

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia en pos de la contratación pública electrónica»

[COM(2012) 179 final]

(2013/C 11/10)

Ponente: **Edgardo María IOZIA**

El 20 de abril de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia en pos de la contratación pública electrónica

COM(2012) 179 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de octubre de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 120 votos y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y concede gran importancia a la rápida transición hacia un sistema generalizado de contratación pública electrónica, que ya se ha experimentado con éxito en algunos Estados miembros. El mercado de la contratación pública tiene un peso económico considerable, en torno al 20 % del PIB de la UE.

1.2 La UE y las iniciativas que esta toma se perciben de manera muy negativa en una coyuntura muy desfavorable como la actual, caracterizada por unos procesos de ajuste presupuestario durísimos para los ciudadanos. Las instituciones europeas deben poner mayor empeño en abrirse y exponer de forma clara y evidente las razones que le conducen a tomar determinadas decisiones. La Comisión, que es la única institución europea con poder para proponer legislación, tiene una responsabilidad particular, no solo a la hora de informar, sino también de convencer a sus ciudadanos de la utilidad de sus propuestas. El CESE dirige sus esfuerzos en este sentido y considera que la Comisión debería cooperar en mayor medida con las demás instituciones europeas, incluidas las de carácter consultivo.

1.3 El CESE destaca que los recortes generalizados en los presupuestos públicos, junto a la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad y más preparados que se ocupan de las actividades de contratación pública, está empobreciendo progresivamente el capital humano de la administración pública. Invita a los Estados miembros a evitar recortes indiscriminados, que no conducen más que a dar un breve respiro a las cuentas, ya que en muchos casos los países se ven obligados a buscar ayuda en el extranjero, debido a que los trabajadores que quedan no disponen aún de la suficiente experiencia.

1.4 El CESE subraya la importancia de la contratación pública electrónica, dados sus potenciales beneficios:

- transparencia; lucha contra el fraude;
- eficiencia del mercado;
- ampliación del mercado de la contratación pública a las pymes;
- ahorros generalizados para la administración pública;
- integración y desarrollo del mercado interior;
- modernización de la administración pública y desarrollo de la agenda digital europea;
- nuevas oportunidades para las empresas que ofrecen servicios tecnológicos; y
- desarrollo profesional para los trabajadores de la administración pública y de las empresas.

1.5 La Comisión considera factible el objetivo de culminar la transición para mediados de 2016 (previsiblemente, en 2017, dados los dos años necesarios para la transposición), lo que

representa una aceleración enorme con respecto a lo que se ha realizado en los últimos ocho años. El CESE considera que el objetivo es justo y ambicioso, pero solo podrá alcanzarse si se cumplen una serie de condiciones de normalización, interoperabilidad y accesibilidad, tal y como se solicita en el presente dictamen. En caso contrario, se correría el riesgo de una mayor fragmentación del mercado.

1.6 El CESE apoya los objetivos propuestos, aunque observa que, hasta ahora, y a pesar de los enormes esfuerzos realizados, el porcentaje de contratación pública electrónica sigue siendo muy modesto. La Comisión está terminando un estudio, que se publicará antes de finalizar el año, en el que se indican los niveles alcanzados, país por país. En Italia, por ejemplo, el nivel asciende a un 4 %.

1.7 El CESE lamenta especialmente el escaso espíritu de colaboración que muestran algunos Estados miembros: se resisten al cambio y no tienen intención de abrir el mercado de la contratación pública a la competencia, para proteger a las empresas nacionales y no renunciar a un considerable poder económico y político.

1.8 En su Comunicación, la Comisión califica esta actitud de «inercia». El CESE considera que se trata más bien de una «resistencia pasiva» al cambio y una sensibilidad a las presiones nacionales de carácter proteccionista. Con la publicación de todos los contratos en formato electrónico, la fijación de un umbral para las licitaciones europeas resultará inútil y perjudicial, y esto es lo que defienden firmemente, en particular, las pymes.

1.9 El CESE considera que el mantenimiento de los umbrales perjudica el desarrollo del mercado interior y afecta a una competencia en igualdad de condiciones.

1.10 **Comunicación.** Los ciudadanos, las empresas, las autoridades locales y nacionales deben estar convencidos de la utilidad de estos instrumentos. Para ello, es preciso invertir en medidas de información, comunicación y formación de manera integrada, evitando las iniciativas aisladas.

