pleno, Junta de Gobierno Local, en el supuesto de delegación de atribuciones, o, en caso de constituirse, por las Juntas de Contratación o Centrales de Contratación), o bien bastaría para cumplir con el espíritu que inspira el TRLCSP con difundir un perfil del contratante único para toda la actividad contractual del Ayuntamiento de Valle de la Serena en su página web institucional, especificando en cada caso cuál es el órgano de contratación.

los cuales permiten centralizar diversos perfiles del contratante en una misma plataforma o portal electrónico. De esta forma, a nivel estatal, el artículo 334 del Texto Refundido de la LCSP establece que «la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita dar publicidad a través de Internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. En todo caso, los perfiles de contratante de los órganos de contratación del sector público estatal deberán integrarse en esta plataforma, gestionándose y difundándose exclusivamente a través de la misma. La Plataforma de Contratación del Estado se interconectará con los servicios de información similares que articulen las Comunidades Autónomas y las Entidades locales en la forma que se determine en los convenios que se concluyan al efecto».

En el ámbito autonómico, disponen de sus propias plataformas de contratación las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Cataluña, Ceuta, Galicia, Madrid, Melilla y Valencia; de portales de contratación, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra y País Vasco; y de perfil del contratante, Aragón, Canarias y Asturias.

Conforme prevé el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado, la Plataforma de Contratación del Estado pasará a denominarse «Plataforma de Contratación del Sector Público» y permitirá facilitar a los operadores económicos el acceso a información agregada sobre contratación pública y reducirá los costes en que incurren las Comunidades Autónomas en la gestión de sus portales y plataformas. En la Plataforma se publicará, en todo caso, bien directamente por los órganos de contratación o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes Administraciones y entidades públicas, la convocatoria de licitaciones y sus resultados de todas las entidades comprendidas en el apartado 1 del artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Según dispone el Informe de la CORA para la Reforma de la Administración Pública, en la medida que todas las Comunidades Autónomas mantengan sus plataformas de contratación propias donde publican sus licitaciones, el Ministerio celebrará acuerdos con éstas para que la publicación se produzca sólo en la Plataforma de Contratación del Sector Público, lo que implicará un ahorro de costes derivados del mantenimiento de las plataformas de contratación autonómicas. Se trata de una medida positiva pero que debería haberse recogido ya en

la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

III. PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO: UNA BUENA OPORTUNIDAD PARA POTENCIAR EL PERFIL DEL CONTRATANTE

Recientemente ha sido presentado el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, texto aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012 y que, según dispone su artículo primero, «tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública». Como se mencionó anteriormente, la contratación pública aglutina una importante suma de recursos, lo que la convierte en un área especialmente susceptible de prácticas corruptas. Ante esta situación, la futura Ley de Transparencia es una buena oportunidad para potenciar el perfil del contratante, obligando a los poderes adjudicadores a publicar a través de este instrumento cuanta información económica, presupuestaria y estadística sea precisa para que los ciudadanos y contribuyentes conozcan de primera mano en qué, cómo y por qué se gastan los recursos públicos en la adquisición de determinados productos, lo que sin duda conducirá a que se refuerce la responsabilidad de los gestores públicos en el ejercicio de sus funciones y en el manejo de los recursos públicos.

Concretamente, lo concerniente a la contratación pública en este proyecto de Ley de Transparencia se encuentra regulado en el apartado a) del artículo 7, rubricado «Información económica, presupuestaria y estadística». Según dictamina dicho artículo, «los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I de dicho proyecto de Ley, deberán hacer pública la información relativa a todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente y de forma agregada. Así mismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público».

La exigencia de publicidad prevista por el Proyecto de Ley de los anteriores actos de gestión administrativa supone un paso importante en el proceso de consecución de una contratación pública más transparente, y por lo tanto de una gestión más eficiente, que sin duda potencia la figura del perfil del contratante al obligar a los poderes adjudicadores a dar publicidad a diversa información que antes no era estrictamente necesaria publicar porque ni las directivas comunitarias ni el TRLCSP obligaban a ello. No obstante, la mayor parte de esta información ya se encuentra recogida por numerosos perfiles del contratante, y sería interesante añadir otro tipo de actos y de datos no recogidos por el Proyecto de Ley, tales como las ofertas presentadas por cada uno de los licitadores; una clasificación con las puntuaciones obtenidas por cada uno de los licitadores, con indicación de la fórmula aplicada y la puntuación obtenida en cada uno de los criterios ponderados; la justificación del procedimiento de adjudicación seleccionado, salvo cuando se trate de los procedimientos ordinarios abierto y restringido, y en el caso de la celebración de un contrato de colaboración público-privada o la utilización del procedimiento del diálogo competitivo, documento en el que se justifique la complejidad del contrato; la justificación de las modificaciones que puedan sufrir los contratos públicos; informe en el que se motive la adjudicación del contrato al licitador correspondiente.

