



Contratación electrónica en el sector público español

EFICIENCIA | AHORRO | TRANSPARENCIA

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, comunicación pública y transformación de esta obra sin autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual.

Contratación electrónica en el sector público español

EFICIENCIA | AHORRO | TRANSPARENCIA

Contratación electrónica en el sector público español

EFICIENCIA | AHORRO | TRANSPARENCIA

Dirección:

Prof. José Ramón Pin, Profesor Ordinario del IESE y
Titular de la Cátedra de Gobierno y Liderazgo en la
Administración Pública del IESE

Coordinación:

Trinidad Yera, IESE
Javier Puga, VORTAL

Autores

Carlos Galán
Ramiro Olivas
Víctor Almonacid
Trinidad Yera
Virginia Moreno
Esther González
Israel Rodríguez

Entidad colaboradora

VORTAL Connecting Business
www.vortal.es

Agradecimientos

A todos los que han hecho posible este estudio.
En especial a VORTAL Connecting Business que
sin su ayuda, tanto humana como financiera, no
hubiera sido posible realizar este trabajo. También
a todos los autores que han participado en esta
publicación, dado que de no haber contado con
su desinteresada ayuda la calidad del trabajo se
habría resentido notablemente.

Índice

Prólogo.....	9
Introducción.....	11
Europa avanza hacia la contratación pública cien por cien electrónica.....	13
1. Los antecedentes	13
2. El siguiente paso: la Estrategia Europa 2020.....	14
3. Evaluación del marco jurídico existente y el impacto del nuevo marco jurídico	15
4. La nueva Directiva de Contratación Pública Electrónica.....	15
5. El Contenido de la Propuesta de Directiva	17
6. La preocupación por la seguridad de las plataformas electrónicas.....	20
7. El último paso: el medio electrónico como telón de fondo.....	20
La visión del grupo de expertos de licitación electrónica (e-TEG) establecido por la Comisión Europea	25
1. Ventajas del uso de medios electrónicos.....	27
2. Liderazgo en impulso de contratación electrónica por parte de la Comisión Europea	28
3. Establecimiento del Grupo de Expertos en Licitación Electrónica	29
4. Las recomendaciones del e-TEG	32
5. Resultados del e-TEG	34
6. Sigüientes pasos	35
Contratación tradicional versus contratación electrónica: eficiencia, ahorro y transparencia.....	37
Introducción: La culminación de la Administración electrónica.	37
1. Conceptos esenciales de la Contratación Pública Electrónica.....	39
2. Ventajas para el sistema: eficiencia, ahorro y transparencia	44
3. La Contratación pública electrónica en España: pasado reciente, presente y futuro a corto y medio plazo	48
El medio: plataforma de licitación pública electrónica	53
1. Visión general.....	53
2. Modelos.....	54
3. Adecuación legal.....	57
4. Seguridad.....	57
5. Certificados digitales.....	58
6. Interoperabilidad.....	59
7. Difusión, formación y soporte	60
8. Conclusión: El paradigma del sector público. Un cambio de modelo.....	61
Impulso decidido: la puesta en marcha.....	63
1. Adaptación Organizativa.....	64
2. Dinámica organizativa	64
3. Implantación de una plataforma de contratación pública electrónica en un ayuntamiento.....	65
4. Gestión del cambio	66
5. Contratación Pública Electrónica y el término Open	69
6. El liderazgo en la Contratación Pública Electrónica.....	70
El impacto de la contratación pública electrónica en las PYMES	71
1. Actuaciones encaminadas facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a los contratos públicos.....	74
2. Cómo la contratación electrónica ayuda a solventar las cuestiones planteadas en el epígrafe anterior	80
3. Conclusiones.....	83
Conclusiones: Ahora es el momento, España es el lugar	85

Prólogo

José Ramón Pin Arboledas

Profesor Titular de la Cátedra Gestión y Liderazgo en la Administración Pública. IESE Business School.

Cuando hay que reducir el gasto de una organización se mira el presupuesto. Ese presupuesto está compuesto por partidas. En las Administraciones Públicas el Presupuesto se divide por capítulos. A la hora de reducir gastos hay que aplicar el Principio de Pareto, más conocido por el del 20/80. En corto, este principio dice que el ochenta por ciento de los efectos se originan en el veinte por ciento de las causas. En los temas de recortes presupuestarios ese principio se resume en: empiece por las grandes partidas y en las que pueda hacer cosas. Si se reduce el 10% de una partida que supone el 35% de un presupuesto se ha reducido el 3,5% del total; si se reduce el 10% de una partida que supone el 3,5% del mismo presupuesto, la reducción es del 0,35%.

En las Administraciones Públicas los grandes capítulos son el I, el II y el VI. El I es personal (sueldos y salarios). El II es compra de bienes y servicios y el VI es inversiones. Desgraciadamente, en estos días, el servicio de la deuda, pago de principales e intereses, puede ser alta; sin embargo, tiene un problema. Su reducción depende de los recortes de los gastos de los otros capítulos para disminuir la necesidad de apelar a la deuda.

Pues bien, el capítulo I suele ser el más grande. Pero, aunque según el Principio de Pareto, su eficacia reductora es alta, tiene un problema. Normalmente no es política ni socialmente, pacífica. Sólo una reducción silenciosa, es decir dejar que se jubilen sin reponer empleados públicos, es lo políticamente aconsejable para evitar la resistencia ruidosa de los empleados públicos. Y aun así, es un sistema lento.

Quedan dos capítulos importantes. El II y el VI, compras e inversiones. No tienen el inconveniente del riesgo social. Por eso su reducción se puede realizar sin riesgos políticos. Y tanto el uno, como el otro, requieren un proceso de compra especializado, eficaz y eficiente.

Por tanto, en estos momentos de Reforma de las Administraciones Públicas, de reducción de gastos, la eficiencia en la compra es esencial. En eso las nuevas tecnologías, el *e-tendering* y el *e-procurement* son instrumentos imprescindibles. Al aumentar la competencia mejoran los precios y, al crecer la eficiencia, reducen los costes operativos. Además mejora la transparencia y la trazabilidad de los procesos; lo que aumenta la confianza del ciudadano en la Administración y reduce las causas de corrupción.

Ahora bien, no hay una sola forma de abordar este reto. Ni en los mecanismos electrónicos, ni en la amplitud del proceso, ni en su utilización. Hay diferentes modalidades según el tipo de plataformas, la propiedad de las mismas, la utilización en exclusiva o compartidas, el sistema de propiedad o alquiler etc. Elegir una u otra no es neutral, ni económica, ni administrativa, ni técnicamente.

Antes de tomar la decisión toda Administración debe reflexionar sobre diversos criterios. Uno de ellos es el de la reversibilidad de las inversiones. En la era de la innovación tecnológica quedarse atrapado en una tecnología obsoleta es un drama. La flexibilidad es una de los secretos del éxito

en el siglo de las nuevas tecnologías. Pero junto a ello no es baladí contar con que los agentes de cambio son personas. La tecnología la manejan seres humanos. Su resistencia a las transformaciones es algo a tener en cuenta. Un gran planteamiento tecnológico puede fracasar por falta de planificación humana. Máxime cuando confluyen distintas administraciones, que pueden ser de diferentes colores partidistas. La planificación política es otra de las dificultades a resolver.

Pero las resistencias no sólo parten de los compradores, a veces proceden de los vendedores, de los licitadores. Acostumbrados a tener éxito con la licitación tradicional, miran con suspicacia los nuevos métodos. Es un caso en el que la típica cooperación pública-privada tiene que funcionar para avanzar de manera precisa y rápida.

Todo ello teniendo en cuenta la complejidad de la regulación legal que lleva consigo toda compra por parte de la Administración. En ella es importante la transparencia, la eficiencia, la eficacia y la generación de confianza social.

Como se ve el tema no es sencillo. Para entenderlo mejor han participado en este estudio especialistas a los que agradecemos su aportación por precisa y oportuna. Estoy preparando este prólogo cuando el Gobierno se prepara a abordar la Reforma de la Administración. En esa reforma no se puede olvidar de la licitación electrónica.

Por esta razón el IRCO del IESE y su Cátedra de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública, con el apoyo de la empresa VORTAL, hemos decidido estudiar y divulgar el fenómeno de la licitación electrónica. Una demanda que además de responder a las necesidades inmediatas de reducción de costes administrativos, responde a la de la Unión Europea. El horizonte en el que las autoridades europeas quieren que todas las licitaciones de las Administraciones sean electrónicas está cercano y España no puede quedarse rezagada.

Introducción

El presente informe tiene como objetivo difundir las principales claves acerca de la implantación de la contratación electrónica en el sector público español. A través de breves ensayos a cargo de profesionales con una amplia experiencia en esta materia hemos querido hacer un recorrido por todos los puntos críticos de esta cuestión: normativa comunitaria, normativa española, posibilidades tecnológicas, divulgación y formación, etc.

El momento adecuado

La contratación electrónica pública ha venido siendo objeto de atención permanente por parte de las instituciones comunitarias, que han recomendado a los Estados miembro su inmediata incorporación al desenvolvimiento administrativo habitual, puesto que, como así se desprende de los estudios hechos y publicados, comporta importantes beneficios, entre los que se destacan sus significativos ahorros de costes, la mejora de la eficacia y eficiencia del procedimiento administrativo y el aumento de su transparencia, contribuyendo además al desarrollo tecnológico de las PYMES y la cohesión del tejido empresarial, armonizando al tiempo los procedimientos de compra de los organismos de las distintas Administraciones Públicas.

Sin embargo, pese a sus ventajas, los organismos públicos, obligados a adoptar las medidas precisas que garanticen la conformidad técnica y jurídica del procedimiento, pueden llegar a sentir ciertas reticencias, derivadas las más de las veces de la novedad del método. Sobre este particular, esto es, sobre los requisitos tecnológicos, jurídicos y operativos de la licitación electrónica, nos proponemos incidir.

A lo largo del Informe veremos como **la contratación electrónica es técnica y jurídicamente posible**, además de económicamente viable, si se escoge la opción adecuada a cada caso. La Unión Europea alienta y proclama su uso hasta el punto de justificar públicamente la necesidad de extender su obligatoriedad a todos los Estados miembro, basado en el aumento de la eficiencia y la eficacia que proporcionan estos sistemas. Ahora ya sólo resta que los poderes adjudicadores que aún no han tenido la oportunidad de realizar su primera experiencia, contando con el decidido apoyo del gobierno del Estado, de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, adopten la actitud decidida y moderna que España necesita, especialmente en momentos en los que la eficacia y el ahorro de costes marcan nuestro presente y condicionan nuestro futuro.

Europa avanza hacia la contratación pública cien por cien electrónica

Dr. Carlos Galán

Doctor en Informática, abogado especialista en Derecho de las Tecnologías de la Información, Certified Information Security Manager (CISM) por ISACA y Consultor/Formador Homologado de la EOI. Es Presidente de la Agencia de Tecnología Legal, vicepresidente de la Comisión de Contratación Electrónica de la Asociación Nacional de Empresas de Internet, miembro del Observatorio Notarial para la Sociedad de la Información y miembro del Observatorio de la Mesa de la Justicia del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

1) Los antecedentes

Como es sabido, la contratación pública desempeña un papel de especial importancia en la actuación económica global de la Unión Europea. En términos generales, en Europa, los poderes públicos dedican en torno al 18% del PIB a suministros, obras y servicios. Por este motivo, la Unión Europea entendió que la contratación pública podría representar un potente estímulo para lograr un verdadero y efectivo mercado único, capaz de promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Fueron este contexto y estas premisas los elementos facilitadores de un nuevo marco jurídico europeo que, comenzando en 1971 con la adopción de la Directiva 71/305/CEE, se concretó en el actual ordenamiento, cuyos ejes fundamentales lo constituyen las Directivas 2004/17/CE¹ y la Directiva 2004/18/CE², cuya finalidad principal fue asegurar que los operadores económicos del mercado único se beneficiaran plenamente de la libertad de competencia en el acceso a los contratos públicos.

Atendiendo a los datos de que se disponen, se puede determinar que ambas Directivas sobre contratación pública han logrado sus objetivos de una manera significativa, especialmente en lo relativo al aumento de la transparencia y a la consecución de niveles más elevados de competencia, lo que ha derivado en un importante ahorro de costes y mejora en la eficacia y eficiencia de los procedimientos administrativos inmersos en la contratación pública.

Pese a todo, las partes interesadas han venido solicitando de los órganos responsables de la Unión Europea que se revisen estas Directivas al objeto de simplificar las normas, incrementar su eficacia y hacer posible una adaptación más coherente a la evolución del contexto político, social y económico de Europa. Se trata, en definitiva, de obtener unos procedimientos administrativos más racionales y eficientes que tengan por objetivo incrementar la flexibilidad para los poderes adjudicadores, beneficiando al tiempo a las empresas –especialmente a las pymes–, y logrando un verdadero marco de licitación transfronterizo.

La Comisión publicó el 27 de enero de 2011 el *“Libro Verde sobre la modernización de la política de Contratación Pública de la Unión Europea – hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente”*³ con el que se inició una amplia consulta pública sobre los cambios legislativos que

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:ES:PDF>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:ES:PDF>

³ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ES:PDF>

podrían y deberían introducirse para facilitar y flexibilizar el mecanismo de la adjudicación de los contratos. El objetivo fundamental del Libro Verde era determinar los elementos fundamentales que podrían ser objeto de reforma, recabando las opiniones de las partes interesadas.

Entre las cuestiones más relevantes figuraban la necesidad de simplificar y flexibilizar los procedimientos administrativos, la mejora del acceso de las pymes a los contratos públicos, y la lucha contra el favoritismo, la corrupción y los conflictos de intereses.

La consulta pública concluyó el 18 de abril de 2011, recibándose 623 respuestas, procedentes de autoridades centrales de los Estados miembro, poderes adjudicadores de ámbito regional y local, empresas, asociaciones industriales, representantes del mundo académico, organizaciones sindicales y ciudadanos particulares. El mayor número de respuestas a la antedicha consulta pública procedió del Reino Unido, Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Holanda, Austria, Suecia, España y Dinamarca⁴.

2) El siguiente paso: La Estrategia Europa 2020

Uno de los instrumentos fundamentales que contempla la "Estrategia Europa 2020, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador"⁵ lo constituye el desarrollo y la plena implantación de la contratación pública electrónica. La implantación de este mecanismo, a juicio de los responsables de la Unión Europea, mejorará el entorno empresarial y las condiciones para que las empresas innoven, al tiempo que se respeta el medio ambiente y se hace un uso más eficaz de los recursos. Además, la Estrategia Europa 2020 pone énfasis en que la política de contrataciones públicas debe garantizar un uso más eficaz de los fondos públicos sin mermar el carácter de mercado unificado que debe presidir las relaciones entre las empresas y los organismos públicos de los Estados miembro de la Unión Europea.

En su Comunicación de 13 de abril de 2011 titulada "*Acta del Mercado Único: Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza*"⁶, la Comisión Europea incluyó entre las doce medidas prioritarias clave que debían adoptar las instituciones de la UE antes del final de 2012, la revisión y modernización del marco normativo de la contratación pública para flexibilizar la adjudicación de los contratos y para que los contratos públicos puedan servir mejor como apoyo de otras políticas.

Todas estas nuevas líneas de acción fueron confirmadas por los resultados de la precitada consulta a las partes interesadas, siendo así que la mayoría de los actores apoyaron decididamente la propuesta de revisar las Directivas sobre contratación pública para adaptarlas mejor a los nuevos retos que deben afrontar por igual los poderes adjudicadores y las empresas licitadoras.

Como se ha señalado, la gran mayoría de los actores llamados a dar su opinión hicieron hincapié en la necesidad de simplificar los procedimientos y hacerlos más flexibles. Por ejemplo, una clara mayoría de los grupos apoyó la idea de permitir un mayor uso de un procedimiento de licitación con negociación, recibiendo asimismo un importante apoyo las medidas tendentes a aligerar las cargas administrativas relacionadas con la elección del licitador.

⁴ El lector interesado puede consultar el documento de síntesis en http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/public_procurement/synthesis_document_en.pdf

⁵ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:es:PDF>

3) Evaluación del marco jurídico existente y el impacto del nuevo marco jurídico

Además de la consulta, la Comisión Europea realizó en 2010 y 2011 una evaluación del impacto y la eficacia de la legislación de la Unión Europea en materia de contratación pública. Se evaluaron, de manera significativa, el coste y la eficacia de los procedimientos de contratación, las cuestiones derivadas de la contratación transfronteriza, el acceso de las pymes a la contratación pública y el uso estratégico de la contratación pública en Europa.

Los resultados de tal evaluación señalaron indubitadamente que las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE habían contribuido a establecer una cultura de transparencia y de contratación orientada a los resultados, habiéndose generado importantes ahorros y mejoras de la calidad de los resultados de la contratación que justificaban sobradamente los costes derivados de la adopción de estos procedimientos, tanto para las empresas como para los poderes adjudicadores.

No obstante lo anterior evaluación evidenció también que las diferencias en la trasposición y aplicación de las antedichas Directivas había conducido a resultados distintos en los Estados miembro, tanto en lo que se refiere al tiempo necesario para el desarrollo de los procedimientos, como en lo relativo al coste soportado por los poderes adjudicadores.

Sobre la base de un análisis de las ventajas e inconvenientes de las diferentes opciones posibles, se determinó un conjunto de mejores alternativas que debería optimizar las sinergias entre las diferentes soluciones. Estas opciones constituyen la base de la Propuesta de nueva Directiva de Contratación Pública.

4) La nueva Directiva de Contratación Pública Electrónica

El 20 de diciembre de 2011 se hizo pública la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Contratación Pública⁷. Su exposición de motivos reflejaba los extremos que acabamos de mencionar y justificar la adopción de un nuevo marco que viniera a regular este aspecto tan importante de la economía europea bajo las nuevas premisas derivadas de los factores económicos, tecnológicos, jurídicos y operativos que, en poco tiempo, han venido a transformar el desenvolvimiento de las administraciones públicas de los Estados miembro.

Por tanto, la Directiva que se propone está llamada a sustituir a las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, como elementos esenciales de lo que hasta ahora viene constituyendo el marco legislativo de la Unión Europea en materia de contratación pública.

Conviene señalar, llegado este punto, que la Directiva se complementará con el resto de los elementos que constituyen el marco legislativo sectorial, es decir:

- Directiva 2009/81/CE⁸, que establece normas específicas para la contratación en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:ES:PDF>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:es:PDF>

- Directiva 89/665/CEE⁹, que establece normas comunes para los procedimientos de recurso a nivel nacional, con el fin de asegurar que en todos los Estados miembro se prevea en vías de recurso rápidas y eficaces para los casos en que los licitadores consideren que los contratos han sido adjudicados injustamente.

Como se ha mencionado, la nueva Directiva se enmarca dentro de la Estrategia a Europa 2020. Del mismo modo, esta Directiva enlaza con *"Una Agenda Digital para Europa [COM(2010) 245]"*¹⁰, *"Unión por la innovación [COM(2010) 546]"*¹¹, *"Una política industrial integrada para la era de la globalización [COM(2010) 614]"*¹², *"Energía 2020 [COM(2010) 639]"*¹³ y *"Una Europa que utilice eficazmente los recursos [COM(2011) 21]"*¹⁴. Conviene mencionar también el *"Acta del Mercado Único [COM(2011) 206]"*¹⁵ y, en particular, su duodécima medida clave: *"Revisión y modernización del marco normativo de los contratos públicos"*.

La Propuesta de Directiva se sustenta en los artículos 53.1, 62 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁶.

La coordinación de los procedimientos de contratación pública que rebasan determinados umbrales ha demostrado ser un instrumento importante para la realización del mercado interior en el ámbito de las adquisiciones públicas, al asegurar un acceso efectivo y en igualdad de condiciones a las empresas de todo el mercado único. La experiencia de la aplicación de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE ha demostrado que disponer de procedimientos de contratación a escala europea aporta al sistema una transparencia y objetividad que comportan importantes ahorros de costes que benefician a las autoridades de los Estados miembro y, en último extremo, al contribuyente europeo. Parece obvio señalar que este objetivo no podría alcanzarse suficientemente mediante la actuación unilateral de los Estados miembro, y cuyas consecuencias inevitables serían requisitos divergentes y posibles conflictos entre los regímenes procedimentales, lo que incrementaría la complejidad normativa y causaría obstáculos injustificados a las contrataciones transfronterizas.

Intentando dar respuesta adecuada a aquellas cuestiones que exigen un tratamiento acorde con los beneficios esperados, la Propuesta de nueva Directiva asume el principio de proporcionalidad, entendiendo que no se excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de asegurar el correcto funcionamiento del mercado interior mediante un conjunto de procedimientos de contratación a escala europea. La propuesta, además, dota a cada Estado miembro de la suficiente flexibilidad para adaptar los procedimientos a su situación específica. La Propuesta de nueva Directiva, tal y como está redactada, reducirá notablemente la carga administrativa relacionada con el cumplimiento del procedimiento, tanto para los poderes adjudicadores públicos como para las empresas.

⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122006a_es.htm

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:es:PDF>

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0546:FIN:es:PDF>

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0614:FIN:ES:PDF>

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0639:FIN:En:PDF>

¹⁴ http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource-efficient_europe_es.pdf

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:es:PDF>

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF>

5) El Contenido de la Propuesta de Directiva

Los preceptos de la Propuesta de nueva Directiva se articulan en torno a los siguientes principios inspiradores:

- I. Simplificación y flexibilización de los procedimientos de contratación.
- II. Utilización estratégica de la contratación pública en respuesta a nuevos desafíos.
- III. Mejora del acceso al mercado para las pymes y las nuevas empresas.
- IV. Integridad de los procedimientos.
- V. Gobernanza.

Seguidamente se detallan los contenidos esenciales de estos principios.

I. Simplificación y flexibilización de los procedimientos de contratación

La Propuesta de nueva Directiva, empeñada en la simplificación y flexibilización del régimen procedimental establecido por las actuales Directivas sobre contratación pública. A tal efecto, contiene las siguientes medidas:

- **Aclaración del ámbito de aplicación:** el concepto básico de contratación ha sido introducido en la Propuesta de nueva Directiva para delimitar el ámbito de aplicación y la finalidad de la legislación sobre contratación, facilitando la aplicación de los umbrales. En este sentido se ha suprimido la distinción tradicional entre los servicios denominados prioritarios y no prioritarios.
- **Planteamiento de *Tool-Box*:** los regímenes de los Estados miembro contemplarán dos tipos básicos de procedimiento: abierto y restringido. Además, podrán prever, en base a determinadas condiciones, el procedimiento de licitación con negociación, el diálogo competitivo o el nuevo tipo de procedimiento para la contratación innovadora. Además, los poderes adjudicadores tendrán a su disposición un conjunto de seis técnicas y herramientas de contratación específicas para la contratación agregada y electrónica: acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición, subastas electrónicas, catálogos electrónicos, centrales de compras contratación conjunta.
- **Régimen menos oneroso para las autoridades regionales o locales:** en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC¹⁷, la Propuesta de nueva Directiva ofrece un régimen de contratación simplificado de aplicación a todos los poderes adjudicadores cuyo ámbito este situado a nivel regional o local.
- **Promoción de la contratación electrónica:** La Propuesta de nueva Directiva tiene por objeto ayudar a los Estados miembro a realizar la transformación de la contratación tradicional a la electrónica, de modo que permita a los licitadores participar en los procedimientos de contratación on-line en todo el mercado interior. En este sentido, la Propuesta de nueva Directiva establece la obligación de transmitir los anuncios en formato electrónico, disponer la documentación de la contratación a disposición del público por medios electrónicos y adoptar una comunicación totalmente electrónica, en particular por lo que

¹⁷ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

respecta a la presentación electrónica de ofertas o solicitudes y aplicable a todos los procedimientos de contratación en un periodo de transición de dos años. Además de lo anterior, la nueva Propuesta de Directiva racionaliza y mejora los sistemas dinámicos de adquisición y los catálogos electrónicos, herramientas ambas completamente electrónicas idóneas para la actividad de las centrales de compras.

- **Modernización de los procedimientos:** la Propuesta de nueva Directiva hace más flexibles y simples determinados aspectos de los procedimientos de contratación. Singularmente, se han acortado los plazos para la participación en la presentación de ofertas, lo que permitirá una contratación más rápida. Asimismo, se han revisado los motivos para la explosión de candidatos y licitadores. Así, los poderes adjudicadores estarán facultados para excluir a las empresas que hayan mostrado deficiencias significativas o persistentes en la ejecución de contratos anteriores.

II. Utilización estratégica de la contratación pública en respuesta a nuevos desafíos

La Propuesta de nueva Directiva pretende proporcionar a los poderes adjudicadores los instrumentos necesarios para contribuir a la realización de los objetivos estratégicos de Europa 2020. A tal efecto las medidas propuestas contienen disposiciones en torno a:

- Coste del ciclo de vida;
- Proceso de producción;
- Etiquetas;
- Imposición de sanciones por infracciones de la legislación social, laboral o medioambiental obligatoria;
- Servicios sociales e Innovación.

