



LIBRO BLANCO

Licitación Pública Electrónica



FEDERACION DE
MUNICIPIOS DE
MADRID



PRESENTACIÓN



D. David Perez García

Presidente de la FMM

Alcalde del Ayuntamiento de Alcorcón

Desde el mundo local tenemos el compromiso de ofrecer y garantizar a nuestros ciudadanos los mejores servicios y las condiciones óptimas para favorecer su bienestar. Además, hemos de hacerlo poniendo nuestros Ayuntamientos al servicio real de nuestros vecinos, de la forma más sencilla y cómoda para éstos, y con la máxima cercanía posible.

Actualmente vivimos una complicada situación económica que ha afectado sobremanera al mundo local y en la que todos, incluidas las administraciones, tenemos un importante reto: debemos reducir costes y al mismo tiempo seguir prestando servicios sin que se vea afectada la calidad de los mismos. Para ello, se hace indispensable la búsqueda de nuevas fórmulas que nos permitan cumplir nuestra función.

Nos encontramos en una época en la que el uso de las nuevas tecnologías es casi obligatorio en todos los ámbitos, y por supuesto también en el de la Administración Local. Son muchas las ventajas que las TIC's nos aportan y las entidades locales debemos ser capaces de aprovecharlas de cara a una mejor prestación de servicios a los ciudadanos.

Es por esto por lo que, desde la Federación de Municipios de Madrid (FMM) y mediante la colaboración público – privada de diferentes entidades, hemos decidido elaborar estas Guías especialmente diseñadas para la buena gestión de las Ciudades Inteligentes, que tengo el placer de presentar.

En la FMM, creemos firmemente que las administraciones no tienen que competir con nadie, pero sin embargo esto no debe hacernos ceder en nuestro empeño de que día a día éstas sean más competitivas. Para conseguirlo, se hace fundamental la modernización de nuestros ayuntamientos, sobre todo para aquellos que disponen de menos recursos y que, sin embargo, deben satisfacer, de igual manera que el resto, las necesidades de sus vecinos.

A través de estas Guías desvelamos en profundidad las diferentes formulas que consideramos pueden ser de utilidad “real” para conseguir los mencionados objetivos y hacer que tu consistorio sea más accesible al ciudadano, simplificando los trámites burocráticos, reduciendo costes, ahorrando tiempos de espera, etc..., y mejorando, en definitiva, su calidad de vida.

INTRODUCCIÓN



D^a. Inmaculada Sanchez Ramos

Presidenta Comisión de Sociedad de la Información de la FMM
Subdirectora General de Tecnologías ICM
(Comunidad de Madrid)
Concejala del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid

En sentido positivo, y entre las múltiples acepciones que podemos descubrir en la RAE para la palabra “Crisis”, me llama la atención aquella por la que se define al “momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes”; y coincido plenamente en tanto en cuanto, yo la interpreto como la “coyuntura de cambios en cualquier aspecto de una realidad organizada pero inestable, sujeta a evolución”, y “a los que acompañan siempre algún grado de incertidumbre”.

“Crisis” es la palabra odiada y temida en estos últimos años mayoritariamente por la ciudadanía; que nos ha acompañado en esta legislatura 2011 – 2015; y que sin embargo, aunque nos ha hecho involucionar, ha significado tanto para Madrid, como para el resto de España, la oportunidad con mayúsculas, para reformular nuestro presente hacia un futuro más prometedor. A pesar de la coyuntura, hemos sido capaces responsablemente, de saber adaptarnos y ahorrar, de eliminar gastos superfluos, de optimizar recursos, etc.; y todo ello

procurando mantener siempre la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Suele decirse que el tercer nivel de la administración, es siempre el más cercano al ciudadano, y por ende posiblemente el nivel administrativo que más ha sufrido estos cambios, en estos últimos años. Lo local se ha mostrado a la altura de las circunstancias, sabiendo apostar en el momento crítico, por mirar al frente; asimilando la realidad y convenciéndose de que la Administración Pública en general, y como parte de ella, tenía que cambiar su modelo de atención al ciudadano y reformular su modelo de gestión interna, dejando atrás los patrones tradicionales conocidos hasta el momento.

A las AAPP, nos queda mucho aun para poder obtener el aprobado ciudadano en materia de cercanía, sencillez, practicidad, polivalencia, eficiencia, eficacia y apertura.

La dura realidad es que el ciudadano, sigue temblando cuando por obligación o de mutuo propio, ha de entablar una relación con una administración de cualquiera de los tres niveles. Sin embargo, podemos afirmar, que la local es, quizás, la institución a la que menos miedo le tenga.

Hace 100 años, solo el 10 % de la población mundial habitaba en urbes de más de tres millones de habitantes. Hoy esta proporción se acerca al 60 % y se estima que hacia el 2050 alcance el 80 %. Si el siglo XIX fue el siglo de los imperios, y el siglo XX el de las naciones, parece que el siglo XXI será sin discusión, el siglo de las ciudades.

Estamos inmersos en la Sociedad de la Información, en la que priman los continuos y vertiginosos avances digitales. Los ciudadanos son indudablemente ya, “ciudadanos digitales”: si piden cita a su médico a través de Internet, compran entradas para ir al cine desde su teléfono móvil, acceden a sus cuentas bancarias o compran un billete de tren desde su tablet; resulta lógico que también puedan darse de alta en el padrón municipal o realizar cualquier gestión tributaria desde el salón de su casa.

Podemos afirmar que como en otras tantas áreas (comunicación, educación, sanidad...), las nuevas tecnologías han entrado de lleno en la gestión pública, y sus profesionales se han visto obligados a adaptarse a este nuevo mundo. Acercar la administración al ciudadano, tener una administración abierta 24 horas al día, ser más eficientes en la gestión y facilitar al ciudadano el acceso a los numerosos servicios que desde la administración pública están a su disposición, se han convertido entre otros en objetivos primarios para los gestores públicos.

La creación de la Comisión de Sociedad de la Información, I+D+i, e-Administración y Eficiencia de la FMM en 2011, respondía a la necesidad de establecer un espacio en el que poder analizar la realidad digital existente en Madrid, tanto en lo relativo a: las infraestructuras; la implementación de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos; las exigencias del mercado y por supuesto las de la propia ciudadanía.

Poco tardo la comisión en darse cuenta, de que los municipios de la Comunidad de Madrid se encontraban ante un paradigmático escenario; tan solo seis años después de la aprobación de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP); y viéndose obligada a concentrar sus recursos en el diseño de una hoja de ruta real, mediante la cual, cumpliendo una serie de parámetros, cualquier municipio de la Comunidad de Madrid pudiera alcanzar un nivel óptimo de implementación de medidas encaminadas a la mejora de la gestión interna y externa en sus ciudades, así como de las soluciones informáticas que les presten apoyo.

La Smart City o Ciudad Inteligente real, se convirtió a partir de ese momento en la línea maestra sobre la que se basaría el trabajo de la Comisión de Sociedad de la Información, y con ello, el propósito de hacer realidad la Ciudad Inteligente en todos los rincones de la geografía autonómica.

Hoy seguimos construyendo la acepción inacabada de lo que es una Ciudad Inteligente, pudiendo adivinar algunas claves en esa transición que tiene como origen la ciudad tradicionalmente concebida y que; mediante la aplicación de las TIC's en la prestación de los servicios públicos, de forma extensiva, intensiva, integrada y completa; permita: la gestión de suministros y consumos, del transporte y la movilidad interna, la generación de espacios abiertos socio-económicos y de relación entre los administradores y administrados,... etc.

Como indica el MIT (Massachusetts Institute of Technology) las TIC's se han convertido para las ciudades, lo que el sistema nervioso es para el cuerpo humano. El ciudadano no quiere colas, ni quiere seguir leyendo en sus relaciones con las AAPP, el "Vuelva Usted Mañana" de D. Mariano José de Larra. Día a día observamos como en mayor medida el cambio de la administración que nos exigen los ciudadanos, pasa por un cambio en las relaciones con éstos; dado que éstos, ya cambiaron su forma de relacionarse.

Se hace incontestable la imperiosa necesidad de invertir en todo aquello que implica relación de la Administración de forma directa con el ciudadano; de adoptar las medidas necesarias que permitan anticiparse a la necesidades y demandas existentes, olvidando administrativamente el remolque tradicional; de hacer de los ciudadanos y su satisfacción, el interés primario real, traduciéndose esto en los procedimientos que hoy nos delatan una relación inversa. El ciudadano no debe ser solo un cliente. Debe ser el corresponsable de la gestión, que incluso aspire al autoconsumo en sus relaciones con la administración; y ha de confiar, porque cuando se dirige a ésta, siempre puede ver todo lo que desea y le implica, de forma ágil, fácil, clara y transparente.

Ahora más que nunca la ciudadanía espera de los gestores públicos "estar a la altura" de las circunstancias. Se trata de proceder a una reingeniería de todo lo que entendemos por Administración: tanto de los procesos, como de los resultados. Se trata de adaptarse a un nuevo espacio que ya gestionamos, innovando con la ciudadanía (y no "para" la ciudadanía), y adaptando nuestras tradicionales infraestructuras y modelos, pensados en esquemas propios de otros tiempos.

Se trata de responder a estas demandas, logrando el equilibrio entre coyuntura económica, urgencia en la respuesta y futuro, obedeciendo a las exigencias de sostenibilidad integral considerando sus tres "patas": el aspecto social, aspecto económico y medioambiental.

Un ejercicio de abstracción y visualización de nuestras ciudades a futuro, que nos obligará a abrirnos a la sociedad y sobre todo a la Industria para poder mejorar y dar la respuesta que se espera de nosotros, es decir trabajar en el ámbito de la colaboración público – privada.

En este nuevo tiempo, no cabrá el divorcio entre la Administración y la Industria, y mucho menos entre las instituciones que constituyen la primera; sea cual sea el nivel.

Convencidos de que todos los servicios han de construirse buscando el interés general, y en torno a las necesidades de los ciudadanos y no de la administración; la intermediación de datos y colaboración interadministrativa resulta ya esencial, para la prestación desde cualquiera de los tres niveles, de un servicio público en red, continuo y sin fisuras, que procure con su actividad un ahorro de los costes, la eficiencia en la asignación de los recursos y evite la duplicidad de competencias.

La guía que le presentamos a continuación supone, junto con el resto de la colección, un pequeño grano de arena para la consecución de esta gran empresa en los Municipios de la Comunidad de Madrid, de la que sus gestores y técnicos municipales son instrumentos protagonistas.

Esta guía es fruto de la colaboración público privada que nace en el espacio constituido por la FMM (la Comisión de Sociedad de la Información, e-Administración, I+D+i y Eficiencia) y en particular, del Consejo Asesor TIC's; en el que se encuentran presentes representantes de los municipios de la Comunidad de Madrid, y grandes gigantes de las telecomunicaciones como T-System, Telefónica, Indra, IBM, Vortal, Prosegur, etc...

Hoy todos ellos ponen al servicio de la sociedad madrileña, el debate altruista, y las discusiones y conclusiones alcanzadas sobre los asuntos más importantes a tener en cuenta en este "camino a andar" que supone la conversión en una Ciudad Inteligente, de cualquiera de los 179 municipios de nuestra región. Estas cuatro guías permitirán a los regidores municipales obtener una visión objetiva y contrastada, acerca de la implantación en su municipio de los nuevos modelos e infraestructuras que el ciudadano-digital demanda.

Cabe reseñar respecto de esta guía en particular, el esfuerzo vocacional de D^a Araceli Fernandez Millán - Concejala Delegada de Innovación y Calidad de la Administración del Ayuntamiento de Arganda del Rey; D. Joaquín Julio Aspiroz Cámara - Concejale de Hacienda Patrimonio Contrataciones Calidad y Nuevas Tecnologías del Ayuntamiento de San Agustín del Guadalix y D^a. Cristina Durán Uribarri – Concejala de Nuevas Tecnologías del Ayuntamiento de Majadahonda. Todos ellos son orgullosos defensores del municipalismo y del interés general, que han puesto de forma desinteresada sus conocimientos y alto nivel de experiencia en la gestión de la materia, al servicio de sus compañeros de profesión y de los madrileños.

Agradecer particularmente a D. José Luis Aristegui Carreiro – Director General de Vortal España, y a D. Javier Puga Fernández – Director de Marketing y Relaciones Internacionales de Vortal España; a D. Javier M. Jiménez - Director de Estrategia, Marketing y Comunicación de Aytos, y a D^a. Antonia M. Moreno - Coordinadora de Marketing operativo y Comunicación de Aytos; y muy especialmente al Prof. D. José Ramón Pin Arboleda – Director de la Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública IESE – Business School - Universidad de Navarra, por su activa colaboración y participación en el Consejo Asesor, en la elaboración de esta guía, y su demostrada responsabilidad social corporativa, al compartir de forma abierta y gratuita, sus reflexiones y conclusiones sobre el estado de la sociedad actual en la materia, intercambiando entre ellas (todas empresas del sector) impresiones, modelos y soluciones a las demandas reales de municipios y ciudadanos.

Agradeciendo a la Presidencia de la Federación de Municipios de Madrid, D. David Pérez García la confianza depositada sobre el proyecto y sobre mi persona respecto de la dirección del mismo, así como a las personas que integran la Comisión; no cabe más que desear que lo recogido a continuación resulte de su agrado y utilidad.

1. PRÓLOGO I – LA LICITACIÓN ELECTRÓNICA: MÁS QUE UN CAMBIO TÉCNICO

Prof. D. José Ramón Pin Arboledas

Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la
Administración Pública IESE – Universidad de Navarra

En estos momentos en los que la Reforma de la Administración Pública es un tema candente me parece un acierto la iniciativa de la FMM en colaboración con VORTAL y AYTOS. La “Licitación Electrónica” es uno de los instrumentos para realizarla.