IV. EL PERFIL DEL COMPRADOR EUROPEO COMO INSTRUMENTO ESPECIALIZADO PARA CENTRALIZAR LA PUBLICIDAD EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. *El perfil del comprador europeo: una propuesta innovadora*

En un momento en el que se avecinan cambios importantísimos para el Derecho europeo de contratos públicos, y haciéndonos eco de las palabras del profesor RIVERO ORTEGA de que «superar la gran crisis económica a la que todavía nos enfrentamos requiere sobre todo innovación, más que austeridad»¹⁵, lanzamos una propuesta innovadora en este trabajo de investigación consistente en la creación de un perfil del comprador europeo como instrumento para centralizar toda la información de cuantos contratos públicos se liciten en la Unión Europea¹⁶.

¹⁵ Ricardo RIVERO ORTEGA (2012: 16).

¹⁶ Como se puede observar, utilizamos el término «perfil del comprador», acuñado por la Directiva 2004/18/CE, en lugar de «perfil del contratante», previsto en el TRLCSP.

En este sentido, el Parlamento Europeo puso de manifiesto en su Resolución de 25 de octubre de 2011, sobre la modernización de la contratación pública, que la adjudicación electrónica de contratos públicos, en particular, abre nuevas perspectivas a la modernización de la Administración en el ámbito de la contratación pública, a la vez que reiteraba que la contratación electrónica debe ser menos costosa, más ágil y más transparente que los procedimientos convencionales de contratación pública. Igualmente, señalaba la necesidad de seguir trabajando en relación con el acceso a la información y datos estadísticos fiables, comparables y objetivos, a la vez que pedía a la Comisión y a los Estados miembros el fomento del uso transfronterizo de la contratación pública electrónica. Creemos que la creación del perfil del comprador europeo como instrumento especializado en la centralización de la publicidad en materia de contratación pública puede ayudar a la consecución de estos objetivos marcados por el Parlamento Europeo y contribuir a alcanzar una contratación pública transparente y eficiente, ayudando a consolidar el mercado interior europeo de compras públicas.

2. *La creación de un dominio web .eu para el perfil del comprador europeo: la ventanilla única europea como modelo*

La aprobación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, sobre los servicios en el mercado interior, obligó a cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea a establecer una ventanilla única con la finalidad de que a través de la misma los proveedores de servicios puedan obtener toda la información necesaria y realizar todos los trámites administrativos sin necesidad de ponerse en contacto con varias autoridades, debiendo ser dichas ventanillas accesibles en la distancia y a través de medios electrónicos.

La Comisión Europea creó una dirección web a través de la cual cualquier proveedor de servicios puede acceder a las diferentes ventanillas únicas que han creado cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, utilizando para ello una página web de dominio europeo¹⁷. Creemos que sería conveniente utilizar como modelo este sistema en el que, a través de un mapa con los diferentes Estados miembros, los proveedores puedan acceder a la plataforma electrónica de cualquier Estado y a los distintos perfiles del contratante existentes en su territorio, así como que el perfil del comprador europeo utilizase tam-

¹⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_es.htm.

bién una página web de dominio .eu para generalizar y facilitar su acceso en toda la Unión Europea.

3. *Estructura e información que debe contener el perfil del comprador europeo*

La utilidad y eficacia del perfil del comprador radican en gran medida en la información que a través del mismo se difunde, y por ello es fundamental que ésta permita a cualquier posible licitador conocer todos los términos de los contratos que se pretendan adjudicar de manera clara, concisa y transparente, de tal forma que disponga de la información necesaria para valorar objetivamente si le interesa o no concurrir a la licitación en cuestión. También hay que prestar especial atención a cómo se estructura dicha información, ya que la forma en que se disponga en el perfil reviste de especial importancia, según los criterios que se adopten para organizarla de una u otra manera.