1.11 **Transparencia.** Uno de los efectos inmediatos de la publicación electrónica de los contratos públicos es el aumento del nivel de transparencia. El CESE propone que, además de publicar el anuncio de licitación, se informe también del estado de avance de los trabajos con respecto a los plazos previstos, la fecha de finalización de las obras encargadas o del suministro de bienes. La transparencia contribuirá a dificultar el fraude, permitirá a la administración pública realizar ahorros y mejorará la eficiencia del mercado.

1.12 **Interoperabilidad y normalización.** El CESE concede especial importancia a las cuestiones de la interoperabilidad entre las distintas plataformas (a menudo, portales) y la normalización de los procesos y documentos electrónicos que se intercambian en las diferentes fases del procedimiento de contratación. La multiplicación de plataformas separadas, de formatos

y procedimientos diferentes, constituye un obstáculo a la automatización de la contratación pública y desalienta su adopción por los proveedores, en particular, las pymes. La Comisión debería recomendar sin demora la utilización de una *norma única europea* (o internacional) para los procesos relativos a la contratación pública, por ejemplo, el trabajo realizado por el CEN en el ámbito del taller «*Business Interoperability Interfaces (BII) for Public Procurement in Europe*»⁽¹⁾ (Interfaces de interoperabilidad de las empresas para la contratación pública en Europa), así como la aplicación de perfiles BII en las especificaciones Peppol (Contratación Pública Paneuropea en Línea).

1.13 **Fragmentación.** La ausencia de estrategia europea ha conducido a la adopción –tanto a nivel nacional como territorial (en Alemania e Italia, por ejemplo)– de plataformas e instrumentos de identificación que no se comunican unos con otros. Según las asociaciones de pymes, esta situación conduce casi siempre a las pymes a renunciar a la presentación de ofertas, y en otros casos los gastos de gestión son excesivos e injustificados, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas. El CESE considera que la UE debe combatir eficazmente la fragmentación del mercado.

1.14 **Accesibilidad y simplicidad.** El CESE subraya que los beneficios para el mercado, las administraciones públicas y los ciudadanos solo podrán obtenerse cuando los sistemas sean accesibles, de bajo coste, fácil gestión y mantenimiento, con módulos, procedimientos y soluciones normalizados, la definición de un glosario común y de un instrumento (también accesible y de fácil uso) que permita resolver el problema lingüístico, de conformidad con los principios que se ha comprometido a respetar la propia Comisión en la Iniciativa en favor de las Pequeñas Empresas (*Small Business Act*).

1.15 **Empresas sociales.** El CESE recomienda que a la hora de pasar a los instrumentos electrónicos se preste la máxima atención a la garantía de su accesibilidad a las empresas sociales. En efecto, hoy en día muchos servicios sociales los prestan estas empresas, que ocupan un lugar muy importante en el panorama de las empresas que ofrecen actividades de asistencia y cuidado.

1.16 En lo que respecta a la contratación pública que supere el umbral fijado, la normativa europea debería ayudar a las pymes a reunir las condiciones de capital y experiencia requeridas, en particular, a través de la creación de consorcios o uniones temporales de empresas. El caso de Portugal es, a este respecto, emblemático. En este país, las pymes han obtenido el 87 % de los contratos, pero su valor solo representa un 19 %.

2. Síntesis del documento

2.1 La Comunicación expone la importancia estratégica de la contratación pública electrónica y enuncia las principales medidas a través de las cuales la Comisión se propone auspiciar la transición a un sistema de contratación por vía íntegramente electrónica en la UE.

⁽¹⁾ <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 El ahorro obtenido por las administraciones que ya han adoptado la contratación pública electrónica representa entre el 5 y el 20 %. Si aplicáramos el porcentaje más bajo a todos los contratos públicos de la UE, el ahorro representaría más de 100 000 millones de euros, teniendo en cuenta el volumen total de la contratación pública.

2.3 Tal y como se dispone en el Acta del Mercado Único ⁽²⁾, la Comisión ha presentado una serie de propuestas en el ámbito de los contratos públicos ⁽³⁾ dirigidas a completar la transición hacia una contratación pública electrónica en la UE para mediados de 2016 ⁽⁴⁾. 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 por medios electrónicos ⁽⁵⁾.

2.4 La contratación electrónica puede contribuir a incrementar la transparencia de la oferta de contratos y a facilitar el acceso a los mismos, especialmente a las pymes, alentando con ello la competencia transfronteriza, la innovación y el crecimiento en el mercado único.

