

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 18.10.2010  
COM(2010) 571 final

**LIBRO VERDE**

**sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE**

SEC(2010) 1214

## LIBRO VERDE

### sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE

#### 1. ¿POR QUÉ ELABORAR UN LIBRO VERDE SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA?

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.

La introducción gradual de la contratación electrónica se inscribe en el ambicioso programa de Administración electrónica que puede transformar radicalmente el funcionamiento de la Administración pública y sus prestaciones. La Agenda Digital de la Comisión Europea prevé la adopción de un Libro Blanco de la Comisión en el que se esbozarán las medidas que la Comisión pretende adoptar para establecer una infraestructura de contratación pública electrónica interconectada<sup>1</sup>.

El presente Libro Verde supone una primera etapa en la consecución de este objetivo y en la definición/aplicación de un programa realista pero no por ello menos ambicioso para aprovechar el potencial de las TIC a fin de lograr una contratación pública más eficaz en todo el mercado único.

El Presente Libro Verde constituye asimismo un primer paso hacia una revisión coordinada, ambiciosa y global del actual Marco de Contratación Pública de la UE que inspirará propuestas para la reforma de la legislación de la UE. Irá seguido de un segundo Libro Verde que abordará los aspectos relacionados con la modernización del Marco de contratación pública de la UE ya mencionado.

En 2005, los ministros de la UE expresaron su deseo de que en «en 2010, como mínimo el 50% de toda la contratación pública que rebasa el umbral de contratación pública de la UE se lleve a cabo por medios electrónicos»<sup>2</sup>. A fin de lograrlo, la Comisión modificó la legislación pertinente y puso en práctica el Plan de Acción sobre Contratación Electrónica de 2004<sup>3</sup>. Pese a ello, el grado de implantación efectiva de la contratación electrónica es muy inferior al esperado inicialmente, lo que pone de manifiesto la complejidad de un cambio semejante desde un punto de vista técnico, logístico y administrativo. La evaluación de la Comisión<sup>4</sup> señala que menos del 5% del presupuesto total destinado a la contratación en los Estados

---

<sup>1</sup> Una Agenda Digital para Europa COM(2010)245 (página 32).

<sup>2</sup> Declaración Ministerial de Manchester de 2005.

<sup>3</sup> Comunicación sobre el Plan de Acción para la aplicación del marco jurídico de la contratación pública electrónica publicada en diciembre de 2004.

<sup>4</sup> Véase la Evaluación de la Comisión del Plan de Acción para la contratación pública electrónica de 2004 y el estudio publicado en el la página de Internet de la DG Mercado Interior y Servicios Financieros.

miembros pioneros en la aplicación de este sistema<sup>5</sup> se adjudica a través de medios electrónicos.

La Comisión considera llegado el momento de redefinir la acción de la Comunidad a fin de que las administraciones nacionales, regionales y locales apoyen la utilización de la contratación electrónica. La tecnología necesaria ya está a punto. Numerosas regiones y Estados miembros cuentan con plataformas de contratación electrónica sólidamente implantadas que operan con éxito. El tráfico a través de estas plataformas ha alcanzado una masa crítica y está creciendo enormemente. Existe por tanto la oportunidad de divulgar las mejores prácticas y subsanar deficiencias en el entorno jurídico y de adopción de políticas de la UE que pueden llegar a sofocar estas medidas innovadoras.

Además, surge la oportunidad de armonizar estas innovaciones y procesos a fin de que los elementos clave de la incipiente infraestructura de contratación pública sustenten la participación transfronteriza en los procedimientos de contratación. La proliferación incontrolada de soluciones técnicas y aplicaciones puede crear barreras a la participación de los operadores económicos en los procedimientos organizados a través de sistemas de países socios. Aunque la participación transfronteriza en la contratación pública sigue siendo poco relevante, la Comisión considera oportuno empezar a actuar ya para evitar que estas barreras técnicas y operativas adquieran carácter permanente en el nuevo contexto de la contratación electrónica.

### *¿Qué es la contratación electrónica?*

La contratación electrónica es un término general utilizado para designar la sustitución de los procedimientos basados en soporte de papel por el tratamiento y la comunicación mediante TIC a lo largo de toda la cadena de contratación pública. Supone la introducción de procedimientos electrónicos para sustentar las distintas fases del proceso de contratación, es decir, publicación de los anuncios de licitación, suministro del pliego de condiciones, presentación de ofertas, evaluación, adjudicación, pedido, facturación y pago.

Los procedimientos vinculados a la facturación y el pago (posteriores a la adjudicación) no son específicos de la contratación; por tanto, es posible aplicar en el ámbito de la contratación pública electrónica soluciones desarrolladas para un mercado más amplio (de empresa a empresa)<sup>6</sup>. No obstante, en algunas fases (notificación, presentación de propuestas, valoración y pedido) se requieren soluciones específicas. Las fases de presentación, valoración y pedido son las más arduas ya que exigen la aplicación de una serie de protocolos y normas consensuados para organizar el intercambio de documentos complejos, así como la interacción entre el comprador público y los proveedores.

Algunos aspectos de la actividad de contratación seguirán exigiendo un tratamiento no automatizado. Por ejemplo, la documentación necesaria en determinadas fases de licitaciones complejas (por ejemplo, diseños u obras) puede ser difícil de reducir a formatos normalizados y puede requerir la intervención humana. No obstante, gran parte de la actividad relacionada con la contratación puede pasar a realizarse por medios electrónicos. La experiencia de Corea resulta instructiva al respecto: más del 90% de la contratación llevada a cabo por el Gobierno de ese país se tramita a través de la plataforma KONEPS, cuya gestión está centralizada.

<sup>5</sup> Excluido Portugal, que sólo utiliza de forma obligatoria la contratación electrónica para las fases comprendidas entre la notificación y la adjudicación de la licitación desde noviembre de 2009.

<sup>6</sup> En mayo de 2010, el Deutsche Bank Research publicó el documento titulado «Facturación electrónica, etapa final de un proceso de facturación eficaz», en el que se aportaban cifras que indicaban que «en determinados supuestos, el coste del tratamiento electrónico de una factura electrónica puede ser, como mínimo, 18 euros inferior al del tratamiento no estructurado de una factura tradicional en papel.».

Suele ocurrir que algunas partes del procedimiento de contratación se efectúen electrónicamente y que otras se lleven a cabo de forma manual. Numerosas administraciones públicas han creado portales para la publicación de los anuncios de licitación y para la facilitación del acceso a los pliegos de condiciones. Sin embargo, la utilización de los sistemas electrónicos para la presentación, el tratamiento y la evaluación de las ofertas, así como para el pedido, no está tan generalizada. El objetivo final es «una contratación pública electrónica de principio a fin» en la que todas las fases del procedimiento, desde la notificación hasta el pago, se lleven a cabo de forma automatizada por medios electrónicos. Tales posibilidades se encuentran disponibles, generalmente a través de plataformas de contratación electrónica que suministran a las diversas entidades adjudicadoras toda la ayuda necesaria para aplicar los procedimientos de contratación por vía electrónica.

## 2. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA?

La Comisión considera que una utilización más generalizada de la contratación electrónica llevaría aparejadas las siguientes ventajas:

- a) **Mayor accesibilidad y transparencia:** la contratación electrónica puede mejorar el acceso de las empresas a la contratación pública gracias a la automatización y centralización del flujo de información sobre las oportunidades de licitación concretas. La búsqueda de estas oportunidades en línea se lleva a cabo con mayor rapidez y a menor coste que el estudio de las distintas publicaciones. Los sistemas de contratación electrónica pueden configurarse asimismo de modo que alerten a los proveedores sobre oportunidades específicas y que faciliten el acceso inmediato a la documentación sobre las licitaciones. También se logra una mayor transparencia, puesto que el proceso de contratación es más abierto, está mejor documentado y es objeto de una mayor divulgación. Como consecuencia, mejoran el seguimiento y la eficiencia global de la contratación pública, lo que conduce a la apertura de los mercados a una mayor competencia y al incremento del número de proveedores en competición.
- b) **Ventajas en relación con los procedimientos concretos:** frente a los sistemas basados en el soporte de papel, la contratación electrónica puede contribuir a que las entidades adjudicadoras y los operadores económicos reduzcan sus costes administrativos, y a que se agilicen los procedimientos de contratación. En las actuales circunstancias económicas, esta mejora de la eficiencia podría tener una acogida muy favorable ya que aumentaría al máximo el potencial que puede obtenerse a partir de recursos limitados. Los sistemas de contratación electrónica han demostrado asimismo su utilidad en la aceleración del gasto de los presupuestos destinados a la contratación pública.
- c) **Ventajas en cuanto al logro de una mayor eficacia en la gestión de la contratación:** en los casos en que existan centrales de compras, el recurso a los procedimientos electrónicos podrá contribuir a la centralización de las tareas administrativas de contratación más onerosas y al logro de economías de escala en términos de gestión. El cambio a los procedimientos electrónicos brinda también una oportunidad acrecentada de racionalizar y revisar el proceso de contratación: esta migración no debe suponer la mera copia en formato electrónico de los procedimientos tradicionales en soporte de papel. La contratación electrónica puede integrarse con las demás actividades (electrónicas) de un organismo (por ejemplo, control de las existencias, gestión de contratos y auditoría) garantizando de este modo la coherencia y una mayor eficacia.