No hay que olvidar que, además de los licitadores y los órganos de contratación, la información que se desprende de los perfiles del comprador interesa en gran medida a los ciudadanos y contribuyentes, ya que los datos que se hacen públicos a través de estos instrumentos permiten a los anteriores colectivos reunir la suficiente información para enjuiciar las labores de gestión que llevan a cabo los poderes públicos, y por lo tanto exigir responsabilidades políticas a sus máximos representantes, por lo que el perfil también debe atender a este tipo de vicisitudes.

En el perfil del comprador europeo que proponemos, el acceso a los perfiles de los órganos de contratación que forman parte del mismo debería poder llevarse a cabo a través de dos fórmulas, con la finalidad de facilitar a los potenciales licitadores el acceso a la publicidad de los contratos públicos. La primera fórmula permitiría una búsqueda a través de todos los perfiles del contratante de la Unión Europea, inclusive las instituciones comunitarias, y la segunda la acotaría a un Estado miembro concreto.

La utilización de la segunda fórmula consistiría en que una vez que se haya accedido a la plataforma electrónica de contratación del Estado en cuestión, cliclando sobre el mismo a través de la página web del perfil del comprador europeo, los licitadores potenciales tendrían la opción de acceder a los perfiles del contratante en atención a diferentes criterios, a saber: según los niveles territoriales existentes en el Estado; por la cuantía del contrato, estableciendo rangos económicos al efecto; según el tipo de procedimiento utilizado; por el tipo de contra-

to de que se trate; o en atención a la fase en la que se encuentre el contrato. Para facilitar la búsqueda de los contratos en los que puedan estar interesados los licitadores es interesante que la búsqueda pueda realizarse a través de la combinación de diversos criterios, como por ejemplo, la posibilidad de buscar todos los contratos de servicios dentro de un rango de entre 50.000 y 100.000 euros que van a ser adjudicados utilizando el procedimiento abierto por los ayuntamientos españoles y que se encuentren en fase de presentación de ofertas.

En cuanto a la primera fórmula, debería llevarse a cabo con motores de búsqueda multifuncionales que permitiesen combinar diversos criterios, tal y como se vio al final del párrafo anterior, a la vez que permitan distinguir entre poderes adjudicadores comunitarios, transfronterizos¹⁸, estatales, regionales o locales. De esta forma se permitiría a los poderes económicos un acceso rápido y gratuito a todos los contratos que se vayan a licitar en todo el territorio de la Unión. Sería conveniente que los perfiles de los diversos órganos de contratación de los Estados miembros de la Unión fuesen publicados directamente en el perfil del comprador europeo, evitando de esta forma todo el esfuerzo que conllevaría la creación y mantenimiento de una plataforma específica para la publicación de sus contratos, debiendo únicamente recoger en su página web institucional un *link* que conduzca directamente a la dirección en la que se ubica su perfil.

Además de la anterior información, el perfil del comprador deberá contener la normativa aplicable a cada contrato, así como los impresos necesarios para la presentación a las licitaciones. Los contratos desiertos, anulados o suspendidos también deben ser objeto de publicidad, junto con la indicación de las causas que hayan llevado a los contratos en cuestión a ser catalogados en alguno de estos estados. Los contratos formalizados deben hacerse públicos durante varios ejercicios, con la finalidad de que se disponga de suficiente tiempo para que pueda enjuiciarse la actuación del poder adjudicador.

En el caso de que las legislaciones nacionales de los diversos Estados miembros lo permitan, como es el supuesto de los contratos menores en el TRLCSP español, aquellos contratos que por su cuantía sean de adjudicación directa deberán hacerse públicos en el perfil, indicando la frecuencia con que se licitan, su cuantía, la compra realizada, el licitador beneficiario, las estadísticas que permitan conocer qué parte del presupuesto se destina a este tipo de contratos y los motivos justificados que llevaron al poder adjudicador a utilizar este procedi-

¹⁸ Es el caso de la contratación conjunta entre poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros, prevista por el artículo 38 de la propuesta de Directiva relativa a la contratación pública.

miento en detrimento de los demás. Esta medida puede constituir un freno a la utilización de esta práctica, que supone un grave quebranto a los principios que rigen la contratación pública en la Unión Europea.