Cuando empecé mis estudios sobre Management, una de las primeras cosas que aprendí fue la importancia de la “gestión de compras”. La compra de productos, servicios, consultas... es el primer paso en todo proceso de producción. Las operaciones se inician en ella.

Es sobre esas compras sobre las que se va incorporando el valor añadido de la organización. Si ese pilar es de calidad el producto o servicio ofertado tiene más probabilidades de responder a las verdaderas necesidades del usuario. Además, suelen ser una parte importante del coste, por lo que los ahorros en la compra influyen de manera notable en el conjunto total. Finalmente, aprendí que un ahorro de un euro en compras es más de un euro. Es ese euro más su financiación desde que se pagan las compras hasta que se cobran los productos o servicios elaborados sobre ellas. En el caso de la Administración Pública desde que se pagan hasta que se recaudan los impuestos para financiarlas. En algunos casos esos intereses podrían doblar ese coste o más. Coste que no se asigna a la compra, porque está en el capítulo de intereses de la deuda, pero que lo lleva implícito.

En consecuencia tratar este tema es una de las claves de una reducción de los gastos públicos; que, además, es silenciosa. No causa el ruido de los ahorros en personal o en inversiones que no se hacen. Es, por consiguiente, políticamente eficiente.

Las ventajas de la “Licitación Electrónica” están recogidas en los diferentes capítulos del libro. No es raro que haya un mandato europeo de profundizar en su implantación; con fechas incluidas. Pero el proceso no está exento de dificultades. Por eso conocerlo de cerca y estudiar casos de éxito es importante. También se recogen en el texto.

Sólo me queda avisar sobre dos temas

El primero es que reinventar la rueda no suele ser muy rentable. Ya está inventada. Intentar plataformas en la “Nube” nuevas puede ser un despilfarro. Durante los últimos años hemos visto como ha habido una burbuja de Infraestructuras Públicas en España. En la edad de la Nuevas Tecnologías es mejor el “Acceso”, como defiende Rifkin, que tener la propiedad. Pagar por el uso tiene grandes ventajas. La primera es que exige pocos desembolsos de inversión. La segunda, que es la importante, es que es más flexible. Es decisión más reversible el alquilar que el comprar. En una época en la que la tecnología avanza a marchas forzadas, anclarse en una determinada es un error. La obsolescencia es el gran peligro. Este es un aviso a navegantes, que como divulgador responsable no puedo callar.

El segundo tema es que el uso de la Licitación Electrónica no es sólo un cambio técnico. Puede suponer un cambio cultural importante cara al e-Gobierno. Supone un proceso de renovación no sólo en el interior de las organizaciones, también en el exterior; en los licitadores, por ejemplo. Considerarlo sólo un cambio técnico conducirá a errores de difícil arreglo. Por lo demás el libro está lleno de conocimientos y sugerencias útiles para cualquiera que tenga que implantar una “Licitación Electrónica” y tomar decisiones

2. EL NUEVO ESCENARIO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

Javier M. Jiménez

Director de Estrategia, Marketing y Comunicación de AytoS

Una contratación pública electrónica implantada de modo inteligente aporta procedimientos mucho más transparentes, menor burocracia, reducción de costes, un alto nivel de profesionalización, mayor valor en los procesos de compra pública y un acceso más sencillo a las licitaciones públicas para todos los proveedores.

Con estos objetivos y una estrategia clara, la Unión Europea aprobó a finales de febrero de 2014 las nuevas Directivas sobre contratación pública, que entraron en vigor el pasado 17 de abril de 2014. Todos los estados miembros cuentan con 24 meses para implementar la normativa a sus legislaciones locales –excepto para la licitación electrónica, para la que se da un margen de 12 meses adicionales para las centrales de compras y 30 para el resto de poderes de adjudicación.

Estas directivas modernizan las herramientas existentes hasta ahora, simplificando los procesos y haciendo más flexible el acceso a los concursos en las contrataciones públicas para las compañías, sobre todo para las pymes.

Las normas de concesión establecen un marco legal claro y definido, que ofrece a las autoridades públicas la seguridad necesaria para aplicarlas en sus propias legislaciones y garantizan el acceso efectivo al mercado de las concesiones para todos los negocios de Europa.

En consecuencia tratar este tema es una de las claves de una reducción de los gastos públicos; que, además, es silenciosa. No causa el ruido de los ahorros en personal o en inversiones que no se hacen. Es, por consiguiente, políticamente eficiente.

Antecedentes

El desarrollo de un mercado común ha sido el objetivo principal de los tratados de la Unión Europea, desde el Tratado del Mercado Común firmado por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo (1957).

Los mercados públicos son un importante componente del mercado Europeo, y su integración en el mercado único ha supuesto un reto desde los años sesenta, cuando el Consejo de Ministros aprobó la directiva conocida como Programas Generales (1962).

Desde entonces, cuatro generaciones de Directivas han modernizado los procedimientos públicos desde los años setenta hasta las más recientes en 2004, con la directiva 2004/18/EC sobre contratación pública para sectores habituales y la 2004/17/EC para sectores especiales, que fueron traspuestas por todos los estados miembros. De modo excepcional nos encontramos con casos como el de Polonia, a quien la Comisión Europea ha decidido llevar ante el Tribunal de Justicia de la UE por la aplicación incorrecta de las disposiciones de la Directiva 2004/18/CE, ya que considera que hay disposiciones restrictivas en la Ley de Contratación Pública polaca que conllevan a la exclusión de determinados agentes económicos de los procedimientos de licitación.

En abril de 2011 la Comisión Europea propuso las Nuevas Directivas de Concesión y Contratación Pública, modernizando el marco legislativo de contratación pública para alcanzar los objetivos estratégicos marcados para Europa 2020.

En principio, los motivos más importantes para la creación de estas nuevas Directivas han sido la búsqueda del aumento de la efectividad y eficiencia de la contratación pública, logrando un ahorro público visible, el aumento de la transparencia y la competitividad en la Unión Europea. La estimulación de la innovación, la sostenibilidad y la implicación de la pyme en los mercados públicos han sido otros de los aspectos clave a la hora de diseñar las Directivas.

Además, en el fondo de la creación de estas nuevas Directivas se encuentra la configuración del European Single Market, un mercado único europeo sin fronteras que cubra las necesidades actuales y que sea competitivo en el mercado global del siglo XXI.

Durante 2012 y 2013 estas propuestas fueron discutidas por el Parlamento y el Consejo de Europa, obteniendo más de 3000 enmiendas por parte de los miembros del Parlamento Europeo. Finalmente se alcanzó un acuerdo entre las tres instituciones y las nuevas Directivas fueron aprobadas el 15 de enero de 2014 con una amplia mayoría. Las Directivas se han publicado en marzo de 2014 y cada estado miembro debe trasponerla en un plazo de dos años.

¿Qué cambian las nuevas Directivas?

Aunque las nuevas Directivas no ofrecen grandes cambios respecto a las anteriores normativas aprobadas, sí implican modificaciones que permiten a los Estados lograr los objetivos marcados:

- La imposición exclusiva de medios electrónicos en todo el ciclo de la contratación pública y en todo el Sector Público en Europa. Esto implica que no podrá seguir empleándose medios tradicionales basados en papel, y es el gran factor diferenciador respecto a nuestra legislación actual. Utilizar exclusivamente el modo electrónico implicará también nuevas formas de entender la contratación pública, para todo tipo de empresas incluidas las pymes.
- Implantar requisitos de contratación pública de cumplimiento obligado y que estén en sintonía con las leyes sociales, laborales y medioambientales. La nueva legislación fija por primera vez estándares comunes sobre contratos de concesión con el objetivo de impulsar una competencia justa y garantizar la obtención una mayor rentabilidad del dinero, al introducir criterios de adjudicación que hacen mayor hincapié en consideraciones medioambientales, y aspectos sociales y laborales.
- Aumentar la transparencia y eficiencia a través de la adopción de la contratación electrónica.

- Reducir la burocracia a través de nuevos instrumentos, como el Documento de Contratación Única Europea (ESPD por sus siglas en inglés) para los operadores económicos.

- Ofrecer una lista de procedimientos más flexible y diversificada, utilizando las mejores prácticas obtenidas del sector privado, como los catálogos electrónicos.

- Contribuir a estimular la innovación con la inclusión de procedimientos como el diálogo competitivo, los procedimientos competitivos con negociación y la colaboración para la innovación.

- Adoptar un acercamiento multi criterio de evaluación para ofrecer una atención especial a la calidad y al coste del ciclo de vida, con el fin de que la evaluación solo por los costes sea evitado siempre que sea posible.

- Permitir la inclusión de criterios de profesionalidad y experiencia para seleccionar a los candidatos del procedimiento y para evaluar a los proveedores. De este modo, se aumenta la productividad y eficiencia de los contratos públicos estimulando la innovación y la participación de las pymes en los mercados públicos. Según el Informe "The Fall 2013 Procurement & Strategic Sourcing Data Survey", el 67% de las compañías consultadas están más focalizadas en mejorar y aumentar la colaboración y el valor a largo plazo con los proveedores, que en centrarse en la variable de precio y reducción de costes.

- Se facilita la interoperabilidad técnica y semántica entre los miembros de la UE e incluso dentro de los países. La Comisión desarrollará y actualizará a lo largo del tiempo determinados parámetros del texto legislativo, como los umbrales, las equivalencias entre certificados o requisitos técnicos que afectan al uso de medios electrónicos (como la firma electrónica o el contenido de las ofertas).

- Otras novedades interesantes son la generalización de la declaración responsable, como medio para simplificar la documentación requerida para participar en un concurso (solo al licitador candidato a adjudicatario se le exigirá la documentación requerida en la fase de cualificación de proveedores), o la importancia que se otorga a criterios socio-económicos en la valoración de las ofertas, como el coste total de adquisición (incluyendo aspectos de fabricación y coste de reciclaje por ejemplo).

Además de esto, la nueva normativa permitirá simplificar los procesos de licitación, ya que el empresario solo tendrá que presentar un único documento europeo con su declaración, y será el adjudicatario el único obligado a proporcionar toda la documentación administrativa original. Según la Comisión Europea, esta modificación implicará la reducción en un 80% de las cargas administrativas.

Si hay algo que destacar en estas nuevas Directivas, es el interés y el impulso generado por la Comisión Europea a la modernización de las Administraciones Públicas, exponiendo en uno de los puntos que en la mayoría de los casos la Comisión delega en los estados miembros la consecución de los objetivos comunitarios.

La adopción de la contratación pública en formato electrónico es uno de los mayores objetivos de estas Directivas. Según el artículo 19, las herramientas y sistemas adoptados por los países miembros no deben ser discriminatorios y no deben restringir el acceso al procedimiento de contratación de los operadores económicos.

Asimismo, se cede a cada Estado miembro el derecho a especificar el nivel de seguridad requerida en las fases del procedimiento de contratación específico, siendo el nivel proporcional a los riesgos que se asuman en cada caso. Sin embargo, la Comisión Europea sí solicita que todos los implicados aseguren la interoperabilidad de los formatos técnicos y los estándares de procesos y mensajes, especialmente en el contexto transnacional.

Los Gobiernos, por su parte, deben desempeñar el rol de monitorización, reporting y despliegue de la información, cooperación y aportación a la Comisión de información estadística.

Es requisito imprescindible que todos los informes estén disponibles y las copias de los contratos con valor igual o mayor a 1 millón de euros (material o servicios públicos) y 10 millones de euros (obras públicas) deben mantenerse y estar disponibles para consulta al menos durante la duración del contrato.

Fases de implantación

La trasposición de las Directivas a los mercados locales tiene fecha definida y de cumplimiento obligatorio. Antes de que finalice el primer trimestre de 2016, los pliegos administrativos que generen todas las entidades contratantes de los países de la Unión deben estar disponibles modo online y ser accesibles. Asimismo, las entidades estarán obligadas a utilizar exclusivamente medios electrónicos para anunciar los procesos de contratación, recibir las ofertas de las empresas licitadoras o realizar las notificaciones propias de cualquier concurso público.

En el primer trimestre de 2017, todas las centrales de compras deberán haber implantado un sistema de licitación electrónica que permita el envío y recepción de ofertas de forma segura y confidencial. Finalmente, en el último trimestre de 2018, la licitación electrónica será completamente obligatoria para todas las administraciones públicas de los Estados miembro de la UE.

Beneficios de la contratación pública electrónica

Los beneficios que se extraerán de la aplicación de esta nueva Directiva son numerosos.

En primer lugar, va a contribuir a la eliminación de barreras transnacionales en contratación pública, asegurando la interoperabilidad entre los sistemas nacionales de facturación electrónica, lo que ocasionará un mejor funcionamiento del Mercado Único. Esto implica pagos más rápidos y nuevas oportunidades de negocio.

Estas reformas también permiten a las autoridades optimizar el uso de la licitación pública. Los contratos públicos que cubren las directivas europeas están valoradas en unos 420.000 millones de euros, lo que los convierte en un driver fundamental en nuestra economía actual.

Asimismo, reducirá visiblemente los costes y la complejidad de la contratación pública en Europa. Son los cimientos para que las empresas europeas trabajen en el continente sin necesidad de soportar unos grandes costes, que hasta ahora las pequeñas y medianas empresas no se podían permitir. Según estudios realizados por la Comisión Europea, el uso de medios electrónicos en los procesos de contratación pública reduce el coste de contratación entre un 5% y un 20%, dependiendo de los casos. Aplicado a las Administraciones Públicas españolas, esta cifra supondría un ahorro en torno a 7.800 millones de euros al año.

Ventajas de la utilización de medios electrónicos

Existen ejemplos suficientes como para afirmar que el uso de medios electrónicos aporta una mejora de la eficiencia en tiempo y un 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 PEPPOL29....).

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 creados por la generación de comunidades de compra:

- Simplificándose el acceso a la información de clasificación de proveedores y sus productos.
- Transparencia: se generan 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.