- d) **Potencial de cara a la integración de los mercados de contratación en la UE:** en un entorno caracterizado por la utilización del soporte de papel, la falta de información y los problemas asociados a la presentación de ofertas en relación con contratos que van a adjudicarse a cierta distancia del lugar de establecimiento de la propia empresa pueden limitar el número de proveedores que compitan en determinadas licitaciones o disuadirlos totalmente de participar en ellas. En potencia, la contratación electrónica tiene la ventaja de acortar esas distancias, salvar las deficiencias en materia de información y fomentar una mayor participación, mediante el incremento del número de posibles proveedores y la eventual ampliación de los mercados. Aunque la contratación electrónica no permita minimizar la importancia de factores tales como la proximidad o la distancia en la ejecución efectiva de la actividad empresarial objeto del contrato, brinda sin duda la oportunidad de reducir los costes derivados de la distancia geográfica con vistas a la participación en el procedimiento de contratación. Las ventajas derivadas de esta mayor transparencia no sólo se perciben a nivel transfronterizo, sino que pueden observarse también dentro de las fronteras de un mismo país, ya que los proveedores de una región aprovechan las oportunidades que surgen en otra región diferente. La facilitación del acceso a la información sobre posibles licitaciones y la simplificación de los procedimientos de contratación permitirán que los proveedores extranjeros aprovechen con mayor facilidad las oportunidades de contratación existentes en línea<sup>7</sup>.

Todas las ventajas enumeradas anteriormente contribuirán a lograr con mayor eficacia los resultados esperados en materia de contratación. En concreto, la contratación electrónica puede ayudar a obtener los insumos necesarios para los servicios públicos en unas condiciones ventajosas para el contribuyente en términos económicos. Las economías logradas de este modo son particularmente valiosas en el contexto actual, en el que se está ejerciendo una presión para la contención del gasto público.

Ahora bien, dichas ventajas tiene un coste. El logro de la competencia requerida para llevar a cabo la contratación por medios electrónicos exige inversiones a lo largo de toda la cadena de contratación a fin de desarrollar la capacidad necesaria y gestionar el paso de un sistema a otro. El coste de la inversión en estructuras de contratación electrónica a escala nacional y regional – desde los portales electrónicos a soluciones más completas – se sitúa entre 0,5 millones de euros y 5 millones de euros<sup>8</sup>. Los costes de mantenimiento varían entre varios miles y varios millones de euros, en función, lógicamente, del tamaño y la sofisticación del sistema. La experiencia ha demostrado que dichas inversiones pueden recuperarse en un plazo muy corto a través de las economías realizadas por la Administración. Sin embargo, el mayor obstáculo a la utilización de estos nuevos sistemas electrónicos consiste en la dificultad de estimular a las entidades adjudicadoras y a las comunidades de proveedores a servirse de ellos. Las iniciativas en materia de contratación electrónica que han tenido éxito incluyen, a menudo, un gran apoyo para la formación de las comunidades de usuarios, así como un esfuerzo continuado por parte de los promotores de la contratación electrónica para fomentar y desarrollar sus sistemas.

---

<sup>7</sup> Pueden existir asimismo costes estructurales y otros factores vinculados al mercado en cuestión que les disuadan de participar en la contratación. No obstante, un número creciente de contratos pueden prestarse a distancia, por ejemplo, servicios tales como programas informáticos, diseños o servicios de ayuda en línea. Es preciso que la contratación pública electrónica se adapte a fin de dar publicidad, explotar y por último, aplicar en la práctica tales oportunidades.

<sup>8</sup> De acuerdo con la información disponible en el sitio de Internet [www.epractice.eu](http://www.epractice.eu).

### *Ejemplos de economías y mejoras*

- La agencia de la región italiana de Emilia-Romaña Intercent ER ofrece diversos servicios de contratación electrónica entre los que cabe citar el mercado electrónico, los catálogos electrónicos y la subasta electrónica. En la actualidad, esta agencia se ha convertido en el referente para 539 administraciones (el 90% de las agencias locales). En 2008, tramitó operaciones por un valor aproximado de 419 millones de euros, logrando unos beneficios en términos de eficiencia de 67,5 millones de euros y un ahorro de tiempo cifrado en 45 personas-año.
- La Agencia Federal Austriaca de Contratación Pública centraliza las compras de las autoridades federales a través de funcionalidades de contratación electrónica. En 2008, registró un ahorro de 178 millones de euros en relación con un volumen de contratos equivalente a 830 millones de euros. Las ventajas parecen compensar con creces los costes anuales de mantenimiento, equivalentes a 5 millones de euros, y que suponen menos del 3% del ahorro obtenido.
- Desde el 1 de febrero de 2005, las entidades adjudicadoras de Dinamarca solo aceptan facturas en formato electrónico. Esta reforma afecta aproximadamente a 15 millones de facturas cada año y se aplica en sector público en su conjunto, desde los ministerios hasta las guarderías. Con la utilización de la facturación electrónica está previsto ahorrar 100 millones de euros anuales en el sector público, al margen de las economías realizadas con respecto a los procedimientos administrativos internos.
- En Noruega, gracias a la plataforma Ehandel, las autoridades están logrando reducir entre un 20 % y un 40 % los plazos de realización de pedidos, recepción de mercancías y facturación, y obteniendo una disminución de los precios que oscila entre el 2 % y el 10 %.
- En su informe anual para el periodo 2008-2009, el sitio británico Buying Solutions señaló que había tramitado ventas por un valor superior a 5 000 millones de libras esterlinas, consiguiendo un ahorro de 732 millones de libras. El Reino Unido ha informado de que a menudo se ha logrado un ahorro superior al 10% (que ha llegado incluso hasta el 45%) gracias a la utilización de la subasta electrónica y, recientemente ha anunciado que pretende aplicar la subasta electrónica para ahorrar a los contribuyentes hasta 270 millones de libras esterlinas para finales de 2011.
- Un estudio realizado en Portugal que comparaba las mejores ofertas para obras públicas contratadas por 50 hospitales públicos portugueses en 2009 (mediante sistemas basados en soporte de papel) y 2010 (utilizando sistemas de contratación electrónica) llegó a la conclusión de que en 2010 se había obtenido una reducción de los costes del 18%, debido al incremento de la competencia generada como consecuencia de la implantación de la contratación electrónica.

### **3. ¿QUÉ PAPEL PUEDE DESEMPEÑAR LA UE EN EL FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA?**

La mayor parte de la inversión para el desarrollo de la contratación electrónica debe llevarse a cabo a escala nacional y regional, ya que las necesidades que surgen y los recursos de que se dispone corresponden a estos dos ámbitos. Además, la legislación de la UE en materia de contratación permite a las entidades adjudicadoras elegir el método de comunicación que desean utilizar (electrónico o de otro tipo) una vez rebasado el umbral de contratación. Así pues, es preciso que la política de la UE en materia de contratación electrónica reconozca que la migración debe tener una orientación ascendente, a partir de la base, y llevarse a cabo de forma descentralizada.

Sin embargo, la UE puede desempeñar pese a todo un papel importante proponiendo iniciativas que permitan liberar el potencial de la contratación electrónica y evitando los problemas derivados de una migración hacia la contratación electrónica descoordinada y descentralizada. En concreto, los esfuerzos emprendidos por la UE desde el punto de vista legislativo y de adopción de políticas se han orientado hasta el momento, y deberían seguirse orientando, hacia la consecución de los siguientes objetivos:

- (1) Permitir a las entidades adjudicadoras llevar a cabo la contratación por medios electrónicos. Es preciso remodelar la legislación de la UE a fin de propiciar la utilización de los sistemas y procesos de contratación pública electrónica (en los contratos cuyo valor rebasa el umbral fijado).
- (2) Garantizar que el desarrollo de la contratación electrónica se lleve a cabo en el respeto de los principios y disposiciones fundamentales de la legislación de la UE en materia de contratación pública (en los contratos cuyo valor supere el umbral) y de los principios del Tratado pertinentes (en los contratos cuyo valor sea inferior al umbral).
- (3) Fomentar el desarrollo y la utilización de soluciones convergentes, seguras pero viables desde el punto de vista comercial, y divulgar ejemplos de mejores prácticas. Con ello se aceleraría el paso a la contratación electrónica y se evitaría una duplicación inútil y la repetición de los errores cometidos.
- (4) Permitir la participación de los operadores económicos en los procedimientos de contratación electrónica en todo el mercado único. La contratación electrónica brinda la posibilidad de reducir las barreras originadas por la distancia geográfica y la falta de información. Es preciso que la capacidad de contratación pública electrónica de los diferentes Estados miembros se desarrolle, en la mayor medida posible, basándose en modelos y enfoques comunes. Es conveniente fomentar soluciones que mejoren e intensifiquen la interoperabilidad de los sistemas de contratación pública locales, regionales y nacionales. Ello permitirá abolir barreras técnicas innecesarias a la participación transfronteriza en los sistemas de contratación pública electrónica.