El perfil del comprador contendrá el anuncio de información previa a que se refiere la Directiva 2004/18/CE, con indicación de los diarios y boletines oficiales en los que haya sido objeto de publicación y de la fecha en que se produjo la misma. El sistema informático que soporte el perfil del comprador deberá contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en el mismo.

En cada contrato adjudicado se proporcionarán la identidad del adjudicatario y el importe económico al que asciende su oferta; la identidad de los licitadores que hayan concurrido y la oferta presentada por cada uno de ellos; en el caso de que el contrato se adjudique a la oferta económicamente más ventajosa, se publicará un informe con las puntuaciones de los diferentes licitadores desglosadas según los criterios preestablecidos en el pliego de condiciones y la fórmula utilizada; cuando proceda, el informe de la comisión técnica de valoración y su composición; si existiesen ofertas económicas desproporcionadas, se harán públicas junto con el informe que razone tal consideración; también se publicarán las renunciaciones y los desistimientos; el plazo de ejecución del contrato y las posibles prórrogas del mismo; y, por último, un informe que motive y razone suficientemente la adjudicación del contrato a un determinado licitador frente a los demás. Deberán ser objeto de especial publicidad los diversos modificados que puedan afectar a los contratos ya adjudicados, con justificación por el órgano de contratación de cada uno de los mismos.

Sería interesante que el perfil del comprador dispusiese de un *link* que facilitase el acceso directo a los licitadores a aquellos contratos que van a ser adjudicados íntegramente a través de medios electrónicos o que alguna de sus fases se desarrolle a través de este tipo de mecanismos, en tanto en cuanto no se produzca la definitiva implantación de la contratación pública electrónica, así como de un apartado estadístico que permita conocer qué porcentaje de contratos ha sido adjudicado a través de medios electrónicos y los ahorros derivados de la utilización de estas técnicas.

Algunos perfiles del comprador ya recogen la denominada figura del perfil del proveedor, a través de la cual las empresas interesadas pueden registrarse para formar parte del listado de futuros licitadores del órgano en cuestión. Creemos que esta figura debería integrarse en el perfil del comprador europeo, permitiendo a los potenciales licitadores

interesados registrarse en la misma, de tal forma que en las adjudicaciones de futuros contratos aquellos órganos que lo crean conveniente puedan acudir a este registro para invitar a aquellos poderes económicos que hayan mostrado con anterioridad su interés a participar en determinadas licitaciones (sin que ello exima de la obligación de publicar el anuncio de licitación en los boletines o diarios en que corresponda), propiciando de esta forma la existencia de una mayor concurrencia y, por lo tanto, de conseguir licitaciones más eficientes.

El perfil del proveedor es el lugar idóneo para que los futuros licitadores presenten sus catálogos electrónicos. Los catálogos electrónicos son ampliamente utilizados por las Administraciones públicas en toda Europa como apoyo a las necesidades en los procesos de compra de los pedidos y las facturas electrónicas en la contratación electrónica, principalmente para contratos repetitivos. Aunque el uso de los catálogos electrónicos en la fase posterior a la adjudicación ya proporciona beneficios para todos los proveedores y compradores, su uso durante todo el ciclo de adjudicación de los contratos electrónicos puede ofrecer otros beneficios adicionales, tales como un incremento de la competencia, unos costes más bajos, un procesamiento automático, así como una mayor eliminación de la burocracia y la reducción de la duración de los procesos de contratación, si bien dicha introducción durante todo el proceso de contratación electrónica presenta grandes retos organizativos y técnicos.

A falta de una definición de los catálogos electrónicos en las directivas comunitarias, éstos pueden ser considerados como documentos electrónicos que describen los productos o servicios de un proveedor para una licitación específica. Por lo tanto, el contenido y el formato de los catálogos electrónicos deben permitir a los proveedores presentar o describir sus productos ofertados de forma sencilla y sin ambigüedades, incluyendo en ella el precio detallado. Con la finalidad de maximizar los beneficios de la utilización de los catálogos electrónicos sería deseable que su contenido y su formato, como la forma en que los datos de los catálogos electrónicos son intercambiados por las partes, fueran estandarizados, así como que su tratamiento se lleve a cabo de forma automatizada¹⁹.