- 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. Gracias a las plataformas se pueden obtener y facilitar estadísticas más eficientemente a los gestores y organismos supervisores nacionales o europeos, y con ello acelerar la toma de decisiones.

- 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).

Muchas de las plataformas actuales más avanzadas permiten controlar cuatro importantes puntos de transformación en la entidad:

- Agregación de gastos: tanto por unidades de negocio, como geográficamente o trabajando con diferentes proveedores, se puede utilizar la solución para unificar gastos y gestionar una mayor cantidad de datos con el fin de aumentar el ahorro, maximizar el poder de compra y mejorar la eficiencia.

- Colaboración con proveedores e innovación: no basarse solo en el precio, sino también en otras importantes características, para la toma de decisiones y elección de proveedor.

- Alineación con el negocio y los grupos de interés: para obtener un valor añadido real, las métricas deben tener un peso importante. Una solución avanzada permite valorar y alinear grupos de interés y objetivos de negocio para lograr impactos coste/beneficio.

- Eficiencia interna: las gestiones administrativas se pueden reducir entre un 30-60%, ya que es la plataforma tecnológica la que trabaja los datos, en lugar de realizarse de manera manual. La mejora de la eficiencia permite centrarse en otras cuestiones de mayor importancia.

La realidad

El hecho de que existan diferentes grados de adopción entre países (como Portugal y Reino Unido frente a España) demuestra que la tecnología por sí misma no es el mayor obstáculo, ya que aparece o evoluciona en función de la necesidad u oportunidad de negocio que suponga.

Para facilitar la adopción de este tipo de soluciones a escala nacional en una administración pública tan compleja como la nuestra, la legislación debe ser motivadora y clara en este aspecto. Es lo que la nueva Directiva impone sin ambigüedades, el uso exclusivo de medios electrónicos en la contratación pública. Solo de este modo se puede lograr un avance significativo y ordenado que tenga repercusión en la esfera local.

Por otro lado, la legislación se debe acompañar del factor humano, la transición y el ecosistema. Portugal optó por un modelo de homologación de soluciones existentes de licitación electrónica a través de un contrato marco nacional, con importantes resultados: a) reduciendo el tiempo de licitación de este tipo de soluciones para el conjunto de administraciones públicas (contrato marco) y b) evitando bloquear al sector privado, de modo que los proveedores de plataformas se han convertido en agentes del cambio, proporcionando servicios adicionales para facilitar la transición, el soporte a los usuarios y la innovación en las plataformas. Otros países más pequeños como Irlanda o Escocia han optado por soluciones centralizadas a nivel nacional, subcontratando soluciones de terceros.

La clave de por qué vamos tan retrasados hay que buscarla por tanto en el modelo o plan de adopción. En España no está concretado y esto tiene consecuencias graves en la situación de crisis actual: como ejemplo, el estancamiento del desarrollo y evolución de este tipo de soluciones por falta de demanda o la inhibición de inversión de proveedores con interés en implantar sus soluciones en España por las dudas sobre qué espacio les dejará el Gobierno.

Liderazgo en impulso de contratación electrónica

La Comisión Europea no está escatimando en esfuerzos en el impulso de la licitación electrónica para lograr el crecimiento del comercio electrónico en Europa. Según la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión (DG-MARKT), las compras públicas en Europa 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.

Las nuevas Directivas suponen una modernización de la contratación pública, pero también facilitan la creación de un mercado interior único para los 27 países que forman parte de la Unión Europea, sentando las bases de la contratación transfronteriza mediante el futuro desarrollo técnico de aspectos de interoperabilidad.

La Comisión quiso complementar el impulso de 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.
- La constitución del e-Tendering Expert Group (e-TEG), Grupo de Expertos en Licitación Electrónica.

Asimismo, este proyecto 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.

Principales claves para la implantación

Todas las ventajas y beneficios que aporta la contratación pública electrónica suponen una oportunidad para que los países que aún no lo han hecho modernicen sus estructuras y sistemas de información en los plazos establecidos para ello.

Los países más avanzados, donde la licitación electrónica es una realidad desde hace algunos años, sirven de referencia para establecer los mejores métodos y claves para la adopción de la contratación pública electrónica: cuáles son las mejores prácticas, si hay elementos que han facilitado la implantación o cómo favorecer la innovación. Además, tienen planteamientos que van más allá: el debate se centra en nuevos modelos de licitación que mejoren la eficiencia de la contratación a través de plataformas interconectadas. Es el caso de Alemania, Suecia, Reino Unido o Portugal, donde el modelo es inclusivo con respecto al sector privado (permitiendo escenarios de innovación y colaboración).

En países más pequeños, como Irlanda o Bélgica las plataformas de licitación electrónica son centralizadas, siendo proporcionadas como servicio por el propio gobierno o a través de la concesión de un tercero.

Para poder establecer estrategias de adopción y desarrollo en los Estados miembros, la Comisión Europea llevará a cabo un estudio de los diferentes modelos y proporcionará recomendaciones que permitan fomentar una rápida y eficaz adopción.

Desarrollo futuro

Lograr un espacio homogéneo y unificado de contratación y comercio electrónico en 2020, que aglutine sector privado y público en toda Europa, supone dar pasos que permitan dar seguridad. Y la aprobación de las Directivas para modernizar la contratación pública en Europa es un punto de partida muy importante.

A partir de esta medida legislativa, el objetivo de la Comisión Europea es actualizar muchos parámetros de las directivas, basándose en las técnicas disponibles y realizándolo a lo largo del tiempo. El roadmap de iniciativas y estrategias planteado por la Comisión debe garantizar el desarrollo, mantenimiento y evolución concreta del texto legislativo para los próximos años (por ejemplo en lo relativo a umbrales o al Anexo IV de requisitos técnicos para la presentación de ofertas en formato electrónico).



Para ello, tiene encomendado un rol que le obliga a ser supervisor, árbitro y gestor de la implementación en la Unión, apoyándose en la información que le faciliten los Estados miembros, el Comité Europeo de Normalización, proyectos de colaboración público-privada (openPEPPOL, e-SENS...), grupos de stakeholders (representantes de las Administraciones y la Industria), proyectos de la Dirección General de Informática (DIGIT), o los análisis e investigaciones de mercado.

Por tanto, la Comisión Europea – salvando el veto del Parlamento en casos concretos – puede introducir si así lo considera, actualizaciones que los Estados Miembros deben trasladar a sus sistemas y adopciones en menos de 2 meses. Esto implica que los Estados y entidades interesadas deben ver las decisiones legislativas como el fruto del trabajo consensuado, no como imposiciones legales en las que la negociación se centre en el plazo de implantación.

En España, donde no existe una plataforma central de obligado uso para todos los poderes adjudicadores, el Sector Privado especializado con experiencia internacional se presenta como el mejor socio en la actualidad para guiar e implementar de forma sostenible y actualizada los procedimientos, técnicas y herramientas de contratación electrónica.

3. LA SITUACIÓN LEGAL DE LA LICITACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA

D. Víctor Almonacid Lamelas

Secretario del Ayuntamiento de Alzira y Vicepresidente
del Colegio de Secretario e Interventores de
Administración Local (COSITAL)

Las nuevas Directivas imponen la licitación electrónica, lo cual puede ser considerado un hito y un punto de inflexión en la gestión contractual pública europea, pero ciertamente no ofrecen enormes cambios regulatorios, salvo alguna que otra novedad.

Con esto queremos decir que la legislación vigente, incluso antes de la transposición de las nuevas Directivas, da cobertura suficiente a la implantación de la licitación electrónica. Hablamos del Texto Refundido de la Ley de contratos, pero también de otras normas como la Ley de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAESP), la Ley de transparencia, y la Ley de impulso de la factura electrónica. También se han aprobado diversas leyes autonómicas.

A nivel de otras Corporaciones públicas tenemos la posibilidad de desarrollar todas estas leyes a través de disposiciones de carácter reglamentario: pliegos de cláusulas administrativas generales; Ordenanzas y Reglamentos –por ejemplo: Reglamento de Administración electrónica, Ordenanzas Fiscales o económicas sobre facturación electrónica, Ordenanzas de Transparencia y datos abiertos-; y los mismos pliegos de cláusulas particulares y prescripciones técnicas, en los que por cierto se pueden incluir obligaciones tecnológicas y medioambientales para las empresas, muy en la línea de los proyectos “Smart City”. En todas ellas podemos regular la que podríamos denominar “nuestra licitación electrónica”.

La Ley de contratos es amiga de este tipo de desarrollos –se remite en muchas ocasiones a los pliegos- lo cual sin duda puede beneficiar también en otro tipo de cuestiones, como por ejemplo la regulación de la fase de ejecución del contrato con vistas a la evitación de conflictos o, producidos estos, con la finalidad de asegurar la posición del poder adjudicador en un proceso judicial.

Se trata de dar seguridad a la posición del ente público, pero sobre todo de dar seguridad jurídica, en general.

Esta es una muestra de que la implantación de la contratación pública electrónica sólo genera consecuencias positivas, tanto jurídico-formales –mayor y mejor salvaguarda de los principios de la contratación pública- como económicas –en los países en los que está implantada ya se ha verificado el ahorro de millones de euros-. Desde este convencimiento la Comisión Europea publicó el Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE (18 de octubre de 2010), una verdadera declaración de intenciones cuyo mismo título no deja lugar a dudas sobre cuál iba a ser la tendencia en los próximos años: la generalización a nivel europeo de la eContratación. La idea es que desaparezca el papel en los expedientes de contratación al tiempo que se mejora la gestión contractual pública:

“El término contratación pública electrónica designa la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones 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. 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”.

Grosso modo, la contratación electrónica supone modificar los procedimientos de contratación para realizarlos a través de los medios electrónicos. Supone un ahorro considerable no sólo para la administración sino también para las empresas.

Curiosamente, aunque en España hay entidades públicas que han avanzado mucho “en administración electrónica”, no se puede decir lo mismo con respecto a la contratación electrónica. Europa ya lo impone a medio plazo (junio-julio de 2018¹), mientras que en nuestro país, el sector público y el privado desconfían a partes iguales de un sistema que sin embargo está repleto de ventajas. Los motivos de esta desconfianza son varios y quizá no sea este el lugar para desarrollarlos, pero, por ejemplo, en Portugal la contratación electrónica es obligatoria desde el Código de Contratos Públicos de 2008 y las cifras de ahorro acumuladas desde entonces son espectaculares.

1

De forma concreta, el periodo transitorio de incorporación de los medios electrónicos que establece la nueva Directiva es el siguiente:

- Enero-Febrero 2016. Obligatorio para todos los estados miembros de la UE, la notificación electrónica en el proceso de contratación y acceso a la información del procedimiento de forma electrónica;
- Enero-Febrero 2017. Licitación Electrónica obligatoria para las centrales de contratación;
- Junio-Julio 2018. Contratación Electrónica obligatoria para todos los estados miembros UE.

En efecto, como dijimos en Contratación tradicional versus contratación electrónica: eficiencia, ahorro y transparencia (Escuela de negocios IESE y VORTAL, 2013), 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 es el uso de las TIC en las AAPP, 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»

En este sentido, no cabe duda de que la contratación electrónica («e-Procurement») se encuentra dentro de la administración electrónica («e-Government»), de hecho es su manifestación más completa y representativa, y la que mejor exhibe sus ventajas para el sistema. Nuestra siguiente afirmación es que, asimismo, la licitación electrónica se encuadra en el concepto más amplio de contratación electrónica. De esta manera nos hemos acercado al concepto de licitación electrónica.

3.1. ¿Qué es la licitación electrónica? Definiciones y principales cuestiones técnicas

El experto Ramiro Oliva² suscribe esta inclusión de la licitación electrónica como parte de la contratación electrónica (en concreto sería su fase “uno de tres”). En efecto...

2

Miembro del Grupo de Expertos en Licitación Electrónica de la Comisión Europea, en “MANUAL PARA LA GESTIÓN INTELIGENTE DEL AYUNTAMIENTO. Hoja de ruta hacia la Administración Inteligente: de la Administración Electrónica a la Inteligente, y más allá”. El Consultor. Madrid 2014.

“...El término “contratación electrónica” (e-procurement) abarca el ciclo completo de contratación de productos y servicios, desde la planificación estratégica y análisis de mercado, hasta la recepción de los servicios, enlazando con la facturación y pago.

Si contemplamos el proceso horizontal de UN expediente de contratación, de forma resumida podemos dividirlo en 3 fases:

- **Licitación electrónica (pre-awarding):** desde el inicio hasta la Adjudicación y firma del contrato.
- **Adjudicación (awarding):** es un hito central, en el que se formaliza la adjudicación y se firma el contrato (si lo hay).
- **Ejecución (post-awarding):** una vez formalizada la relación con el contratista, procede ejecutar, verificar los productos y servicios, y pagar”.

Pero eso no es todo. Precisamente en el citado estudio para IESE-VORTAL tuvimos a bien repasar los conceptos y definiciones esenciales relacionados con esta contratación electrónica, habida cuenta de que con frecuencia se utilizan (erróneamente) como sinónimos términos como “comercio electrónico”, “contrato electrónico”, “contratación electrónica” o “licitación electrónica”... Por ello nos planteábamos las siguientes preguntas –y respuestas– en voz alta:

- **¿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), “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 través de algún medio electrónico, con independencia del mecanismo de pago efectivo”.

- **¿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 UE (18 de octubre de 2010), “el término contratación pública electrónica designa la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones 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 sirva 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”.

- **¿Cuál sería pues la definición final de la 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, en la que se implantan nuevas técnicas como la subasta electrónica (pre-awarding), y, tras su formalización (awarding), propiciando el seguimiento de la fase de ejecución de los contratos adjudicados (post-awarding), entre otras medidas todas ellas tendentes a salvaguardar los principios de igualdad, eficacia, economía, eficiencia, transparencia, calidad, objetividad y legalidad en la actividad contractual pública y en el servicio público.

