



Comunicación

410

EL REGISTRO VOLUNTARIO DE LICITADORES

M^a Pilar Sánchez Abad

Jefe de Área de Desarrollo

Subdirección General de Tecnologías de Información y de las Comunicaciones

Subsecretaría

Ministerio de Economía y Hacienda

Palabras clave

Registro, voluntario, licitadores, personalidad, capacidad, obrar, representación, contratación, certificados, electrónicos, expedición, Orden EHA/3432/2004, Orden HAC/664/2004

Resumen de su Comunicación

La disposición adicional decimoquinta, añadida por la Ley 53/2002 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social al Texto Refundido de la Ley de Contratos posibilitó a los órganos de contratación crear registros de licitadores.

El objetivo último del Registro Voluntario de Licitadores es servir como instrumento para evitar la presentación repetitiva de documentación exigida para las licitaciones y, en concreto, de documentación acreditativa de la personalidad, capacidad de obrar y representación de los licitadores.

La inscripción en el Registro Voluntario de Licitadores tiene validez por un periodo máximo de dos años a contar desde la fecha de la expedición del acuerdo de inscripción. Los licitadores quedan dispensados durante ese periodo de presentar en los procedimientos contractuales la documentación recogida en los certificados emitidos por el registro.

Los registros de licitadores de los departamentos adscritos a este sistema y creados por sus correspondientes órdenes ministeriales, están soportados por un aplicativo común a todos ellos, situado en la sede central del Ministerio de Economía y Hacienda y que permite expedir certificados tanto en formato electrónico como en papel.

La aplicación gestiona tanto la interacción con los licitadores como la interacción con los usuarios de los departamentos que tienen creados registros voluntarios de licitadores. El módulo que se ocupa de la interacción con los licitadores constituye en realidad el motor que ha permitido mejorar las relaciones de los ciudadanos y empresas con las juntas de contratación al ofrecer servicios suficientes para eliminar en un alto porcentaje la documentación exigida con motivo de una licitación pública, y ofrecer gratuitamente información sobre certificaciones y licitadores.

El Registro Voluntario de Licitadores permite cambiar la forma en que las juntas de contratación prestan sus servicios, acercándose más a lo que los ciudadanos y empresas necesitan. Su éxito se manifiesta por el aumento progresivo de personas naturales y jurídicas inscritas en él.

EL REGISTRO VOLUNTARIO DE LICITADORES

1. Marco Normativo

La Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social añade una disposición adicional al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2000, que permite a los órganos de contratación crear registros de licitadores.

En función de esta disposición adicional, la Orden EHA/3432/2004, de 13 de octubre, crea el Registro Voluntario de Licitadores del Departamento de Economía y Hacienda.

El objetivo del Registro Voluntario de Licitadores del Ministerio de Economía y Hacienda es servir como instrumento para evitar la presentación repetitiva de documentación exigida para las licitaciones y, en concreto, de documentación acreditativa de la personalidad, capacidad de obrar y representación de quienes pueden actuar en su nombre de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En este registro pueden inscribirse las personas naturales y jurídicas, españolas y extranjeras, que así lo soliciten y que aporten la documentación acreditativa correspondiente.

El registro extiende su eficacia a todos los procedimientos de adjudicación de contratos en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) y sus organismos autónomos y demás entidades públicas adscritas o dependientes del mismo referidos a los contratos administrativos de obras, de suministros, de gestión de servicios públicos, de consultoría y asistencia y de servicios, así como a los contratos administrativos especiales y aquellos contratos privados que en ausencia de normas administrativas específicas se rijan por la Ley de Contratos de las Administraciones Pública en lo que se refiere a preparación y adjudicación.

Igualmente, extiende su eficacia ante los demás órganos de contratación que se adhieran al sistema, de acuerdo con lo previsto en la Orden HAC/664/2004, de 9 de marzo, por la que se establecen los mecanismos de coordinación entre los registros voluntarios de licitadores con objeto de optimizar la actividad de dichos registros, en el marco de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales.