Por último, en el perfil del comprador deben publicarse los mecanismos de que dispongan los licitadores para interponer recursos contra las decisiones de adjudicación de contratos adoptadas por los poderes adjudicadores, los órganos a los que deben ir dirigidos y los

¹⁹ Véanse los informes *Electronic catalogues in electronic public procurement*, creado por la DG Internal Market and Services (European Commission), y *Catalogue and classification*, elaborado por el European Committee for Standardization.

plazos establecidos al efecto, todo ello de conformidad con las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

4. *La comparativa entre contratos similares: incentivos a los poderes adjudicadores más eficientes*

La creación de un perfil del comprador europeo puede tener aplicaciones que en estos momentos, con la existencia de una multiplicidad de perfiles, se hacen muy complicadas. Una de ellas es la posibilidad de comparar la adjudicación de «contratos similares por diferentes órganos de contratación», de tal forma que permita conocer a la ciudadanía cuáles son los poderes adjudicadores «que hacen más con menos». Evidentemente, este tipo de comparativas debe realizarse entre contratos del mismo tipo y poderes adjudicadores que se encuentren en una situación similar, por lo que hay que tener en cuenta cuestiones como la población, la dispersión geográfica y otros factores.

No obstante, para determinar qué poderes adjudicadores son más eficientes no es suficiente con analizar los datos económicos y el volumen de compras. Es necesario que las estadísticas contemplen otro tipo de criterios, tales como la calidad, el cumplimiento de los objetivos generales de la Unión Europea y de simplificación e innovación, especialmente en las áreas de accesibilidad, tecnologías de la información y la comunicación y medio ambiente, así como el impacto medioambiental y climático de los productos, obras y servicios, para lo que las autoridades de contratación deben incluir los costes ambientales en su evaluación de la oferta económicamente más ventajosa y su cálculo de los costes durante el ciclo de vida. No podemos olvidar en este apartado la importancia de las cláusulas sociales en un ámbito como la Unión Europea, que se constituye como estandarte del bienestar social de sus ciudadanos, en el que la aplicación de los fondos destinados a la contratación pública no puede desconocer las necesidades de los colectivos más vulnerables, desfavorecidos y que más atención necesitan de nuestro entorno, por lo que la contratación pública socialmente responsable y la satisfacción de estas necesidades sociales también deben ser consideradas como un criterio de eficiencia.

Esta comparativa podría llevarse a cabo utilizando las estadísticas que son publicadas por los poderes adjudicadores a través de la interconexión con Eurostat, que sería la encargada de implementar la organización de dichos datos para la elaboración de las estadísticas com-

parativas, que posteriormente serían objeto de publicación tanto en el perfil del contratante europeo como en su propia página web.

Para aquellos poderes adjudicadores que destaquen por su eficiencia debe contemplarse algún tipo de incentivos que premien de alguna forma su buen hacer y que, al mismo tiempo, reconozcan la gestión pública excelente de sus gestores, lo que podría ser utilizado por los representantes políticos para ganar rédito ante sus electores²⁰. Este tipo de incentivos consistirían en la celebración anual de un acto oficial de reconocimiento en alguna de las instituciones más representativas de la Unión, así como la destinación de una partida de los presupuestos europeos a una obra social cuyo fin sería elegido por el poder adjudicador ganador.

5. Posibles ventajas de la utilización de esta técnica

La creación del perfil del contratante europeo podría aportar numerosas ventajas a la contratación pública europea, en comparación con la utilización que la regulación existente hace del perfil del comprador. En los siguientes apartados se enumeran algunas de ellas.

En primer lugar, a través de su utilización se lograría centralizar toda la publicidad e información contractual generada por los órganos de contratación de los Estados miembros de la Unión Europea, facilitando a los licitadores potenciales una visión de conjunto sobre la oferta contractual existente y el acceso a los mismos. Este hecho facilitaría a las instituciones comunitarias el control del cumplimiento de las Directivas sobre contratación pública, al encontrarse canalizada toda la información contractual en el perfil del comprador.

En segundo lugar, obliga a los poderes adjudicadores a motivar y publicar sus decisiones, lo que contribuye a disminuir el margen de discrecionalidad de que disponen en la actualidad, instándoles a cumplir la normativa comunitaria con mayor rigor y a buscar la consecución del interés general, convirtiéndose de esta forma en un instrumento útil contra la corrupción.