III. Mejora del acceso al mercado para las pymes y las nuevas empresas

Como es sobradamente conocido, las PYMES tienen una enorme potencial de creación de empleo, crecimiento, e innovación. Por tanto, facilitar el acceso a los mercados de contratación puede ayudar a las pymes a desarrollar tales potenciales, al tiempo que permite a los poderes adjudicadores ampliar su base de proveedores. Todo ello redundará positivamente en un aumento de la competencia y concurrencia en los contratos públicos.

Al objeto de mejorar el acceso de las PYMES a los contratos públicos, la comisión publicó en 2008 el *"European Code of Best Practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts"*¹⁸. La Propuesta de nueva Directiva toma en consideración este trabajo y señala medidas concretas para eliminar los obstáculos de acceso al mercado por parte de las PYMES, entre ellas:

- **Simplificación de las obligaciones de información:** la Propuesta de nueva Directiva prevé la obligación de aceptar las declaraciones de los interesados como prueba suficiente a efectos de selección.

¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf

- **División en lotes:** se solicita de los poderes adjudicadores que divida a los contratos públicos en lotes, con el fin de hacerlos más accesibles para las pymes.
- **Limitación de los requisitos de participación:** la Propuesta de Directiva contiene una lista exhaustiva de las posibles condiciones para la participación en los procedimientos de contratación y declara explícitamente que estas condiciones deberán limitarse a "aquellas que sean adecuadas para garantizar que un candidato o licitador tiene los recursos y la capacidad para ejecutar el contrato que se adjudique".
- **Pago directo a los subcontratistas:** los Estados miembro podrán disponer que los subcontratistas tengan la posibilidad de solicitar que el poder adjudicador pague directamente los suministros, las obras y los servicios proporcionados al contratista principal en el contexto de la ejecución del contrato.

IV. Integridad de los procedimientos

La Propuesta de nueva Directiva mejora las medidas existentes en torno a la lucha contra determinadas prácticas deshonestas, tales como el conflicto de intereses, el favoritismo y la corrupción.

Así, la Propuesta contiene una disposición específica sobre los conflictos de intereses que afecten al personal del poder adjudicador o de los prestadores de servicios contratados que intervienen en el procedimiento y a miembros de la dirección del poder adjudicador que podrían influir en su resultado. Además, contiene una disposición específica contra los intentos de influir indebidamente en el proceso de toma de decisiones o de llegar a acuerdos con otros participantes para manipular el resultado del procedimiento.

Finalmente, la Propuesta contiene una disposición específica de protección contra el trato de favor injustificado a participantes que hayan asesorado al poder adjudicador o hayan participado en la preparación del procedimiento.

V. Gobernanza

La Propuesta de nueva Directiva prevé que los Estados miembro designen a una única autoridad nacional encargada de la supervisión y control de la contratación pública. Así, frente a otras alternativas que sean desestimado, sólo un organismo garantizará disponer de una visión de conjunto en torno a las principales dificultades respecto de la implantación de los nuevos mecanismos de contratación, proponiendo soluciones adecuadas a los problemas de carácter estructural y proporcionando información inmediata sobre el funcionamiento de la política de contratación y los posibles defectos de la regulación y las prácticas nacionales.

Sobre este particular se prevé la creación de Centros de Conocimiento para tramitar proyectos de contratación complejos. Además, la Propuesta de nueva Directiva obligará a los Estados miembro a establecer estructuras de apoyo jurídico y económico que ofrezcan asesoramiento, orientación, formación y ayuda para preparar y desarrollar los procedimientos de contratación.

Para reforzar la lucha contra la corrupción y el favoritismo empresarial, los poderes adjudicadores tendrán la obligación de transmitir el texto de los contratos celebrados al organismo de supervi-

sión que, de esta manera, podrá examinarlos a fin de detectar pautas sospechosas y permitir a los interesados acceder a estos documentos, siempre que no se lesionen intereses públicos o privados legítimos, y siempre que estén comprendidos dentro de unos determinados umbrales económicos.

Finalmente, la Propuesta prevé una cooperación eficaz que permita a los organismos nacionales de supervisión compartir información y las mejores prácticas, y cooperar a través del Sistema de Información del Mercado Interior.

6) La preocupación por la seguridad de las plataformas electrónicas

Atendiendo a los plazos que se señalan más adelante, a partir de los cuales será obligatoria la contratación pública realizada por medios electrónicos, la Propuesta de nueva Directiva es especialmente sensible como los requisitos exigibles a los dispositivos de recepción electrónica de las ofertas, de las solicitudes de participación o de los planos y proyectos en los concursos públicos. Así, los dispositivos de recepción electrónica de ofertas y otros documentos deberán garantizar, como mínimo, que:

- Pueda determinarse con precisión la fecha y hora exactas de la recepción de las ofertas, de las solicitudes de participación y del envío de los planos y proyectos;
- Pueda garantizarse razonablemente que nadie tenga acceso a los datos transmitidos antes de que finalicen los plazos especificados en el procedimiento;
- En caso de violación de esa prohibición de acceso, que pueda garantizarse razonablemente que la violación pueda detectarse con claridad;
- Únicamente las personas autorizadas puedan fijar o modificar las fechas de apertura de los datos recibidos;
- En las diferentes fases del procedimiento de contratación o del concurso, sólo la acción simultánea de las personas autorizadas pueda permitir el acceso a la totalidad o a parte de los datos presentados;
- La acción simultánea de las personas autorizadas sólo pueda dar acceso, después de la fecha especificada a los datos transmitidos;
- Los datos recibidos y abiertos en aplicación de los presentes requisitos sólo sean accesibles a las personas autorizadas a tener conocimiento de los mismos; y
- La autenticación de las ofertas se ajuste a los requisitos establecidos en el anexo de la Propuesta de Directiva.

En la actualidad, sólo determinadas plataformas tecnológicas operadas por el sector privado implantadas en países donde la obligatoriedad de la contratación pública por medios electrónicos es obligatoria desde hace años¹⁹, cumplen con los requisitos establecidos.

7) El último paso: el medio electrónico como telón de fondo

El 20 de abril de 2012 se publicó la *"Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones de la estrategia en pos de la contratación pública electrónica"*²⁰. Hecha pública la Propuesta de nueva Directiva, ésta Comunicación vino a

¹⁹ Tal es el caso, por ejemplo, de Portugal y las plataformas implantadas desde la obligatoriedad en 2008: Vortal, etc.

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:ES:PDF>

exponer la importancia estratégica de la contratación pública electrónica enunciando las principales medidas a través de las cuales la Comisión se propone pilotar la transición a un sistema de contratación realizada íntegramente a través de medios electrónicos en la Unión Europea.

La Comunicación nos recuerda que aquéllos poderes adjudicadores que ya han efectuado la transición a la contratación electrónica han logrado un ahorro de costes comprendido entre el 5 y el 20%, demostrándose igualmente que las inversiones necesarias para desarrollarlo pueden recuperarse con rapidez. Habida cuenta de las dimensiones del mercado de la contratación pública en la Unión Europea, un ahorro de un 5% podría reportar cerca de cien mil millones de euros al erario público, incorporando también las ventajas derivadas del orden medioambiental: reducción del consumo de papel y transporte, eliminando la necesidad de archivo físico y el consiguiente ahorro energético. Como se ha dicho, estas ventajas han sido puestas de manifiesto en la *Agenda Digital para Europa*²¹ y en el *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015*²².

No obstante lo anterior, la Unión Europea acusa cierto retraso en sus objetivos. La utilización de los medios electrónicos sólo alcanza en la actualidad un volumen de procedimientos de contratación pública que no supera el 5% de todos los contratos tramitados en la Unión Europea, y todo ello pese a los ambiciosos objetivos políticos señalados en la *Declaración Ministerial de Manchester*, de 24 de noviembre de 2005²³.

Los argumentos económicos que, una vez más, argumenta la Unión Europea, pasan por señalar que la contratación electrónica puede contribuir a incrementar la transparencia de la oferta de contratos y facilitar el acceso a los mismos por parte de las pymes, alentando la competencia transfronteriza, la innovación y el crecimiento en el mercado único. La contratación electrónica puede, además, favorecer importantes reducciones de costes, al rebajar el precio que el sector público paga por la adquisición de bienes, servicios y obras, y recortar los costes administrativos tanto para el sector público como para las empresas. Resulta obvio mencionar, en momentos de crisis económica como la presente, que los ahorros resultantes pueden aprovecharse a favor del saneamiento presupuestario o para impulsar iniciativas que propicien el crecimiento.

Como señala la propia Comunicación, existen importantes ejemplos de soluciones que ya están en marcha en Europa en materia de contratación pública electrónica y que demuestran las ventajas antes señaladas. Mencionamos singularmente las siguientes:

- Tras la introducción de la contratación electrónica, los hospitales portugueses han logrado reducir el precio de los contratos celebrados en un 18%. En conjunto, se estima que la implantación de la contratación electrónica en Portugal ha generado un ahorro en torno a los 650 millones EUR en el primer año, que podría haber alcanzado 1.200 millones EUR si todos los poderes adjudicadores hubieran adoptado plenamente ese sistema de contratación. Así pues, el ahorro potencial representa entre un 6 % y un 12 % del gasto total en contratación. El ahorro realizado se derivó, en su mayor parte, de la rebaja de precios que supuso el aumento de la competencia (mayor número de ofertas por procedimiento), aunque también se redujeron los gastos administrativos²⁴.

²¹ eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:es:PDF

²² eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:ES:PDF

²³ Que señalaba que todas las administraciones públicas de Europa estarán en condiciones de efectuar por vía electrónica el 100 % de su contratación, y al menos el 50 % de la contratación pública que supere el umbral de la UE se efectuará por vía electrónica, para 2010: ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf

²⁴ http://evaspain.vortal.biz/files/EVA_Spain/Licitacion_electronica_El_caso_de_Portugal.pdf

- El programa de contratación pública electrónica del País de Gales (*XchangeWales*²⁵) arrojó un ahorro de 58 millones de libras esterlinas (en diciembre de 2011), tres años después de su puesta en marcha. Los gastos de inversión que comportó su implantación se recuperaron en tan solo un año. Hasta la fecha, el programa ha permitido ahorrar cerca de 15 millones de hojas de papel, lo que equivale a 101 toneladas de CO2. Asimismo, 56.000 proveedores se han dado de alta en el sistema desde su implantación y el importe de los contratos anunciados por vía electrónica ascendió a 18.000 millones de libras esterlinas.
- Según estimaciones de la UGAP (*Union des Groupements d'Achats Publics*²⁶), organismo central de compras de Francia, la transición gradual a la contratación electrónica ha reducido las cargas administrativas para los compradores en un 10 % (merced a un análisis más rápido de las ofertas y la facilidad de acceso a la documentación, por ejemplo) y en otro 10 % las cargas que soportan los servicios jurídicos involucrados (pues el procedimiento de contratación electrónica exige un menor control jurídico). El coste de aplicación del sistema ha sido mínimo, en comparación con los beneficios que ya ha reportado, si bien ha sido necesaria una labor de formación del personal, así como la modificación de los métodos de trabajo internos.
- De acuerdo con un estudio sobre 400 administraciones locales de los Países Bajos, el paso a la contratación electrónica genera un ahorro en costes de procedimiento superior a 8.500 EUR por licitación. Dicho ahorro es fruto de la utilización de medios electrónicos desde la publicación de los anuncios hasta la presentación de las ofertas, pero no incluye la evaluación automática (que no estaba disponible en las plataformas cuando se realizó el estudio, pero que ahora está generando importantes ahorros adicionales). Dos de los factores fundamentales que contribuyen a estos ahorros de costes son el recorte de los plazos, que permite a los poderes adjudicadores ahorrar, en promedio, hasta 3 días y a los licitadores, 1 día, y la reducción de los gastos de impresión y franqueo (que se estima en 2.350 EUR por licitación).
- Una encuesta reciente entre directivos noruegos responsables de la contratación reveló que ninguno de los encuestados se plantearía la posibilidad de revertir a los procedimientos de contratación manuales, y basados en papel. La encuesta muestra que el recurso a la contratación electrónica: hizo aumentar la participación de empresas extranjeras (22% de los encuestados) y de las PYME (30% de los encuestados), dio lugar a un mayor número de ofertas por licitación (74% de los encuestados), redujo los costes de compra (70% de los encuestados) y redujo el tiempo dedicado a cada licitación en más de un 10 % (73% de los encuestados).

Hay que recordar que si bien la implantación de soluciones electrónicas en materia de contratación comporta inevitablemente ciertos gastos iniciales, la experiencia demuestra que es posible recuperar dichos gastos en un plazo relativamente breve.

Al objeto de hacer frente a la problemática derivada de la introducción de la contratación pública electrónica en Europa, la Comisión creó un Grupo de Expertos en materia de licitación electrónica (e-TEG) que se encargó de definir un plan rector para la fase de la contratación previa a la adjudicación y que viniera a sentar las bases para el desarrollo de las mejores soluciones en la materia.

²⁵ <http://wales.gov.uk/topics/improvingservices/bettervfm/eprocurement/?lang=en>

²⁶ <http://www.ugap.fr/>

Además de ello, la Comisión ha promovido la instrumentación de soluciones de contratación electrónica transfronteriza a través del programa PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On-Line*)²⁷, un proyecto piloto financiado en parte con cargo al programa para la innovación y la competitividad.

La Propuesta regulatoria Europea²⁸ prevé una transición gradual a la exclusiva utilización de medios electrónicos en los expedientes de contratación. A partir de la fecha límite de transposición del antedicho marco regulatorio, dichos medios pasarán a ser obligatorios en determinadas fases del proceso y atendiendo a la siguiente cronología:

Antes de 2014:

- Será obligatorio impulsar la transparencia de todos los procesos de contratación en la UE. Para ello, serán obligatorias, tanto las notificaciones electrónicas en todos los procedimientos, como el acceso electrónico a la información de los concursos.
- Además, será obligatoria la utilización de herramientas electrónicas para las compras habituales o agregadas tales como las centrales de compras y las subastas.

En junio de 2016:

Será obligatorio que todos los procedimientos comprendidos en cualquier proceso de contratación pública se realicen de forma totalmente electrónica.

Fruto de su experiencia y el análisis de ejemplos concretos, Bruselas afirma que la transición a un sistema de contratación plenamente electrónico no plantea dificultades de índole técnica o tecnológica. Se trata, ante todo, de un reto político y económico, que no puede superarse sin una firme voluntad al más alto nivel político. La Comisión invita, por tanto, a los Estados miembros y al Parlamento Europeo a enviar una señal política clara de su determinación de afrontar ese reto, en particular adoptando el paquete de medidas legislativas revisadas sobre contratación pública antes de que finalice el año, de modo que la transición a un sistema de contratación plenamente electrónico se lleve a término satisfactoriamente en la UE para mediados de 2016.

²⁷ <http://www.peppol.eu/>

²⁸ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública (COM(2011) 896 final)

La visión del grupo de expertos de Licitación Electrónica (e-TEG) establecido por la Comisión Europea

Ramiro Olivas

Director de Tecnología y Estrategia I+D en AYTOS y miembro del e-Tendering Expert Group (eTEG) de la Comisión Europea. Acumula más de 15 años de experiencia en la gestión de proyectos tecnológicos tanto para el sector público como privado.

Preámbulo

Las nuevas Directivas en materia de contratación electrónica (que sustituyen a las actuales Directivas 2004/17/EC de contratos de agua, energía, transporte y servicios postales y 2004/18/EC de contratos de obras, suministros y servicios) fueron presentadas en diciembre de 2011 con vocación de facilitar la creación de un mercado interior único para los 27 países que forman parte de la Unión Europea. Estando previstas para ser aprobadas a mitad de 2013 cuentan con un amplio consenso del Parlamento Europeo y del Consejo respecto del uso de las nuevas tecnologías (que será obligatorio en todo el Sector Público tres años después de su entrada en vigor y trasposición). Curiosamente es la componente política, no las innovaciones tecnológicas, la que mantiene activa la negociación legislativa, como el peso de los factores sociales en los criterios de adjudicación.

La Comisión Europea está convencida de que la licitación electrónica es una palanca fundamental para el crecimiento del comercio electrónico en Europa. Este convencimiento está basado en diversos casos de estudio patrocinados por la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión (DG-MARKT). En Europa, las compras públicas suponen aproximadamente un 19% del PIB de las cuales menos del 5% se adjudican en la actualidad a través de medios electrónicos. Como se desprende del Informe "Deutsche Bank Research on eProcurement, February 2011" si todas las autoridades de contratación europeas implementaran sistemas electrónicos se podrían conseguir ahorros de más de 50.000 millones de euros. Ningún otro aspecto de mejora gubernamental puede dar un beneficio tan grande (sin considerar cambios más polémicos de índole estructural).

Varios perfiles de estudio específicos arrojan experiencias muy positivas. Por ejemplo:

- En Escocia, el portal www.publiccontractsscotland.gov.uk, diseñado como portal electrónico único para todo el sector público permite a cualquier autoridad de contratación gestionar sus procesos al completo en un entorno electrónico, desde la preparación de la documentación y la publicidad de los contratos, hasta la recepción de ofertas y adjudicación de los contratos. Cuenta con más de 1.100 usuarios del sector público (entre gobierno central y locales, servicio nacional de salud, instituciones educativas, cuerpos de seguridad, bomberos y servicios de rescate, organizaciones voluntarias, etc.) y más de 28.000 operadores económicos registrados, de los cuales un 82% son PYMES. En los primeros 8 meses de su funcionamiento el portal envió por correo electrónico más de 780.000 alertas, avisándoles de más de 3.700 oportunidades de negocio, resultando en más de 16.000 solicitudes de participación en concursos públicos.

- En Portugal, el nuevo marco legal (Decreto 18/2008) estableció la obligación desde el 1 de noviembre de 2009, de licitar electrónicamente todos los procedimientos públicos de contratación -abiertos, restringidos o negociado- desde la publicidad de la licitación hasta la adjudicación. En este caso, en lugar de un modelo centralista como el escocés, se optó por un modelo de homologación. Las autoridades de certificación pueden elegir entre siete plataformas de licitación actualmente homologadas para ejecutar sus procedimientos de compras. Como resultado se ha experimentado una reducción de 88 a 49 días en tiempos de tramitación de procedimientos abiertos y un ahorro de costes administrativos de 28MM €/año. Es sin duda un claro caso de éxito que combina la colaboración del sector privado.
- En Francia, la plataforma *E-Bourgogne*, lanzada en 2005, ofrece servicios de licitación electrónica a la región de Borgoña. Cuenta con la participación de más de 950 entes públicos y más de 17.000 operadores económicos registrados (la mayoría PYMES, pero también muchas compañías de toda Europa). Entre los datos de uso se han contabilizado más de 315.000 descargas de documentación y más de 8000 licitaciones electrónicas entre 2005 y 2009. Se ha logrado una reducción del 15-20% del valor de las licitaciones pequeñas. Las autoridades de certificación han visto incrementadas el número de ofertas de 1-2 a 10-20.
- La agencia italiana *Intercent ER* ofrece servicios de licitación electrónica (mercado, catálogos y subastas electrónicos) y es hoy la referencia para más de 530 administraciones (90% entes locales). En 2008 procesó transacciones por valor de 419 MM€, con una eficiencia de 67,5 MM€ y ahorro en tiempos de 45 años/hombre.
- La agencia austríaca federal de licitación centraliza las compras para las autoridades federales a través de servicios de licitación electrónica. En 2008 reportó ahorros de 178 MM€ contra un volumen de contratación de 830 MM€ y un coste anual de mantenimiento de 5 MM€ (<3% de la cifra de ahorro).
- En Noruega, la plataforma *Ehandel* ayuda a las autoridades de contratación a lograr reducciones de 20-40% en tiempos para el ciclo de gestión de pedidos, recepción de bienes y facturación, con ahorros en precios de 2-10%.
- En Italia, el *MEPA* es un mercado virtual en el que cualquier administración pública puede comprar bienes y servicios, por debajo de los umbrales de la Directiva, ofrecidos por proveedores clasificados según criterios no restrictivos. El proceso al completo es electrónico, empleando firma digital para garantizar transparencia. Es una herramienta dinámica que emplea catálogos electrónicos y permite a las Administraciones públicas negociar el precio y las condiciones del servicio a través de herramientas de negociación y RFQ. Una reciente regulación obliga el uso de la herramienta a las centrales de compra. En este caso, el 97% de proveedores (+5000) son PYMES, y un 64% son micro-empresas (<10 empleados). Un 90% del gasto público fue a contratos con PYMES y un 45% del mismo a micro-PYMES. En 2007, el volumen de todas las compras completadas desde 2003 alcanzó 160 MM€.
- En nuestro ordenamiento jurídico las centrales de compra quedan definidas en el Art. 204 del RDL 3/2011, "*Creación de centrales de contratación por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales*", donde particularmente se otorga a las Diputaciones Provinciales la

capacidad de constituirse como centrales de contratación en el ámbito de la administración local.

- Las centrales de compra permiten, en teoría económica, mejorar la competitividad del Sector Público, es decir, incrementar la eficiencia gracias a un mayor volumen de compra, disponer de una mayor información de mercado por la aportación de las experiencias individuales, mejorar la seguridad en la gestión y asesoramiento jurídico, incorporar profesionales con una mayor especialización y experiencia, y en generar aportar servicios cuyos costes no son asumibles individualmente.
- Las centrales de compra al concentrar la demanda de múltiples entidades interesadas y gestionar un volumen de compra más elevado suelen hacer uso extensivo de acuerdos marcos, sistemas dinámicos de contratación, catálogos y subastas electrónicas, técnicas de contratación orientadas a la compra repetitiva.
- Sin embargo, las centrales de contratación no son la panacea: se enfrentan a un dilema derivado de la recentralización: la resistencia a la pérdida de poder de decisión en la gestión y decisión de compra por parte de técnicos y políticos locales, lo que está frenando su proliferación/efectividad. El éxito de esta figura depende por tanto de un balanceo adecuado de la *rationalité* económica y política de los participantes.

1) Ventajas del uso de medios electrónicos

A la vista de los resultados arrojados por estos estudios, no cabe duda que existen ejemplos suficientes como para afirmar que el uso de medios electrónicos de por sí aporta una mejora de la eficiencia (tiempos) y ahorro de costes administrativos (procesos electrónicos vs papel) para administraciones públicas y empresas, un incremento notable de la transparencia y mejora de la fiscalización, así como una mejor monitorización, control y planificación; todo ello con especial impacto si la adopción se lleva a cabo de forma coordinada a gran escala.

Además, los procesos electrónicos potencian el impacto de las técnicas de compra agregada, como los sistemas dinámicos de contratación, que reducen costes y tiempos en compras sucesivas, la subasta electrónica (mayor ahorro por transacción al incrementarse la concurrencia), catálogos electrónicos (permite buscar y comparar de forma estructurada), reducción de trabas administrativas (reutilización de información, como el *Virtual Company Dossier* propuesto por el proyecto PEPOL²⁹....).

Si consideramos el paradigma de aprovisionamiento de aplicaciones como servicios en la nube (*cloud computing*), aumentamos aún más la eficiencia gracias a efectos de red generados por la generación de comunidades de compra:

- Simplificándose el acceso a la información de clasificación de proveedores y sus productos.
- Generándose rutas de encuentro más simples, ya que ambos compradores y vendedores solo tienen que integrarse con un portal. Un proveedor puede acceder a todo el sector público presentando su catálogo de productos en el portal y el comprador puede acceder a todos los proveedores en el mismo portal.

²⁹ <http://www.peppol.eu/peppol-project>

- Se hace más sencillo, barato y rápido el intercambio de información sobre precios y ofertas de productos. Gran potencial de ahorro en costes de transacciones en términos de reducción de costes de búsqueda, comparación y gestión de pedidos.
- Costes reducidos de transacción para proveedores y compradores gracias a la automatización parcial o completa de información entre el sistema de contratación/financiero del comprador y el sistema de pedidos y pago del comprador.
- Tendencia a una desmaterialización total de las ofertas, hacia cuestionarios inteligentes que orientan a operadores económicos sobre la puntuación o nivel de completitud de su oferta con respecto a los criterios de evaluación en tiempo real y facilitan la valoración de las ofertas a las autoridades de certificación gracias a un mayor uso de evaluación automática o asistida.
- Se produce un ahorro de costes administrativos para el proveedor y acceso a un mayor número de oportunidades de negocio en un mismo portal, tanto del sector público como del sector privado. Según estudios del caso de Portugal, para el comprador se pueden generar ahorros económicos sustanciales del orden del 15% gracias a una mayor concurrencia de proveedores (la comunidad de compradores) así como disfrutar de una optimización/automatización de procesos en línea (un 5% aproximadamente por concurrencia y un 10% en ahorro en gestión administrativa).