3.2 Puesta en marcha

Nos encontramos en un contexto legal completamente dominado por las nuevas Directivas, pero tan importante es este escenario normativo como las cuestiones jurídico-técnicas y las organizativas. Entramos a desarrollarlas. En primer lugar, en cuanto a los instrumentos jurídico-técnicos destacamos los siguientes:

- **Perfil de contratante:** cumple con el principio de publicidad, si bien es imprescindible que incorpore la herramienta de sellado de tiempo, porque en derecho administrativo es muy importante la fehaciencia, el plazo y los efectos jurídicos de las publicaciones, de cara a diversas cuestiones como por ejemplo el cómputo del dies a quo para la interposición de recursos.
- **Portal del licitador:** debe ser operativo, es decir, servir para su fin, y en consecuencia permitir la presentación de toda la documentación, administrativa y técnica. Todo ello sin perjuicio de la reciente tendencia legal a simplificar estos trámites a través de declaraciones responsables y certificados (electrónicos) de registros de licitadores.
- **Gestor de expedientes:** el procedimiento electrónico se debe implantar a través de un software de backoffice que permita incorporar todas las formalidades que exige la Ley, que en el caso de la contratación electrónica no son pocas. El poder adjudicador debería adquirir en su caso alguna de las soluciones existentes en el mercado, a través precisamente de un contrato de suministros o incluso de servicios.
- **Subasta electrónica:** no es un procedimiento en sí como en ocasiones se piensa, sino un trámite posible dentro de un procedimiento, al que por cierto solo cabe acudir cuando expresamente así se ha señalado en los pliegos –por ejemplo el aludido pliego de cláusulas generales, que podría regularlo-. Es un instrumento muy útil de cara a la identificación de la oferta económicamente más ventajosa, regulado ya desde la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas pero poco utilizado por diversos motivos. Sin embargo defendemos absolutamente la herramienta.

• **Fase de ejecución:** tras la adjudicación y formalización “electrónicas”, todo invita a que las relaciones y comunicaciones entre el contratista-concesionario y el poder adjudicador sigan siendo electrónicas en la fase de ejecución del contrato, lo cual facilita dichas relaciones y aporta otros efectos beneficiosos, como la utilización de la constante información para adaptar el servicio a las condiciones óptimas para su prestación.

• **Factura electrónica:** en condiciones normales el contrato se ejecuta correctamente, en tiempo y forma, y el poder adjudicador muestra su conformidad. En tal caso procede el pago material del mismo dentro de los breves plazos que establece la Ley de contratos. La facturación, por muchos motivos (entre ellos el cumplimiento de esos plazos o la misma obligatoriedad que impone la Ley de impulso de la factura electrónica), debe ser electrónica. Con la e-factura concluye el ciclo de este contrato íntegramente electrónico que hemos repasado en cada una de sus fases.

Tan importante –o más– que la base legal y jurídico-técnica para implantar la contratación electrónica, es la cuestión que podríamos denominar estratégica y organizativa, la cual, muy resumidamente, englobaría cuatro aspectos:

3.2.1. Interno-organizativo: en organizaciones de un cierto tamaño se debe crear una Oficina de contratación. El nuevo personal de dicha oficina debe formarse en el uso de las herramientas de la contratación electrónica. A partir de este momento, el resto de departamentos de la Corporación no gestionarán contratos, salvo excepciones. En organizaciones más pequeñas puede constituirse una simple unidad, o incluso encomendarse a un único funcionario responsable.

3.2.2. Interno-estratégico: es importante en todo caso la formación, así como la información del cambio, evidentemente de forma especial a las personas afectadas. Es conveniente que la implantación de la contratación electrónica sea paulatina, comenzando por ejemplo por la contratación menor.

En este caso además se lograría un doble beneficio: empezar de una manera simple y “poco traumática” con un procedimiento de licitación electrónica muy sencillo, y por otro lado controlar un tipo de contratación, muy numerosa, pero por costumbre muy poco documentada, “demasiado verbal”, sobre todo desde la ley de 2007.

3.2.3. Externo-estratégico: cualquier servicio electrónico –incluida por supuesto la licitación electrónica– solo tiene sentido si los potenciales usuarios lo utilizan. Los usuarios de la licitación electrónica son sobre todo las empresas. La Ley de Acceso permite obligar a las empresas, vía reglamentaria, a relacionarse con la administración por medios electrónicos, pero más allá de estas imposiciones –por otra parte refrendadas por otras normas ya vistas, como las Directivas o la Ley de impulso de la factura electrónica–, es mucho mejor sistema incentivar a las empresas a través de la demostración de los beneficios que tiene para ellas mismas el uso de los medios electrónicos. En el caso concreto de la factura electrónica supone, además de un ahorro, un acortamiento significativo de los plazos de pago-cobro. Una vez familiarizada la empresa en el manejo del llamado “portal del proveedor” (o portal de facturación), es un paso natural que utilice normalmente el “portal del licitador” para concurrir en futuros procedimientos. Insistiremos sobre esta idea.

3.2.4. Económico: la licitación electrónica será obligatoria para todos los poderes adjudicadores, incluidos algunos muy modestos como los pequeños Ayuntamientos. En este sentido la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local es muy clara: la administración electrónica es una competencia de la Diputación Provincial, y respecto de la contratación electrónica sin duda se puede afirmar que también lo es, primero porque evidentemente forma parte de la administración electrónica, y segundo porque incluso se menciona de forma expresa en la citada Ley la figura de las centrales de compras.

Dicho de otro modo: la contratación electrónica que deben tener operativa, desde junio de 2018, los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, la tienen que poner a su disposición las Diputaciones, Consejos, Cabildos o CCAA uniprovinciales. Se trata de algo más que la clásica ayuda provincial económica y/o técnica. Se trata, como decimos, de una “puesta a disposición”.

4. Beneficios de la licitación electrónica.

Ramiro Oliva (cit.ut supra) continuaba diciendo: “La contratación electrónica aporta grandes ventajas respecto de la no-electrónica:

- **Transparencia:** las oportunidades (concursos) se publican sistemáticamente en Internet y de forma más rápida, facilitando a los operadores económicos detectar oportunidades de negocio en igualdad de condiciones. Por otro lado, gracias a las plataformas se pueden rendir estadísticas más eficientemente a los gestores y organismos supervisores nacionales o europeos y con ello acelerar la toma de decisiones.
- **Economía:** al aumentar la concurrencia de licitadores (porque hay más transparencia) aumentan las posibilidades de obtener mejores productos y a mejor precio. Existen casos de éxito muy significativos. entre un 3% y un 30% de ahorro donde se ha aplicado subasta electrónica, por ejemplo recientemente en la Generalitat de Valencia. Los casos de éxito en cuanto a ahorro de precios por parte de departamentos de compra son muy heterogéneos y no se debe caer en el error de asumir los mismos beneficios para uno. Si se busca un ahorro de costes, las técnicas de contratación agregada y repetitiva son también una buena solución, pero hay otras ventajas.
- **Eficiencia:** se obtienen mejoras en eficiencia lógicamente al prescindir de los formularios en papel y el envío tradicional de plicas y notificaciones. De hecho, las plataformas de licitación electrónica más avanzadas utilizan formularios inteligentes, no documentos PDF, para la recepción de ofertas.

Esto permite un análisis automatizado por parte de la plataforma, que permite por ejemplo, simplificar el proceso de determinación de la ofertas más ventajosa cuando se pueden llegar a recibir cientos de propuestas. También hay que considerar el ahorro en eficiencia por parte de los proveedores, que para el caso de las PYMES solo el esfuerzo de preparación de documentación de la oferta representa un esfuerzo muy significativo. Las plataformas de licitación electrónica facilitan la reutilización de documentación.

Teniendo en cuenta además que otros países ya se encuentran en un estadio más avanzado de adopción, hay que considerar el coste de oportunidad – hay otras economías vecinas que llevan ya varios años de adelanto, mientras en España, seguimos reciclando papel en este ámbito”.

Asimismo cabe hacerse eco de la importante Comunicación de la Comisión de 20 de abril de 2012³ - documento que deriva del Acta del Mercado Único-, que define las directrices de una estrategia de contratación pública electrónica o e-procurement. Según el documento los trámites electrónicos ofrecen numerosas **ventajas económicas**.

3

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [COM(2012) 179 final – No publicada en el Diario Oficial]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0179&from=ES>

Permiten simplificar los procesos de adjudicación de contratos públicos, limitar los gastos innecesarios (de material, servicios o trabajo) y garantizar un servicio de mejor calidad a un precio menor. Asimismo, permiten simplificar sustancialmente los trámites de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PYME), al tiempo que refuerzan la transparencia de las licitaciones y facilitan el acceso y reducen los costes de la participación en contratos públicos (gastos postales, de impresión, etc.).

Este sistema permite **maximizar la eficacia del gasto público y hallar nuevas fuentes de crecimiento económico**. Las entidades que han adoptado el sistema de contratación electrónica han registrado un ahorro de entre el 5 % y el 20 %.

Asimismo, la contratación pública electrónica contribuye a **conservar el medio ambiente**, reduciendo, por ejemplo, el consumo y el transporte de papel.

Por otra parte, los medios electrónicos facilitan **un acceso más sencillo al mercado de la contratación pública, especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYME)**, y son susceptibles, por tanto, de estimular la competencia, la innovación y el crecimiento en el mercado interior.

Desde el punto de vista subjetivo, podemos agrupar las ventajas para cada uno de los actores del sistema de la siguiente forma⁴:

4

Basado en el citado estudio para IESE-VORTAL. Véase asimismo el cuadro incluido como Anexo, en el que también tenemos en cuenta las ventajas para el ciudadano.

4.1 Beneficios para las entidades públicas.

a) Eficiencia:

- 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;
- Se mejora la calidad y la eficiencia del servicio público a través de controles ad hoc.

b) Ahorro:

- Se ahorran costes en la fase de tramitación;
- Se identifica con mayor aproximación la oferta económicamente más ventajosa (subasta electrónica);
- Interoperabilidad.

c) Legalidad/transparencia:

- Aumenta la concurrencia;
- Aumenta la seguridad jurídica;
- Se reduce la litigiosidad;
- Facturación electrónica.

d) Fomento de las políticas públicas:

- Crecimiento económico;
- Promoción económica;
- Se reduce la litigiosidad;
- Conservación del medio ambiente.

4.2 Beneficios para el tejido empresarial.

a) Eficiencia:

- Se incorporan las TIC a los trámites y servicios;
- Se ahorra tiempo en la fase de tramitación;
- Se reduce la litigiosidad;
- Se consigue el perfecto cumplimiento de la ejecución contractual.

b) Ahorro:

- Se ahorran costes en la fase de tramitación;
- Se reducen los plazos de cobro de las facturas;
- Interoperabilidad (reducción de cargas).

c) Legalidad/transparencia:

- Aumenta la posibilidad de concurrir;
- Aumenta la posibilidad de resultar adjudicatario (incluidas las PYME);
- Facturación electrónica.

Hablamos de forma concreta de beneficios para las entidades públicas y para las empresas –a los que deberíamos añadir los beneficios para los ciudadanos–, pero realmente deberíamos abstraernos de planteamientos individuales y afirmar, como así, es que la contratación electrónica es extremadamente beneficiosa “para el sistema”. Una parte importantísima de ese sistema son actualmente las PYMES, incluyendo dentro de las mismas a los llamados “emprendedores”. Es muy importante que PYMES y emprendedores participen de lo público, y sin duda lo harán con menos contratos de obras y más, por ejemplo, asociaciones para la innovación. En cualquier caso, todas estas empresas, las grandes por grandes (tienen medios) y las pequeñas por pequeñas (necesitan agilizar y economizar frente a una burocracia que les mata), deben o deberían utilizar la vía electrónica para comunicarse con las AAPP.

4.3 Aspectos estratégicos.

Sin embargo, y por extraño que parezca –no lo es, desde luego, para los que conocen a fondo el sistema económico europeo– la tremenda acumulación de ventajas del e-procurement no se bastaba por sí misma para convencer a los actores de dicho sistema. La contratación electrónica, más allá de su imposición, debe ser fomentada por los poderes públicos. En este sentido, y según la citada Comunicación de la Comisión de 20 de abril de 2012, la Comisión Europea prevé poner en marcha –o ya lo ha hecho– una serie de iniciativas con el objetivo de promover el e-procurement, encaminadas a:

- Establecer un marco jurídico eficaz
- Promover soluciones concretas basadas en las buenas prácticas
- Apoyar la implantación de infraestructuras de contratación pública electrónica
- Elaborar una estrategia de difusión
- Garantizar el seguimiento de la adopción de este procedimiento
- Contemplar la dimensión internacional de la contratación pública.

Hemos visto como, en ocasiones, algunas administraciones han fracasado –o al menos lo han hecho temporal y/o parcialmente– en sus proyectos porque han implantado unos servicios electrónicos que los potenciales usuarios no han encontrado interesantes de utilizar, o incluso “no han encontrado”, valga el juego de palabras. Imaginemos un poder adjudicador totalmente convencido de las bondades del e-procurement, y que en consecuencia lo implanta. Podríamos argumentar que la Administración con implantar dichos servicios “cumple”, que a eso le obliga, hoy la ley –no lo olvidemos– y en cuatro años las Directivas. Puestos a disposición de los usuarios los pertinentes “servicios electrónicos” ya queda en las manos y en la decisión de aquellos el utilizarlos o no...

Pero este razonamiento se queda pobre, porque los servicios electrónicos o son útiles o no tienen sentido. Es posible que en ocasiones los usuarios ni los conozcan y simplemente se trate de un problema de difusión, pero en otras funcionan mal o directamente no funcionan, o, en el peor de los casos suponen una burocratización aún mayor que la del procedimiento tradicional.