Así pues, la UE puede desempeñar un papel importante y complementario consistente en apoyar los esfuerzos realizados a nivel nacional o regional a fin de implantar la contratación pública electrónica. También puede ejercer una función de coordinación, más general, que garantice la coherencia con los avances en otros ámbitos conexos, como por ejemplo, la legislación relacionada con la firma o la facturación electrónicas, y que podría conducir en última instancia a una cierta armonización de enfoques dentro de la UE. Si no se tiene debidamente en cuenta la dimensión europea, es posible que el cambio se vea obstaculizado, se produzca un desaprovechamiento de los recursos, puesto que se volverán a desarrollar soluciones ya existentes, y quede sin explotar el potencial de la contratación pública electrónica de cara a la ampliación del número de posibles proveedores. El presente Libro Verde y los trabajos que se emprenderán ulteriormente tienen por objeto establecer una base realista y eficaz que permita a la UE estar presente en este importante proceso y facilitararlo.

#### **4. ¿CUÁL HA SIDO HASTA EL MOMENTO LA APORTACIÓN DE LA UE ?**

No es la primera vez que la Comisión actúa en este ámbito, ya que, en los últimos años, ha venido adoptado una serie de medidas a fin de lograr los objetivos anteriormente expuestos. En particular:

- (1) propuso una modificación de las Directivas de la UE sobre contratación pública que permitiera la utilización de procedimientos electrónicos y la introducción de técnicas y herramientas consideradas pertinentes para el desarrollo de la contratación pública

electrónica. Anteriormente, la legislación UE no contemplaba la posibilidad de utilizar tales métodos. La Comisión introdujo también nuevas técnicas y herramientas (subasta electrónica, sistema dinámico de adquisición) de modo que las entidades adjudicadoras pudieran explotar plenamente las comunicaciones electrónicas a fin de mejorar los resultados de los procedimientos de contratación. Estas propuestas se adoptaron y quedaron plasmadas en las Directivas modificadas sobre contratación pública de 2004.

- (2) Concibió y puso en práctica un programa que incluía más de treinta iniciativas no legislativas destinadas a aclarar y fomentar el recurso a la contratación pública electrónica (Plan de Acción). El principio rector del Plan de Acción era ambicioso: «... que cualquier empresa europea que disponga de un ordenador y una conexión a Internet pueda participar en una adquisición pública llevada a cabo con medios electrónicos.»<sup>9</sup>.
- (3) Cofinanció la investigación de otras herramientas que permitieran salvar los obstáculos técnicos y administrativos a la contratación pública electrónica transfronteriza y las desarrolló. En el marco de esta actividad cabe citar iniciativas tales como PEPPOL<sup>10</sup>, la herramienta e-CERTIS, lanzada recientemente, y open e-PRIOR. Estos proyectos de han adoptado recientemente o se encuentran aún en fase de desarrollo.

Paralelamente a la elaboración del presente Libro Verde, los servicios de la Comisión emprendieron una evaluación de las medidas de la UE destinadas a apoyar la contratación pública electrónica. De acuerdo con las principales conclusiones de la evaluación, en conjunto, el Plan de Acción identificó correctamente los retos y prioridades más importantes a los que había que hacer frente. Asimismo, se reconocía que eran los Estados miembros y las regiones quienes debían imprimir el mayor impulso a los avances en este ámbito. La evaluación daba cuenta de una serie de acciones destinadas a orientar las inversiones a escala regional y nacional de forma que estuvieran en consonancia con la legislación de la UE y el mercado único.

El Plan de Acción obtuvo un éxito considerable en la creación y utilización de una infraestructura común para la publicación electrónica de anuncios de licitación. En la actualidad se dispone de un sistema único, aceptado y de uso extendido, para la publicación en toda la UE de los anuncios correspondientes a las licitaciones cuyo valor rebasa el umbral; dicho sistema se basa en una infraestructura compatible a escala nacional. En 2009, algo más del 90 % de los formularios enviados a TED (Tenders Electronic Daily) se recibieron por vía electrónica y en un formato estructurado. La publicación electrónica de los anuncios de licitaciones cuyo valor se sitúa por debajo del umbral también avanzó a escala nacional y regional.

Muchas de las medidas del Plan de Acción consistían en asesoría o en estudios piloto centrados en el ensayo o la promoción de determinadas soluciones. Dichas medidas han servido para sensibilizar sobre los problemas existentes, sugerir soluciones y ofrecer puntos de referencia comunes en un mercado ampliado. Sin embargo, no han tratado de imponer soluciones o resultados concretos en un contexto en el que la tecnología y los modelos empresariales se hallaban aún en evolución. Aún no han cristalizado proyectos más concretos en el ámbito de la normalización. En síntesis, aunque en términos generales la determinación

---

<sup>9</sup> Página 10 de la evaluación de impacto ampliada COM 2004(841), aneja a la comunicación sobre el Plan de acción.

<sup>10</sup> Contratación Pública Paneuropea en Línea – Pan-European Public Procurement Online (PEPPOL) – para más información, véase la página en internet [www.peppol.eu](http://www.peppol.eu)

de las prioridades haya sido la correcta y la aplicación del Plan de Acción se haya llevado a cabo tal como estaba previsto, la situación actual dista de ser aquella en que todas las empresas pueden participar en cualquier procedimiento de licitación a través de su propio ordenador.

En resumidas cuentas, muchas de las prioridades identificadas en el Plan de Acción en 2004, siguen constituyendo prioridades a día de hoy. Este tipo de enfoque de carácter jurídicamente no vinculante era el adecuado en un contexto en que la contratación pública electrónica se encontraba en fase de evolución, y estimulaba el desarrollo de soluciones creativas. En retrospectiva, determinados ámbitos podrían haber sido objeto de un enfoque más proactivo y/o directo. La evaluación del Plan de Acción ha identificado una serie de retos y deficiencias que, de no abordarse, impedirán una mayor utilización de la contratación pública electrónica así como la participación transfronteriza en la contratación en línea.

### *Acciones financiadas y dirigidas por la Comisión en apoyo de la contratación pública electrónica*

**PEPPOL:** es un gran proyecto de contratación pública electrónica transfronteriza gestionado por organismos del sector público de varios países de la UE y cofinanciado por la Unión Europea que tiene por objeto facilitar servicios e infraestructuras de TI normalizados a gran escala para el desarrollo y la gestión de operaciones de contratación pública paneuropea en línea. El núcleo de PEPPOL lo constituye una red de transporte que permite a los socios comerciales que participan en actividades de contratación pública en línea conectar sus propios recursos de TI para llevar a cabo intercambios de documentos de empresa de forma segura y fiable. El proyecto aportará asimismo soluciones en los ámbitos del pedido electrónico y la facturación electrónica, y facilitará los elementos necesarios para la creación de sistemas para catálogos electrónicos, firma y validación y Expediente Virtual de la Empresa.

**Open e-PRIOR:** la Comisión Europea ha desarrollado e implantado e-PRIOR a fin de permitir el intercambio de documentos estructurados relacionados con los catálogos electrónicos, el pedido electrónico y la facturación electrónica entre la Comisión y sus proveedores. Open e-PRIOR facilita públicamente esta solución en un formato de fuente abierta reutilizable. Por otro lado, incluye un punto de acceso PEPPOL integrado que permite el intercambio de documentos a través de la red PEPPOL.

**e-CERTIS:** es una herramienta de información en línea gratuita, lanzada paralelamente al presente Libro Verde, que aporta datos sobre los diferentes certificados y declaraciones que se suelen exigir en los procedimientos de contratación en los 27 Estados miembros, dos países candidatos (Turquía y Croacia) y los países del EEE (Islandia, Liechtenstein y Noruega). La función de E-CERTIS es ayudar a los operadores económicos y las entidades adjudicadoras, en primer lugar, a comprender qué información se está solicitando o facilitando y, en segundo lugar, a encontrar información equivalente recíprocamente aceptable.