2) Liderazgo en impulso de contratación electrónica por parte de la Comisión Europea

Con todo, no es extraño que la Comisión promulgue con creciente energía la adopción de soluciones de licitación electrónica. La nueva Directiva supone una evolución significativa:

- Obligación usos electrónicos a partir de junio 2014 para centrales de compra, 2017 para todo Sector Público. Los beneficios generales se aplican al ecosistema.
- Se fomenta el uso de sistemas dinámicos de contratación para la compra repetitiva y un mayor peso a la negociación (se sugiere la incorporación de la subasta electrónica a los procesos de negociación, si bien con matizaciones).
- Mayor división por lotes para facilitar la participación de PYMES (CPV por lote).
- Carácter modelador del tejido empresarial: se fomenta la valoración de criterios medioambientales, costes de reciclaje/abandono/cancelación, impacto en empleo local, RSC, etc.
- Facilidades para licitar entre países (armonización de legislación en UE, equivalencias en criterios de cualificación, clasificación y avales, interoperabilidad electrónica) a través de "actos delegados" por el cuál la Comisión Europea se reserva la iniciativa de desarrollar dichos aspectos técnicos en pro de interoperabilidad europea.

Esta propuesta de reforma de la directiva es una medida legislativa por parte de la Comisión Europea que no solo busca modernizar la contratación pública sino facilitar la creación de un mercado interior único para los 27 países que forman parte de la Unión Europea como se ha comentado al

inicio, sentando las bases de la contratación transfronteriza mediante el futuro desarrollo técnico de aspectos de interoperabilidad.

Forma parte de uno de los 7 pilares estratégicos de la Agenda Digital Europea 2020 y cuenta con el apoyo de más de 1 billón de euros del programa *Europe Connecting Facility* para su desarrollo e implementación, junto con otros servicios electrónicos como la facturación electrónica (en mayo de 2013, la Comisión Europea publicó una actualización a su estrategia *Single Market Act II*, para potenciar y cohesionar el mercado de bienes y servicios en la UE, y que entre otros sectores toca de lleno a la factura electrónica en el Sector Público³⁰. La acción clave 10 de esta hoja de ruta establece la obligación de uso de factura electrónica en el ámbito de la contratación, para lo cual se van a disparar acciones de normalización).

La Comisión quiso complementar el impulso de esta interesante y ambiciosa medida legislativa, la nueva Directiva, con otras tres medidas no legislativas complementarias:

- El *Golden Book Project*, un análisis de las más de 300 plataformas existentes en Europa y la selección de buenas prácticas.
- El *Performance Indicators Project*, para definir un modelo de indicadores de uso de la licitación electrónica (una idea interesante que aportamos en el seno del eTEG es la posibilidad de implementar una integración desde las plataformas de licitación electrónica a servicios centrales en líneas para facilitar la remisión en línea de dichos indicadores).
- La constitución del *e-Tendering Expert Group (e-TEG)*, Grupo de Expertos en Licitación Electrónica.

3) Establecimiento del Grupo de Expertos en Licitación Electrónica

El Grupo de Expertos de licitación electrónica (e-TEG) fue establecido en diciembre de 2011 y encargado de definir un modelo de referencia para el desarrollo de "las mejores soluciones del mercado" que cubran como mínimo la fase de pre-adjudicación en la contratación electrónica. El objetivo de este grupo de 22 expertos provenientes de 15 países de la UE es el de encontrar y fomentar soluciones técnicas que permitan alcanzar el equilibrio óptimo entre la usabilidad y otros atributos como la seguridad. Una tarea esencial para el e-TEG es definir un modelo efectivo para el envío de ofertas de forma segura, ya que es en la actualidad el principal obstáculo para la aplicación más amplia de la contratación electrónica.

Durante mi participación en el e-TEG a lo largo del 2012 en Bruselas pude apreciar además la calidad humana y profesional no sólo de los miembros que configuraron el grupo de expertos, sino también del equipo del departamento de DG-MARKT que participó en las tareas de coordinación del grupo y que durante muchos años han estado recopilando, analizando y proporcionando información muy valiosa a la Comisión y otros comités que trabajan en el desarrollo de la propuesta legislativa canalizada a través de estudios o grupos de trabajo designados al efecto.

El e-TEG abordó durante el 2012 casos de éxito, proyectos relacionados y produjo recomendaciones sobre medidas que deben adoptar las instituciones de la UE y los Estados miembro para la

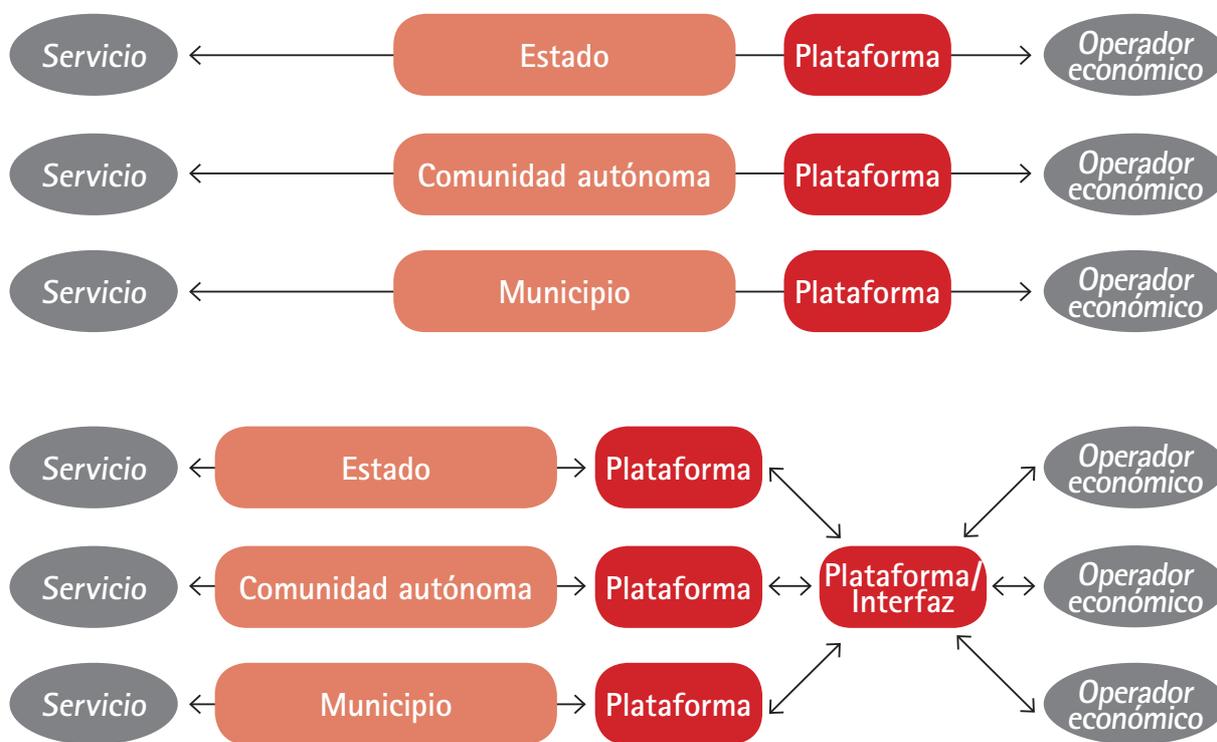
³⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_en.pdf

puesta en marcha de plataformas de contratación electrónica que garanticen también el acceso transfronterizo y el uso por parte de todos los operadores económicos en particular las PYMES, preservando al mismo tiempo la autonomía de los Estados miembro para proporcionar las soluciones que se adapten a las necesidades nacionales y que puedan integrar plataformas existentes.

Nuestra visión ha sido siempre dual, contemplando la perspectiva tanto del operador económico (término empleado en la directiva para representar a los vendedores, generalmente empresas), así como a las autoridades de contratación (compradores).

Como operadores económicos, una solución de licitación electrónica debe permitirnos acceder y responder a oportunidades de negocio de forma que se minimicen costes y retrasos y que asegure la confidencialidad de las ofertas y por supuesto se provea de una certeza legal acerca de la misma. Una solución ideal desde la perspectiva de un operador económico permitiría responder fácilmente a cualquier concurso en toda la Unión Europea con independencia de las plataformas que empleen las autoridades de contratación.

Figura 1 Servicios de licitación electrónica: modelo orientado a plataforma vs modelo sistema en red



Fuente: elaboración propia

Para ello y en primer lugar, debería haber una mayor visibilidad de oportunidades dentro y fuera de las fronteras. Un operador económico debería ser capaz de localizar de forma sencilla anuncios relacionados con su actividad económica. Una vez que una empresa ha decidido responder a un concurso, la solución debería permitirles reutilizar información entre sistemas a través por ejemplo de los VCDs (*Virtual Company Dossiers*), catálogos electrónicos, etc. La preparación de la documentación administrativa no debería ser un obstáculo, siendo

suficientes unas plantillas estándares para la declaración responsable, y solo requiriendo la información de cualificación al licitador adjudicado. Por último, si se exige firma electrónica, los operadores económicos deben poder utilizar sus propios certificados nacionales como suelen hacer a día de hoy a nivel local.

Por parte de las autoridades de contratación, una solución de licitación electrónica es un medio para obtener el mejor valor por un importe concreto maximizando la transparencia de los procedimientos y por tanto el número de las ofertas que recibe, al tiempo que reduce los costes y complejidad de gestionar dichos procedimientos.

Las plataformas de licitación deben asistir a las autoridades de contratación a través de fases de licitación, empleando procesos y criterios de evaluación estructurados en torno a formularios electrónicos que permitan comparar rápidamente las propuestas (los casos de éxito estudiados advierten de un aumento notable del número de ofertas recibidas al emplear medios electrónicos y aumentar la transparencia – este efecto se multiplicaría en un contexto de contratación transfronteriza). Es una realidad que en países más avezados en el uso de soluciones de licitación electrónica en la nube (*cloud*) se ha abandonado en gran medida el uso de documentación no estructurada (como anexos o documentos electrónicos basados en PDF) para el envío de ofertas y en su lugar emplean cuestionarios estructurados en línea que permiten al operador económico detectar el grado de cumplimiento de la oferta, así como un cálculo no vinculante de los puntos obtenidos cuando se aplican fórmulas a criterios objetivos – este sistema de evaluación automática ayuda a la autoridad de certificación en la fase de selección y adjudicación de contratos.

Además el sistema debe producir estadísticas de negocio, usando estándares europeos para recopilar, agregar y compartir información, con vistas a proporcionar a los *stakeholders* (gestores de la plataforma y administraciones) información de gobierno necesaria. Esta información agregada es fundamental para poder evaluar de forma ágil el grado de uso y las barreras de adopción de estas soluciones, apoyar comunidades que lo necesiten o compartir buenas prácticas.

En cuanto a la composición del e-TEG, este está conformado por profesionales de trayectorias muy diferentes y en algún caso sorprendente. Por ejemplo, además de consultores senior y CEOs de empresas proveedoras de plataformas (visión del sector privado) así como jefes de compra y asesores jurídicos del sector público, encontramos emprendedores, expertos en normalización (CEN y ETSI) y lingüística (no en vano, en la UE existen decenas de idiomas diferentes).

El plan de trabajo del e-TEG, que puede consultarse en la página web oficial estableció los objetivos para cada uno de los tres *focus-group* designados al comienzo (subgrupo de Proceso, subgrupo de Seguridad y subgrupo de Contenidos). Cada uno de estos subgrupos trataría de poner en común las mejores prácticas y recomendaciones del sector en las dimensiones de procedimientos de contratación, aspectos de seguridad y contenidos de las ofertas.

La composición del grupo ya sugería varios de los retos que se plantearían durante 2012 y parte de 2013:

- **Subgrupo de Proceso:** tratar de aproximar las ventajas y flexibilidad del comercio electrónico B2B al Sector Público. Aportar experiencias sobre barreras y éxitos en los distintos tipos de procedimientos, técnicas de contratación y el impacto del uso de medios electrónicos.

- **Subgrupo de Seguridad:** proporcionar recomendaciones o guías claras para superar las barreras técnicas que dificultan la interoperabilidad de los certificados y firmas electrónicas, así como la privacidad de la información durante el intercambio de registros y reutilización de información.
- **Subgrupo de Contenido:** abordar la estructura y contenido de las plicas, así como la interoperabilidad semántica de los certificados (incluso la traducción del propio texto de la directiva en países como Polonia, Francia o Suecia contiene matices semánticos que pueden causar alguna confusión). En este sentido complementamos nuestro informe final con un glosario que unifica conceptos.

DG-MARKT aportó en las sesiones plenarias actualizaciones y datos de otros grupos de trabajo, como:

- El CEN/BII2³¹, grupo de trabajo del Comité Europeo de Normalización encargado del diseño de perfiles de intercambio de información de negocio en el ámbito de la contratación electrónica.
- Proyecto e-PRIOR³², de desarrollo de una solución de licitación electrónica basada en software libre para la Comisión Europea, coordinado por la Dirección General de Informática (DG-INFO).
- PEPPOL, proyecto de interoperabilidad de contratación electrónica en Europa, consistente en el diseño, desarrollo y provisión de componentes, servicios y protocolos para el intercambio de mensajes a través de puntos de acceso homologados (concepto de red cerrada para proveedores y compradores). El proyecto finalizó en agosto de 2012 y continúa bajo la denominación open PEPPOL y con un enfoque más abierto focalizado a la participación de nuevos miembros. PEPPOL inicialmente estuvo muy orientado a la fase de post-adjudicación y ofrece interfaces para el intercambio de facturas electrónicas por ejemplo, así como otros servicios comunes como validación de certificados digitales.

Llegado a este punto es interesante hacer notar la cantidad de iniciativas y grupos de trabajo que, de algún modo, se yuxtaponen aunque desde perspectivas diferentes. Así mismo, la composición y experiencia heterogénea de los miembros del e-TEG fue extraordinariamente oportuna para conseguir unos resultados balanceados, aplicables en toda Europa según el nivel de madurez vigente. En este sentido pudimos comprobar cómo a nivel Europeo existen claras asimetrías en cuanto a adopción. En Portugal, Escocia, Holanda, Suecia, donde tienen ya presentes diversas soluciones están más interesados en modelos distribuidos (*system-to-system*). En España y en otros países del este de Europa, donde la adopción es muy escasa, y prácticamente nula en la esfera local, consideran el modelo centrado en plataformas como un avance suficiente.

4) Las recomendaciones del eTEG

Así, logramos combinar recomendaciones que permiten la transición de los procesos basados en papel al ámbito electrónico (modelo centrado en plataformas actuales) y de este punto a un modelo descentraliza-

³¹ <http://www.cenbii.eu/>

³² <http://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior>

do (sistema a sistema) que mediante una red de intercambio segura, implemente la visión de inicio del operador económico: una única interfaz para concursar en el mayor número de concursos posibles en Europa.

Esta última visión, aparentemente utópica, goza de gran popularidad y éxito en Alemania. La plataforma *X-Vergabe* cuyo desarrollo ha sido coordinado por el gobierno de República Federal de Alemania, ha logrado desarrollar dicha visión y desde el e-TEG consideramos que la Comisión debería facilitar el diseño y desarrollo de un modelo similar a nivel Europeo, que mediante el uso de estándares abiertos permita integrar cualquier plataforma existente.

Una de las limitaciones que presentaba este proyecto alemán residía en la carencia de estándares de intercambio de información entre los nodos. Efectivamente, la carencia de unos estándares de interconexión en la fase de pre-adjudicación hace muy difícil que tales iniciativas evolucionen más allá del entorno que justifica o subvenciona su desarrollo. Para superar esta barrera, en el e-TEG consideramos que todos los aspectos interoperables han de estar basados en estándares. Nuestro informe así lo recomienda. Todo el esfuerzo de normalización en contenidos y procesos debe ser coordinado por el ETSI y el CEN. Este último que ya cuenta con un grupo de trabajo, el CEN/BII que acaba de hacer público su esfuerzo y que ha iniciado en abril de 2013 su tercera fase.

Ahora bien, ¿son compatibles los tiempos que se emplean en la actualidad para el desarrollo de estándares y perfiles de intercambio de información homologados en un ámbito tan complejo como Europa con los retos que se plantean? ¿Y qué consecuencias tendría imponer determinados estándares en la estructura y contenido de las ofertas, más allá del mero intercambio de mensajes en una red? ¿Sería contraproducente esperar al desarrollo de estándares sin contar además con un marco de gobierno y soporte que facilite su implementación por parte de los fabricantes de plataformas? En definitiva, ¿pueden llegar a suponer los estándares un obstáculo para la innovación? Nuestra posición en el e-TEG se inclina a que la Comisión debería financiar y coordinar proyectos de estandarización para avanzar aún más rápidamente en este sentido, aunando tanto los esfuerzos en la estandarización y desarrollo de nuevas estructuras (*building blocks*) como en la homologación de soluciones de mercado (laboratorios de certificación e interoperabilidad).

El resultado preliminar de nuestro grupo se presentó en una conferencia especial el día 14 de diciembre en Bruselas. Presentamos ante una audiencia europea y mundial (contamos con participantes de países como India, EE. UU., Sudáfrica,...) un conjunto de recomendaciones óptimas para el diseño e implementación de las plataformas de contratación electrónica divididas en dos bloques:

- Un grupo de recomendaciones de alto nivel o estratégicas (un total de 24 acciones clave) que establece la visión para la evolución de la licitación electrónica en Europa incluyendo objetivos de negocio a conseguir, aspectos clave para soportar el despliegue y la evolución de la arquitectura.
- Un segundo bloque de recomendaciones técnicas/operativas, con un total de 40 recomendaciones. Este segundo bloque abarca desde requisitos funcionales, tecnológicos, procedimentales, de seguridad y usabilidad hasta el principio de mejora continua.

En este mismo evento fueron presentados los dos proyectos hermanos: *Golden Book* y el proyecto de marco de indicadores *Performance Indicators*, que junto con el informe del e-TEG abrieron debates muy interesantes en diversas materias, como la interoperabilidad de la firma electrónica, el uso inadecuado de la subasta electrónica y sus efectos nocivos para el propio comprador o la reingeniería del propio procedimiento de envío de ofertas para preservar la confidencialidad sin negar usabilidad. Este *feedback* fue decisivo para consolidar nuestro informe final.

En la fase final de nuestro trabajo y tras reunir un buen número de recomendaciones técnicas y llevar a cabo una evaluación de impacto, llegamos a la conclusión de que, como mucho, podrían facilitar en un 20% la adopción (en un sentido figurativo). Fue fácil llegar a la conclusión definitiva: la tecnología no es la barrera definitiva. Para lograr un 100% de adopción es necesario contar con un marco de trabajo más ambicioso que garantizase:

- Marco legal: la imposición de uso de los medios exclusivamente electrónicos y no como opción a través de medidas legislativas claras ha demostrado ser una herramienta muy potente para facilitar la adopción, como se ha visto en Portugal. Una vez establecido el precedente legal y para vencer la resistencia cultural es necesario facilitar guías y centros de asistencia que resuelvan dudas en relación con los aspectos legales del uso de medios electrónicos, tanto para las autoridades de contratación como para los operadores económicos.
- Disposición de suficiente oferta de soluciones: en muchos países sencillamente la oferta de soluciones es marginal y/o se circunscriben a provincias o agencias nacionales. Es fundamental llegar a la esfera local, donde tienen mayor actividad las PYMES. La opción de contar con acuerdos marco de contratación de soluciones de licitación electrónica es una opción interesante a considerar ya que reduce el *time-to-market* de dichas soluciones (¿cuánto tiempo emplea una Administración en todo el proceso de búsqueda, selección y adjudicación de soluciones informáticas?).
- Planes de cambio: la adopción de nuevas tecnologías y procesos ha de contemplarse como un proyecto de transformación integral. Es por tanto necesario, no solo contar con soluciones y un marco legal, sino contar también con agentes y metodologías que faciliten la transición del papel al medio electrónico.
- Buenas prácticas: otra conclusión evidente del grupo de expertos fue la gran cantidad de experiencias similares y plataformas existentes en toda Europa. El proyecto *Golden Book* ha supuesto un avance muy positivo al analizar y reunir de forma concisa un gran número de buenas prácticas encontradas en las más de 300 plataformas de contratación electrónica registradas en toda Europa.
- No *asesinar* al mercado nacional: los países y regiones deben contar con estrategias claras y transparentes en cuanto al suministro de este tipo de soluciones. De este modo, el sector privado podrá detectar oportunidades de colaboración, facilitando la incorporación de innovación externa en un tiempo corto. No nos parece apropiado que el Sector Público invierta en el desarrollo de nuevas soluciones desde cero. La inversión económica y tiempo requerido para lograr el nivel de madurez de soluciones existentes es un coste de oportunidad que ha de justificarse.

5) Resultados del e-TEG

El informe final del e-TEG fue publicado a finales de abril en el sitio web de DG-MARKT. A modo de conclusión final, en nuestro informe consideramos que los Estados Miembros pueden contribuir a una mejora muy importante de la economía local transformando los procesos y herramientas de contratación pública en procesos electrónicos. La mayoría de las recomendaciones operacionales del informe del e-TEG están orientadas al modelo *plataform-centric*. No obstante, desde el e-TEG consideramos que una mejora aún más impactante en la economía europea y compatible con la anterior es facilitar un modelo *system-to-system* donde los operadores económicos puedan acceder a un mayor número de oportunidades que abarque toda Europa y facilitar así la partici-

pación en concursos con independencia de la plataforma tecnológica elegida por la autoridad de contratación. Efectivamente, este *marketplace* público-privado permitiría dinamizar la economía europea y permitir tanto al Sector Público como a las Empresas un horizonte de nuevas oportunidades, especialmente en tiempos de crisis.

Como uno de los 22 miembros del e-TEG, ha sido un honor haber colaborado en este grupo ante un reto tan desafiante. Desde AYTOS hemos aportado nuestra experiencia como líder en soluciones de gestión y e-administración para la Administración pública en España. El informe final del e-TEG comprende múltiples recomendaciones en las que hemos colaborado activamente, tanto en los subgrupos de seguridad (autenticación e interoperabilidad de la identidad electrónica, seguridad de los sistemas de información y disponibilidad) y de procesos (reducción y simplificación para las PYMES, métodos robustos para asegurar la transparencia y confidencialidad de la licitación pública), así como en las recomendaciones de adopción (confianza legal, gestión del cambio).

En todos los casos de éxito estudiados se han reportado ahorros económicos importantes. La medición no es sencilla o incluso en algún caso especulativa, por lo que en la mayoría de casos se trata de aproximaciones: precisamente la Comisión trabaja en un modelo de indicadores estándar. Las evidencias muestran no obstante que un modelo de plataforma basado en *cloud* proporciona mayores ahorros y beneficios para todos los actores implicados. Es el modelo natural de relación, B2B2G. Las entidades más grandes o planes provinciales pueden alojar la solución de contratación electrónica o bien disponer de una versión personalizada del Portal en modalidad *cloud*. El futuro de las centrales de contratación no está definido, al menos en España (resistencia política) pero no cabe duda de que son usuarios naturales de este tipo de soluciones.

Este modelo de explotación implica contar con una infraestructura TIC escalable, segura, redundada, personal especializado en seguridad de la información y certificación ISO 27.001 referida en alcance y controles a la licitación electrónica, además del cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad y otros reglamentos nacionales. Es recomendable igualmente contar con políticas de personal y contratación para reducir el riesgo de fuga de información o crimen organizado, un aspecto muy importante considerado en el Reino Unido.

Las funciones de contratación agregada y repetitiva (acuerdo marco, sistema dinámico de contratación) así como catálogos, estructuración de las ofertas y subastas electrónicas son elementos ya muy comunes en soluciones existentes en multitud de países. Una asignatura pendiente no obstante es la integración de otros servicios relacionados, como la facturación electrónica, que pueden generar sinergias claras tanto al comprador como al vendedor dentro de los procesos de contratación electrónica. De hecho, disponer de todos los actores y sistemas conectados en un mismo sitio facilita la automatización de procesos que hasta el momento suponían una gestión necesaria. Ejemplos: ingreso de pedidos automáticos, integración con los sistemas contables, etc.

6) Sigüientes pasos...

A partir de aquí queda mucho trabajo por hacer y varias iniciativas continúan desarrollando elementos esenciales para implementar la visión de una contratación electrónica europea:

- Los **LSPs (Large Scale Pilots)** es un proyecto paneuropeo que proporciona financiación y coordinación a los subproyectos: STORK (identificación electrónica), PEPPOL (contratación electrónica), SPOCS (comercio electrónico), epSOS (e-salud) y e-CODEX (e-justicia).

e-SENS (interoperabilidad de servicios públicos) se inició en abril de 2013 y supone la última adición al marco de LSPs. Su objetivo es proporcionar soluciones técnicas para crear servicios públicos eficientes, de alta calidad e interoperables.