Lo hemos afirmado en numerosas ocasiones: la administración electrónica solo tiene sentido cuando mejora lo que hay. Cuando la administración electrónica “es buena”, es muy buena, pero cuando es mala no sirve absolutamente para nada. No queremos una mala administración electrónica que cargue de argumentos a sus detractores.

Expuesto este posible problema, en un escenario de buena implantación de servicios electrónicos “útiles” para los usuarios, la clave del éxito, de cara a la generalización de su uso, es una buena gestión estratégica (como casi siempre). En efecto, a la Administración no le puede resultar indiferente el número de usuarios de estos servicios, porque está obligada a reactivar la economía o proteger el medio ambiente, y porque cuanto mayor sea aquél número mayor será el ahorro de tiempo y dinero para el sistema en su conjunto, empezando por la Administración, sí, pero trasladando ese beneficio a otras administraciones (interoperabilidad) y, sobre todo, a ciudadanos y empresas usuarios (reducción de cargas administrativas). Hay mucho en juego y muchas son las ventajas de esta generalización del uso de los servicios electrónicos, por lo que las distintas AAPP deben convencer a los potenciales usuarios de estos “primores” de la tramitación electrónica. En cuanto a la manera de convencer es precisamente mostrando y demostrando todos los beneficios que hemos visto.

En este sentido, el primer beneficio, la primera ventaja que ve cualquier persona es el ahorro económico. Hablábamos de estrategia; he aquí una estrategia. Por el art. 27.6 de la LAESP se puede obligar a las personas jurídicas a comunicarse con el Ayuntamiento por medios electrónicos:

“Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos”.

Dice “reglamentariamente”, de modo que podemos aprobar una norma que imponga la facturación electrónica -con algún límite atendiendo al volumen empresarial o del contrato a celebrar, a fin de ser escrupulosos con el anterior tenor literal-, imposición por cierto totalmente coherente no ya solo con las Directivas sino con la Ley de impulso de la factura electrónica. Haciendo esta imposición “suave”, dando muchas facilidades, con mucha información y asistencia, se consigue que todos los proveedores -con excepciones como las mencionadas- facturen a través del Portal de Facturación. En esa campaña de información se deben explicar las virtudes de la factura electrónica las cuales realmente se pueden resumir en una frase muy sencilla: “cobrará usted antes”. Esto, por supuesto, es verdad.

Cuando “se corre la voz” el efecto dominó genera, entre otros beneficios, que las licitaciones del poder adjudicador sean multitudinarias. Obviamente a la Administración siempre le interesa que se presenten muchos licitadores. Hay otro efecto dominó, entre administraciones, que es esa especie de benchmarking consistente en copiar -con adaptaciones- las buenas prácticas de otras entidades públicas. De este modo se puede decir, sin duda, que cuando una administración fomenta la contratación electrónica para sí misma, realmente está fomentando la contratación electrónica en general.

La clave (estratégica) podría ser por tanto la facturación electrónica. Ramiro Oliva (op.cit.), señalaba al respecto:

“La factura electrónica tiene una doble componente de eficiencia:

- *Por ser electrónica en origen, aporta beneficios económicos (importantes a partir de cierto volumen), en la fase de emisión, envío y recepción.*
- *Pero sobretudo, aporta beneficios de eficiencia en la tramitación interna, facilitando la fiscalización y reduciendo el periodo de pago. Por ejemplo, la Diputación de Alicante ha reducido su periodo medio de pago en un 25% gracias a la tramitación electrónica de facturas digitales.*

Los Ayuntamientos pueden publicitar sus puntos de recepción de facturas electrónicas en sus sedes electrónicas, boletines, contratos o pedidos, aludiendo a los dos beneficios anteriores”.

5. Conclusiones.

La licitación electrónica trata de agilizar la fase de tramitación, pudiendo incorporar alguna medida más “de eficiencia”, como la subasta electrónica. Si implantamos el resto de la contratación electrónica, incluido el seguimiento de la fase de ejecución de los contratos, el nuevo sistema obligará a cumplir con unos estándares de economía, transparencia, objetividad y legalidad que con total seguridad mejorarán los procesos actuales. Esto obligaría a hacer pública toda la información y a que de verdad los contratos se asignen a las ofertas económicamente más ventajosas, dentro de la más absoluta objetividad. Ello pretende a su vez acabar con las malas prácticas que tanto están dañando a la administración. Cuando la contratación electrónica sea una realidad habrá mucho menos espacio para el fraude y la corrupción.

Corrupción es una palabra desgraciadamente familiar en nuestro país. Algunos defenderán que es una simple coincidencia, pero ciertamente España se encuentra en este tránsito hacia la contratación electrónica por detrás de otros países de la UE. No obstante, si la tendencia global se decanta hacia la implantación de las TIC –y es que curiosamente “España va bien” en administración electrónica-, un ámbito tan importante de la actuación administrativa como es la contratación pública no debe descolgarse de dicho proceso, y con menor motivo si las causas del retraso son poco coherentes con una buena gestión. La nueva Directiva europea por fin “impone” la e-contratación, y de forma más concreta la e-licitación. En consecuencia la Ley de contratos actual (TRLCSP) está siendo adaptada –a esta y a otras cuestiones- y la nueva ley establecerá plazos transitorios de implantación de aquella que concluirán en unos cuatro años, más allá de los cuales toda licitación de un ente del sector público español deberá ser electrónica.

Pero no hay que esperar a 2018. Ya la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), basada, por no decir “copiada”, de la Directiva 2004/18/CE, 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”. Tal y como apuntó el Dictamen del Consejo de Estado, de 25 de mayo de 2006 sobre el entonces Anteproyecto de la LCSP, una de las preocupaciones del Derecho comunitario es la relativa a la introducción de los medios electrónicos en la contratación pública, siempre que se respeten las condiciones de transparencia y competencia entre los licitadores.

Pero no se entienda el término “preocupaciones” por “dificultades”. Seis años más tarde que aquel Dictamen, las conclusiones de la citada Comunicación de 20 de abril de 2012 señalaron que “la transición a un sistema de contratación plenamente electrónico no plantea dificultades de índole fundamentalmente 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”.

Finalmente será para mediados de 2018 pero la reflexión nos sirve exactamente igual. El presente trabajo tenía por objeto acotar los principales conceptos de la llamada genéricamente contratación electrónica para, acto seguido, demostrar sus múltiples ventajas. Se cierra este texto en abril de 2014, una fecha en la que la contratación electrónica no es obligatoria, sino “sólo” imprescindible. Cuestión de léxico.

4. LA ELECCIÓN DE PROVEEDOR, LA CLAVE PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA LICITACIÓN ELECTRÓNICA

D. José Luis Arístegui

Director General de VORTAL España y Presidente de la Comisión de Contratación Electrónica de la Asociación Nacional de Empresas de Internet.

En España hay **50 provincias y 8.116 municipios**, con un número muy dispar de habitantes. Así, el 59,82% de localidades tienen una población inferior a mil habitantes y el 83,73% son municipios de menos de 5.000 habitantes. Sólo 145 localidades, es decir el 1,78% del total, tienen una población superior a 50.000 habitantes. Como hemos visto en artículo firmado por Ramiro Oliva al inicio de este trabajo, la obligatoriedad para implantar soluciones de licitación pública electrónica es inminente. Son las entidades locales las que deben escoger cuál es la solución que mejor se adapta a sus necesidades. Existen en la actualidad varios modelos para la adopción de la licitación pública electrónica por parte de una entidad local, el sector privado lleva años realizando con éxito numerosas implantaciones de este tipo de proyectos para los tres tipos de administración.

Existen en la actualidad dos posibles planteamientos: contratar los servicios de una empresa especializada en dar servicios de licitación pública electrónica, o desarrollar a medida una plataforma de licitación electrónica. Es la primera de estas dos opciones la que está demostrando un mayor éxito en aquellas entidades locales que se han decidido a implantarla. Un proyecto de estas características no debe ser entendido bajo una perspectiva tecnológica, por supuesto que la plataforma deberá cumplir una serie de requisitos de índole tecnológico y que desarrollaremos en líneas inferiores, pero lo más importante es que los propios servicios de la entidad pública, y el de contratación por encima del resto, estén totalmente alineados con el proyecto.

Por tanto a la hora de pensar en el modelo de implantar la licitación electrónica, debemos prestar gran atención a la formación, soporte y gestión del cambio, ya que sin estos tres pilares, bases de cualquier proyecto de licitación pública electrónica, casi con total seguridad será un fracaso. Es por tanto recomendable contar con un proveedor y especialista en la materia al cual, además de exigirle ciertos requisitos a su plataforma, sobre todo le debemos exigir experiencia previa, puesto que no es recomendable ser “los conejillos de indias de nadie” y mucho menos en contratación pública.

En este capítulo abordaremos otros aspectos cruciales que se deben tener en cuenta a la hora de seleccionar/desarrollar la plataforma tecnológica con la que una entidad pública comenzará a licitar sus procedimientos de contratación. La adecuación legal de la plataforma, el cumplimiento de los estándares máximos de seguridad o la garantía del nivel de servicio son temas claves que deben tenerse en cuenta.

4.1. Procesos que debe cubrir cualquier plataforma de licitación pública electrónica.

a) Creación completa de un procedimiento: Documentos, fechas, definición de mesas de contratación, invitación a proveedores, etc.

b) Publicación de procedimientos (anuncios, documentación, formulario y especificaciones): Perfil del Contratante, PLACE, boletines nacionales y en el Boletín Oficial de la UE si así fuese necesario.

c) Acceso electrónico de los licitadores al procedimiento.

d) Gestor de aclaraciones y modificaciones a los procedimientos con aviso a los interesados a través de notificaciones electrónicas.

e) Presentación de ofertas:

Para que la licitación electrónica sea un éxito es necesario simplificar la participación de los licitadores. La plataforma debe ofrecer flexibilidad a la hora de crear las ofertas con herramientas como:

- La exportación/importación de archivos
- Subida múltiple de archivos
- Reutilización de información de otras ofertas presentadas
- Etc.

f) Envío electrónico seguro de ofertas con recibos comprobantes: encriptación y sellado de tiempo

g) Apertura de ofertas y gestión de las mesas de contratación

h) Evaluación automática de las ofertas

i) Módulo de subasta electrónica

j) Adjudicación electrónica

k) Creación de Catálogos y Acuerdos Marco

4.2. Adaptación de la plataforma a la legislación vigente:

4.2.1. Ley de Contratos del Sector Público

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 licitación pública electrónica seleccionada debe garantizar a la entidad local que cumple con todos los requisitos previstos por la ley vigente y que se puede adaptar de forma fácil a las futuras modificaciones de carácter legal. Las entidades locales debe asegurar que la plataforma cumple con la legislación, pero además dependiendo del modelo seleccionado para la puesta en marcha de la plataforma:

- **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 de suscripción del servicio.

4.2.2. Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)

La Administración Electrónica, y en este caso la contratación pública electrónica, tiene que mantener en todo momento las mismas garantías de seguridad jurídica de las actuaciones administrativas en papel:

• **Identificación:**

Que no pueda haber ambigüedad a la hora de establecer la identidad de una persona física o jurídica. Tema resuelto por la Ley de Firma Electrónica (Ley 56/2007).

• **Autenticación:**

la garantía de conocer fehacientemente la identidad de una persona física o jurídica. Este concepto guarda una estrecha relación con el no repudio (imposibilidad de rechazar la autoría de una determinada acción o documento). La principal herramienta para la autenticación son sistemas de usuario/clave y la firma electrónica. Ambos mecanismos permiten asimismo el no repudio.

- **Integridad:**

Se refiere a que se puede confiar en que una determinada información, por ejemplo, de un documento electrónico no fue manipulada y corresponde a su estado original. Lo que se consigue con la imposición de los Sellos de Tiempo.

- **Confidencialidad:**

Guardar el secreto frente a terceros sobre una determinada información, ya sea un documento, comunicación, etc. La herramienta principal para lograr este objetivo es la criptografía.

- **Disponibilidad:**

Se refiere a la disponibilidad en todo momento de la información y/o servicios. Esto implica servicios de alta disponibilidad 24x7, servidores redundados, centros de respaldo, etc.

- **Trazabilidad:**

Se refiere a la información histórica que es importante conocer y conservar, ¿qué cambios ha sufrido la información?, ¿quién ha accedido a ella?, etc.

- **Conservación:**

La correcta conservación y archivo de la información de modo que se encuentre disponible e íntegra aún después de que hayan pasado largos periodos de tiempo. En el caso de la contratación pública las Administraciones Públicas deben custodiar la información de los concursos durante 5 años.

4.2.3. Ley de firma electrónica (LFE – Ley 56/2007)

El sistema deberá permitir la firma electrónica reconocida, basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.

La firma electrónica reconocida, como así lo establece la Ley, tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

La plataforma, de acuerdo al principio de no discriminación, deberá admitir cualquier certificado admitido por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

4.2.4. Adecuación a la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD)

La Plataforma seleccionada o desarrollada deberá proteger los datos de carácter personal de los usuarios registrados en la Plataforma. El proveedor del servicio deberá garantizar que todos los ficheros de datos de carácter personal están inscritos y legalizados ante la Agencia Española de Protección de Datos. Asimismo, todos los datos de carácter personal recogidos por la empresa, deben contar con el consentimiento del afectado. Si la plataforma es utilizada por personas físicas, adicionalmente se deberá requerir una auditoría bienal en materia de protección de datos al proveedor de la plataforma.