## **5. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA**

### **a) Disponibilidad de soluciones técnicas**

Hoy en día, la contratación pública electrónica ha pasado de ser una mera posibilidad teórica a convertirse en una realidad. La tecnología disponible, que está siendo utilizada por diversos países, permite ejecutar en línea todas las operaciones correspondientes a las distintas fases del proceso de contratación pública.

Sin embargo, esta tecnología no ha brindado las soluciones (de punta) esperadas en todas las fases del procedimiento. En algunos casos, se ha ido avanzando a partir de un enfoque más pragmático – mediante soluciones alternativas de tipo práctico, que plantean menores exigencias desde el punto de vista técnico o que combinan las comunicaciones en línea con las tradicionales como, por ejemplo, el enfoque adoptado para el suministro de documentos acreditativos en relación con los criterios de selección y exclusión, o la utilización de un nombre de usuario y una contraseña para autenticar una oferta. No obstante, dichas soluciones son válidas, y constituyen simplemente métodos alternativos de lograr el resultado final. Se han observado asimismo ciertas limitaciones a la contratación pública electrónica «en todas las fases», como, por ejemplo, problemas a la hora de utilizar estrategias de evaluación automática en adquisiciones complejas, o inexistencia de un sistema de validación de la fecha aceptado en toda la UE.

### **b) Inversión en capacidades para el desarrollo de la contratación pública electrónica y disponibilidad de dichas capacidades**

La contratación pública electrónica está adquiriendo visibilidad en toda Europa. El éxito obtenido por ciertas plataformas demuestra su necesidad desde el punto de vista empresarial. Algunas entidades adjudicadoras, operadores económicos, centrales de compras y Estados miembros han realizado esfuerzos significativos y obtenido progresos al respecto. En concreto, se han realizado importantes avances en el desarrollo de aplicaciones electrónicas capaces de albergar la totalidad o la mayor parte de los procedimientos de contratación electrónica. Algunos Estados miembros y regiones han implantado sistemas de contratación pública electrónica que permiten desarrollar procedimientos de contratación electrónica de principio a fin, al menos por lo que respecta a las compras de bienes y servicios ordinarios. Otros sistemas se han centrado en facilitar los elementos iniciales del proceso de contratación; en concreto, en 25 Estados miembros existe la posibilidad de publicar anuncios de licitación y brindar acceso a los pliegos de condiciones en línea.

El éxito de numerosos sistemas ha consistido en implantar un modelo de contratación pública electrónica basado en el suministro por terceros a través de una red. A menudo, dichas plataformas ofrecen sus servicios de contratación pública en línea a diversos organismos. Cada uno de los licitadores tiene acceso a un espacio privado en internet en el que puede determinar a distancia sus propios usuarios, procesos y prestaciones. Algunos sistemas son explotados por agencias públicas y otros por empresas del sector privado. En esos casos, las entidades adjudicadoras pagan o bien a tanto alzado o bien por cada utilización concreta.

#### **c) Utilización efectiva de la contratación pública electrónica**

A grandes rasgos, la implantación efectiva de la contratación pública electrónica, tanto en la mayoría de los países a escala individual como en la Unión Europea en su conjunto, sigue siendo escasa, y se estima en menos del 5% en valor de la contratación pública total.

Portugal constituye la excepción a este respecto ya que, en ese Estado miembro, desde el 1 de noviembre de 2009, es obligatorio el uso de medios electrónicos para desarrollar todas las fases del proceso, incluida la adjudicación, en la mayoría de los contratos públicos (algunos contratos de poco valor no se llevan a cabo electrónicamente y la evaluación de determinadas compras puede efectuarse combinando los medios electrónicos con otros más tradicionales). Así pues, las entidades adjudicadoras están desempeñando su actividad con mayor rapidez y se espera lograr un ahorro anual de 28 millones de euros. Hay asimismo otros Estados miembros que han hecho obligatoria la utilización de determinadas herramientas o fases de la contratación electrónica a escala nacional; por ejemplo, Chipre, Bélgica y los Países Bajos han dotado de carácter obligatorio a la notificación de las posibilidades de contrato a través de determinadas plataformas, o tienen previsto hacerlo. Ciertos países han establecido requisitos obligatorios en relación con determinados niveles de la Administración: Austria, por ejemplo, ha establecido la obligatoriedad del uso de determinados acuerdos-marco por las autoridades federales en relación con algunos bienes y servicios específicos.

Son numerosos los ejemplos de menor importancia que muestran que muchas entidades adjudicadoras y operadores económicos han efectuado el paso a la contratación pública electrónica y que no contemplan volver a los procedimientos basados en papel.

#### **d) Accesibilidad transfronteriza a los sistemas de contratación pública electrónica**

Los diversos sistemas existentes muestran pocos elementos en común. En efecto, se han desarrollado soluciones aisladas a título individual y existe un fuerte riesgo de fragmentación del mercado si no se actúa con rapidez a fin de tender puentes entre dichos sistemas. Los procesos empresariales, tipos y formatos de documentos y formas de comunicación no están lo suficientemente normalizados. A medida que se vaya disponiendo de más componentes predefinidos y reutilizables en el marco de la contratación pública electrónica, será más fácil

garantizar un entorno interoperable en este ámbito que fomente una mayor utilización y, finalmente, su empleo a escala transfronteriza. Aunque no sea deseable la convergencia hacia un sistema único e inamovible, y ni siquiera se pretenda, la existencia de una funcionalidad común de algún tipo en todos los sistemas facilitaría la participación.

Debido a algunos de estos problemas, en el mercado actual, los operadores económicos que desean participar en procedimientos de contratación pública en línea en otros Estados miembros tienen que hacer frente a diversos obstáculos desde el punto de vista práctico, técnico y administrativo. Los procedimientos de contratación pública electrónica a escala nacional y regional se conciben basándose en prácticas técnicas y administrativas locales que pueden variar de forma significativa. Aunque la disponibilidad de infraestructuras se ha incrementado de forma significativa desde 2004, se han realizado pocos progresos concretos con vistas a una contratación pública electrónica transfronteriza sin barreras. Hasta ahora, no se había concedido a estas cuestiones un tratamiento destacado debido a lo limitado de la demanda por parte de los proveedores de los países socios de participar en los procedimientos de contratación pública en línea. No obstante, ha llegado el momento de centrar la atención en estas cuestiones si no queremos hacer frente a una nueva generación de barreras técnicas a la contratación pública transfronteriza por medios electrónicos.

## 6. RETOS

En esta sección se determinan los problemas principales que entorpecen la transición hacia la contratación pública electrónica y crean obstáculos innecesarios a la participación transfronteriza en procedimientos de contratación en línea. Muchas de estas cuestiones son interdependientes y no pueden tratarse de forma aislada para resolverlas y lograr los objetivos perseguidos.

- (1) **Superar la inercia y los temores de las entidades adjudicadoras y proveedores:** la tecnología y la capacidad de realizar la contratación de forma electrónica son cada vez más accesibles. Sin embargo, este no es un caso en el que sea posible construir *ex novo* una estructura y confiar en que poco a poco irán llegando adeptos. Las entidades adjudicadoras son muy lentas en adoptar nuevas posibilidades. Esto puede deberse a los costes de reorganización interna y al desconocimiento de las ventajas del sistema. Del mismo modo, los proveedores no siempre ven las ventajas que les comportaría efectuar la transición. Muchas entidades adjudicadoras y proveedores están adoptando una actitud de prudente expectativa porque creen que la inversión en contratación electrónica comporta riesgos. Además de los riesgos ligados a las tecnologías, les preocupa la integración de éstas con los sistemas informáticos existentes, con los modelos de relación comercial que las tecnologías imponen en las relaciones entre proveedores y entidades adjudicadoras, y con la seguridad y los mecanismos de control necesarios en su utilización. Algunas empresas, particularmente PYME, temen ser expulsadas del mercado debido a tendencias agregadoras y centralizadoras. Para una transición más rápida a este tipo de contratación será necesario reforzar los incentivos para adoptarla si está disponible y posiblemente imponer su utilización en determinadas circunstancias (p. ej., para efectuar ciertas compras).
- (2) **Falta de normativa en los procesos de contratación electrónica:** en el futuro más cercano, los proveedores tendrán que moverse en un medio mixto compuesto por distintas plataformas y normativas. Cada sistema se caracterizará por distintas normas y funciones, complicando así el trabajo de los proveedores que deseen participar en sistemas múltiples. Esto puede hacer que sus costes de aprendizaje aumenten y se reduzca su participación en sistemas de contratación electrónica. Muchos de los

aspectos más problemáticos aparecen en las fases de presentación y tratamiento de las ofertas. El mercado necesita identificar aplicaciones maduras con un nivel adecuado de funcionalidad. En estas etapas cruciales del proceso es necesario un esfuerzo más concertado a nivel de la UE para fomentar la conformidad y la normalización. Se necesitan unas normas y puntos de referencia comunes que permitan el desarrollo de sistemas interoperables y que otros puedan asumir. Es preciso concentrar los esfuerzos en los ámbitos del intercambio de documentación, autenticación, facturas y catálogos en línea y clasificación de productos.