- El ya mencionado **CEN/BII2**, cuyo Comité de Trabajo tuvo su reunión de *kickoff* días previos a la Conferencia Europea sobre Licitación Electrónica que tuvo lugar en Barcelona, el 20 de marzo de 2013.
- **DSS (Digital Signature Services)**, proyecto *open-source*, hospedado en la plataforma *joinup*, que facilita la construcción de puntos únicos de acceso mediante la provisión de servicios de firma electrónica y validación de certificados digitales.
- **Conferencia anual coordinada por la Comisión Europea en Bruselas**, que tendrá lugar este año en Septiembre y abordará tanto la contratación como la facturación electrónica.

Desde el e-TEG consideramos imprescindible la creación de un marco de gobierno a nivel Europeo que continúe las tareas de coordinación de estas iniciativas así como la supervisión de la adopción de las nuevas medidas legislativas. Concretamente, proponíamos delegar en la Comisión:

- La coordinación de actividades *e-Tendering* en Europa:
 - o A nivel legislativo encontramos en la directiva un buen número de artículos cuyo desarrollo es encomendado directamente a la Comisión a través de los "actos delegados", como el Anexo IV de normas técnicas de interoperabilidad sobre el que hemos emitido varias recomendaciones pero cuya implementación es necesario tutelar.
 - o Promover la creación de una asociación europea especializada en contratación electrónica que actúe de interlocutor y representante de este colectivo de empresas. Esta asociación es hoy una realidad.
 - o Evaluación y asesoramiento de modelos de servicio de e-contratación (modelo centralizado a nivel nacional vs modelo descentralizado basado en homologación vs modelo de libre competencia).
 - o Relación con comunidades de buenas prácticas a nivel nacional.
- Acciones a nivel de Estado miembro:
 - o Asegurar que existe una amplia disponibilidad de servicios de e-licitación.
 - o Apoyo a las autoridades de contratación para el acceso a servicios de licitación electrónica (incentivos).
 - o Apoyo a las autoridades de contratación y proveedores en la definición y ejecución de planes de gestión del cambio.
 - o Formación y diseminación para los gestores de contratación y PYMES.

Tras esta experiencia, cabe preguntarse si es admisible en nuestro país la inacción en materia de licitación electrónica por el impacto negativo en competitividad con respecto a otros países de nuestro entorno. Cada día se generan miles de nuevas transacciones en plataformas de licitación electrónica en países como Portugal, Francia, Reino Unido o Alemania, mientras en España ello supone que miles de oportunidades se están perdiendo, especialmente para las PYMES. Es necesario un esfuerzo contundente por parte de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para que se establezca una hoja de ruta clara que facilite la adopción de soluciones por parte de las Administraciones Locales una vez se trasponga la nueva directiva europea.

Contratación tradicional *versus* contratación electrónica: eficiencia, ahorro y transparencia

Víctor Almonacid

Secretario de la Administración Local, categoría superior. Máster en Nuevas Tecnologías. Miembro ejecutivo de COSITAL y UDITE. Director del Observatorio de la Administración electrónica de COSITAL Network. Vocal del Consejo de redacción de CUNAL (revista de estudios locales). Miembro del equipo técnico de la Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Introducción: La culminación de la Administración electrónica

Pocas voces y ninguna autorizada pueden objetar a estas alturas y en este contexto la imperiosa necesidad de implantar la Administración electrónica en las organizaciones públicas. Y no hablamos ya del sentido tecnológico de la expresión, sino de su concepción más amplia, en concreto la realizada por la Comisión Europea:

"La Administración electrónica (*e-Government*) es el uso de las TIC en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas".

Supone, por tanto, la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las relaciones en las que intervienen las Administraciones públicas, y va asociada a cambios en la ciencia, en la sociedad y en la propia organización, de los que derivan nuevos medios y formas de relacionarse entre los ciudadanos y nuevas aptitudes del personal de la Administración para facilitar dichos medios cuando las relaciones son jurídico administrativas³³.

Como vemos, la administración electrónica es y representa mucho más que la simple aplicación de la tecnología en la gestión pública. Supone replantear totalmente la organización y el funcionamiento de una entidad, con el loable fin de mejorarla. Se deben repasar todos los trámites para configurarlos de una manera más ágil y eficiente de cara al ciudadano, las empresas, y a la propia administración. Evidentemente la tecnología tiene un papel muy importante, pero también lo tiene la calidad del proyecto, el ahorro en tiempo/dinero que éste supone, y una buena gestión de los recursos humanos. Hablamos de un concepto multidisciplinar que abarca medidas integrales y transversales tendentes a optimizar la organización, generando un enorme valor añadido en el empleado público -nuevas aptitudes, y, añadido, actitudes-, en el procedimiento administrativo -más legal, ágil y transparente-, y en el servicio público -más eficiente y democrático-.

En cuanto la conveniencia de la implantación de la administración electrónica, es triple: legal, económica y social, no necesariamente en este orden.

³³ La administración electrónica se propone utilizar las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos. La administración electrónica puede reducir los costes tanto de las empresas como de las administraciones y facilitar las transacciones entre administración y administrados. Además, contribuye a que el sector público resulte más abierto y transparente, y los gobiernos más comprensibles y responsables para los ciudadanos Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial].

En efecto, en primer lugar, la normativa europea y en consecuencia la española ha venido dando cobertura a la aplicación de las TIC a los procesos administrativos, hasta el punto que casi todos los estados miembros disponen ya de leyes de administración y firma electrónica, y la propia contratación electrónica será obligatoria en todo el territorio de la CE en pocos años.

En segundo lugar, finalmente se ha reconocido que la tecnología supone un ahorro increíble al erario público y que su implantación en tal sentido es más que conveniente, debiendo las Administraciones públicas recoger en sus planes de ajuste medidas para la reorganización eficiente de la entidad (que, además, debe ser interoperable con otras entidades públicas), y también para la reducción de cargas administrativas a los ciudadanos y las empresas, quienes por supuesto también se ven beneficiados económicamente.

Por último, pero no menos importante, la sociedad se relaciona privadamente mediante las TIC; si la administración no lo hace corre el riesgo de alejar el servicio público de la realidad, justo lo contrario de lo que debería hacer.

Queda pues sobradamente demostrado que estamos hablando de algo muy grande. El desarrollo exhaustivo de todas y cada una de las ideas apuntadas en los párrafos anteriores podría llevarnos todo un tratado, pero más breve y claro que un desarrollo teórico es la ejemplificación de la mayoría de estos aspectos representados por esa importante rama de la administración electrónica que es la contratación electrónica.

En efecto, una parte importante, cuantitativa y cualitativamente hablando, de la actividad administrativa o, más extensamente, de la actividad pública, es la actividad contractual, que es especialmente susceptible a la incorporación de medios electrónicos. Así parece entenderlo la Comunidad Europea, que incluso acotó el término *e-Procurement* o *Electronic Government Procurement* –si bien debe entenderse que este se refiere estrictamente a la utilización de las TIC en la contratación pública electrónica para la adquisición de bienes y servicios y el desarrollo de proyectos de inversión–. Como señala la Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final – no publicada en el Diario Oficial]:

"Los contratos públicos son un ámbito donde puede resultar especialmente ventajosa la utilización de las TIC. Las operaciones tradicionales de contratación pública son largas y dilatadas, y consumen muchos recursos. Por eso, la utilización de las TIC en la contratación pública puede mejorar la eficacia, calidad y relación coste / eficacia de estos contratos. La ausencia de una normativa comunitaria clara ha constituido hasta el momento un obstáculo para el desarrollo de la contratación pública electrónica en Europa. La adopción del nuevo paquete legislativo sobre contratación pública, que incluye normas específicas relativas a su tramitación electrónica, debería representar un hito para la difusión de la contratación pública electrónica en Europa".

Por su parte, la Comisión Europea, con fecha 29/12/2004 adopta en documento COM 2004/841 (final) el *Plan de Acción para la Aplicación del Marco Jurídico de la Contratación Pública Electrónica* (SEC/2004/1639). Esta Comunicación propuso en efecto un plan de acción para la aplicación del entonces nuevo marco jurídico de contratación pública electrónica como parte de las medidas legislativas que introducen las Directivas sobre licitación –2004/18/CE y 2004/17/CE– en las cuales

ya se proporcionaba un marco coherente para efectuar la contratación por medios electrónicos de manera abierta, transparente y no discriminatoria, estableciendo normas para la licitación por vía electrónica y estipulando las condiciones relativas a las técnicas de adquisición modernas basadas en los medios de comunicación electrónicos.

En resumen, no cabe duda de que la coyuntura actual –económica y social- y el marco legal –sobre todo europeo- abogan por la contratación electrónica. Ahora sepamos con más precisión de qué estamos hablando.

1) Conceptos esenciales de la Contratación Pública Electrónica

I. Delimitación del concepto

Desarrollaremos este epígrafe con un formato simple de preguntas y respuestas, a fin de que de la forma más clara posible lleguemos al corazón del concepto "contratación pública electrónica".

- **¿Qué es comercio electrónico?**
Según el Informe sobre el *Comercio Electrónico en España a través de Entidades de Medios de Pago* (II trimestre 2009) de la Comisión General del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)³⁴, "En general, por comercio electrónico se entiende toda compra realizada a través de Internet, cualquiera que sea el medio de pago utilizado. La característica básica del comercio electrónico se basa, pues, en la orden de compraventa, la cual tiene que realizarse a través de algún medio electrónico, con independencia del mecanismo de pago efectivo"³⁵.
- **¿Qué es contrato electrónico?**
El Anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico define en su apartado h) como "contrato celebrado por vía electrónica o contrato electrónico" aquél en el que la oferta y la aceptación se transmiten por medio de equipos electrónicos de tratamiento y almacenamiento de datos, conectados a una red de telecomunicaciones.
- **¿Qué es contratación pública?**
Es un concepto original del Derecho Europeo que, desde el punto de vista subjetivo, hace referencia a la actividad contractual de los entes que integran el sector público, los cuales aparecen definidos en las normas. Desde el punto de vista objetivo dicha actividad se plasma en la división entre contratos públicos administrativos y contratos públicos privados.
- **¿En qué consiste la contratación pública electrónica?**
Según el Libro Verde sobre la Generalización del Recurso a la *Contratación Pública Electrónica en la Unión Europea*³⁶ (18 de octubre de 2010), "el término contratación pública electrónica designa la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones

³⁴ http://www.cmt.es/es/publicaciones/anexos/091110_Informe_IIT09_CE.pdf

³⁵ Por su parte, U.S. Census Bureau define el comercio electrónico como aquel que "mide el valor de los bienes y servicios vendidos online a través de redes públicas como Internet, o redes privadas basadas en sistemas tales como el de Intercambio Electrónico de Datos (EDI). Las ventas de comercio electrónico son ventas de bienes y servicios para las cuales la orden de compra o la negociación del precio y condiciones de la venta tienen lugar a través de Internet, de una extranet como la red EDI, u otro sistema online. El pago podrá o no hacerse efectivo online" (<http://www.census.gov/eos/www/about.html>).

³⁶ Enlace http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_es.pdf.

y en la comunicación por parte de las instituciones gubernamentales y demás organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas”.

- **¿Qué es un medio electrónico?**

Es aquel que utiliza equipos electrónicos de tratamiento (incluida la compresión digital) y almacenamiento de datos y que se sirve de la difusión, el envío y la recepción inalámbricos, por radio, por medios ópticos o por otros medios electromagnéticos (D.A.2ª.5.de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos).

- **¿La contratación pública electrónica tiene consecuencias más allá de la mera implantación de los medios electrónicos a los procedimientos?**

Continúa el Libro Verde: "Sin embargo, este proceso tiene una trascendencia mucho mayor que la que supone el mero paso de un sistema basado en el soporte de papel a otro que se sirve de las comunicaciones electrónicas para la ejecución de los procedimientos de contratación pública. La contratación electrónica puede aportar considerables mejoras en materia de eficiencia de las adquisiciones concretas, gestión global de la contratación pública y funcionamiento de los mercados en el ámbito de los contratos estatales”.

En base a todo lo anterior, ¿cómo podríamos definir *contratación pública electrónica*?

Es la modificación de los procedimientos de contratación de los entes del sector público a fin de adaptarlos a su realización a través de los medios electrónicos, agilizando la fase de tramitación, implementando nuevas técnicas como la subasta electrónica, y propiciando el seguimiento de la fase de ejecución de los contratos adjudicados, entre otras medidas todas ellas tendentes a salvaguardar los principios de igualdad, eficacia³⁷, economía, eficiencia, transparencia, calidad, objetividad y legalidad en la actividad contractual pública y en el servicio público.

II. Herramientas

Una vez acotado el concepto de contratación pública electrónica, las siguientes definiciones deben hacer referencia a los aspectos jurídico técnicos y herramientas que la integran. En nuestra opinión los más destacados son los siguientes:

- **¿Qué es el perfil de contratante?**

Es 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 que se regula como instrumento de publicidad en la Directiva 2004/18/CE. 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" (Informe JCCA 72/08, de 31 de marzo³⁸).

³⁷ A mayor abundamiento sobre esta cuestión véase DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, Jaime. "Claves para una contratación pública electrónica eficaz". Ed. La Ley. Madrid 2011.

³⁸ Informe JCCA 72/08, de 31 de marzo de 2009. «Configuración del perfil del contratante de cada órgano de contratación de las Corporaciones locales. Función del perfil».

Como expone el Informe 5/2008, de 3 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, se trata de un *Tablón de anuncios* de la actividad contractual de los órganos de contratación³⁹. En palabras de VICENTE IGLESIAS⁴⁰, el perfil del contratante "viene a ser una especie de retrato del órgano de contratación introducido en Internet, a fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la obligada utilización de otros medios de publicidad legal o voluntaria. El perfil del contratante es una plataforma informativa que con carácter general debe incardinarse dentro de la página web institucional de la entidad u organismo correspondiente, debiendo especificarse en ésta (...) la dirección concreta de Internet o el enlace que re direcciona al usuario a dicho perfil, además de ser citado en los pliegos y en los anuncios de licitación".

- **¿Qué es el sellado de tiempo?**

Como apunta el citado Informe 5/2008, de 3 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, "en la medida en que la publicación en el Perfil de Contratante produce efectos jurídicos, y teniendo en cuenta la obligatoriedad de salvaguardar las garantías de cada procedimiento, el sistema técnico debe permitir acreditar fehacientemente el momento de inicio la difusión pública de la información que se incluya en el perfil, por lo que debe de incorporarse a la firma electrónica del documento electrónico la fecha electrónica". Dicho sistema, dispositivo o instrumento técnico se identifica en la actualidad con el servicio de sellado de tiempo.

En definitiva, el sellado de tiempo (*Time Stamping*) es un servicio por medio del cual los clientes o usuarios pueden asociar un documento (p.ej.: una factura electrónica) con una fecha y hora, y de esta manera obtener evidencias (técnicas y jurídicas) de que tal acto se ha producido en un determinado momento del tiempo, demostrando así, con efectos de Derecho, que una serie de datos han existido y no han sido alterados en o durante un determinado periodo temporal.

El servicio de *Time Stamping* debe ser prestado por una de las autoridades de sellado de tiempo (*Time Stamping Authority* o TSA), como la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM), la *Agència Catalana de Certificació* (CATCert), la *Autoritat de Certificació de la Comunitat Valenciana* (ACCV), la *Agencia Notarial de Certificación* (ANCERT), a las cuales corresponde certificar la existencia de determinados datos electrónicos en una fecha y hora concretos. Por su parte, un sello de tiempo o sello de fecha y hora, es precisamente el documento que nos indica la fecha y hora en que se ha producido un acto. El sello, informáticamente vinculado al documento sellado, se produce utilizando una fuente de tiempo fiable de fecha y hora⁴¹.

³⁹ "...la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), introduce como una de sus importantes novedades la figura del perfil de contratante y que a modo de "Tablón de anuncios" de la actividad contractual de los órganos de contratación, obliga a todos éstos a disponer de una página Web institucional con el fin de asegurar la transparencia y acceso público a la información de su actividad en materia de contratación. Así desde la entrada en vigor de la LCSP, todos los órganos de contratación de los entes, organismos y entidades del Sector Público, deberán disponer del sistema informático capaz de garantizar que toda la información, ya sea voluntaria u obligatoria de los contratos que liciten, pueda ponerse a disposición de los interesados en esa página con el fin de dar cumplimiento a los principios de libertad de acceso, publicidad, transparencia, igualdad y no discriminación" (Informe 5/2008, de 3 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón).

⁴⁰ VICENTE IGLESIAS, José Luis, *Comentarios a la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, LA LEY, 2008.

⁴¹ Fuente: <http://www.catcert.cat>.

- **¿Qué es la firma electrónica reconocida?**

Según la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, firma electrónica reconocida es una "firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma". Por su parte, según el artículo 11 de la misma Ley, "son certificados reconocidos los certificados electrónicos expedidos por un prestador de servicios de certificación que cumpla los requisitos establecidos en esta Ley en cuanto a la comprobación de la identidad y demás circunstancias de los solicitantes y a la fiabilidad y las garantías de los servicios de certificación que presten".

En el ámbito de la contratación pública, todos los actos y manifestaciones de voluntad de los órganos administrativos que tengan efectos jurídicos y que se emitan tanto en la fase preparatoria, como en las fases de licitación, adjudicación y ejecución del contrato, deben ser autenticados mediante firma electrónica reconocida. Con carácter general, la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la administración pública, órgano o entidad actuante, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del personal a su servicio (art. 19.1 LAESP), y ello porque los documentos firmados electrónicamente tienen el mismo valor que los firmados de forma manuscrita (art. 3.7 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica).

- **¿Qué es subasta electrónica?**

Es un "proceso repetitivo basado en un dispositivo electrónico de presentación de nuevos precios, revisados a la baja, o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas y que permite proceder a su clasificación mediante métodos de evaluaciones automáticos" (arts. 1.7 y 54 de la Directiva 2004/18/CE, y 81.1 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, la cual sin embargo utiliza el nomenclátor de *puja electrónica*).

La subasta electrónica únicamente podrá utilizarse "siempre que las especificaciones del contrato que deba adjudicarse puedan establecerse de manera precisa y que las prestaciones que constituyen su objeto no tengan carácter intelectual", y "no podrá recurrirse a las subastas electrónicas de forma abusiva o de modo que se obstaculice, restrinja o falsee la competencia o que se vea modificado el objeto del contrato". No parece por tanto una figura apta para ser aplicada a los contratos de gestión de servicios públicos, pero sí a algunos contratos de obras, de suministro o de servicios no excesivamente complejos, cuyos requisitos de adjudicación, esencialmente numéricos, sean precisos o fácilmente precisables mediante fórmulas automáticas y objetivas. Los licitadores presentarán una oferta inicial y a partir de ahí, "la subasta electrónica se basará en variaciones referidas al precio o a valores de los elementos de la oferta que sean cuantificables y susceptibles de ser expresados en cifras o porcentajes", buscando de ese modo la aproximación más exacta posible a la oferta económicamente más ventajosa.

- **¿Qué es la factura electrónica?**

Es un documento electrónico que cumple con los requisitos legal y reglamentariamente exigibles a las facturas y que, además, garantiza la autenticidad de su origen y la integri-

⁴² DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, "DEBE CONOCER: La factura electrónica", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* Nº 5, Quincena 15 - 29 Mar. 2009, Ref.º 770/2009, pág. 770, Tomo 1.

dad de su contenido, lo que impide el repudio de la factura por su emisor (art. 1.1 LISI). Según esta definición legal de factura electrónica, y siguiendo a Davara Rodríguez⁴²:

“Tres son las características que debemos destacar como fundamentales en este concepto de factura electrónica:

- En primer lugar, que se trata de un documento electrónico, para lo que debemos conocer qué se entiende legalmente por documento electrónico.
- En segundo lugar que garantiza la autenticidad de su origen y la integridad del contenido, tema relacionado directamente con las técnicas de identificación y autenticación que debemos utilizar en nuestras actividades por medios electrónicos.
- Y, en tercer lugar, que no se puede repudiar por el emisor.

Respecto al concepto de documento electrónico, la LISI señala que se considera documento electrónico la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

Respecto a la autenticidad de origen y la integridad del contenido, así como la característica del no repudio, se establece una relación clara y abierta con los procedimientos de autenticación establecidos, entre otras, en la ley de firma electrónica y con el denominado *Timestamping*⁴³ (sellado de tiempo)“.

- **¿Qué es un sistema dinámico de contratación?**

Nos gusta más la expresión compra electrónica. Según los arts. 1.6 y 33.1 de la Directiva 2004/18/CE, un “sistema dinámico de adquisición” es un “proceso de adquisición enteramente electrónico para compras de uso corriente, cuyas características generalmente disponibles en el mercado satisfacen las necesidades del poder adjudicador, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier operador económico que cumpla los criterios de selección y haya presentado una oferta indicativa que se ajuste al pliego de condiciones”⁴⁴. En este sistema, los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares son muy importantes y precisarán, entre otras cosas, la naturaleza de las adquisiciones previstas que formen parte del sistema (bienes y suministros de uso corriente) así como toda la información necesaria relativa al sistema de compra, el equipo electrónico utilizado y los arreglos y especificaciones técnicas de conexión (art. 80.1.b. Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos).

Se trata por tanto de una técnica de racionalización contractual que no sólo incorpora medios electrónicos, sino que se concibe de forma totalmente electrónica. Por eso estableció el art. 184.3. LCSP de 2007 que el desarrollo del sistema, y la adjudicación de los contratos en

⁴³ Sobre el *timestamping* nos remitimos a nuestras consideraciones anteriormente efectuadas.

⁴⁴ “Un sistema dinámico de compra es un proceso entera y exclusivamente electrónico, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier empresa que cumpla los criterios de selección y que haya presentado una oferta indicativa que se ajuste a los pliegos de cláusulas administrativas particulares del mismo, para la contratación de bienes y servicios de uso corriente que satisfagan las necesidades de la Administración y se encuentren disponibles en el mercado” (art. 79.1º párr. Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos).

el marco de éste deberán efectuarse, exclusivamente, por medios electrónicos, informáticos y telemáticos, pudiendo el órgano de contratación abrir asimismo una subasta electrónica⁴⁵.

- **¿Qué es la contratación centralizada? ¿Qué son las centrales de compras?**

La Directiva europea define central de compras como "un poder adjudicador que adquiere suministros y/o servicios destinados a (otros) poderes adjudicadores, o adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores" (artículo 1.10 de la Directiva 2004/18/CE⁴⁶). Todas las entidades del sector público pueden centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, a través de servicios especializados, a los que llamamos centrales de contratación o centrales de compras. Dichas centrales de contratación tienen la consideración (así lo dice la Directiva) de poderes adjudicadores de acuerdo con el art. 3 del TRLCSP, y en consecuencia se sujetarán, en la adjudicación de los contratos y acuerdos marco que celebren, a las disposiciones de la dicha Ley y sus normas de desarrollo. En cualquier caso, la central de compras utiliza medios electrónicos, por cuanto se erige en un poder adjudicador presente en la red, con web y servicios *on line* propios, y que se relaciona electrónicamente tanto con las entidades del sector público integradas como con las empresas.

Por último cabe indicar que todos los mecanismos de racionalización técnica y contratación electrónica se relacionan entre sí, ya que las centrales de compras actúan o pueden actuar mediante el sistema de compra electrónica, el cual a su vez suele desarrollarse mediante subasta electrónica; al tiempo que fomentan la celebración de acuerdos marco, ya que "podrán actuar adquiriendo suministros y servicios para otros órganos de contratación, o adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos".

2) Ventajas para el sistema: eficiencia, ahorro y transparencia

Si se nos permite la expresión, quizá algo engolada pero muy descriptiva, de lo que realmente estamos hablando en este Capítulo es de "contratación económica", que rima, en más de un sentido, con

⁴⁵ El considerando 12 de la Directiva precisamente relaciona estas técnicas de racionalización con la contratación electrónica: "Se están desarrollando constantemente nuevas técnicas electrónicas de compra. Dichas técnicas permiten ampliar la competencia y mejorar la eficacia del sistema público de pedidos, en particular mediante el ahorro de tiempo y dinero que entraña la utilización de las mismas. Los poderes adjudicadores pueden utilizar técnicas electrónicas de compra, siempre que su utilización se realice dentro del respeto de las normas establecidas en la presente Directiva y de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia. En la medida en que así ocurra, la presentación de una oferta por un licitador, en particular en caso de una nueva licitación para la aplicación de un acuerdo marco o para poner en práctica un sistema dinámico de adquisición, podrá adoptar la forma del catálogo electrónico de dicho licitador, siempre que éste utilice los medios de comunicación elegidos por el poder adjudicador de conformidad con el artículo 42 (normas aplicables a las comunicaciones)". Por su parte, considerando 13 añade la siguiente reflexión: "Habida cuenta de la rápida expansión de los sistemas electrónicos de compra, conviene fijar desde este momento normas adecuadas que permitan a los poderes adjudicadores sacar el máximo provecho de las posibilidades que estos sistemas ofrecen. En ese sentido, conviene definir un sistema dinámico de adquisición totalmente electrónico para las compras corrientes, y establecer normas específicas para llevar a la práctica y regular el funcionamiento de dicho sistema, a fin de garantizar que todo operador económico que desee participar en el mismo reciba un trato equitativo. Cualquier operador económico debe poder integrarse en un sistema de este tipo si presenta una oferta indicativa conforme con el pliego de condiciones y cumple los criterios de selección. Esta técnica de adquisición permitirá, mediante la creación de una lista de licitadores ya aceptados y la posibilidad ofrecida a nuevos licitadores de integrarse en ella, que los poderes adjudicadores dispongan de una gama especialmente amplia de ofertas —gracias a los medios electrónicos utilizados—, garantizando así una utilización óptima de los fondos públicos mediante una amplia competencia".