En tercer lugar, contribuye a la consecución de una contratación pública más transparente y eficiente, al poner a disposición de los ciudadanos los datos más relevantes de las adjudicaciones y al proyectar una comparativa estadística entre poderes adjudicadores en condiciones similares que les obliga a utilizar los fondos públicos con mayor eficiencia, ya que los ciudadanos tienen la oportunidad de conocer la

²⁰ Podría denominarse al galardón *Public Procurement Best Practice*.

cantidad de recursos que necesita el órgano de contratación que utiliza su dinero en comparación con otros órganos de la Unión Europea para adquirir los mismos productos.

En cuarto lugar, los poderes adjudicadores que lo deseen pueden utilizar la plataforma electrónica del perfil del comprador europeo para publicar directamente la información relativa a su propio perfil, ahorrándose de esta manera los costes y gastos que genera el mantenimiento de una plataforma electrónica.

6. *Propuesta para su inclusión en la nueva Directiva sobre contratos públicos*

Conforme está redactada en estos momentos la propuesta de Directiva relativa a la contratación pública, la figura del perfil del comprador queda limitada a recoger «la publicación del anuncio de información previa y la información sobre las convocatorias en curso, las compras programadas, los contratos celebrados, los procedimientos anulados y cualquier otra información útil de tipo general como puntos de contacto, números de teléfono y de fax, dirección postal y dirección electrónica», por lo que su regulación en la propuesta de Directiva se produce en los mismos términos que en la vigente Directiva 2004/18/CE.

No obstante, existe en la actualidad una oportunidad inmejorable para incluir en la propuesta de Directiva la figura del perfil del comprador europeo, antes de que sea aprobada definitivamente. Concretamente, dicha inclusión debería llevarse a cabo en la Sección II, Capítulo III, del Título II, dedicada a la «Publicación y Transparencia», destinando específicamente un artículo a la regulación del perfil del comprador europeo, de forma que se potencie muy significativamente la utilidad que ahora tiene la figura del perfil del comprador.

V. CONCLUSIONES: UN INSTRUMENTO TRANSPARENTE, INNOVADOR Y EFICIENTE PARA LAS COMPRAS PÚBLICAS

En momento como el actual, en el que la crispación pública es notoria ante los escándalos de corrupción que sacuden día a día a nuestro país, máxime cuando un importante porcentaje de la población tiene auténticos problemas para subsistir y la tasa de desempleo ha marcado máximos históricos, y el descontento con los representantes políticos ante la nefasta gestión de los recursos públicos es latente,

empiezan a vislumbrar en el tenebroso horizonte propuestas de publicidad y transparencia que quizás permitan devolver la confianza a los ciudadanos en los poderes públicos, a la vez que posiblemente contribuyan a devolver a nuestro país a la senda del crecimiento y la recuperación económica.

En este trabajo de investigación se ha propuesto la creación del perfil del comprador europeo como un instrumento de transparencia y publicidad, con clara vocación hacia la consecución de una mayor eficiencia en el ámbito de la contratación pública. El factor innovador de este instrumento no deviene en la creación de la figura del perfil de comprador, la cual fue introducida por la vigente Directiva 2004/18/CE, sino en enfocar su aplicación al ámbito europeo como un instrumento electrónico especializado en la publicación de todo lo concerniente a la contratación pública a nivel europeo, potenciando la utilidad que le otorga la normativa vigente, ya que el mismo puede ser utilizado para publicar información relevante que en estos momentos no se contempla por la normativa comunitaria.

La primera conclusión a la que nos conduce este trabajo de investigación es la de que para incrementar la eficiencia del gasto público es necesario buscar los mejores resultados posibles de la contratación, y para alcanzar este objetivo es fundamental generar la competencia más fuerte posible por los contratos públicos que se adjudican en el mercado interior. Se debe dar a los licitadores la oportunidad de competir en condiciones equitativas y deben evitarse los falseamientos de la competencia²¹, lo que se consigue con un instrumento que propicie la publicidad y la transparencia.

La segunda es que los sistemas de contratación electrónica pueden configurarse de modo que alerten a los proveedores sobre oportunidades específicas y que faciliten el acceso inmediato a la documentación sobre las licitaciones. También se logra una mayor transparencia, puesto que el proceso de contratación es más abierto, está mejor documentado y es objeto de una mayor divulgación. Como consecuencia de lo anterior, mejoran el seguimiento y la eficiencia global de la contratación pública, lo que conduce a la apertura de los mercados a una mayor competencia y al incremento del número de proveedores en competición²². Este objetivo se pretende llevar a cabo a través de la inserción de un perfil del proveedor en el perfil del comprador europeo.