- (3) **Ausencia de medios para facilitar el reconocimiento mutuo de soluciones electrónicas nacionales** en etapas e instrumentos fundamentales para la contratación (p. ej., autenticación de proveedores a través de firmas electrónicas, certificación nacional de documentos de admisibilidad). Hay que encontrar la forma de reducir las obligaciones que pesan sobre las entidades adjudicadoras y los proveedores que desean operar en un mercado europeo más amplio.
- (4) **Requisitos técnicos engorrosos, especialmente para la autenticación del licitador:** En la UE se ha adoptado ya toda una serie de requisitos y soluciones encaminadas a resolver las cuestiones relativas a la autenticación e identificación. Algunas de estas soluciones son muy simples tecnológicamente, como el empleo de combinaciones de nombre de usuario/contraseña. Otras son más avanzadas y requieren tipos específicos de firma electrónica, como la firma cualificada (que exige una certificación digital emitida por proveedores de servicios de certificación reconocidos o habilitados). La decisión de fomentar la firma electrónica cualificada en el marco del Plan de Acción puede haber situado el nivel de referencia de las solicitudes de contratación electrónica demasiado alto, así como haber aumentado los costes y complicado la tarea de presentación electrónica de ofertas. La elección del nivel de seguridad de una firma electrónica debe basarse en una evaluación del riesgo de las soluciones de firma/identificación que no han prosperado. Finalmente, una dificultad adicional es la falta de interoperabilidad transfronteriza de las firmas electrónicas. Podría darse un paso adelante a través del establecimiento de listas nacionales de proveedores fiables de certificaciones de firma cualificada<sup>11</sup>; de la futura racionalización de las normas en materia de firma electrónica; y de las soluciones piloto de PEPPOL. Del mismo modo, para algunos otros elementos del proceso de contratación electrónica con un alto nivel de ambición técnica se han encontrado soluciones más pragmáticas, como el uso de declaraciones de conformidad/admisibilidad, aceptadas en las primeras fases de la licitación en lugar de complejas documentaciones electrónicas. Las soluciones que se adopten en el ámbito de la contratación electrónica deben ser proporcionadas, con posibilidad de reconocimiento mutuo y fácilmente disponibles a un coste razonable.
- (5) **Transición hacia la contratación electrónica a varias velocidades:** el empeño con que los Estados miembros o las regiones promueven las posibilidades que ofrece la contratación electrónica es diferente según los casos. Algunos Estados miembros han hecho obligatoria la utilización de procedimientos de contratación electrónica, total o parcialmente, para las compras. Es necesario organizar para estas compras unos procedimientos de contratación a través de la infraestructura disponible. El desafío, desde el punto de vista del mercado interior, es garantizar que los proveedores de países socios no se encuentren en posición de desventaja al competir con estos sistemas, y que dispongan de los instrumentos necesarios para participar en procedimientos organizados en sistemas diferentes.

---

<sup>11</sup> Decisión 2009/767/CE de la Comisión, modificada por la Decisión 2010/245/EU de la Comisión.

## **Preguntas**

1. *¿Constituyen los retos anteriormente mencionados los obstáculos más significativos que entorpecen la adopción de la contratación electrónica y la participación transfronteriza en procedimientos de licitación en línea? Clasifíquense por orden decreciente de importancia.*
2. *¿Existen otros retos importantes no identificados en este apartado? Formule los comentarios que desee.*

## **7. PRIORIDADES DE ACTUACIÓN A NIVEL DE LA UE**

La Comisión considera que deberían estudiarse las posibilidades que se exponen a continuación con el fin de allanar el camino hacia una mayor utilización de la contratación electrónica y de respaldar la participación transfronteriza en procedimientos de licitación en línea.

### **7.1. Medidas incentivadoras o penalizadoras para acelerar la adopción de la contratación electrónica**

Ahora que la tecnología existe, la cuestión es la de convencer a las entidades adjudicadoras y a los proveedores para que la utilicen. Podría ser necesaria una cierta intervención durante la fase inicial del proceso hasta que éste adquiera una masa crítica.

Por estas razones, algunos Estados miembros han impuesto la obligación de celebrar los procedimientos de licitación de forma electrónica, bien de forma generalizada (Portugal) o para determinadas compras (Francia). Tratándose de adquisiciones públicas por debajo de los umbrales fijados en las Directivas de la UE, los Estados miembros siguen disponiendo de amplia discreción para la organización de los procedimientos.

Respecto a los procedimientos por encima del umbral, las actuales Directivas sobre contratación pública no abordan explícitamente la hipótesis de que los Estados miembros deseen imponer la utilización de la contratación electrónica como medio estándar de comunicación. Este punto debería ser aclarado, lo que daría a las autoridades nacionales una mayor seguridad a la hora de imponer el uso de la contratación electrónica.

También existe la posibilidad de recurrir a la legislación para incentivar la conversión por parte de las entidades adjudicadoras. Las Directivas actualmente vigentes prevén ya una reducción de los plazos de publicación (siete días) en el caso de notificación electrónica de ofertas, así como una reducción de los plazos de presentación de ofertas (cinco días) cuando se facilita un acceso directo y completo a los documentos pertinentes por medios electrónicos. Una reducción más acusada de los plazos podría comprometer la capacidad de los operadores económicos para preparar unas ofertas sólidas. Ahora bien, sí que existe aún un potencial de introducción de otros incentivos o disposiciones reglamentarias preferentes para alentar la transición de las entidades adjudicadoras a la contratación electrónica.

Por ejemplo, podría existir la posibilidad de que la responsabilidad de conformarse a los requisitos reglamentarios o de procedimiento sea transferida de la entidad adjudicadora a un sistema de contratación electrónica que gestione o maneje, en parte o íntegramente, el procedimiento de contratación. Si la transparencia y los requisitos de procedimiento de la Directiva, así como la objetividad y la trazabilidad de los distintos procedimientos, están garantizados por una plataforma de contratación electrónica, la tarea de garantizar la conformidad con los requisitos de la legislación en materia de licitaciones podría pasar de la entidad adjudicadora considerada a un sistema de contratación electrónica. De este modo, las entidades que utilicen estos instrumentos especializados para efectuar sus procedimientos de

contratación dispondrían de un terreno seguro para ello. Este desplazamiento de la responsabilidad desde la entidad adjudicadora al sistema de contratación electrónica haría que el uso de los medios en línea fuera más atractivo y estimularía su adopción. Estos planteamientos podrían hacer necesario definir unos requisitos o principios comunes para que los sistemas reconocidos de contratación electrónica ofrezcan las garantías necesarias.

### **Preguntas**

3. *¿Sería posible implantar unos incentivos en la normativa de la UE para promover el uso de la contratación electrónica? Sugieranse incentivos que pudieran resultar eficaces.*
4. *¿Debería la legislación de la UE aligerar las obligaciones y responsabilidades de las entidades adjudicadoras cuando las licitaciones se efectúen mediante sistemas de contratación electrónica? ¿Se haría con ello más atractivo el uso de tales sistemas?*
5. *¿Debería la legislación de la UE permitir la imposición de procedimientos electrónicos a determinados tipos de contratación cubiertos por las Directivas de la UE? ¿Qué ventajas o inconvenientes tendrían tales disposiciones? ¿Para qué tipos de contratación cubiertos por las Directivas podría contemplarse la posibilidad de hacer obligatorio el uso de medios electrónicos con probabilidad de éxito?*
6. *O, como posibilidad alternativa, ¿debería la legislación de contratación de la UE permitir expresamente que los Estados miembros exijan la contratación pública en determinadas circunstancias? ¿En qué condiciones sería conveniente o justificada tal posibilidad?*

## **7.2. Facilitar la participación transfronteriza en la contratación electrónica**

El empeño con que los Estados miembros o las regiones promueven la contratación electrónica es diferente según los casos. Habrá que velar por que, debido a este hecho, no se creen barreras innecesarias o desproporcionadas a la participación transfronteriza en procedimientos de contratación. Es necesario encontrar un equilibrio entre, por un lado, fomentar la inversión en contratación electrónica por parte de las entidades y, por otro, evitar que los mercados de contratación se fragmenten en conjuntos de operadores conectados a sistemas, cada uno de ellos con sus propias especificaciones funcionales. En la medida de lo posible, los sistemas de contratación electrónica deben ser ampliamente accesibles. Esto significa que las condiciones técnicas, jurídicas y administrativas para participar en procedimientos tendrían que ser no discriminatorias, proporcionales y no deberían crear obstáculos injustificados o arbitrarios a la participación o el registro interpuestos por operadores de otros Estados miembros.