2.5 La Comisión ve dos obstáculos principales a la difusión de la contratación pública electrónica:

- la «inercia» mostrada por algunos interesados. El reto consiste en persuadir a los compradores y proveedores reticentes de que modifiquen unos hábitos arraigados;
- la *fragmentación del mercado* a que puede dar lugar la existencia de una gran diversidad de sistemas, en ocasiones técnicamente complejos, en toda la UE.

2.6 Para alcanzar los objetivos propuestos, la Comisión ha elaborado un plan de acción articulado en torno a quince puntos.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce la importancia de revisar el marco jurídico en materia de contratación pública y de proceder a la transición gradual hacia su completa automatización, haciendo obligatorio el uso de medios de comunicación electrónicos en determinadas fases del procedimiento de suministro.

3.2 La hoja de ruta que propone la Comisión con vistas a la progresiva introducción de la contratación electrónica es muy ambiciosa y, si se aplica debidamente, sería muy beneficiosa para todos los participantes en el mercado del suministro público. Teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de

la contratación pública electrónica en los distintos países, en los que ya se observa un fenómeno de fragmentación de las soluciones y plataformas, la falta de indicaciones estratégicas y operativas, sin el respeto de unas condiciones mínimas básicas, podría conducir a aumentar la fragmentación del mercado.

3.3 El desarrollo de la contratación pública electrónica no debe hacerse en detrimento del principio de la «oferta más ventajosa», tal como prevé el proyecto de Directiva sobre Contratación pública ⁽⁶⁾.

3.4 El CESE concede especial importancia a las cuestiones ligadas a la interoperabilidad entre las distintas plataformas (a menudo, portales) y la accesibilidad de los procesos y documentos electrónicos que se intercambian en las diferentes fases del procedimiento de contratación. Convendría establecer una norma europea (o internacional) abierta para las soluciones (software) utilizadas para la contratación electrónica del sector público. La multiplicación de plataformas separadas, de formatos y procedimientos diferentes, constituye un obstáculo para la automatización de la contratación pública y desalienta su adopción por los proveedores, en particular, las pymes. El trabajo realizado por el Comité Europeo de Normalización (CEN) en el taller «*Business Interoperability Interfaces on Public Procurement in Europe*» (Interfaces de interoperabilidad de las empresas para la contratación pública en Europa) ha conducido a la creación de perfiles normalizados interoperables para la aplicación de soluciones software normalizadas.

3.5 Para superar los obstáculos actuales, el CESE coincide con la Comisión en la adopción de medidas específicas dirigidas a hacer obligatorio el uso de normas abiertas internacionales o europeas con vistas a la aplicación de soluciones técnicas interoperables. Convendría elaborar orientaciones para la correcta aplicación de las normas abiertas sobre la base del trabajo realizado en el taller CEN BII y de las correspondientes aplicaciones en el marco del proyecto Peppol. La Agenda Digital para Europa prevé explícitamente ⁽⁷⁾ una acción en favor de la normalización de los contratos públicos, mediante la utilización de técnicas específicas que puedan ser aplicadas por todos los proveedores de soluciones y servicios TIC.

3.6 El CESE destaca la contribución esencial que puede aportar la contratación pública electrónica a la transparencia de los procedimientos de suministro del sector público y a la lucha contra el fraude. Los instrumentos electrónicos permitirán controlar y evaluar todo el procedimiento, así como su cumplimiento por el proveedor. Esta información es esencial para garantizar la máxima transparencia («transparencia electrónica») del sector público, y puede constituir un incentivo importante para la adopción de los instrumentos de contratación pública electrónica, sobre todo en el caso de las pymes. Portugal es un ejemplo de mejores prácticas en este ámbito ⁽⁸⁾, junto con Lituania, donde la utilización de la notificación, el acceso y la presentación electrónicas son obligatorios, lo que aporta los siguientes beneficios: reducción de los precios (entre un 14 y un 55 %) de los productos y servicios adquiridos; aumento del número de proveedores que participan en las licitaciones entre un 20 y un 90 %; y reducción de los días necesarios para el proceso de contratación de 46 a 11 días.

⁽²⁾ El Acta del Mercado Único define una serie de medidas orientadas a reactivar la economía europea y crear empleo.

⁽³⁾ Propuestas del 20 de diciembre de 2011: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final y COM(2011) 897 final.