⁴⁶ "Se han desarrollado en algunos Estados miembros determinadas técnicas de centralización de adquisiciones. Varios poderes adjudicadores se encargan de efectuar adquisiciones o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco destinados a otros poderes adjudicadores. Estas técnicas contribuyen, debido a la importancia de las cantidades adquiridas, a ampliar la competencia y racionalizar el sistema público de pedidos. Por consiguiente, conviene establecer una definición comunitaria de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores. Deben igualmente definirse las condiciones en las que, dentro del respeto de los principios de no discriminación e igualdad de trato, puede considerarse que los poderes adjudicadores que adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de una central de compras han respetado la presente Directiva" (considerando 15 de la Directiva 2004/18/CE).

"electrónica". En efecto, en la intersección entre lo jurídico, lo económico y lo técnico, o si se quiere, concierne a los tres aspectos, se encuentra la contratación pública electrónica. Hablando en términos de organización municipal, digamos que involucra a Secretaría, Intervención e Informática, si bien desde luego incumbe también, en alguna medida, a todos los demás departamentos.

De este modo, dejando de lado por un momento el aspecto técnico y centrándonos en los otros dos, tenemos, por un lado, la necesidad de pulcritud formal y legal del procedimiento, garantía del mismo y de los principios de la contratación pública (igualdad, concurrencia, transparencia); y por otro, el paralelismo del expediente de gestión del gasto (RC, A, D, O, P) con el de contratación⁴⁷ (al margen de otras cuestiones, como el ingreso y devolución del aval, ésta más propia de Tesorería), así lo avalan. Por lo demás la contratación pública mueve mucho dinero, sobre todo en el momento actual. Cada vez se presentan más empresas candidatas aspirantes a ser el contratista del ente público. Mecanismos como la subasta electrónica dan mucho juego en este contexto. Los contratos siguen siendo onerosos, pero podemos ahorrar mucho dinero.

Ya indicábamos al principio el increíble ahorro que supone la implantación de la administración electrónica, aspecto de la misma fielmente representado por la contratación electrónica. Y lo ilustraremos con una especie de ejemplo que integra de un modo práctico algunos de los conceptos arriba referidos y otros nuevos. Imaginen que un ayuntamiento de repente implanta la contratación electrónica, bien sea por la inminente imposición legal, por mejorar su gestión contractual pública, por aplicación de la Ley de Transparencia, por razones económicas, o en aplicación de políticas públicas relacionadas con la promoción de las PYME o la gestión inteligente de los servicios. Pues en tal caso tendríamos, en primer lugar, que al aplicar sistemas de licitación electrónica las relaciones entre las empresas licitadoras y el ente tramitador se simplifican, y ello desde distintos aspectos que van desde la presentación telemática-criptada de ingentes cantidades de documentación –sin perjuicio de la posible presentación de certificados sustitutos, por cierto electrónicos, de los registros oficiales de licitadores– hasta el video-acto de apertura de pliegos, que permite la telepresencia de las empresas de modo que así no tengan que desplazarse desde sus sedes, muchas veces lejanas a las oficinas del poder adjudicador.

En segundo lugar, que el uso de la subasta electrónica supone una disminución del precio inicialmente ofertado que beneficia tanto al ayuntamiento que va a pagar menos por el mismo servicio (por cierto, no por uno peor como afirman algunos), como a la empresa que va a conseguir su objetivo de ser contratista o concesionaria de la administración. En tercer lugar, y no hemos sido exhaustivos, la facturación electrónica permite acortar los plazos de pago a los proveedores.

No hay duda pues de que la contratación electrónica ahorra muchísimo dinero tanto al erario público⁴⁸ como a las empresas licitadoras, al tiempo que "anima" a las más pequeñas (PYME) a

⁴⁷ En nuestra opinión, en el expediente electrónico de contratación deben integrarse y coordinarse ambos procedimientos, de manera que, por ejemplo, sin la necesaria retención de crédito de intervención el expediente quede paralizado por el sistema y no permita continuar.

⁴⁸ Aporta Francisco SOSA WAGNER los siguientes datos de ahorro económico ("La Bola de Cristal: Contratación Electrónica", artículo publicado en el blog de Espublico el 28/10/2010): "...la Agencia Federal austriaca de contratación pública centraliza todas las compras de las autoridades federales (aquí diríamos "del Estado") a través de técnicas de contratación electrónica. Pues bien, en 2008, se ha constatado un ahorro de 830 millones de euros, una cantidad que supera ampliamente los costes anuales de mantenimiento del sistema (cifrados en unos cinco millones de euros). Y si nos vamos a un país más cercano al nuestro y de hábitos parecidos como es el caso de Portugal (nuestro vecino es pionero en estas lides electrónicas) se constata que en la contratación de obras públicas para construir hospitales, la utilización de estos nuevos sistemas permitió una reducción de costes de alrededor del 18% debido al incremento de la competencia generada. Y parecidas experiencias podrían airearse respecto de países como Dinamarca o el Reino Unido. A destacar –y vale esto como aviso a los Ayuntamientos españoles que quieran informarse con más detalle– la Agencia de la Región italiana de Emilia-Romaña "Intercent ER" que ha tramitado en 2008 operaciones por un valor de casi quinientos millones de euros logrando unos altos beneficios (casi setenta millones y un ahorro de tiempo cifrado en 45 personas-año)".

presentarse a concursos públicos, ya que el sistema permite participar en estos procedimientos prácticamente sin coste, al tiempo que las nuevas necesidades de la administración son en muchos casos precisamente de corte "tecnológico" y eso da cabida a los llamados "emprendedores" (muy relacionados con este sector), sin duda ninguna los llamados a reactivar la economía.

En cuanto a la transparencia, resulta evidente que los medios electrónicos la fomentan. Una parte sustancial del Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE se dedica a los "*Procedimientos electrónicos de adjudicación de contratos*", y eso que la versión inicial del documento es de nada menos que 1996⁴⁹. Señala el Libro Verde que "La generalización de la electrónica en el sector de los contratos públicos beneficiará a todos los participantes: en comparación con sistema actual en soporte de papel, los procedimientos serán más transparentes, más abiertos al diálogo con los contratistas y mucho más eficaces". Sin embargo vemos en la práctica que el uso de las plataformas de contratación (o de licitación) no se ha generalizado, por algunos motivos que analizaremos más adelante empezando por el hecho de que aún no son obligatorias. Es una pena, porque cuando se han utilizado hemos visto que se muestran al menos tan transparentes como eficientes.

Por otra parte, la contratación electrónica, en la mayor amplitud del concepto, no puede terminar en la fase de tramitación del expediente, la que mayormente ha sido objeto de nuestra atención hasta ahora. Es sin duda esta primera fase –que a su vez agrupa dos: preparación y adjudicación (o si se quiere: tramitación y licitación electrónica)– la que se identifica más directamente con la administración electrónica mientras que la fase subsiguiente, la de ejecución del contrato adjudicado y firmado, se adentra claramente en el terreno del servicio público, el cual, si se presta también de forma eficiente, experimenta una gran mejora en calidad y rentabilidad. Desde este punto de vista la contratación electrónica consistiría en el establecimiento de sistemas automáticos de información o monitorización del servicio, de forma que siguiendo el análisis extraído de dicha información permita replantear el propio servicio en los mayores términos de calidad y eficiencia. Particularmente se procurará que las empresas concesionarias y contratistas incorporen las últimas TIC, como los sensores o localizadores inalámbricos, así como otras medidas que fomenten la economía y el medio ambiente.

En efecto, desde el punto de vista del objeto contractual, hasta el momento habíamos puesto más el acento (indirectamente), en aquellas modalidades más susceptibles de automatización procedimental –p.ej.: el contrato de obras es especialmente permeable a la subasta electrónica–. Pero cabe hablar ahora de servicios públicos o simplemente de servicios (el derecho europeo no tiene tan clara la diferencia). Estos últimos, difícilmente adjudicables en base a criterios estrictamente numéricos, no deben ser por ello ajenos a la modernización, más al contrario habida cuenta de su relevancia práctica y su proyección sobre la ciudadanía. En estos casos, que en definitiva suponen la prestación indirecta de un servicio por parte de un contratista, la mejora tecnológica y los sistemas debe llevarse a cabo ex aequo por entes públicos y empresas concesionarias. El coste de la inversión necesaria lo soportan casi en exclusiva las empresas, pero en su propio beneficio (y en el del sistema). En cuanto al nuevo rol de los entes adjudicadores en este tipo de contrato diferenciamos dos supuestos:

1. Respecto de los contratos de concesión o gestión por cualquier modalidad de los servicios municipales, se procurará bien su modificación a la baja dentro de la legalidad, bien la

⁴⁹ Comunicación adoptada por la Comisión el 27 de Noviembre de 1996. Véase también la versión de 18 de octubre de 2010.

destinación de las cantidades equivalentes a la incorporación progresiva de las TIC como inversión empresarial retornable, o bien ambas medidas de forma simultánea.

2. Respecto de los nuevos contratos el nuevo pliego de cláusulas generales, así como, en su caso los particulares de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, tendrán en cuenta como criterios de solvencia y adjudicación la incorporación de las TIC, el fomento del empleo local, y la sostenibilidad, sin perjuicio de otros criterios legales como la calidad del servicio, el precio, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa, y otras características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar. Como algún lector habrá observado hablamos de poco más que cumplir la vigente Ley de contratos.

Como colofón a todo lo anterior, llegamos al siguiente cuadro-resumen:

CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA: MEJORAS PARA EL SISTEMA

a) Eficiencia

1. Entidades públicas: se incorporan las TIC a los trámites y servicios; se ahorra tiempo en la fase de tramitación; se ahorran recursos internos; se reduce la litigiosidad; se cumplen los objetivos; mejora la calidad y la eficiencia del servicio público a través de controles ad hoc.
2. Proveedores: se incorporan las TIC a los trámites y servicios; se ahorra tiempo en la fase de licitación; se reduce la litigiosidad; se consigue el perfecto cumplimiento de la ejecución contractual.
3. Ciudadanos: mejora la calidad del servicio público; mejora del medio ambiente; mejora de la calidad de vida.

b) Ahorro

1. Entidades públicas: se ahorran costes en la fase de tramitación; se identifica con mayor aproximación la oferta económicamente más ventajosa (subasta electrónica); interoperabilidad.
2. Proveedores: se ahorran costes en la fase de licitación; interoperabilidad (reducción de cargas); se reducen los plazos de cobro de las facturas.
3. Ciudadanos: ahorros directos e indirectos derivados de la mejora del servicio público.

c) Legalidad/transparencia

1. Entidades públicas: aumenta la concurrencia; aumenta la seguridad jurídica; se reduce la litigiosidad; facturación electrónica.
2. Proveedores: aumenta la posibilidad de concurrir; aumenta la posibilidad de resultar adjudicatario (incluso para PYME); facturación electrónica.
3. Ciudadanos: mejora la calidad democrática.

3) La Contratación pública electrónica en España: pasado reciente, presente y futuro a corto y medio plazo

Los problemas recientes de la contratación electrónica

No pretendemos que el presente estudio se interprete como un alegato exaltado y supero optimista en favor de la contratación electrónica. Estamos demostrando que supone muchas ventajas, pero la e-contratación también plantea problemas, los cuales, una vez subsanados (lo cual es posible, sobre todo porque en otros países ya se han resuelto) se convertirían en ventajas. De dicha solución depende el futuro de la contratación electrónica, parte importante de la Administración electrónica y herramienta clave de la moderna gestión pública. En los próximos párrafos realizaremos una breve exposición de algunos de estos problemas con su posible solución:

1º.- El ámbito subjetivo de la Ley

La LCSP de 2007 nació aplicándose, ciertamente con muchos matices, a todos los entes que según ella misma forman parte del sector público, los cuales son mucho más numerosos que las clásicas Administraciones Públicas territoriales. Sin embargo la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAESP) resulta de aplicación, a priori, únicamente a las Administraciones Públicas, y ni siquiera en todos los casos, ya que se excluyen las actividades que aquéllas desarrollen en régimen de derecho privado (art. 2.2 LAESP). Pero ambas leyes deben hacerse compatibles, ya que el concepto "contratación pública electrónica" hemos visto que está plenamente encuadrado en el de "administración electrónica", pues uno de los más importantes ámbitos de actuación pública es el de la contratación, y si estamos modernizando todos los servicios públicos quizá cabría hablar más propiamente de "sector público electrónico" más que de "administración electrónica".

Sin embargo este primer problema quedaría resuelto sin demasiada dificultad. En primer lugar porque tal y como hemos indicado, el propio nomenclátor que finalmente se dio a la LAESP es contradictorio con su ámbito de aplicación, pero muy significativo al extender sus efectos al amplio espectro de los servicios públicos, los cuales se pueden prestar mediante numerosas fórmulas de gestión directa o indirecta, seguramente claras para la administración pero dispersas desde la óptica del ciudadano, a quien no se puede restringir la posibilidad de utilizar los medios electrónicos respecto de unos servicios sí y otros no. Representativa de esta interpretación es la Ley 3/2010 de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, la cual se aplica a diversos entes del sector público incluidos los consorcios, las sociedades mercantiles en las que exista participación mayoritaria de la administración, las fundaciones, y otras corporaciones de derecho (o capital) público.

En definitiva, el marco jurídico de la contratación electrónica pública es la Ley de Contratos, TRLCSP, que regula la contratación y la e-contratación, y la LAESP, que regula la e-administración, así como el resto de normas del ordenamiento jurídico que regulan aspectos relacionados directa o indirectamente con la contratación o la administración electrónica. Dichas normas se aplican, todas ellas, a todos los entes que forman parte del sector público, e incluso a los entes de naturaleza privada que prestan servicios públicos, como no puede ser de otra manera.

2º.- La e-contratación teórica versus la e-contratación real

La citada LAESP, y muchas otras, son normas que integran la legislación que regula la Administración electrónica. Sin duda una esas normas es el TRLCSP, que desde el principio opta "...por la plena inserción de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la contratación pública, a fin de hacer más fluidas y transparentes las relaciones entre los órganos de contratación y los operadores económicos"⁵⁰. Por tanto, la parte de la e-administración llamada e-contratación se regula en el TRLCSP (entre otras normas), la cual establece, al menos en teoría, los mecanismos básicos de la moderna contratación electrónica, y a los cuales ya nos hemos referido.

En definitiva, la LCSP de 2007 fue una Ley que a pesar de ser poco más que un "corta-pegar" de la Directiva 2004/18 (de la cual no es la transposición, sino más bien la transcripción) regulaba perfectamente (todo es mejorable) la que podríamos denominar *e-contratación teórica*⁵¹. Pero no es suficiente, porque la contratación electrónica debe ser real y esto es algo que la Ley vigente no resuelve, ya que:

- Un primer problema (o subproblema, dentro de este apartado) es que la Ley de contratos establece, por un lado, los mecanismos técnicos que hemos visto, y por otro, una serie de procedimientos, supuestamente ágiles, pero que en el caso de no ser abreviados (contrato menor, procedimiento negociado, expediente urgente, expediente de emergencia) pueden resultar sensiblemente largos y farragosos, tanto por sus trámites como por sus plazos. La e-contratación se halla al servicio de una mejor, más eficiente y más ágil gestión contractual pública, y parece que esta contradicción de la Ley se resuelve en la práctica dando prioridad, desde un criterio desde luego poco criticable legalmente, a las garantías procedimentales, por lo que aquella agilidad sería meramente virtual. Dicho de otro modo: o el procedimiento es íntegramente electrónico, o las partes y trámites más garantistas en el sentido clásico van a desvirtuar la celebrada eficiencia de la licitación electrónica. La Ley vigente no resuelve eso, pero se puede resolver en la práctica.
- Otra cuestión, relacionada con la anterior, es que la LCSP –o el TRLCSP, tanto da– no "impone" la e-contratación del mismo modo que la LAESP sí lo hace (con todos los matices de transitoriedad que conocemos) con la e-administración. Es cierto que podría argumentarse, y es nuestro parecer, que la administración electrónica es en sí misma, de forma global, y en toda su extensión una obligación de los Ayuntamientos, pero no lo es menos que hasta que no se exija, de forma imperativa, la utilización por parte de los entes públicos de la licitación electrónica, no se implantará. Y esta exigencia es algo que sólo puede establecer una Ley, problema que en unos meses estará resuelto cuando efectivamente así sea. La administración española, en realidad sus responsables, están hechos de una pasta que les impide aplicar determinados cambios hasta que no hay más remedio. Y gracias, porque a veces ni aun así.

Los problemas analizados en el epígrafe anterior los damos prácticamente por resueltos en un medio plazo, periodo temporal en el que sin embargo permanecerán un par de dificultades adicionales, probablemente incluso más serios que los anteriores aunque por supuesto también con solución:

⁵⁰ Exposición de Motivos de la LCSP.

⁵¹ Por su parte, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón dedica su Capítulo IV a la contratación electrónica, si bien integrado por únicamente tres artículos.

3º.- La e-contratación vendrá impuesta desde Europa, pero tiene sus resistencias

Nadie duda de la firme apuesta de la Comunidad Europea por la contratación electrónica⁵². Además de los antecedentes citados ut supra actualmente tenemos "en el horno", como es bien sabido, las nuevas Directivas europeas en materia de contratación pública. Se trata de tres textos normativos non natos (en tramitación al cierre del presente estudio), sobre contratación pública (digamos "en general"), sobre concesiones y sobre sectores excluidos, que destacan, entre otros aspectos, por la potenciación de la contratación electrónica, la cual a priori se iba a imponer obligatoriamente para 2016; el fomento de la contratación con PYMES; la simplificación burocrática; y la "asociación para la innovación".

Según nuestras fuentes, la tramitación de estas Directivas se encuentra un tanto ralentizada por motivos varios que no vamos a revelar, si bien podemos dejar indicado uno de ellos: la contratación electrónica tiene sus resistencias, y no solo dentro del ámbito del sector público. Si realmente esas resistencias privadas son fuertes o, mejor dicho, si proceden de empresas o sectores fuertes, pueden frenar muy mucho el proceso. En todo caso opino que la supuesta demora es irrelevante en lo que se refiere a la implantación de la contratación pública electrónica. O mejor dicho, debería serlo, lo cual es tanto como abrir el debate de si cabe esperar a que la Ley imponga, para variar, una excelente medida para la mejora de la gestión pública antes de implantarla –o aceptarla, en el caso de las empresas- voluntariamente.

4º.- Resistencias políticas

Sinceramente pienso que nadie duda de que la contratación electrónica respeta mucho mejor los principios de economía-eficiencia y de legalidad-transparencia. Nadie, ni sus detractores. Pero quizá nos hallamos precisamente ante la rama de la actividad administrativa en la que sobre todo el segundo principio resulta más políticamente incómodo, y por tanto quizá interesan, más que los "mecanismos" propios de la e-contratación, los de la peor contratación pública: huida del Derecho Administrativo, concursos oscuros o demasiado subjetivos, encomiendas de gestión, fraccionamientos o modificados ilegales, contratos "a dedo"... Parece execrable en los tiempos que corren intentar seguir con el *sobrinísimo* que tanto daño ha hecho en lugar de optar por el ahorro y la transparencia. Pero no lo van a hacer públicamente, porque en efecto es injustificable. Aquí hay temas políticos pero también de malas prácticas de por medio, y es por eso que determinados funcionarios, "resistentes al cambio" por sistema, *también* están en contra de la contratación electrónica.

4) ¿Qué va a ocurrir en los próximos años?

Sin embargo, y a pesar de todas estas dificultades, la contratación electrónica ha pasado de ser una conveniencia a una obligación: ya lo es económica y moral, y pronto lo será también legal, independientemente de la mayor o menor demora, por la vía de la normativa europea. Normativa que es de obligatoria transposición y, si se permite el juego de palabras, transcripción por nuestra parte. En este sentido la *Sexta Misión de la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, sobre la Modernización de la Contratación Pública (2011/2048(INI))*: "incrementar el uso de la contratación electrónica" no deja dudas al respecto:

⁵² Véase ESPINAR MAAT, Flor, "La contratación pública electrónica. La perspectiva comunitaria: iniciativas y objetivos de la Unión Europea. Algunos apuntes sobre la contratación pública electrónica en España". Revista Contratación Administrativa Práctica, N.º 107, Abril 2011, Editorial LA LEY (LA LEY 3481/2011).

47. Acoge con satisfacción el Libro Verde de la Comisión sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica; señala que el plan de acción relativo a la contratación electrónica no ha cumplido su objetivo y que hace falta mayor liderazgo político a todos los niveles de gobierno -incluida la UE- para mantener y acelerar la transición a la contratación electrónica; desea asegurar que al menos el 50 % de las licitaciones públicas tanto de las instituciones de la UE como de los Estados miembros se realicen electrónicamente, con arreglo al compromiso contraído por los Gobiernos de los Estados miembros en la Conferencia ministerial sobre administración electrónica celebrada en Manchester en 2005;

48. Subraya el hecho de que la Comisión tiene una misión única que desempeñar para promover el progreso en materia de normalización e infraestructuras -la firma electrónica y los sellos temporales, por ejemplo, necesitan un formato comúnmente acordado por razones de seguridad-; pide a la Comisión que elabore las normas comunes en cuestión; hace hincapié en que la imposición de requisitos técnicos onerosos para la autenticación del licitador puede actuar como barrera para los operadores; destaca, en este contexto, la necesidad de elaborar un sistema normalizado para la firma electrónica; insta a los Estados miembros a que pongan a disposición un servicio de validación para los certificados expedidos por prestatarios de servicios de certificación bajo su supervisión;

49. Subraya el hecho de que, para garantizar la interoperabilidad de diferentes sistemas y evitar la dependencia de un proveedor, deben utilizarse normas abiertas y mantener la neutralidad tecnológica; pide a la Comisión que garantice una verdadera interoperabilidad entre las diferentes plataformas de contratación electrónica que ya existen en los Estados miembros, y que utilice más los resultados obtenidos por iniciativas de la UE como PEPPOL y e-CERTIS;

50. Señala que toda propuesta legislativa destinada a aumentar y simplificar el uso de la contratación electrónica debe integrarse en la revisión de las Directivas principales relativas a la contratación electrónica y estar en consonancia con el alcance y las normas generales relativas a la contratación pública, como las obligaciones vinculadas a umbrales;

51. Subraya el hecho de que la contratación electrónica puede impulsar la simplificación de todo el proceso de contratación introduciendo eficiencias que generen importantes ahorros en tiempo y costes tanto para las empresas como para las administraciones públicas e incrementando la transparencia y la accesibilidad; señala 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; reitera que la contratación electrónica debe ser menos costosa, más ágil y más transparente que los procedimientos convencionales de contratación pública; considera, no obstante, que todavía hay margen de mejora y que hay que seguir trabajando en relación con el acceso a información y datos estadísticos fiables, comparables y objetivos; pide a la Comisión y a los Estados miembros que fomenten el uso transfronterizo de la contratación pública electrónica;

52. Señala que la legislación no es la única clave para promover el cambio; pide, por tanto, a la Comisión que explore nuevas vías para intercambiar experiencias, compartir buenas prácticas y transferir conocimientos a través de las fronteras entre agentes locales y regionales; resalta la imperiosa necesidad de seguir ampliando las capacidades y los conocimientos del personal que maneja la contratación electrónica y, mediante incentivos a escala nacional o de la UE destinados a establecer «igualdad de condiciones» entre las PYME y las grandes empresas, ayudar a las PYME a obtener capacidades y conocimientos; acoge con satisfacción el Instrumento de Interconexión para Europa como un nuevo instrumento destinado a

impulsar la contratación electrónica transfronteriza, facilitando de este modo el desarrollo del mercado único;

53. Acoge con satisfacción el anuncio de la Comisión en su Plan de Acción sobre administración electrónica 2011-2015 de que la plataforma epractice.eu se va a convertir en un instrumento eficaz para el intercambio de experiencias e información entre los Estados miembros y los profesionales de la administración electrónica, e insta a que su alcance se amplíe a los profesionales locales y regionales;»

Por su parte, el Proyecto de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública regula en su Capítulo II las técnicas e instrumentos para la contratación electrónica y agregada. Los hitos más destacados de esta nueva regulación son los siguientes:

- Se potencian los **acuerdos marco** y los **sistemas dinámicos de adquisición**. Los segundos son particularmente representativos de la tramitación electrónica y la transparencia ya que serán íntegramente electrónicos y ofrecerán un acceso libre, directo y completo, durante todo el período de validez del sistema, al pliego de condiciones y a todo documento complementario.
- Se regulan las **subastas electrónicas** de un modo similar al que recoge la legislación vigente, si bien de forma más clara y detallada.
- Cuando los poderes adjudicadores exijan el uso de medios de comunicación electrónicos, podrán exigir que las ofertas se presenten en forma de **catálogo electrónico**. Los Estados miembros podrán hacer obligatoria la utilización de catálogos electrónicos en relación con determinados tipos de contratación.
- Se mantiene y fomenta la posibilidad de los poderes adjudicadores de adquirir obras, suministros o servicios de una **central de compras** o por medio de ella, si bien además se incorpora la posibilidad de que los poderes adjudicadores recurran a las actividades de compra centralizada ofrecidas por centrales de compras establecidas en otro Estado miembro. Por supuesto todos los procedimientos de contratación dirigidos por una central de compras se llevarán a cabo utilizando medios de comunicación electrónicos.
- Por último, uno o varios poderes adjudicadores, incluso de diferentes Estados miembros, podrán acordar la **realización conjunta de determinadas contrataciones** específicas. Esta posibilidad simboliza perfectamente la tendencia en pos de la racionalización y eficacia de la contratación pública, y aunque no menciona expresamente la tramitación por medios electrónicos, se presupone que las administraciones involucradas, máxime si están alejadas, se comunican de la manera más ágil posible.