Para lograr esto, la acción de la UE (especialmente tratándose de medidas destinada a aclarar el entorno jurídico) debería centrarse fundamentalmente en procedimientos de contratación por encima de los umbrales fijados por la UE o en los efectuados mediante un sistema de contratación electrónica y en los que el valor total del contrato supere un cierto umbral. Si se da la prioridad a la intervención a nivel de la UE, los esfuerzos nacionales o regionales se centrarían en un desarrollo orgánico de su capacidad de contratación electrónica, y los de la UE en los segmentos o sistemas en los que el potencial de contratación transfronteriza en línea es mayor.

En este epígrafe, la acción a nivel de la UE redundaría en los siguientes aspectos:

- a) **Clarificación de las condiciones que deben satisfacerse para acceder a los sistemas y procedimientos de contratación electrónica.** Partiendo de los requisitos funcionales desarrollados a través del Plan de Acción de 2004, deberá establecerse

una visión común de los requisitos necesarios para el acceso generalizado transfronterizo a la contratación electrónica. Esto no significa la creación de un sistema único, ni ahora ni en el futuro. Significa determinar un conjunto mínimo de características que deben presidir el sistema de contratación electrónica para garantizar que sea ampliamente accesible. Supondría proporcionar unas directrices operativas para desarrollar los principios recogidos en el artículo 42 de la Directiva 2004/18/CE. Estas directrices podrían tomar la forma de Recomendaciones, comunicaciones interpretativas o acciones de carácter no legislativo. Otra posibilidad es que tomaran la forma de Directivas (para la contratación por encima del umbral) o de disposiciones legislativas independientes destinadas a los sistemas de contratación electrónica..

- b) **Facilitación del reconocimiento mutuo de identificadores y documentos de prueba electrónicos y demás condiciones de participación de los operadores económicos en procedimientos de contratación en línea.** El mayor motivo de preocupación señalado hasta el momento es el ligado a la autenticación, por ejemplo la aplicación de firmas electrónicas o el reconocimiento de la identificación electrónica. Estos problemas no son privativos de la contratación electrónica; se presentan siempre que se necesitan firmas o autenticaciones. La Comisión ha adoptado medidas para que las entidades puedan identificar el origen o la certificación de las firmas de países socios. El proyecto PEPPOL está desarrollando soluciones tendentes a proporcionar unos instrumentos en línea que permitan el reconocimiento automático de firmas electrónicas de otros Estados miembros para utilizarlas en el ámbito de la contratación.

Otros motivos de preocupación son los derivados de la evaluación que deben hacer las entidades adjudicadoras de los documentos probatorios presentados por los licitadores para demostrar su admisibilidad. Estos documentos se expiden a nivel nacional o local, de acuerdo con los distintos acuerdos, formatos o lenguas pertinentes. Se esperaba que la contratación en línea encontraría la manera de aumentar la eficacia de esta parte del proceso y, más específicamente, que redujera la carga que supone para los operadores económicos la presentación repetida de medios de prueba. Muchas de las soluciones desarrolladas hasta ahora cumplen estos objetivos en cierta medida, pero no recurren a soluciones técnicas avanzadas de alta tecnología. Por ejemplo, en algunos países el operador económico hace una declaración (a menudo un simple documento electrónico que puede haber sido o no firmado electrónicamente) de que no ha infringido ninguno de los criterios fijados. La presentación de los documentos auténticos sólo se pide a los licitadores ganadores, y se puede llevar a cabo electrónicamente o en soporte papel.

La Comisión ha desarrollado el instrumento e-CERTIS para ayudar a las entidades adjudicadoras a reconocer los documentos válidos de otros Estados miembros. La Comisión seguirá desarrollando este instrumento y proponiendo soluciones prácticas para que las entidades adjudicadoras reconozcan las credenciales y certificados de países socios.

- c) **Simplificación de los requisitos de entrada o participación de los operadores económicos.** La evaluación de la Comisión del Plan de Acción sobre contratación pública electrónica pone de relieve la preocupación de que la preferencia por las firmas electrónicas cualificadas se convierta, en ausencia por el momento de unos instrumentos operativos de reconocimiento de tales firmas, en una barrera innecesaria de acceso, especialmente para proveedores de países socios. A la vista de esta evaluación, podría ser conveniente revisar la preferencia a favor de la firma

electrónica cualificada que muestra la legislación de contratación de la UE. La Agenda Digital para Europa tiene prevista una revisión de la normativa en materia de firmas electrónicas y una profundización del trabajo en el marco de la identificación electrónica.

### **Preguntas**

7. *¿Es necesaria la intervención de la UE para evitar la aparición de barreras desproporcionadas que entorpezcan la participación transfronteriza en procedimientos o sistemas de licitación en línea? Si son necesarias unas directrices, ¿deberían ser de índole legislativa o no legislativa?*
8. *Indíquese si, a su juicio, los esfuerzos para desarrollar el entorno jurídico y normativo de la UE debería centrarse en:*
  - *los sistemas aplicables a procedimientos de contratación por encima de los umbrales fijados en las Directivas de la UE (o que combinan cantidades por encima y por debajo del umbral);*
  - *sistemas más amplios aplicables a la contratación de un determinado nivel de minimis (calculado según su valor monetario o porcentualmente con relación a la contratación nacional total).*
9. *¿Es necesario modificar o actualizar el marco legislativo vigente en la UE en materia de contratación electrónica? Si es así, ¿qué disposiciones y por qué razón? (Sírvanse consultar el anexo I, que recoge una lista de disposiciones en la materia.)*
10. *¿Qué soluciones de autenticación e identificación (incluida la firma electrónica) serían proporcionales a los riesgos habituales en la contratación electrónica?*
11. *¿Cuáles son los principales obstáculos técnicos, administrativos o de índole práctica a los que se enfrentan los operadores económicos al querer registrarse o participar en los procedimientos o sistemas de contratación electrónica de países socios? (Sírvese especificar: autenticación, prueba de admisibilidad, solvencia financiera, etc.). ¿Constituyen estas barreras un obstáculo insalvable o pueden solventarse a un coste razonable?*

### **7.3. Componiendo las piezas de la infraestructura interoperable de contratación electrónica**

El trabajo futuro deberá centrarse en la creación de instrumentos reutilizables y, cuando proceda, en la inversión en soluciones y normas aplicables a la infraestructura.

Un claro acierto del Plan de Acción de 2004 fue la creación de la base de datos TED y la introducción de formularios electrónicos normalizados para procedimientos por encima del umbral, ya que han supuesto la implantación de un punto de referencia único para toda Europa en este tipo de procedimientos, con una información presentada de acuerdo con un formato común. Sin embargo, la UE puede hacer más para facilitar la interconectividad y la interoperabilidad en el nuevo panorama europeo de la contratación electrónica.

- a) **Fomento de la normalización de los principales procedimientos y sistemas:** Un procedimiento participativo como es el de la contratación electrónica, en la que existe una interacción de partes y de sistemas independientes que intercambian información comercial, sólo es posible si los sistemas se ajustan a un enfoque común en torno a dicho procedimiento y a la información. Si existieran unos planteamientos y formatos normalizados para los procedimientos de contratación más frecuentes, la adopción y reutilización de los datos mejorarían considerablemente. Los operadores

podrían tomar parte en procedimientos de contratación de un número ilimitado de sistemas diferentes con un esfuerzo y un coste mínimos, sin tener que reelaborar cada vez la oferta, sino simplemente adaptándola a la licitación específica. Se han logrado importantes avances en algunas fases posteriores a la adjudicación (catálogos, pedidos y facturación electrónicos), aunque ello no ha llevado todavía a la adopción de normas europeas. Es necesario profundizar estos aspectos y hacer extensivo el proceso de normalización a otras fases de la contratación electrónica.

- b) **Antes de la adjudicación:** Se han realizado enormes avances en la publicación y difusión por medios electrónicos de las oportunidades de contratación. Pero se ha avanzado mucho menos en el desarrollo de enfoques, normas y plantillas comunes para la presentación y el tratamiento de las ofertas en línea. Aquí es donde aparecen los auténticos beneficios (y retos) de la contratación electrónica. Si bien se han encontrado soluciones para plataformas concretas de contratación electrónica, no se ha prestado atención a la aproximación de los métodos y enfoques para la presentación de ofertas en línea.
- c) **Determinación de las piezas para construir los sistemas de contratación electrónica:** la Comisión está desarrollando, partiendo de la solución de fuente abierta ya existente e-PRIOR, una serie de aplicaciones que abarcarán todas las fases importantes del ciclo de contratación. Estos sistemas estaban en principio concebidos para uso interno (para que la Comisión dispusiera de un instrumento eficaz de contratación electrónica) pero en la actualidad se ofrecen gratuitamente como componentes de fuente abierta que podrían integrarse en cualquier sistema de contratación si se desea.
- d) **Instrumentos para que los operadores económicos superen los problemas de interoperabilidad técnica:** cada vez más, las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen soluciones que facilitan la comunicación entre sistemas y aplicaciones que responden a distintas especificaciones técnicas. El proyecto piloto PEPPOL está desarrollando soluciones normalizadas de software para solventar los principales problemas de incompatibilidad técnica que pueden impedir la participación de operadores económicos de países socios en procedimientos de contratación electrónica. Las soluciones de PEPPOL se ensayarán en situaciones reales a lo largo de los próximos meses. La Comisión promoverá y respaldará la adopción en el mercado de las soluciones de PEPPOL que se consideren acertadas.