⁽⁴⁾ Las propuestas prevén que el uso de medios electrónicos en la contratación pública pase a ser obligatorio, a más tardar, dos años después de que concluya el plazo de transposición, lo que, si se atiende al actual calendario de adopción, debería permitir la implantación de la obligatoriedad para mediados de 2016.

⁽⁵⁾ El proceso de contratación consta esencialmente de dos fases: la fase previa a la adjudicación y la que sigue a la adjudicación. La fase previa comprende todas las etapas que preceden a la adjudicación del contrato (publicación de los anuncios, acceso al pliego de condiciones, presentación de ofertas, evaluación de las propuestas y adjudicación del contrato). La fase posterior comprende todas las etapas del proceso que siguen a la adjudicación del contrato (pedido, facturación y pago).

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE: DO C 191, de 29.6.2012, p. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181.

⁽⁸⁾ www.base.gov.pt/.

3.7 También es importante que las iniciativas de contratación pública electrónica faciliten a las pymes un apoyo a la formación, para que puedan utilizar las tecnologías y comprender sus beneficios. La inversión en formación será esencial para los trabajadores de los sectores público y privado. El CESE considera que un apoyo en este sentido sería utilísimo. Las pymes podrían recurrir para ello a sus asociaciones sectoriales.

3.8 Los obstáculos lingüísticos existen, y en la Comunicación objeto de examen no se tienen en cuenta adecuadamente. La información disponible en las plataformas de la contratación pública electrónica debería estar disponible, como mínimo, en otra lengua europea además de la lengua del país. Sin embargo, ello podría conllevar unos costes adicionales excesivos. Una solución podría consistir en que la Comisión Europea desarrolle un instrumento de traducción en línea específico para la contratación electrónica.

3.9 La Comisión no menciona el problema de la visibilidad de las licitaciones inferiores al umbral en todo el mercado único, que es importante, sobre todo, para las pymes y las microempresas. El CESE considera que ha llegado el momento de reflexionar sobre la oportunidad de mantener los umbrales, teniendo en cuenta que, con la publicación electrónica, los contratos serán accesibles a todos.

4. Observaciones específicas sobre las acciones previstas

4.1 El CESE coincide en la necesidad de proceder a una transición hacia la automatización de la contratación pública. Aunque la Comisión hace hincapié en las fases iniciales del procedimiento de suministro (publicación de los anuncios, acceso a los documentos de la contratación, presentación de ofertas, evaluación de las propuestas y adjudicación del contrato), es importante integrar las distintas fases posteriores a la adjudicación del contrato (órdenes, facturas y pago) y publicar información sobre el desarrollo de los contratos, los problemas registrados, plazos de ejecución y costes.

4.2 La armonización de los requisitos técnicos es fundamental para el desarrollo de soluciones y servicios IT que puedan adoptarse y utilizarse a nivel local, nacional y transfronterizo. El CESE alienta encarecidamente a la Comisión a proseguir la acción 2 prevista a este respecto. Las implicaciones son particularmente importantes, no solo para las administraciones públicas sino sobre todo para los proveedores, que podrán utilizar soluciones normalizadas e interoperables a nivel europeo.

4.3 La utilización de firmas electrónicas hace complejas las transacciones transfronterizas. Por lo tanto, convendría tomar medidas para facilitar la interoperabilidad de dichas soluciones. Sin embargo, es importante señalar que países como Portugal, por ejemplo, señalan como dificultades a la hora de utilizar la contratación pública electrónica los requisitos excesivos en materia de firmas electrónicas y el coste de los servicios de estampación de fecha, así como la cuestión de la interoperabilidad entre las distintas plataformas de contratación pública electrónica⁽⁹⁾.

4.4 Promover soluciones sencillas y buenas prácticas permite, sin lugar a dudas, apoyar útilmente los proyectos de automatización de los contratos públicos. A la hora de desarrollar soluciones pertinentes, deberán tenerse en cuenta las necesidades de las pymes, en particular, en la fase de presentación electrónica de ofertas. Por tanto, los resultados de los trabajos del Grupo de expertos de la Comisión en materia de Licitación Electrónica son esenciales, y podrían someterse a una evaluación de las partes interesadas.

4.5 La acción más importante en la que la Comisión debería focalizar su atención se refiere a las modalidades de aplicación de las distintas soluciones para la contratación electrónica en el mercado interior. En particular, el proyecto Peppol (Contratación Pública Paneuropea en Línea) ha contado con la participación de once países, que han desarrollado especificaciones técnicas con vistas a la elaboración de soluciones normalizadas para las fases más críticas del proceso de suministro y de una plataforma abierta para el intercambio de documentos normalizados, realizando la plena interoperabilidad entre las distintas plataformas europeas.