4.3. Seguridad de la plataforma y adecuación a los Esquemas Nacionales

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, con independencia del modelo implantado:

4.3.1. Auditoría ISO 27001

Es un estándar para la seguridad de la información ISO/IEC 27001 (Information technology - Security techniques - Information security Requirements) fue aprobado y publicado como estándar internacional en octubre de 2005 por 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. El cumplimiento de la norma ISO 27001 garantiza la seguridad en todo el ciclo del negocio, desde la planificación de nuevas funciones en los sistemas, hasta el cumplimiento de las leyes y reglamentos, la identificación continua de riesgos, la aplicación de controles tecnológicos y físicos, la continuidad del negocio y recuperación de desastres y la sensibilización permanente de las personas sobre los temas relacionados con la seguridad, entre otros muchos aspectos.

4.3.2. Adecuación al Esquema Nacional 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:

- Los principios básicos a ser tenidos en cuenta en las decisiones en materia de seguridad.
- Los requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información.
- 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.
- Las medidas de seguridad organizadas en: Marco Organizativo, Marco Operacional y Medidas de protección.
- La auditoría de la seguridad que verifique el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad.

4.3.3. Adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad

Las soluciones contratadas o desarrolladas por las Administraciones públicas deberán usar estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos, al objeto de garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones públicas y la adaptabilidad al progreso de la tecnología y, de forma que:

- Los documentos y servicios de administración electrónica que los órganos o Entidades de Derecho Público emisores pongan a disposición de los ciudadanos o de otras Administraciones públicas se encontrarán, como mínimo, disponibles mediante estándares abiertos.

Los documentos, servicios electrónicos y aplicaciones puestos por las Administraciones públicas a disposición de los ciudadanos o de otras Administraciones públicas serán, según corresponda, visualizables, accesibles y funcionalmente operables en condiciones que permitan satisfacer el principio de neutralidad tecnológica y eviten la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica. Garantía del nivel de servicio.

Los Acuerdos de Niveles de Servicio son un factor crítico de éxito para la contratación de servicios o productos proporcionados o desarrollados por un tercero.

Deberán incluirse dentro del contrato los SLA del proyecto. Es imprescindible especificar y clarificar las expectativas del funcionamiento, establecer la responsabilidad, y detallar las alternativas y consecuencias si el funcionamiento o la calidad del servicio no son los acordados por ambas partes.

En el caso de que la entidad pública opte por contratar una plataforma ya existente como servicio este punto se torna de especial importancia, ya que el servicio depende de un tercero. Existen en la actualidad estándares internacionales, como puede ser la ISO 22301 (Business Continuity Management), que representan una garantía para cualquier Administración. Dicha norma acredita que la plataforma electrónica cuenta con mecanismos de defensa ante incidentes que puedan tener impacto en la disponibilidad del servicio, asegurando la continuidad.

4.4. Apoyo a los licitadores

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”. Lo más destacado es que por primera vez, en este documento, 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. Para 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”. 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”.

4.5. Conclusión

Aunque existen otros puntos, hemos intentado poner en relieve lo que a nuestro entender es lo más relevante para ser tenido en cuenta a la hora de seleccionar/desarrollar una plataforma de licitación pública electrónica. La tecnología es la primera parte de la ecuación. Como veremos a continuación al factor tecnológico y legal se le suma la correcta gestión del cambio para completar la ecuación.



5. LA GESTIÓN DEL CAMBIO ASPECTO CRUCIAL QUE DETERMINA EL ÉXITO

J. R. Pin Arboledas

Profesor del IESE

Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo
en la Administración Pública

5.1. Introducción

Este capítulo trata de mostrar cómo la Licitación Electrónica es un motor para el cambio en las Administraciones Públicas. Para ello utiliza un ejemplo del país vecino Portugal, que, en este tema, está más avanzado que España. Ya hay experiencias de éxito en nuestro país, pero el ejemplo es paradigmático y se trata de una institución muy similar a las españolas en la que se permitió el estudio en profundidad del proceso. En su análisis se comprueba cómo la Licitación Electrónica no es un mero proceso técnico, sino que puede ser una palanca para el cambio cultural en busca de la eficiencia de las Administraciones. Por estas razones se incluye en este Libro Blanco.

El capítulo empieza indicando la necesidad de Cambio en las Administraciones Públicas (punto 1). Luego se exponen los aprendizajes del ejemplo elegido, extrayendo los principios de todo proceso de cambio (punto 2). Acaba con un resumen y conclusión (punto 3). encima del resto, estén totalmente alineados con el proyecto.

5.2. La necesidad del Cambio en las Administraciones Públicas.

De las lecciones que se han desprendido de la crisis económica del 2008, no es la menos importante la necesidad de controlar el déficit público. En la mayoría de los países a la crisis inmobiliaria y financiera le siguió la de la deuda soberana. La reducción de los ingresos públicos produjo la necesidad de emitir deuda soberana para financiar los gastos de las Administraciones que se habían disparado en la época de las vacas gordas.

Esas emisiones se debieron hacer en un contexto de restricciones crediticias. Las primas de riesgo se dispararon y los intereses de las deudas soberanas aumentaron los gastos de los Estados. El “servicio de la deuda” agravó el déficit en un círculo vicioso infernal. Algunos países vieron como sus economías se derrumbaban y tenían que ser rescatadas por la UE y el FMI. La Troika, los hombres de negro, se convirtieron en visitantes asiduos, cuyo encargo era vigilar los gastos de las Administraciones.

En ese contexto era imprescindible reducir los gastos de las Administraciones. Un esfuerzo en el que aún están empeñados todos los Gobiernos. Ha sido un cambio reactivo. Empujado⁵ por las circunstancias. Algo que no se esperaba en el Sector Público, que siempre pensó que su caja soportaría cualquier tensión de liquidez. En algunos casos se llegó a hablar de default o quiebra de la cuentas de los estados, con la consiguiente reducción de las cantidades a pagar en el principal de la deuda y el alargamiento de los plazos. Grecia era el ejemplo más palpable. Portugal, Irlanda, Italia y España también tuvieron su calvario. El acrónimo PIGS (Portugal, Italia, Grecia y España) se popularizó.

5

Para ver las diferencias entre cambio reactivo, proactivo e institucionalizado ver Pin Arboledas, J. R. (1994) Estrategias para el cambio en las organizaciones humanas. Nota técnica del IESE. IESE Publishing. Barcelona.

En un cambio reactivo, la teoría indica que los problemas son laborales y financieros. y así fue. También dice que la gran ventaja es que no hay que explicar porque hay que realizar cambios. Y también ha sido así.

5.3. Un caso práctico: El Instituto Portugués Oncológico de Lisboa.

En ese contexto el Comité de Dirección del Instituto Portugués de Oncología de Lisboa no se sorprendió cuando en el otoño de 2009 recibió la orden de reducir su presupuesto en el 4%. A la vez también se le pidió que acortase las listas de espera. Es decir que actuase con mayor eficiencia: conseguir mayor eficacia con menores recursos. Y había que hacerlo para que surtiese efecto el año siguiente; con carácter urgente.

El Hospital realiza 280.000 actuaciones al año y tiene un presupuesto de 180 Millones de €. Ante la petición se enfrentó a lo que todo gesto: ¿Por dónde cortar?

5.3.1. Pareto siempre tiene razón.

La reducción de presupuestos tiene una norma: el Teorema de Pareto, conocido por la regla 80/20. "El 80% de los efectos se deben al 20% de las causas". En técnica presupuestaria significa: empiece por las partidas más grandes. Si ahorra el 10% de una partida que supone el 3% del Presupuesto, se ahorra el 0,3%; si es de una partida que supone el 30% se ahorra el 3%. Por tanto hay que empezar por lo más gordo.

En cualquier Administración Pública hay dos grandes capítulos: el I, sueldos y salarios; el II compras de bienes y servicios. A esos dos que muchas veces suponen el 60% o más del total deben dirigirse las primeras actuaciones.

El problema es que mientras el capítulo II se refiere a gastos que se compran fuera de la organización, el capítulo I exige reducir los ingresos de los empleados del organismo.

En el caso del Hospital Oncológico de Lisboa, la decisión era clara. A corto plazo el recorte menos traumático era atacar el capítulo II: compra de bienes y servicios. La solución era pasar del sistema de compra tradicional en las Administraciones a la Licitación Electrónica.

Según los estudios de cambios similares en la UE el ahorro medio en compras al establecer la Licitación Electrónica es del 20%. Por eso la Comisión europea ha impuesto la obligación de realizarla. Pareto imponía su lógica, pero las condiciones laborales también.

5.3.2. La licitación electrónica como palanca de cambio.

Una vez tomada la decisión de poner en marcha la Licitación Electrónica, se observó que la decisión implicaba mucho más que un cambio meramente técnico. Como ya definió Foster en su Antropología Aplicada, todo cambio técnico implica un cambio social. Para aprovechar en toda su amplitud la Licitación Electrónica era necesario retocar los estándares de compras.

Un ejemplo: las pinzas quirúrgicas. Se observó que cada servicio del Hospital utilizaba un tipo distinto de ellas. Con esta dispersión se pierde la ventaja de los descuentos por volumen de compra y se complica el manejo de los stocks.

En consecuencia, la Licitación Electrónica suponía un cambio en los usos de los propios cirujanos y en muchos otros servicios. Además, está era una asignatura pendiente en el Hospital. Con ocasión de la Licitación Electrónica se puede poner en marcha todo un proceso de cambio cultural.

Pero no se limita sólo a la organización interna del Hospital, también se refiere a la filosofía de la propia organización del sector Público, introduciendo la filosofía de la cooperación Público/Privada.

5.3.3. La cooperación Público/Privada como solución.

La premura de tiempo con que se planteó la operación tuvo otra consecuencia. Había que elegir la plataforma electrónica. Tres eran las alternativas: a) crear una plataforma propia de la Institución; b) compartir la plataforma con otra institución pública; c) buscar una solución en el mercado.

Para tomar la decisión se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Disponibilidad de la plataforma en el menor tiempo posible.
- Reducción de la inversión.
- Transformar la inversión en gastos por utilización. Pago por uso.
- Capacidad de I+D en el mantenimiento de la plataforma, evitar su obsolescencia.
- Capacidad de entrenamiento para los técnicos del Hospital por parte del proveedor.
- Capacidad de entrenamiento a los licitadores actuales y nuevos.
- Ayuda en el planteamiento del cambio cultural de toda la Organización del Hospital.
- Legalidad y mantenimiento de la confidencialidad debida a los licitadores.
- Reversibilidad del proceso, por si hay problemas en su implantación.
- Escalabilidad del proceso.

Después de analizar las diferentes alternativas se decidió, a la vista de los criterios anteriores utilizar una plataforma disponible en el mercado.

De esta manera se inició una colaboración Pública/Privada. Su utilización permitió una implantación rápida recogiendo el aprendizaje de otros casos. En particular ayudar a licitadores tradicionales a adaptarse al nuevo modelo y ampliar su número difundiendo el sistema.

5.3.4. Lo que no se mide, no se gestiona: los indicadores.

Una de las máximas de cualquier proceso de cambio es la necesidad de métricas para ver su evolución. El aforismo dice: lo que no se mide, no se gestiona. En todo proceso de cambio es necesario establecer indicadores de medida. Sobre estos indicadores es bueno tener en cuenta los siguientes principios:

5.3.4.1. El contrafactual.

El indicador debe aislar, en la medida de lo posible, el efecto del programa de otros posibles. Por ejemplo la necesidad de evitar que los cambios generales del mercado enmascaren el efecto de la Licitación Electrónica.

Una coyuntura económica de recesión o, por el contrario, de expansión puede influir en los precios a la baja o al alza, y distorsionar el efecto del programa de licitación electrónica.

Para tener el contrafactual lo normal es buscar otra institución similar que no haya tenido ese programa. Al cabo de un tiempo se podría medir la evolución de las diferencias en los resultados entre ambas organizaciones.

El problema fundamental es encontrar instituciones similares, sobre todo que no estén introduciendo programas de cambio. Como no las hay es necesario encontrar una métrica interna que permita aislar el efecto de la Licitación Electrónica. Además del ahorro en gastos la dirección del Hospital decidió medir el número de nuevos licitadores (uno de los objetivos buscados) y su diferencia de precios con los antiguos.

5.3.4.2. Las metas del indicador.

Un vez decidido el indicador hay que marcar las metas. Hay tres tipos de ellas: a) temporales, es decir mediante series temporales, año a año; b) benchmarking, cuando se compara con otras instituciones similares; c) programadas, relacionadas con una determinada cifra que se marca como objetivo. En este caso se pueden utilizar la primeras y la última. La evolución de los precios de compra o el volumen de gasto en el capítulo II del presupuesto antes y después de implantar la Licitación Electrónica y su comparación con el 20% de ahorro que señala la UE como media conseguida por este sistema.

5.3.4.3. La necesidad de comunicar y crear coaliciones.

De las varias claves que aseguran los procesos de cambio hay dos que en este caso se dan: a) la sensación de premura o urgencia de cambio; b) la visión que orienta el proceso. La necesidad de reducir gastos debido a la crisis económica general y el déficit público creó el estado de urgencia; no hacía falta explicar que algo había que hacer.

Después de cumplidas estas dos premisas, corresponde comunicar esa visión. La primera acción para ello era construir un documento que explicase las ventajas de la Licitación Electrónica, así como los obstáculos para conseguir su aplicación con éxito. El Director del Departamento de Compras expuso en un documento las ventajas:

- A.** Disminuir el gasto del capítulo II evita tocar el capítulo I. Ello evitará reducciones de personal y conflictos sociales.
- B.** Se espera una reducción de los precios de compra al aumentar el número de licitadores.
- C.** Se espera bajarán los costes operativos de compra debido a la simplificación del proceso.
- D.** Menor utilización de papel y, en consecuencia, mejora de los estándares ecológicos.
- E.** Posibilidad de utilizar el proceso para realizar cambios culturales necesarios en la nueva situación.
- F.** Mejora de la trazabilidad de cualquier licitación. Es automático conocer la situación procesal y eso asegura los derechos de los licitadores.
- G.** La automatización del proceso asegura la transparencia del mismo y aleja sospechas de corrupción administrativa.