#### **Preguntas**

12. *¿Qué normas son prioritariamente necesarias a nivel de la UE para la contratación electrónica?*
13. *¿Debería la Comisión fomentar o aumentar la disponibilidad de soluciones de fuente abierta que puedan integrarse en sistemas de contratación electrónica existentes o futuras de forma progresiva?*
14. *¿Debería la Comisión seguir poniendo a disposición del público sus propias soluciones de contratación electrónica (es decir, partiendo de las fórmulas de fuente abierta e-Prior)?*

#### **7.4. Mayor accesibilidad (de las PYME), sostenibilidad e innovación en la contratación**

La contratación electrónica podría ser, por su propia naturaleza, más compatible con los presupuestos de contratación, o facilitar el uso de los mismos de conformidad con los objetivos de la UE para 2020.

Es necesario ser plenamente consciente del potencial de aumento de la accesibilidad que ofrece la contratación electrónica. Esto no se refiere únicamente a la participación transfronteriza, sino también a la capacidad de atraer todos los proveedores interesados y admisibles, tanto grandes como pequeños. Algunos países han seguido las recomendaciones del Plan de Acción y han introducido estrategias para fomentar la adopción de las prácticas de la contratación electrónica por parte de las PYME. Estas estrategias parecen haber tenido éxito, y un número significativo de PYME se han registrado en las diferentes plataformas presentando sus ofertas. Otros países han manifestado su preocupación por el hecho de que la contratación electrónica se utiliza para centralizar y agregar las compras a través de acuerdos marco, lo que excluye a las PYME. A medida que se avanza y se introducen mejoras, es necesario garantizar que todos los sistemas de contratación electrónica sean fáciles de utilizar por las PYME<sup>12</sup>.

La contratación electrónica puede hacer disminuir el consumo de recursos medioambientales. Finalmente, la trazabilidad y transparencia de la contratación electrónica puede facilitar la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas orientadas a dirigir el gasto hacia objetivos innovadores, sostenibles e integradores.

#### ***Pregunta***

*15. La Comisión ha tomado ya medidas para fomentar la creación de estrategias destinadas a mejorar el acceso de las PYME a los mercados de la contratación electrónica. ¿Qué otros pasos se podrían dar para mejorar el acceso de todos los interesados, especialmente de las PYME, a los sistemas de contratación electrónica?*

#### **7.5. Evaluación comparativa y supervisión. Conocer las mejores prácticas**

A medida que se avanza, es fundamental encontrar un mecanismo que permita a todas las partes aprovechar las experiencias de los demás, difundiendo de forma activa los beneficios de la contratación electrónica. Esto es especialmente importante en un entorno financiero como el actual, en el que los recursos son limitados y las propuestas de proyectos en el campo de las tecnologías de la información (que han atravesado periodos de desacierto y problemas ligados a la superación de los plazos) podrían ser juzgadas con mayor escepticismo que en el pasado.

Unos mejores sistemas de supervisión a nivel nacional y de la UE permitirían seguir más de cerca los avances y, siempre que se introduzcan los indicadores apropiados, facilitarían una acción más puntual a la hora de atender a los problemas en cuanto se presentan, y no cuando se han hecho endémicos.

#### **7.6. Evolución y cooperación a nivel internacional**

Como parte del Plan de Acción de 2004, la Comisión ha participado en diferentes iniciativas encaminadas a desarrollar un marco internacional para la contratación electrónica. Aunque las negociaciones siguen en curso, el ACP (acuerdo de contratación pública) revisado incluye

---

<sup>12</sup> La Comisión tiene la intención de hacer que las soluciones e-PRIOR de fuente abierta sean más accesibles a las PYME gracias al desarrollo de un portal para los proveedores.

disposiciones en materia de contratación electrónica; la Comisión ha trabajado con la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho mercantil e internacional (CNUMCI) para introducir disposiciones revisadas sobre dicho aspecto. Los avances hasta la fecha han sido limitados, pero la Comisión se ha comprometido a promover la adopción de la contratación electrónica y fomentar soluciones europeas.

## **8. CONCLUSIONES**

La contratación electrónica ya no es una mera ilusión, sino, cada vez más, una realidad operativa en muchas regiones y Estados miembros. Allí donde se ha utilizado, está logrando los beneficios esperados. Estos sistemas han mostrado su capacidad de acelerar los procesos de adquisición pública y aliviar el gasto de fondos públicos en el contexto de la actual crisis.

Con todo, la contratación electrónica sufre grandes retrasos en relación con las expectativas de la Declaración de Manchester. Con la excepción de Portugal, la contratación electrónica no ha podido alcanzar una cuota del 50 % para 2010; la Comisión estima que las transacciones no supone más de un 5 % del gasto total de la contratación, incluso en los Estados miembros más activos. Se necesita un gran esfuerzo de liderazgo a todos los niveles de gobierno, incluida la UE, con el fin de mantener y acelerar la transición a la contratación electrónica. Si se deja a la elección de las entidades adjudicadora, éstas se aferrarán a las prácticas conocidas y habituales (sobre base de papel) en vez de invertir y utilizar las nuevas y prometedoras opciones.

El presente Libro Verde presenta nuevas ideas para contrarrestar la inercia de las entidades adjudicadora y los operadores económicos que está lastrando en la actualidad la migración hacia la contratación electrónica.

El Libro Verde presenta además una serie de métodos destinados a garantizar que la introducción de la contratación electrónica no produzca una nueva generación de barreras técnicas y administrativas que entorpezcan la participación transfronteriza en los procedimientos de contratación. El empeño con que los Estados miembros, las regiones o los sectores promueven la contratación electrónica es diferente según los casos. Debemos garantizar que esta «geometría variable» no dé lugar a obstáculos innecesarios y desproporcionados que entorpezcan la contratación transfronteriza. Esto supone aclarar las obligaciones de los organizadores de los procedimientos de contratación electrónica para evitar la imposición de condiciones que entorpezcan innecesaria o desproporcionadamente la participación transfronteriza. Está previsto un cierto número de medidas para dotar a las entidades adjudicadoras y los operadores económicos de los medios necesarios para una relación interactiva en el ámbito de la contratación en línea.

La Comisión ha planteado una serie de preguntas relacionadas con su evaluación acerca de la situación de la contratación electrónica en Europa y con sus propuestas de posibles modos de superar los principales problemas que impiden su adopción y uso en el mercado único. La Comisión invita a las partes interesadas a responder a estas preguntas. La fecha límite para la recepción de las respuestas es el 31.1.2011 (dirección e-mail: [markt-consult-eproc@ec.europa.eu](mailto:markt-consult-eproc@ec.europa.eu)).

Los servicios de la comisión analizarán todas las respuestas y publicarán un resumen de las mismas en 2011.

**ANEXO I: Disposiciones relativas a la contratación electrónica introducidas por las Directivas de 2004 (2004/17/CE<sup>13</sup> y 2004/18/CE<sup>14</sup>)**

Asunto:	Referencia	Descripción
Equipo electrónico de comunicación;	Arts. 1.12 y 1.13 de 2004/18/CE y arts. 1.11 y 1.12 de 2004/17/CE	Se deja claro que la comunicación por escrito incluye los medios electrónicos, es decir, medios que utilicen equipos electrónicos de tratamiento (incluida la compresión digital) y almacenamiento de datos y que se sirva de la difusión, el envío y la recepción alámbricos, por radio, por medios ópticos o por otros medios electromagnéticos.
Firmas electrónicas	Art. 42.5.b) de 2004/18/CE y art. 48.5.b) de 2004/17/CE	Se permite que los Estados miembros exijan que las ofertas electrónicas vayan acompañadas de una firma electrónica avanzada de conformidad con el artículo 5.1 de la Directiva 1999/93/CE (firma electrónica avanzada basada en una certificación cualificada)
Sistemas dinámicos de adquisición	Art. 1.6 de 2004/18/CE y art. 1.5 de 2004/17/CE	Son un proceso de adquisición enteramente electrónico para compras de uso corriente, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier operador económico que cumpla los criterios de selección y haya presentado una oferta indicativa
Subastas electrónicas	Art. 1.7 de 2004/18/CE y art. 1.6 de 2004/17/CE	Son «un proceso repetitivo basado en un dispositivo electrónico de presentación de nuevos precios, revisados a la baja, o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas» que tiene lugar tras la evaluación de las ofertas y que tiene un impacto en la clasificación de las mismas
Catálogos electrónicos	Considerando 12 de 2004/18/CE y considerando 20 de 2004/17/CE	Se definen como instrumentos que facilitan la contratación pública, específicamente como forma de participar en licitaciones con acuerdos marco o en el contexto de un sistema dinámico de adquisición
Notificación electrónica	Arts. 36.2, 36.3 y 36.6 de 2004/18/CE y arts. 44.2 y 44.3 de 2004/17/CE	La notificación debe realizarse mediante formularios estándar, pero no necesariamente por medios electrónicos; en procedimientos acelerados, los anuncios deben enviarse por fax o medios electrónicos. La notificación electrónica permite una publicación abreviada y aumenta la extensión permitida de los anuncios.