4.5.1 Los elementos Peppol incluyen, en particular, los instrumentos de validación de las firmas electrónicas basadas en certificados electrónicos expedidos por las autoridades europeas; un Expediente Virtual de la Empresa para presentar la información relativa a la empresa de manera normalizada (certificados y declaraciones), un catálogo electrónico para presentar las ofertas de productos y servicios en un formato normalizado, pedidos y facturación electrónicos para compradores y proveedores, con procedimientos definidos para compartir información sobre las actividades comunes. Y, por último, una infraestructura de transporte de los documentos electrónicos (la red), basada en normas comunes, compatibles a nivel nacional y que permita interconectar las comunidades y los sistemas separados de contratación electrónica.

4.5.2 El Sistema Europeo del Expediente Virtual de la Empresa proporciona, de forma análoga a eCertis (un sistema de información que ayuda a encontrar los distintos certificados y declaraciones que suelen exigirse en los procedimientos de contratación de los veintisiete Estados miembros, en Croacia (país adherente), en Turquía (país candidato) y en los tres países del EEE (Islandia, Liechtenstein y Noruega)), la información relativa a los criterios y pruebas/declaraciones necesarios para participar en las licitaciones organizadas en los Estados miembros. Sin embargo, mientras que la base de datos eCertis está actualmente pensada como una base de información, el Sistema Europeo del Expediente Virtual de la Empresa ofrece más interfaces, que permiten su conexión con otros servicios. eCertis debería presentar características similares a dicho sistema. La Comisión debería garantizar la conformidad y actualizar el correspondiente sistema de información jurídica, ofreciendo este servicio y apoyándolo técnicamente.

4.5.3 El CESE espera un firme apoyo de la Comisión y los Estados miembros para reforzar el papel de la asociación OpenPeppol, y destaca la importancia de que el sector público europeo mantenga, desarrolle y adopte las especificaciones técnicas establecidas para aplicar los procedimientos de contratación pública, garantizando la normalización e interoperabilidad en las distintas fases del procedimiento de suministro, no solo las fases que preceden la adjudicación pero también las etapas posteriores, a fin de evitar la fragmentación del mercado.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 El CESE reconoce la necesidad de financiar y apoyar el desarrollo de una infraestructura de contratación pública electrónica a través del mecanismo «Conectar Europa», aprovechando todo lo que han desarrollado ya los Estados miembros del consorcio Peppol, con la actual infraestructura de transporte (la red) que enlace los distintos sistemas en Europa. El CESE destaca la importancia de mantener una infraestructura abierta, accesible y segura, basada en unas normas compartidas. Conveniría, a este respecto, recurrir a los Fondos Estructurales para facilitar la adopción de la contratación pública.

4.7 El CESE recomienda aplicar una estrategia de comunicación integrada, haciendo uso de las comunidades existentes, en particular, OpenPeppol, en colaboración con la red *Enterprise Europe*, y utilizando programas de creación de redes para las regiones y los municipios. La estrategia de comunicación podría dividirse entre la Comisión, OpenPeppol y el nuevo proyecto piloto A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services (BCSS)* para la parte relativa a los contratos públicos electrónicos.

4.8 El CESE apoya la decisión de la Comisión de automatizar todo el proceso de suministro dentro de sus propias estructuras,

y de poner a disposición las soluciones de fuente abierta desarrolladas en este ámbito.

4.9 El CESE coincide en la necesidad de controlar la adopción de los instrumentos electrónicos para la contratación pública y de definir sus beneficios. Tras la adopción de la Directiva, la Comisión debería publicar informes trimestrales sobre el estado de avance de los contratos en los Estados miembros, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, para informar sobre la evolución de los procesos.

4.10 Paralelamente, es esencial mantener un diálogo a nivel internacional sobre el uso de los instrumentos electrónicos para la contratación pública, en aras de una mayor transparencia y competencia. La utilización de normas internacionales aparece una vez más como un instrumento necesario a tal fin, por lo que es conveniente supervisar su desarrollo. Es necesario, en particular, supervisar y recomendar la utilización de normas (CEN BII y especificaciones Peppol) en la aplicación de la contratación pública electrónica por el sector público europeo.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