²¹ Véase el Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE: Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente, Bruselas, 27.1.2011, COM (2011) 15 final.

²² Véase el Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, SEC (2010) 1214.

La tercera conclusión es la importancia que podría tener el perfil del contratante europeo para facilitar el acceso de las PYME a la adjudicación de contratos públicos, suprimiendo los costes de búsquedas de licitaciones, facilitándoles una visión de conjunto sobre los contratos ofertados y simplificando los trámites burocráticos que dificultan su participación en las licitaciones, algo totalmente necesario ya que, según la última evaluación realizada por la Comisión Europea sobre la implantación de la *Small Business Act* en España, la proporción de pequeñas y medianas empresas en la contratación pública española es inferior en cinco puntos a la de la media de la Unión Europea: 33% frente al 38% en la UE²³. La mayor participación de las PYME en las compras públicas generará una competencia más intensa por la obtención de contratos públicos, lo que ofrecerá a los poderes adjudicadores una mejor relación calidad-precio. Por otra parte, la mayor competitividad y transparencia de las prácticas de contratación pública permitirá a las PYME desarrollar su potencial de crecimiento e innovación, con el consiguiente efecto positivo sobre la economía europea²⁴.

La cuarta conclusión es la posibilidad que ofrece este instrumento para incrementar la contratación pública transfronteriza al facilitar a los poderes económicos el acceso a través de medios electrónicos de toda la información sobre licitaciones que se publica en los diferentes Estados que integran la Unión Europea. En la actualidad, tan sólo un 1,4% de los contratos públicos se concede a empresas de otro Estado miembro²⁵.

La quinta conclusión alude a las propiedades que puede tener el perfil del comprador en la lucha contra la corrupción y el favoritismo, tipificado como uno de los principales objetivos de las Directivas comunitarias en materia de contratación pública. La creación del perfil del comprador como una medida basada en la consecución de la transparencia y la concurrencia conllevaría su total armonía con el artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y la publicación de estadísticas comparativas en él entre los costes de los contratos públicos de carácter similar adjudicados por diversos órganos de contratación podría convertirse en una técnica muy interesante para poner freno a la corrupción, a la vez que permite que los fondos públicos destinados a contratos públicos sean más transparentes y es-

²³ Véase Informe de la CORA para la Reforma de las Administraciones Públicas.

²⁴ Véase el Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos, SEC (2008) 2193.

²⁵ Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2011, sobre la modernización de la contratación pública —2011/2048 (INI)—.

tén sujetos a escrutinio público, ya que es especialmente llamativo que en «las compras públicas realizadas por las Administraciones españolas, la OCDE ha alertado de los precios excesivamente elevados en determinados ámbitos, lo que sugiere para el organismo internacional la existencia de beneficios elevados y escasa competencia»²⁶.

Por todo lo anterior y como conclusión final, consideramos que la figura del perfil del comprador europeo, aprovechando la situación en la que se encuentra en estos momentos el Derecho europeo de contratos públicos, debería ser incluida y regulada en la Sección II, Capítulo III, del Título II, dedicada a la «Publicación y Transparencia», de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública, COM (2011) 896 final.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOQUERA OLIVER, José María (1963): *La selección de contratistas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio (2011): *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- GIMENO FELIÚ, José María (2010): «El principio de eficiencia», en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, pág. 1261.
- MORENO MOLINA, José Antonio (2008): «Principios generales de la contratación pública, procedimientos de adjudicación y recurso especial en la nueva Ley estatal de Contratos del Sector Público», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 45.
- MORENO MOLINA, José Antonio, y PLEITE GUADAMILLAS, Francisco (2007): *La nueva Ley de Contratos del Sector Público*, 1.ª ed., La Ley, Las Rozas (Madrid).
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (2012): *La necesaria innovación de las Instituciones Administrativas*, INAP, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2009): *Principios de Derecho administrativo general II*, 2.ª ed., Iustel, Madrid.
- (Dir.) (2010): *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid.
- VILLAR PALASÍ, José Luis (1969): *Lecciones sobre contratación administrativa*, Marcial Pons, Madrid.

²⁶ José Antonio MORENO MOLINA y Francisco PLEITE GUADAMILLAS (2007), *La nueva Ley de Contratos del Sector Público*, 1.ª ed., La Ley, Las Rozas (Madrid), pág. 979.