<sup>13</sup> Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:EN:NOT>).

<sup>14</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:NOT>).

Asunto:	Referencia	Descripción
Perfiles de comprador	Punto 2.b) del anexo VIII de 2004/18/CE y punto 2.b) del anexo XX de 2004/17/CE	Se definen como un conjunto de datos relativos a las actividades de contratación de una entidad adjudicadora, y puede incluir anuncios indicativos anteriores y cualquier otra información útil de tipo general como, por ejemplo, puntos de contacto
Acceso electrónico a los documentos	Art. 38.6 de 2004/18/CE (disposición correspondiente, art. 45.6 de 2004/17/CE)	Será posible una reducción de cinco días de los plazos para la recepción de ofertas, siempre que la entidad adjudicadora ofrezca un acceso completo, directo y sin restricciones por medios electrónicos a los documentos del contrato y otros documentos adicionales El texto del anuncio deberá indicar la dirección de Internet en que puedan consultarse dichos documentos.

## ANEXO II: Situación de las medidas del Plan de Acción

<b>Objetivo I: Garantizar un mercado interior que funcione bien en el ámbito de la contratación pública electrónica</b>	
<i>Aplicar el marco jurídico correctamente y a su debido tiempo</i>	
La Comisión promulga un documento interpretativo sobre las nuevas normas en materia de contratación pública electrónica	<b>Finalizado</b>
La Comisión ofrece demostradores de formación en línea, lo que permitirá a las autoridades contratantes y a los operadores económicos familiarizarse con las nuevas disposiciones y herramientas de contratación electrónica	<b>Finalizado</b>
La Comisión asiste a los Estados miembros en la transposición de las nuevas disposiciones a su ordenamiento	<b>Finalizado</b>
<i>Completar el marco jurídico mediante herramientas básicas adecuadas</i>	
La Comisión adopta nuevos formularios normalizados que tengan en cuenta los nuevos procedimientos y la utilización de medios de comunicación electrónicos	<b>Finalizado</b>
La Comisión presenta propuestas de revisión del Vocabulario Común de contratos Públicos (CPV)	<b>Finalizada</b>
La Comisión presenta un programa relativo a un sistema plenamente electrónico para la recogida y publicación de los anuncios de contratación en el TED	<b>Finalizado</b>
Los Estados miembros aplican sistemas totalmente electrónicos a escala nacional, incluidas herramientas adecuadas para la recogida automática y la publicación en el TED	<b>En curso</b>
<i>Eliminar/evitar los obstáculos al utilizar procedimientos de contratación pública por vía electrónica</i>	
Los Estados miembros y la Comisión someten a ensayo, refinan y validan los resultados de los requisitos funcionales comunes del IDA (programa de intercambio de datos entre administraciones) para los sistemas de contratación electrónica	<b>Finalizado</b>
Los Estados miembros revisan si todos los sistemas de contratación electrónica operativos se ajustan a los requisitos de las Directivas	<b>En curso</b>
Los Estados miembros introducen sistemas de acreditación nacionales para verificar la conformidad de los sistemas de licitación electrónica con el marco jurídico	<b>En curso</b>
Los Estados miembros y la Comisión consideran, mediante un estudio de viabilidad, la introducción de un sistema Europeo de verificación de la conformidad	<b>Finalizado</b>
La Comisión propone una acción en el marco de IDABC (Programa para la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos) para asistir a los Estados miembros en la coordinación y puesta en práctica de la firma cualificada avanzada con el fin de solventar problemas de interoperabilidad, años 2005-2009	<b>Finalizado</b>

Los Estados miembros aplican, si así lo exige el Derecho nacional, firmas electrónicas interoperables cualificadas.	<b>En curso</b>
<b><i>Detectar y tratar los problemas de interoperabilidad a lo largo del tiempo</i></b>	
El CEN/ISSS (Centro Europeo de Normalización/Taller sobre sistemas de normalización de la sociedad de la información) termina el análisis de carencias de interoperabilidad para una contratación electrónica eficaz	<b>Finalizado</b>
La Comisión propone continuar las actividades relativas a la contratación electrónica en el marco del programa IDABC para intercambiar y discutir en el ámbito de la interoperabilidad y para supervisar la evolución en los Estados miembros	<b>Finalizado (trabajos realizados por IDABC/ISA)</b>
La Comisión y los Estados miembros fomentan las actividades de normalización a escala europea y hacen de enlace con los organismos internacionales de normalización	<b>En curso</b>
<b>Objetivo II: Conseguir una mayor eficiencia en la contratación, mejorar la gobernanza y la competitividad</b>	
<b><i>Aumentar la eficiencia de la contratación pública y mejorar la gobernanza</i></b>	
Los Estados miembros preparan un plan nacional para introducir la contratación electrónica en el que se establecerán objetivos de realización mensurables, teniendo en cuenta las necesidades nacionales específicas	<b>Finalizado parcialmente</b>
Los Estados miembros fomentan la preparación de planes similares por parte de los compradores nacionales y coordinan y supervisan su aplicación	<b>Finalizado parcialmente</b>
La Comisión continúa supervisando el trabajo sobre las facturas electrónicas efectuado por el CEN/ISSS y propone la continuación de las actividades relativas al XML emprendidas en 2003-2004 sobre las facturas electrónicas y la realización electrónica de pedidos en el marco del IDABC	<b>En curso</b>
Los Estados miembros establecen sistemas electrónicos eficientes para la recogida y tratamiento de datos estadísticos sobre la contratación	<b>Finalizado parcialmente</b>
<b><i>Aumentar la competitividad de los mercados de contratación pública en la UE</i></b>	
La Comisión considera proponer servicios para el suministro electrónico de información y certificados de tipo empresarial en la contratación para su aplicación en el marco del programa IDABC	<b>Finalizado</b>
Los Estados miembros y la Comisión acuerdan una serie común de certificados electrónicos que se solicitan frecuentemente y que se utilizan en los procedimientos de contratación electrónica	<b>En curso</b>
La Comisión propone lanzar un estudio sobre los catálogos electrónicos (con acuerdos marco o en el contexto de un sistema dinámico de adquisición) partiendo de los trabajos de CEN/ISSS en el marco del programa IDABC	<b>Finalizado</b>
La Red de Contratación Pública pone en marcha un ejercicio de evaluación comparativa sobre la transparencia, auditoría y trazabilidad de los sistemas de contratación electrónica	<b>Retrasado</b>
La Red de Contratación Pública organiza talleres para fomentar los intercambios sobre la normalización de los pliegos de condiciones	<b>Retrasado</b>

Los Estados miembros ponen en marcha y apoyan campañas de sensibilización y programas de formación específicos dirigidos a las PYME a escala nacional y regional	<b>En curso</b>
<b>Objetivo III: Esfuerzos en favor de un marco internacional de contratación pública electrónica</b>	
La Comisión lleva a cabo negociaciones sobre la revisión del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP)	<b>En curso</b>
La Comisión adopta iniciativas en el ACP para avanzar hacia la utilización de una nomenclatura única común para la clasificación de los bienes y servicios objeto de contratación	<b>En curso</b>
La Comisión fomenta las actividades de organismos y foros internacionales de normalización y mantiene el contacto con éstos para evitar la aparición de obstáculos de interoperabilidad tecnológica a escala internacional	<b>En curso</b>
La Comisión coopera con la red de Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) para coordinar la asistencia técnica a terceros países apoyando la reorganización e informatizando sus sistemas de contratación pública	<b>En curso</b>
La Comisión estudia cualquier ajuste necesario y la viabilidad de la contratación electrónica en el contexto de los instrumentos de ayuda exterior de la UE	<b>En curso</b>