In fine: decía el Código Civil en 1889, cuando habla precisamente de contratos, que los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público (art. 1255, aún vigente). Me agradan de forma especial las continuas referencias a la moral por parte de las normas antiguas. Por esas mismas fechas, decía Robert Koch que *"cuando un médico va detrás del féretro de su paciente, a veces la causa sigue al efecto"*. En este sentido, la administración pública afortunadamente aún no está muerta, así que en nuestro caso y siguiendo con el ejemplo médico, ya que hemos esperado a la enfermedad para poner el remedio al menos no lo retrasemos más, porque las enfermedades empeoran, y si dejamos que el sistema fallezca por culpa de cuatro indecentes no habrá milagro que lo reviva.

El medio: plataforma de licitación pública electrónica

Trinidad Yera

Doctora en Sociología, e Investigadora Principal en la Cátedra de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública del IESE-Business School y, en la actualidad es Directora General de Políticas Locales de la FEMP. Es profesora de Organización del Trabajo (Ingeniería Industrial) en la Universidad Pontificia de Salamanca. Colabora de manera habitual con reconocidas escuelas de negocio impartiendo clases sobre comportamiento humano en la organización, gestión del talento y sociología de empresa.

En las siguientes líneas tratamos de manera concisa cuáles son las cuestiones principales que una entidad pública debe tener en cuenta a la hora de seleccionar/elaborar una plataforma de licitación pública electrónica.

1) Visión general

La diversidad del sector público español es amplísima. Como hemos visto en los capítulos anteriores la obligatoriedad para implantar soluciones de licitación pública electrónica es inminente. Son las entidades públicas las que deben escoger cuál es la solución que mejor se adapta a sus necesidades. Existen ya plataformas operando en el mercado con éxito en formato Software como Servicio, sin embargo podrían optar por la construcción de una solución a medida.

Las entidades públicas deberán valorar/evaluar las diferentes opciones deberán tener en cuenta cuestiones como:

- El retorno de la inversión, en el supuesto de haberla;
- Adecuación legal de la solución;
- La seguridad aplicada a dicha solución;
- La interoperabilidad de la plataforma para asegurar que no se crean islas tecnológicas;
- El fácil acceso de los proveedores a los concursos públicos;

¿Qué es exactamente la licitación electrónica? La licitación electrónica es la fase transaccional de los procesos de contratación pública, desde la publicación de los pliegos hasta la adjudicación:

Figura 1 Procesos de contratación pública



Fuente: VORTAL Connecting Business, e-tendering 201

2) Modelos

Algunos países de nuestro entorno ya han regulado la implantación de la licitación pública electrónica, dando lugar a diferentes modelos que debemos analizar y evaluar:

MODELO	PAÍSES
1. Modelo centralizado SAAS	Malta, Irlanda, Chipre, Lituania, Escocia
2. Modelo centralizado <i>hosted</i>	Eslovaquia
3. Modelo descentralizado híbrido	República Checa
4. Modelo descentralizado SAAS	Portugal y (obligatorio por ley) France (en proceso regulatorio)

2.1. Modelo centralizado SAAS⁵³ (*Software as a Service*)

Descripción: el Gobierno contrata los servicios de una plataforma de licitación electrónica bajo la modalidad SAAS, que se habilita para su uso por parte de las entidades contratantes, siendo así que los licitadores acceden a todos los concursos y presentan sus ofertas a través de una única plataforma.

Un ejemplo de este modelo es Malta⁵⁴, uno de los países pioneros. Procedimiento obligatorio desde 2008, el Gobierno de Malta decidió implantar una solución *Software as a Service* ya existente en el mercado y que utilizarían todas las Administraciones Públicas del territorio.

Se trata de una solución que ha resultado eficaz en algunos países con dimensiones reducidas como Malta o Chipre, en los que centralizar las compras resulta factible. Además, la solución SAAS permite reducir significativamente la inversión inicial siendo incluso el proveedor del servicio el que colabora en la divulgación y formación, tanto a los organismos públicos como a los proveedores.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> Ahorro de costes en el desarrollo, <i>hosting</i>, mantenimiento y servicios de soporte (normalmente prestados por el proveedor de servicios de la plataforma) Menor tiempo de implantación. La centralización de todas las compras permite un mayor control sobre el gasto. Alta de los proveedores en una única plataforma 	<ul style="list-style-type: none"> Dependencia absoluta del proveedor de servicio. Limitadas posibilidades de adaptación de la plataforma a otro tipo de realidades. Menor poder de decisión por parte de las entidades contratantes.

⁵³ SaaS significa *Software como Servicio*, o COTS, *Commercial of the Shelf*. Dicho concepto engloba además del mencionado software, el servicio de utilización de una infraestructura en la nube (*cloud computing*) donde incluso este software se puede adaptar a las necesidades particulares de cada cliente. Este modelo ofrece también los servicios de formación, soporte, manutención y desarrollo, haciendo posibles productos más competitivos. Las soluciones disponibles en el mercado se comercializan bajo una suscripción que va desde los €5.000 a los €200.000 al año por entidad. Se estima que un desarrollo a medida de un sistema equivalente en base a una infraestructura implementada en los servidores del cliente (*hosted*) tenga un coste un 20 veces superior.

⁵⁴ Malta Information Technology Agency (<https://www.mita.gov.mt/page.aspx?pageid=311>)

2.2. Modelo centralizado *hosted*

Descripción: el Gobierno ha decidido instalar en sus servidores una plataforma de contratación electrónica para dar servicio a todos los organismos públicos. Dicha plataforma precisa alojamiento, instalación, mantenimiento, actualización legislativa, etc. Los licitadores acceden a todos los concursos y presentan sus ofertas a través de una única plataforma.

Para garantizar la correcta implantación de este modelo suele constituirse una oficina independiente responsable para esta materia y con presupuesto propio, que se encarga de velar por la correcta implantación del modelo, por el mantenimiento de la solución tecnológica, y del soporte a los usuarios a través de un call center propio.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • Total control de la plataforma. • Control centralizado de todos los procedimientos de contratación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto coste de desarrollo, <i>hosting</i>, instalación, mantenimiento, y soporte a los usuarios. • Lento desarrollo e implantación. • Equipo público propio dedicado a la formación, soporte (<i>call center</i>, etc.) y difusión.

2.3. Modelo descentralizado híbrido

Descripción: el Gobierno desarrolla una plataforma a medida para sus procesos de contratación más complejos y que pudieran exigir un mayor control. Para el resto de autoridades contratantes se habilita un *market place* con diferentes plataformas de licitación electrónica, bajo la modalidad SAAS, que compiten entre sí por ganar cuota de mercado. Dichas plataformas suelen estar certificadas por un órgano regulador.

La República Checa es uno de los países que cuenta con un modelo como el descrito. El Gobierno de Praga ha decidido implantar un modelo híbrido consistente en el desarrollo de una solución propia para los procedimientos más complejos o singulares de la Administración Central. Para el resto de los procedimientos de compra y para todos los procedimientos del resto de Administraciones se da la opción de escoger entre las diferentes plataformas SAAS certificadas (cinco, en la actualidad) por un órgano regulador dependiente del Gobierno.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad para adaptarse a diferentes realidades. • Capacidad de la Administración General y del Organismo a cargo de realizar el control presupuestario. • Reducción de la inversión en las plataformas SAAS. • Rápida implantación en las diferentes Administraciones. • Escalabilidad de las soluciones. • Mejora constante de las plataformas (innovación). • Bajo coste de las soluciones de mercado • Adaptaciones generales a modificaciones legislativas. • <i>Know how</i> de las empresas concurrentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de regulación del mercado de plataformas. • Es necesario que las plataformas, en aras a la deseable interoperabilidad, adopten estándares de funcionamiento.

2.4. Modelo descentralizado SAAS

Descripción: Para el desenvolvimiento de los expedientes de contratación pública, los organismos contratantes gozan de libertad para elegir cualquiera de las plataformas bajo la modalidad SAAS existentes en el mercado, previamente certificadas por un órgano regulador competente.

Es el caso de Portugal⁵⁵. En 2009 una norma estatal impuso la contratación electrónica obligatoria en prácticamente todos los expedientes de contratación pública. Para que la implantación fuese rápida el Gobierno decidió crear un órgano que certificaría las diferentes plataformas que desearan operar en el mercado. En este caso, son los propios operadores los que compiten por ganar cuota de mercado, ofreciendo mejoras contantes a sus clientes (proveedores y Administraciones públicas).

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • Bajo coste de las plataformas SAAS • Flexibilidad para adaptarse a diferentes realidades • Rápida implantación en las diferentes Administraciones • Escalabilidad de las soluciones • Mejora constante de las plataformas • Mayor facilidad y agilidad para realizar las adaptaciones legislativas en la plataforma. • <i>Know how</i> de las empresas concurrentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de regulación en la posible certificación de las plataformas. • Para garantizar que los proveedores no tengan que darse de alta en todas las plataformas es necesario definir unos estándares de interoperabilidad comunes.

⁵⁵ A strategy to reduce public expenditure based on e-Tendering and PROCUREMENT. The case of Portugal (http://evaspain.vortal.biz/files/EVA_Spain/Licitacion_electronica_El_caso_de_Portugal.pdf)

En cuanto a España, en la actualidad asistimos al nacimiento de diferentes modelos (nacionales, autonómicos o locales) que harán ineficaz esta transformación, gravando aún más a Entidades Públicas y licitadores. Estamos asistiendo al nacimiento e implantación de iniciativas inconexas y, en muchos casos, no interoperables, que, de generalizarse, convertiría en imposible cualquier intento posterior de regulación, con graves perjuicios para las empresas, sobre todo las PYMES. En un momento como el actual, debemos estar decididos a impulsar un modelo de contratación electrónica racional, que premie la eficiencia de empresas y administraciones. Métodos que favorezcan el acceso de las empresas licitadoras a concursos públicos a nivel nacional e internacional.

3) Adecuación legal

En la actualidad los contratos públicos en España se rigen por el RD 3/2011, sin embargo anteriormente hubo otras muchas normas. La plataforma de contratación electrónica seleccionado debe garantizar a la entidad pública que cumple con todos los requisitos previsto por la ley. Asimismo debe garantizar que permite realizar todos los tipos de procedimientos previstos en dicha ley:

- Contrato menor;
- Negociado sin Publicidad;
- Negociado con Publicidad;
- Restringido;
- Abierto;
- Subasta Pública Electrónica;

No podemos olvidarnos de otro tema capital, la adecuación de la plataforma a modificaciones legislativas. Hay dos formas de abordar este punto según el tipo de solución de licitación electrónica implantada:

- **Plataforma a medida/desarrollo propio:** garantizar que el proveedor tecnológico desarrollador de la solución incluya las adaptaciones legales dentro de las condiciones de mantenimiento del producto. En caso de que esto no sea contemplado será necesario un presupuesto adicional con su consecuente desembolso económico.
- **Plataforma como servicio:** garantizar que la empresa prestadora del servicio incluya la adecuación legal de la plataforma dentro del valor normal del servicio.

4) Seguridad

La información de los concursos públicos es especialmente sensible: encriptado de las ofertas, constitución de las mesas, apertura de los sobres, etc. Es por ello que la solución implantada debe garantizar las mejores prácticas en materia de seguridad tecnológica. He aquí algunos criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de realizar una selección:

- **Auditoría ISO 27001:** Es un estándar para la seguridad de la información ISO/IEC 27001 (*Information technology - Security techniques - Information security management systems - Requirements*) fue aprobado y publicado como estándar internacional en octubre de 2005 por la *International Organization for Standardization* y por la comisión *International Electrotechnical Commission*.

Especifica los requisitos necesarios para establecer, implantar, mantener y mejorar un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI) según el conocido "*Ciclo de Deming*": PDCA - acrónimo de *Plan, Do, Check, Act* (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar). Es consistente con las mejores prácticas descritas en ISO/IEC 27002 anteriormente conocida como ISO/IEC 17799, con orígenes en la norma BS 7799-2:2002, desarrollada por la entidad de normalización británica, la *British Standards Institution* (BSI).

- **Adecuación a los Esquemas Nacionales de Seguridad:** el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos y está constituido por principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información. Dicho esquema se regula en Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, y es establecido en el artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. El ámbito de aplicación del Esquema Nacional de Seguridad es el establecido en el artículo 2 de la Ley 11/2007. Sus elementos principales son:
 - o Los principios básicos a ser tenidos en cuenta en las decisiones en materia de seguridad.
 - o Los requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información.
 - o La categorización de los sistemas, en nivel Alto Medio o Bajo, para la adopción de medidas de seguridad proporcionales a la naturaleza de la información, del sistema y de los servicios a proteger y a los riesgos a que están expuestos.
 - o Las medidas de seguridad organizadas en: Marco Organizativo, Marco Operacional y Medidas de protección.
 - o La auditoría de la seguridad que verifique el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad.

5) Certificados digitales

La plataforma seleccionada o desarrollada debería seguir las directrices que está marcando la Comisión Europea en materia de firma electrónica. El objetivo que persigue la Comisión es la creación de una contratación pública Paneuropea, para lo que es imprescindible que los empresarios europeos puedan firmar con cualquier certificado homologado por los países miembros.

La plataforma debe ser capaz de verificar la caducidad y validez del certificado en el momento de la firma. Mediante una conexión comprueba con la Agencia de Certificación emisora del certificado la CRL (lista de certificados revocados), sabiendo así si el certificado en la fecha de la firma estaba vigente. En caso en que el certificado esté revocado no deberá permitir la firma.

En el caso de España, para una no-discriminación efectiva, la plataforma implantada por cualquier entidad pública deberá admitir cualquiera de los certificados de los prestadores de servicios homologados por el Ministerio de Industria:

PRESTADORES DE SERVICIOS
AC ABOGACÍA
Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica - ACCV
ANCERT - Agencia Notarial de Certificación
ANF AC
Banco de España
BANESTO CA
CAMERFIRMA
CERES Fábrica Nacional de Moneda y Timbre - Real Casa de la Moneda (FNMT- RCM)
CICCP
ConSORCI AOC (CATCert)
Dirección General de la Policía
EDICOM
Entidad de Certificación de la Organización Médica Colegial (EC- OMC)
Firmaprofesional, S.A.
HEALTHSIGN, S.L.
Izenpe, S.A
REGISTRADORES DE ESPAÑA
Santander
Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM)
SIGNE Autoridad de Certificación

6) Interoperabilidad

La Plataforma debe seguir los estándares recomendados por la Unión Europea y España, permitiendo la conexión a la red PEPPOL para la futura obligatoriedad de medios electrónicos en la contratación, y para facilitar la contratación Paneuropea, asegurando que no existan barreras para que empresas comunitarias se puedan presentar en cualquier país asociado.

La Comisión Europea también ha diseñado e implantado el e-Prior para permitir el intercambio de documentos estructurados -catálogos, pedidos y facturación electrónica- con sus proveedores. El *Open e-Prior* pone la solución a disposición del público en

Figura 2 Interoperabilidad

SISTEMA OPERATIVO	NAVEGADOR
Windows	 Internet Explorer
Linux	 Mozilla/Firefox
MAC OSX	 Opera
Android 3.0 o superior	 Google Chrome
iOS 4.0 o superior	 Safari

Fuente: VORTAL

formato de código abierto y reutilizable. Además, el *Open e-Prior* incluye un punto de acceso a PEPPOL que permite el intercambio de documentos a través de la red PEPPOL. En este sentido es recomendable que la plataforma esté acreditada oficialmente para publicar electrónicamente en el DOUE.

En cuanto a la accesibilidad de la plataforma debe garantizarse que es accesible a través de diferentes navegadores y versiones, funcionalidad crítica para conseguir estar alienado al principio de igualdad de trato que el RD3/2011 hace referencia a la hora de utilizar medios electrónicos en la contratación administrativa, y al principio de neutralidad tecnológica que debería tener todo proyecto de administración electrónica.

7) Difusión, formación y soporte

La implantación de la licitación electrónica va mucho más allá de lo meramente tecnológico, como así lo apunta la UE en el documento *"Estrategia en pos de la contratación pública electrónica"*⁵⁶, y Virginia Moreno en el capítulo que cierra este trabajo. Lo más destacado es que por primera vez la UE le otorga especial relevancia a la difusión y se habla de que la barrera tecnológica no es un problema ya que está resuelta. El verdadero problema es la inercia mostrada por algunos de los interesados. El resto consiste en persuadir a compradores y vendedores para modifiquen unos hábitos que están arraigados. Hay que convencerles de que se pueden lograr los beneficios previstos y que se puede recuperar la inversión/gasto (para poner en marcha este tipo de metodologías) en un tiempo más que razonable.

Es imprescindible que a la hora de implantar la licitación pública electrónica se tenga especialmente en cuenta esta cuestión. A lo hora de comenzar a utilizar una plataforma de licitación electrónica, con independencia del modelo elegido, es necesario dar soporte a los utilizadores: tanto entidades públicas como empresas privadas. De no preverse esta cuestión, como ha ocurrido en otras muchas ocasiones, la plataforma caerá en desuso y no aportará valor al ciclo de la contratación pública.

Para ejemplificar esta cuestión, en Portugal (1/5 del tamaño de España), y un país en donde la licitación pública electrónica es obligatoria desde 2008 por lo que su uso ya está extendido, las Administraciones Públicas y licitadores portuguesas han generado en 2012:

- Más de 200.000 llamadas/año para la resolución de dudas. El tiempo medio de respuesta de cada una de estas llamadas fue de 9'5 minutos.
- Más de 100.000 e-mails/año, sólo de proveedores de las Administraciones Públicas.

Otro buen ejemplo en este sentido es el que apuntaba Pilar del Castillo, Eurodiputada del PP, en el Focus Group que realizó el IESE para completar el Informe *"La licitación electrónica en el sector público español. Presente y Futuro"*⁵⁷. Del Castillo comparaba este hecho con el "Apagón analógico" de la televisión, para el que la comunicación, difusión y formación fueron los elementos claves para que transcurriese sin ningún "drama".

⁵⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/mi0092_es.htm

⁵⁷ <http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-160.pdf>

8) Conclusión: El paradigma del sector público. Un cambio de modelo

Tenemos que partir de una premisa incuestionable: Las organizaciones públicas necesitan de estabilidad y continuidad para garantizar la prestación de unos servicios básicos que demandan los ciudadanos y vertebran la sociedad, al tiempo que dé adaptación e innovación a las nuevas necesidades que empiezan a aparecer y a las que están por venir. Esta doble condición impone a las administraciones públicas una actitud de transformación decidida que les permita ser flexibles porque son sistemas abiertos que han de estar en una constante interacción con el medio en que realiza su acción.

Uno de los mayores desafíos a los que se tiene que enfrentar el sector público español es a reconocer estratégicamente las nuevas complejidades sociales para conquistar los beneficios de la globalización.

El sector público, en términos generales, debe crear un espacio que permita que el sector privado sea competitivo y produzca sinergias que les enriquezcan mutuamente y para ello tiene que encarar estos nuevos tiempos desde un papel diferente y proveer del apoyo y la asistencia necesarios para el fomento de ámbitos empresariales eficientes y competitivos.

Y una de las fórmulas que más empujan en esta reacción es la adaptación electrónica, en concreto y en caso que nos ocupa, la transición al formato electrónico en la contratación pública.

Hasta hace bien poco, la Administración Pública adquiría los bienes y servicios que solicitaba a través de métodos de contratación tradicionales y en papel. Hoy se contempla y se constata la necesidad de nuevas tipologías de contratación exclusivamente electrónicas que proporcionen los conocimientos y herramientas suficientes al sector privado para aumentar las relaciones contractuales con las Administraciones públicas españolas, con independencia del territorio, de forma ágil, eficiente y eficaz.

Creemos que en este entorno, la Administración debe convertirse, no sólo en espejo del cambio sino que es el momento de que abandere las transformaciones y lidere, desde un papel absolutamente protagonista, la gestión del cambio en sus relaciones con el sector empresarial.

Para ello pensamos que la proyección de esta decisión debe pasar por aceptar unos criterios de partida sin los cuales no tiene sentido ninguna acción posterior, en el sentido de convertir al sector público en agente de cambio, responsable de la planificación y puesta en marcha del cambio cultural en su relación con los proveedores en una clara actitud proactiva.

Impulso decidido: la puesta en marcha

Virginia Moreno

Miembro de la Comisión de Contratación Pública Electrónica y Licitación Electrónica de ANEI. Asesora experta en la Comisión de Normalización de Ciudades Inteligentes de la SETSI (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información). Colaboradora de la FEMP a través de las Comisiones de Sistemas de Información, Participación Ciudadana, Modernización y Calidad y Nuevas Tecnologías de la FEMP. Responsable del programa de contenidos y ponentes del Congreso Nacional de Interoperabilidad y Seguridad que se celebra con carácter anual en la Sede de la Real Casa de la Moneda y Timbre de Madrid y Coordinadora del Comité de Valoración compuesto por Directores responsables en los distintos ámbitos de la administración pública. (CNIS2011- CNIS2012-CNIS2013).

Como hemos visto anteriormente, la contratación pública electrónica supone una fuente de ahorro para la mayoría de las Administraciones públicas, y puede contribuir de forma significativa a la consecución de los objetivos de reducción del gasto público y de endeudamiento que la Administración pública española necesita para superar la situación económica actual. En este sentido, los claros beneficiarios son:

- Las distintas Administraciones Públicas, los políticos y los responsables de gestión de compras y suministros.
- Los Empresarios (especialmente, PYMES), que ya estén contratando en la actualidad con las Administraciones Públicas o, especialmente, que deseen comenzar a hacerlo.
- Y la ciudadanía, como beneficiarios últimos de unos procesos de adquisición pública eficaz, con plazos más cortos de implantación y sustanciales ahorros.

Pero, el éxito de la contratación pública electrónica en una Administración Pública depende, no únicamente de la puesta en marcha de las nuevas soluciones de gestión previstas, sino del grado de usabilidad y credibilidad que estos procesos tienen entre los usuarios finales, es decir los trabajadores públicos, las empresas y sobre todo los ciudadanos.

Comunicar los beneficios del proceso no es fácil y podemos decir que depende de dos elementos:

- A pesar de las innumerables ventajas que la contratación pública electrónica aporta al conjunto de los ciudadanos, empresas y organizaciones, se trata de procesos complejos que requieren un esfuerzo adicional en formación, gestión del cambio y comunicación.
- En paralelo, curiosamente, existe una dificultad creciente de las personas para acceder a la información que sea realmente de su interés o que pueda aportarles utilidad. Esto es debido a la cantidad de datos publicados en los distintos medios, el amplio abanico de canales disponibles para acceder a ellos y la ausencia de información de calidad.

Es por esto que comunicar el nuevo proceso y sus ventajas es indispensable, y la forma más adecuada es mediante el diseño de un plan estratégico de comunicación y divulgación coherente con la estrategia de la institución.

Se hace indispensable que el plan de comunicación y divulgación asegure la sintonía de los responsables y trabajadores públicos con el nuevo servicio, en este caso de contratación pública electrónica, dado que ellos no son simples ejecutores del mismo, sino los mejores agentes para su puesta en marcha y difusión.

En consecuencia, es necesario unificar los conceptos y logros del proceso de contratación pública electrónica, como valores inherentes a la propia organización, de forma que todos los empleados públicos los conozcan, compartan, utilicen y transmitan en su trabajo diario.

1) Adaptación Organizativa

Como es obvio, la implantación de la contratación pública electrónica supone un importante cambio organizativo y cultural dentro de las Administraciones Públicas, y de los Ayuntamientos en particular. La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) marca algunas obligaciones que deben asumir las Administraciones para afrontar este cambio organizativo, aunque esta adaptación es inherente al nuevo modelo de gestión y al paradigma de calidad del servicio.