Pero también enumeró los retos a los que se enfrentaban:

- H.** ¿Cómo reciclar al personal del Departamento de compras del que sobrará una parte? ¿Qué hacer con ellos?
- I.** ¿Qué tipo de plataforma electrónica sería conveniente: propia, compartida, de gestión privada? ¿Cómo elegirla?
- J.** ¿Cómo conseguir la aceptación de los diversos técnicos y facultativos del Hospital con los cambios necesarios en su gestión?
- K.** ¿Cómo conseguir que los licitadores tradicionales se adapten a la Licitación Electrónica?
- L.** ¿Cómo conseguir nuevos licitadores de forma que aumente la competencia y presione los precios a la baja?

De algunos de los retos establecidos se deducen las acciones a realizar. Entre ellas la de conseguir el compromiso de los diferentes estamentos del Hospital para el proceso. Es lo que en la Teoría del Cambio se llama: la construcción de una coalición por el cambio (Kotter, J.P. 1994).

Para ello es necesario introducir mecanismos de participación colectiva en la decisión. Uno de ellos el establecimiento de comisiones técnicas para la homologación del instrumental y mercancías a comprar. Otro mecanismo de conseguir adhesiones fue un plan de reciclaje del personal del Departamento de Compras que sobraba o no se adapta a la nueva tecnología. Básicamente eran auxiliares administrativos que se recolocaron en un nuevo departamento de atención al enfermo, se reciclaron para atención a los familiares de los enfermos. Las condiciones ergonómicas de los nuevos trabajos eran mejores que las actuales y los sindicatos estuvieron a favor del proceso.

Al inclinarse por una plataforma privada cloud-computing se incluye a los técnicos de la empresa proveedora con su experiencia. Quedaba por convencer a los licitadores para lo que se contó con la ayuda de los expertos de la empresa proveedora.

5.3.4.4. Experiencias de éxito a corto plazo.

Otra de las claves para el éxito de estos procesos de cambio es, precisamente, tener éxitos, valga la redundancia. Conseguir resultados es una de las condiciones para convencer a los escépticos, que siempre los hay en toda organización.

La elección de un proveedor experimentado es parte de ese éxito. Puede exponer ejemplos anteriores y asegura el buen funcionamiento técnico. Los fracasos o la demora en poner en marcha el proceso aumentan el número de escépticos y alimentan las esperanzas de los que quiere ver fracasar el proceso.

Es, por tanto, útil tener técnicos experimentados y una plataforma en funcionamiento para evitar descarrilamientos. Una vez realizados las primeras licitaciones sin complicaciones graves el proceso se consolida y las personas se preguntan cómo pudo hacerse de otra forma antes.

5.3.4.5. Experiencias de éxito a corto plazo.

Otra de las claves para el éxito de estos procesos de cambio es, precisamente, tener éxitos, valga la redundancia. Conseguir resultados es una de las condiciones para convencer a los escépticos, que siempre los hay en toda organización.

La elección de un proveedor experimentado es parte de ese éxito. Puede exponer ejemplos anteriores y asegura el buen funcionamiento técnico. Los fracasos o la demora en poner en marcha el proceso aumentan el número de escépticos y alimentan las esperanzas de los que quiere ver fracasar el proceso.

Es, por tanto, útil tener técnicos experimentados y una plataforma en funcionamiento para evitar descarrilamientos. Una vez realizados las primeras licitaciones sin complicaciones graves el proceso se consolida y las personas se preguntan cómo pudo hacerse de otra forma antes.

5.3.4.6. Consolidación de la estructura y nuevos procesos de mejoras.

El proceso acaba con la consolidación de la estructura de compras. El departamento quedó definitivamente conformado. Pero más importante aún fue la continuación de las comisiones de homologación técnica que mantienen la mejora continua en las compras.

Para asegurar el progreso hay que mantener la organización en tensión. Buscar nuevos retos es necesario. Uno de ellos es la automatización de los sistemas de stocks relacionando su gestión con la Licitación Electrónica.

De esa manera las compras se realizan de una sola vez, pero las entregas serán de acuerdo con las necesidades del servicio y, en consecuencia, también los pagos y se produce un ahorro de tesorería.

De todas formas el proceso debe seguir y conseguir eficiencia no es una labor de un solo programa. La Licitación Electrónica puede ser una puerta por la que las nuevas tecnologías introduzcan el cambio cultural necesario en la nueva fase de las Administraciones Públicas.

5.3.4.7. Resumen y conclusión.

El ejemplo analizado indica que la Licitación Electrónica no es un cambio puramente técnico, también implica un cambio cultural. Ese cambio cultural se refiere al interior de la organización y a sus relaciones con los proveedores. El Instituto Portugués de Oncología de Lisboa consiguió una reducción superior al 20% en sus gastos de compra. Pero además las cifras de los nuevos licitadores mostraron que el sistema de Licitación electrónica era el causante de mucha parte de esos ahorros. Al eliminar el efecto de rebaja generalizada de precios debido a la crisis económica se comprobaba claramente su eficiencia.

El ejemplo muestra, que todo proceso de cambio tiene que cumplir con las claves definidas por Kotter para tener éxito: a) crear un sentido de urgencia, algo que entre 2009 a 2014 ofreció la situación económica; b) dibujar una visión futura a conseguir, que incluya las ventajas de la Licitación Electrónica y los desafíos a resolver, lo que hizo el informe del Director del Departamento de Compras; c) establecer mecanismos para comunicar esa visión implicando a los diferentes estamentos de la Organización y a quienes se relacionan con ella, especialmente en este caso los diferentes proveedores, tanto de plataformas cloud-cómputing, como de productos y servicios a comprar; d) conseguir una alianza por el cambio donde estén todos los colectivos implicados, dentro y fuera de la organización;

e) buscar éxitos a corto plazo, para lo que resulta muy útil la experiencia con éxito de los proveedores de plataformas Cloud; f) crear las estructuras organizativas capaces de llevar a cabo la misión del nuevo departamento; g) generar nuevas mejoras periódicamente, manteniendo la Organización en tensión continua.

Para todo ello es necesario crear indicadores que permitan seguir el desarrollo del programa. En esa medición es conveniente tener un contrafactual o test que permita aislar el efecto de la Licitación Electrónica de otras variables que pueden influir en los cambios observados.

Bibliografía

Kotter, J.P. (1996) *Leading Change*. Harvard Business School Press. Cambridge (Mass)

Pin Arboledas, J. R. (1994) *Estrategias para el Cambio en las Organizaciones Humanas*. Nota Técnica del IESE. IESE Publishing. Barcelona.

Pin Arboledas, J. R. y otros (2012). *La licitación electrónica en el sector público español: presente y futuro*. Cátedra Jose Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública. Barcelona.

Valladares. L. (2012) DPO 238 Instituto Portugués de Oncología. Caso del IESE. IESE Publishing. Barcelona.

6. IMPLANTACIÓN DE LA LICITACIÓN ELECTRÓNICA EN UNA ENTIDAD PÚBLICA PASO A PASO

D. Fernando Álvarez

Jefe del Servicio de Modernización del
Ayuntamiento de Gijón

6.1. Antecedentes

El Ayuntamiento de Gijón cuenta con un modelo de gestión global integrada que ha permitido alcanzar un elevado grado de implantación de los instrumentos de la administración electrónica que contempla una utilización intensiva de los servicios comunes y de las plataformas de interoperabilidad que el Portal de Administración Electrónica pone a disposición del conjunto de administraciones públicas. Este modelo corporativo integral permite reutilizar soluciones corporativas para toda la organización municipal: tanto Ayuntamiento como Organismos Autónomos y Empresas Municipales, y se configura con un gestor de expedientes, un gestor documental, un portafirmas electrónico, una plataforma de interoperabilidad o conectividad integrando soluciones verticales de registro, contabilidad y gestión económica, gestión tributaria, patrimonio, padrón y CRM.

Dentro de este modelo de gestión consolidado y corporativo no se contaba con una solución vertical de licitación electrónica que estuviera integrado con el ERP municipal principalmente con registro de entrada y salida, con el gestor de expedientes y con la gestión económico financiera.

A la vista de la situación en la que se encontraba el Ayuntamiento, en enero de 2013 se comienzan los trabajos para la puesta en marcha de una plataforma de contratación electrónica y su integración en el ERP municipal. En la actualidad se ha puesto en marcha desde el pasado mes de septiembre de 2013 el procedimiento electrónico de contratos menores y ya se ha implantado en la Empresa Municipal de Aguas, en la Empresa Municipal de Transporte Urbano, el centro Municipal de Empresas y en el propio Ayuntamiento.

Progresivamente se irá implantando en 3 organismos autónomos y otras 3 empresas municipales. Igualmente, se está incorporando el procedimiento electrónico de contratos mayores. Asimismo ya se ha realizado la primera subasta electrónica en gracias a la cual el Ayuntamiento se ha ahorrado más de 480 mil euros en su contrato de energía eléctrica.

A lo largo de este capítulo analizaremos de forma esquemática las principales actuaciones que se han llevado a cabo para la puesta en marcha de una plataforma integrada para la contratación electrónica en el Ayuntamiento de Gijón.

La plataforma se utiliza con carácter corporativo por el propio Ayuntamiento, por sus tres Organismos Autónomos y por las 6 Empresas Municipales e incorpora las funcionalidades del modelo consolidado de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Gijón, la utilización intensiva de los servicios comunes y de los recursos de interoperabilidad de la red SARA y la reutilización, con una doble vertiente:

- **Reutilización interna:** una única plataforma y un único modelo integrado para toda la Corporación.
- **Reutilización externa:** La plataforma está en la nube y puede ser utilizada por cualquier otra administración mediante el pago por uso sin licencia de utilización.

6.2. Principales objetivos perseguidos en la implantación de la Licitación Pública Electrónica

6.2.1. Objetivos operativos:

Los principales objetivos estratégicos y operativos de la plataforma de licitación electrónica son:

- Aumentar la concurrencia competitiva al incrementar el número de proveedores que pueden presentar ofertas, gracias a una mayor publicidad de los procedimientos.

- Ahorrar costes, tanto para el proveedor al presentar electrónicamente sus ofertas como para el Ayuntamiento con la reducción de precios al existir más competencia

- Mejorar la Transparencia: se garantiza la petición de ofertas a los proveedores incorporados en la plataforma de compras.

- Tratamiento equitativo: de los proveedores al garantizar la igualdad en el acceso a la presentación de ofertas

- Confianza, disponibilidad y seguridad: aplicación de firma electrónica, servicio de ayuda y resolución de dudas e incidencias y garantía de funcionamiento con una disponibilidad de más de un 95%. Fecha y hora con sello electrónico de tiempo

- Incorporar instrumentos de la administración electrónica mediante la reutilización de la plataforma de gestión integrada corporativa del Ayuntamiento de Gijón.

- Avanzar en la consolidación de servicios electrónicos en la nube, en la reutilización de soluciones y en el grado de interoperabilidad.

6.2.2. Objetivos funcionales:

Para el Ayuntamiento:

- **Transparencia de sus procedimientos de licitación** y registro electrónico de las operaciones efectuadas favoreciendo su posterior auditoría.

- **Reducción de los precios de adjudicación:** al aumentar la concurrencia de proveedores y al incorporar procedimientos novedosos contemplados en la ley de contratos como la subasta electrónica.

- **Utilización de infraestructura informática:** probada por otras administraciones, con costes reducidos y permanente actualización.

- **Reducción de costes administrativos y burocráticos.**

Para los Proveedores:

- **Recepción de información gratuita de los contratos** que las Administraciones publican en la plataforma para su posterior análisis y presentación de ofertas.

- **Ayuda en la presentación de ofertas de forma telemática o telefónica** evitando costes de administración y desplazamientos.

- **Mayores posibilidades de participación en las licitaciones del Ayuntamiento y de otras entidades públicas y privadas** que ya utilizan la plataforma para gestionar su contratación.

El objetivo político es revitalizar el tejido económico del concejo de Gijón facilitando, de manera ágil y sin cargas, la presentación de ofertas para los contratos menores (en una segunda fase se incorporarán los contratos mayores) y el impulso de la utilización de la administración electrónica y del comercio electrónico.

El contexto de crisis actual y los elevados índices de desempleo motivan que se haya priorizado actuaciones que faciliten la promoción económica para que favorezcan el empleo y el autoempleo. Para ello, es preciso abordar una serie de actuaciones que dinamicen la utilización del comercio electrónico y de la administración electrónica, actuaciones que, con carácter general, se concretan en las siguientes:

- Los proveedores se incorporan directamente e identifican qué servicios, suministros u obras están en condiciones de ofertar.

- Se realizan agrupaciones de proveedores en función de productos, plazos de entrega o cuantía de la compra.
- Se generan sinergias y oportunidades de negocio para los proveedores.

6.3. Licitación Pública Electrónica en la nube

Después de valorar diferentes alternativas se optó por la contratación de una solución de licitación electrónica ya existente, y ofrecida en Cloud Computing. Su rápida implantación, su coste, y la escalabilidad de las soluciones evaluadas fueron determinantes para tomar esta decisión. Asimismo, alguna experiencia previa nos desaconsejaba implantar este proyecto afrontando el desarrollo de una solución propia.

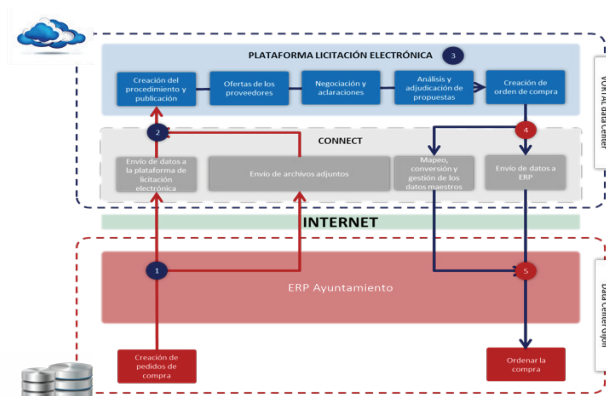
El Ayuntamiento ya contaba con un Gestor de Expedientes. El reto consistió en integrar una solución Cloud de licitación electrónica con el sistema de Gestión de Expedientes ya utilizado por la entidad. El proyecto dio lugar a un modelo de contratación pública electrónica híbrida, en donde la relación con el licitador se gestiona en la nube y los expedientes de manera interna. Otro de los puntos que fueron clave fue **la adaptación de los procesos internos de contratación a estos mecanismos**, como se verá a continuación.

6.4. Fases Principales del Proyecto

Fase 0: Incorporación de la figura de actuación administrativa automatizada

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios público define la actuación administrativa automatizada como aquella actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular que incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación.

Por tanto, aplicando la figura de la actuación administrativa automatizada a las Administraciones Públicas se pueden reducir los tiempos necesarios para la firma y perfeccionamiento de los actos administrativos.



Para ello, de acuerdo con la citada Ley, se deberá establecer previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

En relación con la actuación administrativa automatizada, se aplica esta figura para la realización de los actos administrativos en los que no hay intervención de personal municipal que se concretan, para este procedimiento, en la aplicación de firma electrónica reconocida, sello electrónico de Alcaldía, en aquellas Resoluciones de los contratos menores de obras cuyo importe sea igual o superior a 18.000 euros, IVA excluido.

Descripción	Tipo	Descripción	Aplicaciones
Operación contable RC	Documento Contable	Firma electrónica: responsable Centro Gestor, conforme y de la Concejalía Delegada y Contabilidad. Pueden existir otros circuitos de firma electrónica que incorporen a la Jefatura del Servicio	
Memoria/proyecto técnico	Memoria	Se firmará electrónicamente por el personal municipal tramitador	Buroweb: – portafirmas – seguridad – auditoría
Informe Intervención	Informe	Se firmará electrónicamente por el personal de la Intervención General	
Informe Técnico	Informe	Se firmará electrónicamente por el personal de la Dirección General Económico Financiera y, en su caso, por el responsable del contrato o personal tramitador.	
Informe Valoración	Informe	Se incorpora al expediente electrónico y se genera en la plataforma de contratación electrónica	e-PAC: – Expediente electrónico – Documento electrónico – Tramitación electrónica
Informe Índice electrónico	Informe	Se incorpora al expediente electrónico y se genera en la plataforma de contratación electrónica	
Propuesta Resolución	Propuesta	Se firma electrónicamente.	
Resolución contrato menor	Resolución	Se aplica la figura de actuación administrativa automatizada y se aplica el sello electrónico de Alcaldía	GEMa: – Operaciones contables – Facturas
Operación Contable AD	Documento Contable	Firma electrónica del responsable del Centro Gestor, Fiscalización y Contabilidad	
Factura	Factura	Firma electrónica del responsable recepción y conforme servicio, suministro u obra	
Certificación Obra	Certificación	Firma electrónica del director del proyecto responsable del contrato	Vortalgov: – Contratación electrónica
Operación Contable O	Documento Contable	Firma electrónica del responsable del Centro Gestor, Fiscalización y Contabilidad	

Para la realización de la Resolución a través de la figura de actuación administrativa automatizada es condición necesaria, y así está programado, que la operación contable “AD”, esté previamente fiscalizada favorablemente, firmada electrónicamente por el Órgano de Fiscalización y Control interno y que se encuentre pendiente de contabilización definitiva. En este momento, se concluirá el circuito de firma electrónica de la propuesta de resolución lo que accionará la actuación administrativa automatizada para la elaboración de la Resolución.

En cumplimiento de los artículos 18, 30 y 39 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se han establecido los órganos competentes para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Igualmente, se ha identificado el órgano competente del servicio y el encargo de la gestión que para el caso que nos ocupa recae en la Dirección General Económico Financiera.

Fase I: Procedimiento electrónico de contratos menores

- Contratos menores de SUMINISTROS Y SERVICIOS cuyo importe sea superior a 1.500 euros e inferior a 18.000 €, IVA excluido
- Contratos menores de OBRAS cuyo importe sea superior a 1.500 euros e inferior a 50.000 euros, IVA excluido.

El objetivo es racionalizar y simplificar el procedimiento de contratos menores. Se incorporan los instrumentos de la administración electrónica para garantizar la máxima concurrencia, publicidad y transparencia en el procedimiento de contratos menores. Se incorpora la presentación electrónica de ofertas y la valoración automática de éstas con la aplicación de criterios objetivos en aras a conseguir la eficacia y eficiencia de la actuación administrativa y la equidad entre proveedores.

Al mismo se garantizan las obligaciones establecidas en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en relación con la obligación para que los órganos de contratación den a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajusten su actuación al principio de transparencia.

El propio texto refundido establece que en cumplimiento del principio de transparencia en la contratación y el de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, se fomentará y preferirá el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en esta Ley por parte de los licitadores o los candidatos.

Fase II: Procedimiento electrónico de contratos mayores

Una vez puesta en marcha el procedimiento electrónico de contratos menores, durante el primer semestre del 2014 está prevista la incorporación progresiva del procedimiento electrónico de contratos mayores. Actualmente también se están tramitando diversas subastas electrónicas.

6.5. Plazos

A lo largo del último trimestre de 2013 y la primera mitad de 2014 se ha procedido a la puesta en marcha del procedimiento de licitación electrónica, se ha completado la Fase 0 y la Fase I del proyecto (mencionadas anteriormente). Todos los contratos menores del Ayuntamiento y de sus empresas públicas se realizan ya de manera totalmente electrónica.

Actuaciones realizadas	Descripción
Procedimiento Electrónico de contratos menores (Publicado en BOPA)	Pueden consultar el procedimiento en: https://sede.asturias.es/bopa/2013/11/09/2013-20413.pdf
Instrumentos de administración electrónica	Se han incorporado los siguientes instrumentos: - Documento electrónico - Firma electrónica - Notificación electrónica - Perfil electrónico del contratante - Expediente electrónico - Registro electrónico - Reutilización de información en el sector público: RISP - Transparencia
Servicio en la nube	- La plataforma de contratación electrónica del Ayuntamiento de Gijón es una modalidad de pago por uso. Cuenta con certificaciones de cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad y normas ISO de disponibilidad y seguridad de sistemas de información. - Es una solución llave en mano: Registro electrónico – expediente electrónico, gestión económico-financiera, factura electrónica y licitación electrónica

• Reutilización	• Puede ser utilizada por cualquier otra Administración Pública simplemente sufragando el coste proporcional de su uso
• Servicios relacionados	• Soporte y ayuda en línea a los proveedores • Consulta expediente electrónico • Factura electrónica
• Tramitación electrónica	• Todos los servicios se tienen que realizar electrónicamente. Es un servicio 100% electrónico con carácter obligatorio.
• Reducción de cargas	• Se ha realizado un estudio de reducción de cargas administrativa con la solución APLICIA, solución incluida en los servicios comunes del portal de administración electrónica, y se han reducido las cargas administrativas a los proveedores en un 94% respecto situación e partida lo que supone 407.000 euros/año.
• Formación y gestión del cambio	• Se han celebrado y programado 10 sesiones de formación, comunicación y sensibilización para colectivos de proveedores. Actualmente más de 420 ya conocen la utilización de la plataforma. Existe un teléfono de soporte en remoto que incluye acceso y tutorización personalizada. En clave interna se ha configurado un dispositivo para el soporte y atención in-situ de cada usuario. Previamente se realizaron acciones de comunicación interna y de formación.
• Interoperabilidad	• Utilización @firma, Valide, SCSP, DEH, SIR-ORVE, REA. Próximamente se incorporará FACe que en la actualidad se están realizando pruebas de integración.

6.6. Equipo de desarrollo y proveedores

A lo largo de los últimos cuatro años, el Ayuntamiento de Gijón ha ido actualizando sus sistemas de gestión interna para que se ejecuten en entorno Web y puedan trabajar, exclusivamente, con el formato electrónico. Estos sistemas se han integrado, funcional y operativamente, hasta el máximo nivel alcanzable. Al mismo tiempo, ha formado y dotado a sus trabajadores de certificación electrónica, en tarjeta criptográfica, que acredita su pertenencia y cargo en el Ayuntamiento de Gijón. Una vez que toda la tramitación administrativa de los procesos de contratación pudo ser tramitada en formato electrónico a excepción de la propia licitación se prepararon los sistemas para trabajar con las facturas presentadas por los proveedores en formato electrónico incluida la creación de un Registro Central de Facturas.

Todos estos sistemas están integrados con diversos servicios Web proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España que se basan en la interoperabilidad como la plataforma “@firma” o el sistema de Supresión de Certificados en Soporte Papel (SCSP).

El último eslabón incorporado y que completa la solución es la contratación de los servicios de una plataforma comercial de licitación electrónica en la nube que ofrece una gran seguridad jurídica y técnica.

6.7. Valoración económica

El coste de uso y mantenimiento de los distintos sistemas de gestión utilizados por el Ayuntamiento de Gijón están englobados en un único contrato global suscrito con la empresa T-Systems. El servicio de la Plataforma de Contratación Electrónica en la nube, VORTAL, se abona como una cuota anual fija por utilización de la misma.

6.8. Valoración económica

Desde el inicio de la publicación de nuestros contratos menores en formato electrónico (septiembre de 2013) hasta el día 8 de mayo de 2014 se han gestionado a través de la plataforma de contratación electrónica

169 contratos menores correspondientes al propio Ayuntamiento de Gijón, Empresa Municipal de Aguas, Empresa Municipal de Transportes Urbanos y Centro Municipal de Empresas. Los principales resultados obtenidos son:

• Para el Ayuntamiento y sus empresas públicas:

- Obtención de ahorros de hasta el 50% en las licitaciones ya adjudicadas. En lo que llevamos de 2014 el ahorro medio de las licitaciones gestionadas a través de la plataforma es del 22%.
- Reducción de los plazos de adjudicación (en siete días naturales el procedimiento puede estar adjudicado).
- Incremento del número medio de ofertas presentadas por licitación (4,9 ofertas por procedimiento en el caso del Ayuntamiento)
- Acceso a un mayor número de potenciales empresas proveedoras (actualmente más de 1.500 empresas).
- Posibilidad de realizar el control económico/financiero desde el primer momento del procedimiento administrativo).
- Consecución de una transparencia absoluta en todas las fases de la oferta, la evaluación y la adjudicación de los contratos.

• Para las empresas licitadoras:

El Ayuntamiento ha estimado en 407.000 € anuales la reducción de cargas administrativas a las empresas y autónomos licitantes. Este resultado se ha obtenido aplicando el método simplificado de medición de cargas administrativas y utilizando para ello el sistema APLICA que proporciona el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Algunas de las empresas que ya han utilizado la plataforma han declarado en los medios locales sus primeras impresiones: «Hay que acostumbrarse al sistema, pero ahora lo haces todo sin moverte»

6.9. Conclusiones y próximos pasos

Hasta la fecha el grado de satisfacción tanto de empleados públicos como empresas licitadoras es alto. En los próximos meses desde el Ayuntamiento se implantará el procedimiento electrónico para los contratos mayores, completando así todas las fases del proyecto.

Nuestro objetivo es el de convertirnos en la primera Administración Pública española que licita TODOS sus concursos de forma completamente electrónica, adelantándonos a la obligatoriedad que vendrá impuesta por Europa. La transparencia y la optimización de los recursos son los principales motores de este proyecto.

7. CONCLUSIONES

En estas páginas hemos visto como la implantación de la licitación electrónica es beneficiosa para todos los actores involucrados en la contratación pública. Europa nos obliga pero, ¿debemos esperar a la fecha fijada por Europa o debemos ir avanzando?

Hemos visto como nuestra actual legislación ya habilita a las entidades públicas para obligar a los licitadores a presentar sus ofertas en formato electrónico, suprimiendo así el papel de todo el proceso. La necesidad de reducir el gasto público, la demanda social de transparencia, y la excesiva burocratización y por tanto ineficiencia, de la contratación pública actual, son el caldo de cultivo perfecto para impulsar este cambio.

La habilitación de medios telemáticos contribuirá a salvar las barreras físicas y ampliar el campo de actuación de las empresas -independientemente de su tamaño-, facilitando los trámites con la Administración y acelerando los procesos. Se ha demostrado que la contratación electrónica produce un efecto positivo en materia económica, ayudando a reducir costes y aumentando la competitividad en todas las fases y actores de los procesos de compra pública.



El sector público ha demostrado que tiene la capacidad para dar este salto. De hecho se ha innovado muchísimo en los últimos años en atención al ciudadano a través de Internet.

Continuando con esta tendencia positiva el siguiente paso es trasladar esta innovación a las relaciones entre Administraciones Públicas y empresas licitadores, para que todos puedan disfrutar de los beneficios de los que ya gozan los ciudadanos.

Han colaborado en esta guía:

- D^a. Araceli Fernandez Mansilla – Concejala del Ayto. de Arganda del Rey
- D^a. Cristina Duran Uribarri - Concejala del Ayuntamiento de Majadahonda.
- D. Joaquin Julio Aspiroz Cámara – Concejal del Ayto. de San Agustin del Guadalix
- D. José Luis Aristegui Carreiro – Director General de Vortal España
- D. Javier Puga Fernández – Director de Marketing y Relaciones Internacionales de Vortal España
- D. Javier M. Jiménez – Director de Estrategia, Marketing y Comunicación de Aytos
- D^a. Antonia M. Moreno – Coordinadora de Marketing operativo y Comunicación de Aytos
- Prof. D. José Ramón Pin Arboleda – Director de la Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública IESE – Business Schooll - Universidad de Navarra.