En primer lugar es conveniente realizar una nueva definición de la organización, es decir, del ayuntamiento. El objetivo es estructurar el ayuntamiento de forma que se garanticen a todos los ciudadanos y empresas, todos los derechos que la Ley 11/2007 les otorga y que estos derechos se presten mediante servicios electrónicos de calidad. (Artículo 6 apartado 2.j). Además, en relación con lo dicho, en el apartado 5 del artículo 3 de la LAECSP se recoge, como una de las finalidades que persigue esta ley, la contribución a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando así la eficacia y eficiencia de las mismas y donde sin duda queda inmerso el proceso de contratación pública electrónica.

Las empresas públicas y privadas se enfrentan cada día con una demanda de servicios y productos más sofisticados, de más calidad y a un precio más barato. Además, los productos deben cambiar rápidamente y se debe colaborar muy estrechamente con otras empresas para la realización del producto final.

Es necesario que el flujo de trabajo que genera cada proceso esté debidamente estudiado, sistematizado y optimizado; que las tareas las efectúen las personas adecuadas, en el tiempo estipulado y con el menor coste.

El análisis y solución de esta importante actividad ha sido estudiada ampliamente y existen en el mercado productos muy sofisticados capaces de adaptarse a prácticamente todas las situaciones. Todos ellos se agrupan bajo la denominación de sistemas gestores de flujo de trabajo o *workflows*.

La idea central es independizar las tareas a realizar de su procesamiento en el espacio y tiempo; de la misma forma que los sistemas gestores de base de datos independizan el proceso o tarea de los datos.

2) Dinámica organizativa

El marco organizativo hace referencia a la forma en la que una Administración Pública se estructura de cara a mejorar constantemente en eficacia y eficiencia.

Se considera que son varios los pilares que permiten alcanzar este objetivo básico para el buen funcionamiento del organismo público:

- **Descentralización:** El trabajo de cada uno de los técnicos del Ayuntamiento, marca la forma de trabajo interna y conforma un grupo de responsables con unas características que permiten alcanzar gran parte de los objetivos de trabajo propuestos por el nuevo modelo de gestión.

Esta descentralización se basa en la descentralización de tareas y del contenido de trabajo, dando paso a una estructura departamental más productiva.

- **Coordinación:** Este aspecto cobra especial relevancia para que el modelo sea eficiente. Se hace necesario el establecimiento de elementos y herramientas de coordinación precisos y aceptados por todos los responsables de la organización como válidos, que surgen de las necesidades de los nuevos procesos de gestión. La coordinación no deja de ser un medio para conseguir algo, para desarrollar mejor una tarea. Mención aparte supone la coordinación externa como valor intrínseco de trabajo del propio ayuntamiento.
- **Comunicación:** Se sigue haciendo necesario favorecer y fomentar el trabajo en red de todo el ayuntamiento, en aquellas tareas que impliquen a todo el personal técnico, y que requieren unas actuaciones más allá del ámbito territorial o sectorial.
- **Divulgación de la información:** Resulta un aspecto clave trabajar la información de tal manera que ésta sea un elemento facilitador y no disruptivo, y más teniendo en cuenta el marcado carácter descentralizador del equipo técnico, del trabajo a realizar y la cantidad de actores técnicos, políticos y ciudadanos que entran en juego en los nuevos modelos de gestión.
- **Flexibilidad y versatilidad:** Son dos principios a mantener en la organización, y más concretamente en el ayuntamiento. La gran diversidad de tareas a desarrollar hace necesaria la asignación de responsabilidades concretas, pero esas tareas y responsabilidades, son compartidas por todos en la medida en que van siendo cambiantes y rotativas. Se trata de traducir las acciones en tareas y éstas en responsabilidades aceptadas y asumidas, y como tales, abiertas y dispuestas para ser intercambiadas entre los responsables de las distintas áreas del ayuntamiento, en base a las necesidades y disponibilidades de cada una.
- **Formación continua:** Para que el organismo/Ayuntamiento esté vivo, sea creativo y pueda mirar a futuros retos, es necesaria su formación continua, de ahí que se considere necesaria la presencia de responsables técnicos de las distintas áreas del Ayuntamiento en acciones formativas dentro y fuera de la Institución, así como en encuentros, jornadas y demás actos que están directamente relacionados con la tarea a desempeñar.

3) Implantación de una plataforma de contratación pública electrónica en un ayuntamiento

El desarrollo e implantación de un Sistema de Contratación Pública Electrónica en un ayuntamiento, conlleva una minuciosa planificación, donde se deberían de considerar una gran cantidad de factores que pueden afectar de manera determinante al éxito o fracaso del proyecto. La utilización de una metodología adecuada permite tener en cuenta una serie de variables que forman parte de estos factores críticos.

Todo proyecto de este tipo, que se implante en una organización o en un ayuntamiento debe aprovechar la tecnología como instrumento para modernizarla, integrando las posibilidades que ofrecen los sistemas y tecnologías de información con su estrategia general, para dar un servicio más ágil y eficiente tanto a los usuarios externos y ciudadanos, como a las distintas áreas y unidades orgánicas de la corporación (usuarios internos de la aplicación).

Para garantizar el éxito de la puesta en marcha se deberán incluir los puntos que se citan a continuación:

- Análisis de la situación actual del servicio de contratación de la organización.
- Elaboración de las directrices de seguridad necesarias.
- Implicación y trabajos a realizar por el área Informática, en el caso de que ésta exista en el ayuntamiento u organización al que se aplique.
- Plan de implantación que priorice y planifique, tanto a nivel organizativo como en lo referente a sistemas de información, las actuaciones a emprender y las inversiones a realizar.
- Elaboración de un plan de formación en el que se detecten las necesidades formativas de la organización y se especifiquen las acciones formativas adecuadas.

Tras la puesta en marcha de un Servicio de Contratación Pública Electrónica, el ayuntamiento u organismo deberá disponer de una descripción detallada de las directrices estratégicas y tecnológicas a seguir en lo que a organización, sistemas de información y de comunicaciones se refiere, incluyendo un plan para afrontar la implantación de los mismos de forma gradual y estableciendo las prioridades oportunas, así como las líneas maestras para la formación y asimilación tecnológica de estos sistemas entre los usuarios de los mismos.

4) Gestión del cambio

La puesta en marcha de la Contratación Pública Electrónica exige una gestión, seguimiento y control para que la puesta en marcha y la redefinición de los procesos y procedimientos se desarrollen con éxito, y el nuevo sistema contribuya a la consecución y logro final de los objetivos perseguidos por el Ayuntamiento, es decir, un **Plan de Gestión del Cambio**.

Los elementos fundamentales que componen la Gestión del Cambio son:

- Objetivos del Plan de Gestión del Cambio.
- Agentes del Plan de Gestión del Cambio.
- Herramientas del Plan de Gestión del Cambio.

El Plan de Gestión del Cambio está encaminado a la consecución de dos grandes objetivos; el éxito de la puesta en marcha y el logro de los objetivos finales del proyecto o servicio.

Para lograr los mismos, los responsables del proyecto o servicio irán fijándose pequeñas metas de forma que el cambio se produzca de forma gradual, obteniendo la confianza y compromiso de todo el ayuntamiento.

Del mismo modo, habrán de tenerse en cuenta aquellos elementos que pueden influir en el logro de estas metas, como son el ámbito afectado por la gestión del cambio y los componentes y factores de dicho cambio.

Es conveniente identificar los factores críticos, barreras o posibles resistencias al cambio que puedan afectar directa o indirectamente al desarrollo de la Contratación Pública Electrónica en el Ayuntamiento, así como los que facilitan dicho cambio y proporcionan la información necesaria con objeto de anticiparse a la aparición de problemas y definir alternativas de solución a los mismos.

Para lograr los objetivos señalados, se recomienda actuar sobre cada uno de los usuarios del Ayuntamiento que se ven afectados por el cambio. Las acciones a tomar para la consecución de estos objetivos tratarán de aprovechar los factores que facilitan el cambio y de eliminar los factores críticos.

I. Evitar el fracaso

Es importante preparar a los Ayuntamientos para afrontar estas oportunidades con una estrategia escalable.

Será muy complicado embarcar a los Ayuntamientos pequeños y medianos en proyectos tecnológicos maximalistas que implican grandes recursos humanos y materiales y tienen plazos de realización prolongados sin resultados visibles a corto plazo.

Deben ofrecerse servicios y sistemas para resolver necesidades concretas, con tiempos de implantación que se midan en semanas y que ofrezcan resultados inmediatos. Pero estos servicios deben ser producto de una cuidadosa selección y adaptación para funcionen como partes de un sistema y no como piezas independientes e incluso incompatibles.

II. Formación Continua

Las organizaciones y empresas consideran la formación continua como una estrategia más que la corporación utiliza para afrontar los cambios tecnológicos, sociales y económicos. De este modo, las organizaciones y los gobiernos han comenzado a valorar la inversión adecuada, continua y a largo plazo de la formación, lo que permitirá a las empresas adaptarse a tiempo y de forma flexible a las crisis y cambios no previstos para mantener la competitividad y supervivencia empresarial y maximizar la efectividad de su plantilla. De manera que la inseguridad precedente a todo cambio y las resistencias suscitadas durante el proceso que éste conlleva, deben ser atacadas mediante las acciones formativas apropiadas a todos los niveles.

En cuanto al binomio inversión vs. gasto, puede decirse que si la formación se concibe como un gasto, la empresa o Ayuntamiento invertirá lo mínimo y sólo lo necesario; así, en momentos de crisis, el presupuesto destinado a formación será lo primero que se reducirá. Sin embargo, si se concibe como una inversión, la empresa o Ayuntamiento, confía en que obtendrá una serie de beneficios a corto o medio plazo, de manera que en época de crisis no se deja de invertir, sino que se invierte de forma más inteligente con un mayor control de los recursos económicos empleados.

Para garantizar el éxito en cualquier proceso de adaptación y concretamente en la puesta en marcha de la Contratación Pública Electrónica, se hace necesario considerar la formación como una inversión.

La formación es una pieza clave de la planificación estratégica de la empresa o el Ayuntamiento. En el primer caso (gasto), la formación sólo responde a necesidades particulares de grupos o individuos sin formar parte de un plan de formación. Sin embargo, en el segundo caso (inversión), constituye una pieza de un programa planificado y orientado a la consecución de objetivos corporativos.

Como ya se ha indicado, la formación es un pilar importante en el trabajo diario de una empresa o Ayuntamiento, de ahí que este plan se encargue de la búsqueda de recursos formativos que resulten interesantes, para después ser aplicados en el trabajo cotidiano. Igualmente se gestionará cualquier proceso formativo a impartir, tanto dentro, como fuera de la institución con el objetivo de volcarlo al equipo y estudiar, entre todos, la conveniencia de desarrollarlo y los encargados de hacerlo.

Procesos de fomento del aprendizaje organizativo. El marco de la calidad viene determinado por el esfuerzo organizativo en pos de la mejora continua a través de la articulación de actividades que permitan la creación, desarrollo y gestión del conocimiento organizativo, contando con acciones como grupos de mejora, foros, mejores prácticas, etc.

Finalmente, el capital tecnológico se focaliza en el aspecto más cercano a la generación propia de conocimiento a través de un esfuerzo dedicado contando con herramientas y resultados cuya realidad debe explicitarse además de gestionarse. Así, se concentra en el análisis de los resultados de la apuesta por la mejora.

III. Comunicación y Divulgación

Es importante dar coherencia y contenido a cualquier acción comunicativa dentro de la empresa o Ayuntamiento, tanto interna, hacia la Institución, como externamente, para conseguir el éxito de la puesta en marcha de un nuevo servicio como es la contratación pública electrónica.

Comunicación interna. A nivel estructural dentro de este capital organizativo la articulación oportuna y ajustada de procesos de comunicación interna facilitan una labor básica para la gestión del conocimiento, es decir, la promoción de los flujos de información y conocimiento, el soporte al intercambio como ejercicio de enriquecimiento del capital intelectual de la organización. Así, cabe hacer referencia al análisis de la existencia y uso de los diferentes canales de comunicación.

Habrà que poner en marcha distintos procesos de comunicación interna. La creación de sistemas de comunicación interna respalda la adecuada difusión e intercambio de información y conocimiento facilitando el aprovechamiento del saber organizativo además de evitar el solapamiento en el uso de recursos. De esta forma, aspectos como la elaboración de boletines, circulares, emails y comunidades virtuales configuran la realidad de factores a analizar.

Del mismo modo, y con el mismo nivel de importancia se sitúan los procesos de captación de **información externa**. El ejercicio estratégico conlleva la necesaria puesta en marcha de procesos de captación de información externa que permitan identificar mejores prácticas y dotar de datos actualizados a los decisores.

Relación con otros ayuntamientos. La búsqueda de referencias, el ejercicio de benchmarking, la consideración de otras experiencias es fundamental para gestionar la información y conocimiento existente que puede reutilizarse en la organización.

Alianzas, convenios y acuerdos. El marco relacional existente puede resultar formalizado a través de la firma de determinados acuerdos que explicitan el propósito y objetivo de la colaboración.

Ciudadanía: ciudadanos y empresas. En una segunda esfera relacional se encuentra un ámbito clave de interacción, la ciudadanía, lo que se traduce en un tratamiento de análisis específico, donde los niveles de accesibilidad, participación y satisfacción evidencia una temática nuclear dentro de los principios que legitiman la existencia del Ayuntamiento.

Participación ciudadana. La promoción de la participación ciudadana establece el marco relacional más significativo donde no sólo el beneficio se asocia al potencial de contribuciones de los ciudadanos sino también a la imagen corporativa que irradia.

El marco de colaboración viene determinado por las condiciones de accesibilidad a su vez facilitadas o soportadas por las TICs.

Responsabilidad social. Finalmente no podemos olvidarnos de la actuación social que legitima la existencia del Ayuntamiento y que también se ciñe a ciertas actuaciones de apoyo público a proyectos que fomentan el desarrollo local y a iniciativas que desprenden un aura de responsabilidad social.

En la actualidad podemos decir que un buen plan de comunicación deberá;

- Integrar dentro del plan de comunicación corporativa una estrategia de social media, apoyada con herramientas Web 2.0.
- Entender que la estrategia de comunicación corporativa exige un esfuerzo coordinado y combinado con el ámbito offline y acorde a los valores de la empresa o institución.
- Conocer la importancia de las herramientas de blogging y el microblogging y su papel fundamental en la creación de contenidos relevantes y canalizadores de la conversación.
- Entender la importancia del análisis de situación, de la monitorización del contenido y del análisis de los resultados de las acciones.
- Conocer qué herramientas 2.0 pueden ser más útiles para la comunicación corporativa y cómo reciclar o adaptar los recursos más tradicionales al universo del social media.
- Analizar el papel que juegan las relaciones públicas como dinamizadoras de la conversación.
- Aprender a encajar y a sortear las crisis.

5) Contratación Pública Electrónica y el término Open

El término open está cargado, históricamente, de connotaciones positivas. Entre otras cosas, la apertura se asocia con:

- La franqueza
- La transparencia
- La libertad

- La flexibilidad
- El carácter expansivo
- La accesibilidad

Sin embargo, no se suele utilizar el adjetivo 'abierto' para describir a la empresa tradicional o el Ayuntamiento de toda la vida y, en buena medida, tampoco para describir el funcionamiento de la economía moderna. Esto no implica que, en las últimas dos décadas, ciertas organizaciones o empresas han estado replanteándose la apertura en diversas cuestiones de gran importancia: los recursos humanos, la innovación, los estándares y las comunicaciones.

Los organismos y empresas estaban cerradas en sus actitudes con respecto a interconectarse en red, compartir y fomentar la auto-organización, en gran medida porque la sabiduría convencional afirma que las compañías compiten cuidando a toda costa sus recursos más preciados. Llegado el momento de dirigir los recursos humanos, se exigía a las empresas que contratasen a los mejores y los retuvieran, ya que el capital humano representa la base de la competitividad.

Sin embargo, actualmente, ayuntamientos y empresas se vuelven porosos a las nuevas ideas obteniendo mejores resultados que las organizaciones que confían exclusivamente en recursos y capacidades internas. Las empresas y organismos que se abren al exterior obtienen mejores resultados que las que solo confían en sus capacidades internas.

Aunque tradicionalmente las organizaciones y empresas se mostraban cerradas a la hora de compartir el talento, actualmente obtienen mejores resultados aquellos que se abren al exterior.

6) El Liderazgo en la Contratación Pública Electrónica

Todo este enfoque sobre la contratación pública electrónica requerirá la decidida implicación personal de los líderes de la organización a fin de asegurar el desarrollo, implantación y mejora continua del servicio.

Los elementos a tener en cuenta en este sentido son:

- Crear la estructura organizativa que apoye la implantación del nuevo servicio.
- Desarrollar e implantar un sistema de gestión de procesos.
- Desarrollar un proceso que permita el despliegue y actualización de la estrategia de calidad.
- Desarrollar un proceso que permita la medición, revisión y mejora de los resultados.
- Desarrollar los procesos que permitan el estímulo, identificación, planificación e implantación de mejoras, impulsando la creatividad, la innovación y el aprendizaje.

La concreción de los propósitos de mejora es fundamental para rentabilizar esfuerzos y determinar impactos y rendimientos.

"El éxito de la contratación pública electrónica en una Administración Pública depende del grado de usabilidad y credibilidad entre los usuarios finales, es decir los trabajadores públicos, las empresas y sobre todo los ciudadanos."

El impacto de la contratación pública electrónica en las PYMES

Esther González e Israel Rodríguez

Esther González es Licenciada en Derecho (Universidad de Granada) (1985-1991). Funcionaria de la Escala de Gestión (Subgrupo A2) de la Universidad de Almería desde el año 1994. Funcionaria de la Escala Técnica de Administración (Subgrupo A1) de la Universidad de Almería desde el año 2012. Desempeña el puesto de Administradora de Contratación en el Servicio de Contratación, Patrimonio y Servicios Comunes de la Universidad de Almería, desde el año 1994.

Israel Rodríguez Gracia es funcionario de la Universidad de Almería desde el año 1994, donde ha desempeñado múltiples funciones. Desde el año 2001 ha sido Jefe del Negociado de Contratación y desde hace dos años es Gestor de Contratación Electrónica en el Servicio de Contratación, Patrimonio y Servicios Comunes de la Universidad de Almería.

Estamos viviendo momentos de cambio en la contratación pública, cambio que es abordado en la revisión de las Directivas de la Unión Europea sobre contratación pública, ya que la revisión debe sustentar "una política equilibrada que preste su apoyo a una demanda de bienes, servicios y obras que sean respetuosos del medio ambiente, socialmente responsables e innovadores. La revisión, además, deberá ofrecer a las autoridades adjudicadoras unos procedimientos más sencillos y flexibles y habrá de garantizar un acceso más fácil a las empresas, particularmente a las PYME"⁵⁸.

Con esta revisión de las directivas, se presenta una gran cantidad de oportunidades, tales como la ampliación del mercado nacional de contratación al mercado europeo lo que supondrá un reto de innovación para muchas empresas prestadoras de servicios. En este sentido, destaca la propuesta de la "asociación para la innovación": un nuevo procedimiento especial para el desarrollo y adquisición de productos, obras y servicios innovadores, que mejora y simplifica el procedimiento de diálogo competitivo y facilita la contratación conjunta transfronteriza.

Impulso del crecimiento y el mantenimiento de las pequeñas y medianas empresas

Según datos de la Unión Europea la participación de las PYMES, es demasiado reducida dentro de la contratación pública. Esto se debe a que se encuentran con las siguientes dificultades:

- Acceso a la información: dificultades para obtener información, dado que es posible que no dispongan de suficientes recursos.
- Desconocimiento de los procedimientos de licitación.
- Carga administrativa excesiva.
- Plazo insuficiente para preparar las ofertas.
- Coste de la preparación de las ofertas (dado que muchos de los costes son fijos, las PYMES han de soportar costes desproporcionadamente elevados en relación con las empresas de mayor tamaño).

⁵⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Acta del Mercado Único: Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza" (COM (2011) 206 de 13.4.2011)

- Niveles de cualificación y requisitos de certificación desproporcionados (solvencia técnica y económica).
- Gran envergadura de los contratos.
- Exigencias de garantías financieras excesivas.

Por todo ello, resulta necesario facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública, de tal forma que las pequeñas y medianas empresas puedan acceder a este mercado. La Comisión Europea considera que "las pequeñas y medianas empresas son la columna vertebral de la economía de la UE. Su prosperidad es un factor crucial para lograr más crecimiento y más y mejores puestos de trabajo en la UE"⁵⁹. Como consecuencia de ello, la legislación de la Unión Europea permite acciones positivas por parte de los poderes adjudicadores, pero no una discriminación positiva. El objetivo es garantizar condiciones de competencia equitativa, de modo que las empresas con menor representación dispongan de las mismas posibilidades de optar a la adjudicación de contratos públicos que otros proveedores calificados.

En este sentido, y teniendo en cuenta las dificultades antes apuntadas, a continuación se relacionan una serie de acciones a realizar por los poderes adjudicadores, dirigidas fundamentalmente a dos aspectos: la información que reciben las empresas y el acceso a los procedimientos de compra pública. De éste modo, aparece la necesidad de adoptar un enfoque en materia de compra pública más favorable a este tipo de empresas, promoviendo las posibilidades que ofrecen las Directivas y la legislación nacional para facilitar a este tipo de licitadores el acceso a contratos públicos. Las entidades adjudicadoras pueden adoptar diversas medidas que facilitan el acceso de las PYMES al mercado de la compra pública, tales como:

- Estimular la participación de proveedores mediante la publicación de un plan avanzado de procedimientos de contratación, donde se identifiquen aquellos contratos importantes que deban licitarse durante los siguientes doce meses.
- Desarrollar programas de apoyo empresarial para mejorar la capacidad de los pequeños proveedores y ofrecer orientación sobre el proceso de contrataciones públicas.
- Incluir disposiciones que otorguen a las PYMES mayor acceso a los contratos públicos mediante la reducción de los costes y de los requisitos de participar en los procedimientos de adjudicación, tales como:
- Garantizar, siempre que sea posible, que la magnitud del contrato no constituya un obstáculo en sí mismo para la participación de las PYMES, favoreciendo la subdivisión de los contratos en lotes, cuando por la naturaleza y características del contrato sea posible. Subdividir los contratos en lotes facilita el acceso de las PYMES, tanto cuantitativamente (el tamaño se corresponde mejor con su capacidad de producción) como cualitativamente (el contenido de los lotes se ajusta más a sus especialidades). Como señala la Comisión Europea en el Documento de Trabajo *Código de Buenas Prácticas para facilitar el acceso de las PYMES a los contratos públicos*⁶⁰, "la subdivisión de los contratos públicos

⁵⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME", Bruselas, 4.10.2007 COM (2007) 592 final.

⁶⁰ Bruselas, 25.06.2008 SEC (2008) 2193.

en lotes, siempre que por la naturaleza y características del contrato sea posible, puede incrementar la competencia efectiva, al favorecer la participación de aquellos operadores económicos que no se encuentran capacitados para acceder a la totalidad del contrato".

- o Otorgar un plazo suficiente para la preparación de las ofertas.
- o Garantizar los pagos puntuales.
- o Establecer requisitos económicos y de calificación proporcionados con el objeto del contrato de que se trate.

La aplicación de estas medidas supondrá las siguientes ventajas:

- Se generará más competencia.
- Mejorará relación calidad/precio, consiguiendo un gasto público eficiente.
- Permitirá el desarrollo y crecimiento de las PYMES.

Por otra parte, y en cuanto a los pliegos de cláusulas, estos constituyen los documentos reguladores en el acceso a las licitaciones públicas, debiendo poner especial cuidado en la elaboración de los mismos, evitando la introducción de cláusulas que generen barreras, obstáculos o cargas innecesarias al acceso de licitadores al procedimiento de adjudicación. Es por ello, que en el documento antes citado se establecen una serie de pautas para diseñar los pliegos de cláusulas de forma que faciliten la participación del máximo número de licitadores, proponiendo una serie de buenas prácticas dirigidas a favorecer la eliminación de trabas detectadas en los pliegos de cláusulas, tales como:

- Simplificar los trámites administrativos y aliviar de cargas burocráticas a los operadores económicos.
- Elegir unos criterios de selección de contratistas que favorezcan la participación del mayor número posible de licitadores.
- Describir los criterios de valoración de las ofertas con carácter objetivo y ponderarlos adecuadamente.
- Garantizar la disponibilidad de los pliegos y documentación complementaria a los posibles licitadores.
- Evitar la prolongación de los contratos mediante prórrogas aplicadas de forma automática y generalizada.
- Incluir en los contratos la posibilidad de subcontratar para facilitar la participación de las empresas, especialmente de las PYMES.
- Definir las especificaciones técnicas de los contratos de forma clara, y comprensible.

A fin de fomentar la participación de las PYMES en el mercado de contratación pública, la propuesta de modificación de las Directivas establece que los órganos de contratación deberán dividir en lotes aquellos contratos cuyo valor supere los 500.000 euros, estando obligados a justificar las razones para no hacerlo.

La propuesta de modificación de las Directivas pone de manifiesto que unos requisitos muy exigentes de solvencia económica suelen constituir un obstáculo a la participación de las PYMES en las adquisiciones públicas.

En Europa existen numerosas buenas prácticas en este sentido, entre las que destacan:

- **Reino Unido:** La *Greater London Authority* (GLA) (Autoridad del Gran Londres) ha adoptado una política que promueve una mayor diversidad entre los proveedores del sector privado. El objetivo es ofrecer a las empresas con menor representación las mismas oportunidades de competir por contratos del grupo de la GLA. Se han revisado los procedimientos de contratación a fin de identificar el potencial de las PYMES para licitar contratos, identificando acciones que permitan hacerlos más accesibles.
- **Irlanda:** El objetivo del Programa interprofesional de Irlanda *Go-Tender* era "crear oportunidades empresariales internacionales para las pymes en el mercado de contrataciones públicas de toda la isla mediante el ofrecimiento de talleres regionales cuidadosamente especializados".
- **Francia:** En 2003, se puso en marcha una *Stratégie Nationale du Développement Durable* (Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible), seguida de un *Plan National d'Action pour des Achats Publics Durables* (Plan Nacional de Acción para las Compras Públicas Sostenibles) en 2007. El gobierno francés ha realizado consultas con los interlocutores que cubren diferentes medidas que afectan la integración social, incluidas las contrataciones públicas.
- **Suecia:** Para facilitar el acceso a las oportunidades de contrataciones públicas para las PYMES, las organizaciones de economía social y las organizaciones voluntarias que trabajan con grupos socialmente desfavorecidos, la Agencia de Seguridad Social de Suecia incluye, en ocasiones, la participación de estos grupos en el estudio inicial de la contratación, con el objetivo de tener plenamente en cuenta sus problemas específicos a la hora de redactar los pliegos de condiciones. Para identificar el riesgo de incumplimiento de las normas sociales, la Agencia analiza los riesgos al inicio de la contratación.

1) Actuaciones encaminadas facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a los contratos públicos

Artículo 22.2. del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: "*Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación: Los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la innovación y la incorporación de alta tecnología como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley*".

- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME." Bruselas, 4.10.2007 COM (2007) 592 final.

- *Código de Buenas Prácticas para facilitar el acceso de las PYMES a los contratos públicos, Bruselas, 25.06.2008 SEC (2008) 2193.*

OBJETIVO:

Con el objetivo de facilitar el acceso y promover la competencia, mejorando el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a los procedimientos de contratación tramitados por las Administraciones Públicas, se pueden llevar a cabo diversas acciones, agrupadas en cinco epígrafes que hacen referencia a las dificultades que experimentan las PYMES al participar en procedimientos de contratación, estableciendo en cada caso las posibles soluciones, mediante la introducción de determinadas cláusulas en los pliegos:

1.1. Superar las dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos

A la hora de establecer el número de lotes del contrato, uno de los aspectos que a los gestores preocupa es que la complejidad en la tramitación y la comunicación con los diferentes proveedores se multiplican, debido al aumento del número de licitadores. Es más, desde el acto de adjudicación, cada lote de mismo contrato, pasa a comportarse en la tramitación como diferentes contratos, multiplicándose en este caso por el número de lotes de que conste el expediente.

I.- Subdividir los contratos en lotes

Se trata de promover la subdivisión de los contratos en lotes, siempre que por la naturaleza y características del contrato sea posible, en los términos del artículo 86.3. del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público:

“Cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto. Asimismo podrán contratarse separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, tal y como ésta es definida en el artículo 6, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación”.

Tanto las Directivas sobre contratación pública como el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público permiten que los contratos se adjudiquen por lotes independientes, lo que facilita el acceso de las PYMES, tanto de una forma cuantitativa (el tamaño de los lotes se corresponde mejor con su capacidad de producción) como cualitativa (puede existir mayor correspondencia entre el contenido de los lotes y el sector de especialización de la PYME).

Además resulta conveniente permitir que las empresas presenten propuesta para uno o varios lotes, sin limitar el número de lotes a los que se pueden participar.

II. Posibilitar la participación conjunta en los procedimientos de contratación

La posibilidad de que las empresas concurren a procedimientos de licitación conjuntamente, puede tener como efecto positivo la mayor participación de las PYMES en los procedi-

mientos de contratación, tal y como señala la Comisión Nacional de la Competencia en su documento sobre *"Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia"*, de 17 de junio de 2008. Para posibilitar la participación conjunta en el procedimiento de contratación, el pliego de cláusulas administrativas debe dejar a la libre elección de los licitadores su participación a través de una unión temporal de empresas.

1.2. Garantizar el acceso a la información

A través de las siguientes actuaciones:

I.- Facilitar información necesaria para participar en los procedimientos, mejorando la calidad y comprensión de la información

Se trata de facilitar información general sobre la legislación aplicable en materia de contratación pública e información particular sobre cada uno de los procedimientos de adjudicación tramitados. Generalmente, las PYMES no suelen contar con departamentos administrativos especializados en procedimientos de contratación pública, por lo que suelen encontrar dificultades para elaborar las ofertas.

Para solucionar esta dificultad se pueden realizar las siguientes actuaciones:

- Elaborar guías acerca de distintos aspectos de la contratación pública: tipos de procedimiento, acceso a la contratación pública, documentación a presentar por las empresas licitantes, etc. a las que se les dará difusión a través del perfil del contratante y redes sociales.
- Elaborar un documento de preguntas frecuentes realizadas por los licitadores y darle difusión a través del perfil del contratante y redes sociales.
- Difundir a través de redes sociales, o correo electrónico mensajes informativos sobre la convocatoria de licitaciones.
- Dar información a través del perfil de contratante para que puedan conocer el estado de tramitación del procedimiento.

II. Información acerca del resultado del procedimiento

Para las empresas licitantes en un procedimiento de adjudicación, que no han resultado adjudicatarias, resulta muy interesante para su participación en futuras licitaciones, conocer el resultado final del procedimiento.

Asimismo, las empresas licitantes deben obtener la información necesaria que les permita interponer recurso contra la decisión de adjudicación (Artículo 151.4. del TRLCSP).

Para facilitar el acceso a esta información, se propone *remitir junto con la notificación de no adjudicación del procedimiento las actas de la Mesa de Contratación, así como el informe técnico con todas las valoraciones obtenidas por cada una de las empresas licitantes, de for-*

ma que las empresas puedan conocer los motivos por los que se ha desestimado su propuesta y las características o ventajas de la propuesta presentada por la empresa adjudicataria que han sido determinantes de la adjudicación.

En los procedimientos negociados en los que participen varias empresas, junto con la notificación de no adjudicación se remitirá el informe en el que se propone la clasificación de empresas. Un resumen de estos documentos, en los que figuren las valoraciones otorgadas a cada empresa, se publicará también en el perfil de contratante.

III. Agilizar los trámites relativos a la devolución de la garantía definitiva

Se trata de evitar la retención innecesaria de la garantía definitiva. Para ello, la entidad adjudicadora puede proceder a la devolución de la misma de oficio una vez que se cumplan las condiciones para ello, es decir una vez finalizado el plazo de garantía del contrato, o ejecutada la prestación del servicio de que se trate.

1.3. Simplificación de la documentación administrativa exigida a las empresas licitantes

Dado que determinadas empresas, como las PYMES no suelen disponer de grandes departamentos administrativos especializados, resulta conveniente reducir, en la medida de lo posible, los requisitos administrativos. A este respecto, se propone realizar las siguientes actuaciones:

- I. Permitir la presentación de "autodeclaraciones" (declaraciones responsables) en las que el licitador declara bajo su responsabilidad que cumple aquellos criterios que son una condición previa para la licitación, en referencia al cumplimiento de los siguientes aspectos:
 - o Declaración responsable de tener capacidad para contratar.
 - o Autorización para la cesión de información relativa a obligaciones tributarias con el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en procedimientos de contratación.
 - o Declaración de no estar incurso en incompatibilidad para contratar.

La empresa que resulte clasificada en primer lugar será la que presentará la documentación acreditativa de las circunstancias que figuran en las declaraciones responsables.

- II. Dispensar a las empresas licitantes de la obligación de presentar los documentos que hayan sido presentados con antelación para participar en un anterior procedimiento, siempre que estos documentos continúen siendo válidos.
- III. La aportación del certificado expedido por el Registro de Licitadores de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma que corresponda, acompañado de una declaración expresa responsable relativa a la no alteración de los datos que constan en el mismo, podrá sustituir a la documentación acreditativa de las siguientes circunstancias:
 - o Personalidad y capacidad del licitador.
 - o Poder de representación del firmante de la proposición.

- o Documentos que acreditan la solvencia económica y financiera.
 - o Documentos que acreditan la solvencia técnica.
- IV. Admitir copias compulsadas, notarial o administrativamente de la documentación administrativa.

1.4. Conceder plazo suficiente para la preparación de las ofertas

Dada la complejidad que supone para determinadas empresas preparar la documentación necesaria para participar en un procedimiento de adjudicación de un contrato público se realiza una propuesta de ampliación de plazos de presentación de ofertas, a fin de que todas las empresas dispongan del tiempo suficiente para preparar la oferta, no limitando de esta forma la competencia. Hay que distinguir entre los procedimientos abiertos y los negociados:

El plazo de presentación de proposiciones en los procedimientos abiertos está regulado en el artículo 149 del TRLCSP, el cual dispone:

"En procedimientos de adjudicación de contratos sujetos a regulación armonizada, el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a cincuenta y dos días, contados desde la fecha del envío del anuncio del contrato a la Comisión Europea. En los contratos de las Administraciones Públicas que no estén sujetos a regulación armonizada, el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a quince días, contados desde la publicación del anuncio del contrato. En los contratos de obras y de concesión de obras públicas, el plazo será, como mínimo, de veintiséis días."

Salvo los contratos sujetos a regulación armonizada, en los que el plazo de cincuenta y dos días resulta suficiente para realizar las propuestas, en los demás contratos resulta aconsejable ampliar el plazo de presentación a treinta días naturales en aquellos casos en que la dificultad técnica de la elaboración de la propuesta así lo requiera.

En cuanto al procedimiento negociado, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público no establece un plazo mínimo para la presentación de ofertas, por lo que habrá que estar a lo dispuesto con carácter general en el artículo 143 del TRLCSP:

"Los órganos de contratación fijarán los plazos de recepción de las ofertas y solicitudes de participación teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquéllas, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en esta Ley".

Un plazo razonable para la presentación de ofertas en este tipo de procedimientos, y siempre que la complejidad técnica de la oferta así lo requiera, puede ser quince días naturales, elevándose a treinta días naturales para el caso de un contrato de obras.

TIPO DE PROCEDIMIENTO	PLAZO TRLCSP	PLAZO AMPLIADO (en caso de complejidad técnica)
Procedimientos sujetos a regulación armonizada	52 días naturales	
Procedimientos abiertos no armonizados	15 días naturales 26 días naturales (obras)	30 días naturales
Procedimientos negociados (Suministros/servicios)		15 días naturales
Procedimientos negociados (Obras)		30 días naturales

Otras actuaciones a llevar a cabo en este sentido son:

- Publicar anuncios de información previa en el caso de que el contrato supere los importes establecidos en el artículo 141 del TRLCSP. Las Directivas sobre contratación pública ofrecen la posibilidad de publicar, con carácter facultativo, anuncios de información previa a fin de permitir a los posibles licitadores prepararse para presentar ofertas.
- Para el resto de contratos que no superen los importes del artículo 141 del TRLCSP, publicar a principios de año un anuncio indicativo de los contratos a licitar durante el ejercicio.
- En caso de expedientes tramitados mediante Contratación Pública Electrónica, establecer un sistema de aviso de compra programada: Se trata de avisar con suficiente antelación a las empresas para que estas conozcan las condiciones para licitar de forma electrónica, registrarse en la correspondiente plataforma, y formarse en el manejo de la misma. El aviso se realizará con una antelación aproximada de treinta días a la publicación oficial del expediente, permitiendo así que las empresas interesadas en participar, puedan prepararse y formarse con antelación suficiente.

1.5. Elegir el procedimiento de contratación más competitivo

Con el objetivo de incrementar la competencia en la contratación pública, es necesario realizar las adquisiciones a través de procedimientos transparentes. Para conseguirlo se proponen las siguientes actuaciones:

- En los casos en los que la Ley permita hacer uso de los procedimientos negociados, se cursarán invitaciones al mayor número posible de licitadores capacitados para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible, sin limitarse a dar cumplimiento estricto de lo previsto en el artículo 178.1. del TRLCSP (invitando únicamente a tres empresas), de forma que se amplíe la concurrencia.
- En los procedimientos negociados, además de cursar las invitaciones, publicar el pliego de cláusulas y toda la documentación necesaria para preparar una oferta en el perfil de contratante de la entidad adjudicadora.
- Evitar, en la medida de lo posible, la tramitación de los procesos de licitación por vía de urgencia.

2) **Cómo la contratación electrónica ayuda a solventar las cuestiones planteadas en el epígrafe anterior**

2.1. Superar las dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos

A la hora de establecer el número de lotes del contrato, uno de los aspectos que a los gestores preocupa es que la complejidad en la tramitación y la comunicación con los diferentes proveedores se multiplica, debido al aumento del número de licitadores. Es más, desde el acto de adjudicación, cada lote de mismo contrato, pasa a comportarse en la tramitación como diferentes contratos, multiplicándose en este caso por el número de lotes de que conste el expediente.

I. Subdividir los contratos en lotes

Al mejorar la comunicación con los proveedores e integrarlas en una misma plataforma, esto permite distribuir y aligerar las cargas de tramitación. Lo que hasta ahora eran notificaciones tradicionales, pasan a ser realizadas con la simplicidad del correo electrónico, añadiendo la agilidad de la confirmación de lectura, que se produce en el momento de la recepción, no teniendo que esperar el retorno tradicional. Disminuyendo, de esta forma, el volumen de papel y aumentando el volumen de información.

II. Posibilitar la participación conjunta en los procedimientos de contratación

Al mejorar los canales de comunicación y con la anticipación que otras medidas permiten, las Pymes pueden buscar aliados comerciales con más facilidad. Por otro lado, la deslocalización que la Contratación Pública Electrónica aporta, permite también que los licitadores amplíen su radio de búsqueda en la colaboración.

2.2. Garantizar el acceso a la información

A través de las siguientes actuaciones:

I. Facilitar información necesaria para participar en los procedimientos, mejorando la calidad y comprensión de la información

En este sentido la digitalización del proceso permite la automatización de múltiples acciones que anteriormente eran costosas y difíciles de realizar, tales como la presencia en Redes Sociales y el enfoque 2.0 de la Contratación Pública. Mediante integraciones B2B, es relativamente sencillo, integrar canales de comunicación, más cotidianos y cercanos a las personas, en definitiva a las empresas. Estos canales se mantienen actualizados con los datos que se suministran desde las plataformas de una forma automática.

II. Información acerca del resultado del procedimiento

La transformación necesaria de la compra pública, con el acercamiento a las empresas y la mejora e incremento de los canales de comunicación, permiten generar auténticos *feedback* entre las empresas y la administración, permitiendo por ejemplo modelar manuales de ayuda

en la elaboración de las propuestas y el establecimiento de diálogos entre las partes, que permitan optimizar el gasto y el esfuerzo de las mismas.

III. Agilizar los trámites relativos a la devolución de la garantía definitiva

En este caso, la Contratación Pública Electrónica, se beneficia de la mejora en las comunicaciones y los acortamientos en los plazos de trabajo, no teniendo, por tanto que esperar largos de periodos de tiempo, entre los que la garantía definitiva está lista para ser devuelta, hasta que se tienen todos los documentos necesarios para poderla hacer efectiva.

2.3. Simplificación de la documentación administrativa exigida a las empresas licitantes

Junto con las medidas expresadas en este epígrafe referentes a la propia documentación exigida, podemos aportar mediante la Contratación Pública Electrónica, otra de valor añadido, pero que a su vez resulta muy ventajosa. La documentación elaborada por medios electrónicos, no caduca en tanto en cuanto los datos que se consignen no cambien. Por ello la digitalización de los documentos nos genera una sola copia reutilizable en todos los procesos, simplificando, por tanto, no solo la documentación que se exige, sino también el almacenamiento y distribución de la misma, así como la actualización de los cambios necesarios.

2.4. Conceder plazo suficiente para la preparación de las ofertas

Directamente relacionado con el apartado anterior, la posibilidad de disponer de la documentación en formato digital permite, en la parte administrativa, repetir la misma, sin ningún esfuerzo para posteriores procedimientos, disponiendo las empresas, de más tiempo para centrarse en la elaboración de propuestas. Una vez que la documentación administrativa se prepara por primera vez en formato digital, la participación en posteriores procedimientos no requiere de más tiempo de dedicación que el de copiar esos ficheros digitales, cuando en el caso tradicional requería, según los propios licitadores, al menos un día o dos de trabajo adicional, para elaborar (realizar copias, grapados, actualización y encuadernación) el contenido de cada uno de los sobres.

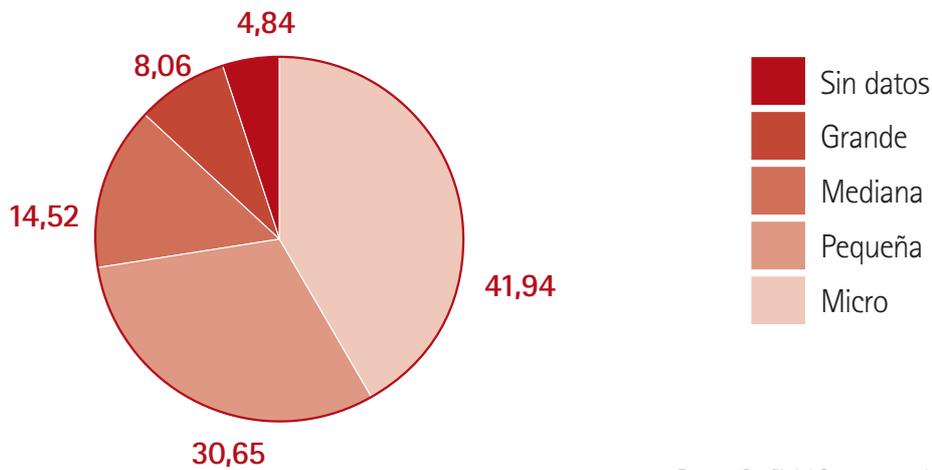
2.5. Elegir el procedimiento de contratación más competitivo

Incremento de la transparencia, es en resumen, lo que se consigue con la Contratación Pública Electrónica. Esta transparencia, permite llegar a más licitadores no limitando la concurrencia de los mismos y aumentando las posibilidades tanto en número de ellas como en calidad de las mismas. Un licitador preparado para la Contratación Pública Electrónica, podrá presentar sus propuestas por medios electrónicos, sin tener que desplazarse, incrementando su mercado de manera exponencial.

Esta serie de medidas ya han sido puestas en práctica, y los resultados obtenidos por las mismas han sido en cualquier caso, excelentes. Recordemos los datos que sobre la participación en procedimientos de CP, aportaba la UE:

Resultados de la participación de micro y PYMES mediante la utilización de la Contratación Pública Electrónica y las medidas asociadas, que en términos de porcentaje aglutina más del 87% de participación de micro y Pymes.

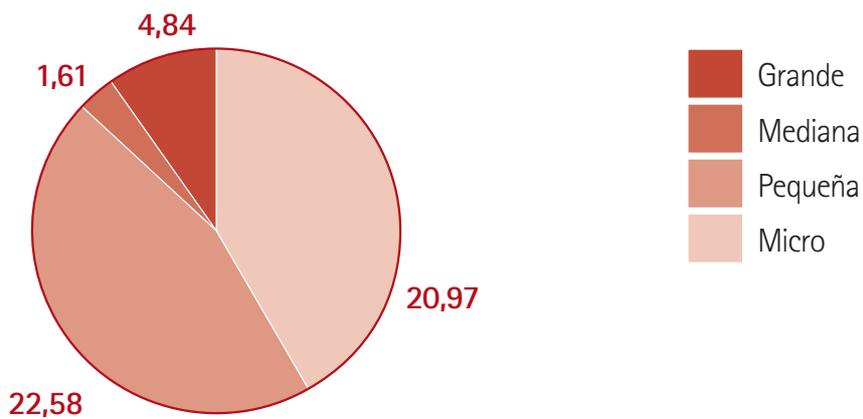
Gráfico 1 Distribución de los Licitadores en el último año de Contratación Electrónica Integral en la Universidad de Almería, según su clasificación por el número de empleados



Fuente: Perfil del Contratante, Universidad de Almería

Pero si revisamos los porcentajes de los perfiles de las empresas que han resultado adjudicatarias encontramos que más de 95% de las empresas adjudicatarias, pertenecen al grupo de las micro y Pymes.

Gráfico 2 Distribución de los Adjudicatarios en el último año de Contratación Electrónica Integral en la Universidad de Almería, según su clasificación por el número de empleados



Fuente: Perfil del Contratante, Universidad de Almería

Por último es de destacar que la ya mencionada virtualización del proceso ha permitido la licitación de empresas no ubicadas en el territorio español.

3) Conclusiones

La Contratación Pública Electrónica permite, con cifras en la mano, una mayor incorporación de las micro y PYMES al mercado de la contratación pública, huelga repetir las cifras que la CE arroja sobre el volumen de negocio. Toda vez que mejora la comunicación con los proveedores, simplifica el proceso, aligera las cargas de trabajo asociadas a la preparación de los diferentes concursos, redistribuye los tiempos permitiendo que los proveedores se centren en sus propuestas técnicas, la contratación pública electrónica debería ser el camino a seguir por las administraciones. Si a esto le añadimos la transparencia que aportan la integración del procedimiento en las Redes Sociales, resulta más que necesario que se impulse de una manera decidida esta forma de Contratación.

Pero viendo el esfuerzo que realizan las Administraciones por implantar este sistema, resulta evidente que los grandes ausentes en la contratación pública electrónica son las empresas. El ratio de participación de las empresas es muy bajo, no llega al 10% de las invitaciones cursadas, en el caso de los procedimientos negociados y una cifra similar en el caso de los procedimientos abiertos.

Independientemente del impulso que el Gobierno garantice a esta iniciativa, es imprescindible que las asociaciones empresariales y las cámaras de comercio, se impliquen en este proceso. En la actualidad son los grandes ausentes del proyecto y deberían ser los más interesados, al igualar las oportunidades de negocio, entre las grandes empresas, las pymes y las micropymes.

Conclusiones: Ahora es el momento, España es el lugar

Hemos visto a lo largo de estas páginas como Europa nos marca el camino, ahora somos nosotros quienes debemos seguirlos, adaptándonos a las peculiaridades de nuestro sector público. Hemos visto como numerosas iniciativas europeas han demostrado que la aplicación de las nuevas tecnologías a la contratación pública hace aumentar exponencialmente la eficacia y la eficiencia de los procesos.

La nueva Directiva europea hará obligatoria la implantación de la contratación electrónica entre las administraciones públicas de los Estados miembros. A lo largo de estas páginas hemos visto que la tecnología es una de las cuestiones importantes pero no la única. En muchos casos las plataformas de contratación electrónica ya existen y están listas para usarse, lo único necesario es una intención decidida de hacerlo. Es así, como ya se ha dicho, que la gestión del cambio, la formación y la divulgación serán claves en este proceso. Será imprescindible también la máxima implicación institucional y la involucración de los dirigentes públicos para garantizar éxito. Aún queda un largo camino por recorrer para que la contratación electrónica sea una realidad generalizada en nuestro país. Es necesario que tanto sector público como privado trabajen de manera conjunta para establecer un marco común que permita a las entidades públicas implantar la contratación electrónica con la máxima seguridad y confianza.

Tenemos que ser optimistas. En España, aunque tímidamente, han surgido entidades públicas que han visto como la contratación electrónica es una fuente de ahorro y transparencia imprescindible en un entorno como el actual. Comunidades Autónomas como la Generalitat Valenciana, Ayuntamientos como Vigo, Gijón o Córdoba; Universidades como las de Valencia, Almería o Castellón han decidido apostar decididamente por su implantación. Los resultados obtenidos en estos casos invitan a ser muy optimistas, con ahorros de hasta el 70% en algunos casos.

En definitiva, la modernización de la contratación pública es esencial para garantizar la eficiencia en la gestión de los recursos de todos. En la situación económica actual resulta imprescindible buscar la fórmula para hacer más, o por lo menos lo mismo, con menos.



Av. Pearson, 21
08034 Barcelona
Tel.: 93 253 42 00

www.iese.edu

Camino del Cerro del Águila, 3
(Ctra. de Castilla, km 5,180)
28023 Madrid