En esta línea, el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) ha creado un registro voluntario de licitadores (Orden APU/999/2005, de 4 de abril, por la que se crea el Registro Voluntario de Licitadores del Ministerio de Administraciones Públicas) y el Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC) está en vías de hacerlo.

Los registros de licitadores anteriormente mencionados (MEH, MAP y en un futuro próximo MSC) están soportados por un aplicativo común a todos ellos, situado en la sede central del Ministerio de Economía y Hacienda y que permite expedir certificados tanto en formato electrónico como en papel.

Con el objetivo siempre presente de facilitar y hacer menos costosa la participación de los licitadores a las licitaciones públicas, la Orden HAC/664/2004 establece que, en función de la labor de coordinación, los certificados mencionados y emitidos por cualquiera de los registros de licitadores incluidos en su ámbito de aplicación, surtirán efecto ante órganos de contratación diferentes del titular del registro de licitadores expedidor, siempre que así se recoja en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rijan la correspondiente contratación.

Como ejemplo de este reconocimiento de certificados que establece la Orden Ministerial, la AEAT, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio están recogiendo en sus pliegos de cláusulas administrativas la validez de los certificados emitidos por el Registro Voluntario de Licitadores del Ministerio de Economía y Hacienda, poniendo de manifiesto, la oportunidad que ha supuesto la implantación de este registro.

La inscripción en el Registro Voluntario de Licitadores tiene validez por un periodo máximo de dos años a contar desde la fecha de la expedición del acuerdo de inscripción. Los licitadores quedan dispensados durante ese periodo de presentar en los procedimientos contractuales la documentación acreditativa de su personalidad, capacidad de obrar y representación que hayan depositado e inscrito en el registro.

La aplicación informática que se ha desarrollado para dar soporte a los registros voluntarios de licitadores incluidos en el ámbito de la Orden HAC/664/2004 y cumplir con los requisitos de economía, eficiencia y eficacia que deben presidir la actividad administrativa está a cargo de la Mesa Única y de la Junta de Contratación de los servicios centrales del Ministerio de Economía y Hacienda.

2. La aplicación soporte del Registro de Licitadores

2.1. Objetivos a cubrir

Junto al propósito primordial de dar cumplimiento a la Orden HAC/664/2004, la implementación de la aplicación soporte del Registro Voluntario de Licitadores ha pretendido lograr los siguientes objetivos:

- De ámbito general:

- Lograr la unicidad funcional de los registros para que las empresas no se vean obligadas a la continua repetición de la acreditación documental una vez que lo hayan sido ante uno de los órganos que se incluyen en el sistema.
- Facilitar a los órganos de contratación el ejercicio de sus funciones.
- Permitir el acceso al núcleo de la aplicación por parte del personal de los diferentes ministerios acogidos al sistema mediante un interfaz basado en tecnología Internet/Intranet.
- Automatización en la explotación de la información.

- De ámbito funcional:

- Apertura de la gestión de licitadores al colectivo completo de usuarios tanto internos (funcionarios) como externos (licitadores).
- Permitir una gestión sencilla de datos de licitadores y de certificaciones por parte de los usuarios internos.
- Permitir a los licitadores la obtención gratuita de certificados acreditativos de su inscripción.

- De información:

- Facilitar la gestión y explotación de la información.
- Permitir una validación de los datos asociados a los licitadores.
- Creación de un modelo de datos que garantice la fiabilidad e integridad de los mismos.

- De seguridad:

- Implantación de una solución de seguridad de acceso a la aplicación basada en el requerimiento de certificados de usuario X509.3 de Clase 2. En el caso de usuarios internos, la aplicación comprueba que el certificado es válido y, posteriormente, chequea el Departamento y roles a los que pertenece dicho usuario.

- Centralización de la información:

- Creación de una arquitectura sólida e integrada sobre la que se pueda seguir construyendo y adaptando futuras aplicaciones y desarrollos que se aborden con posterioridad. En la actualidad se está implementando la gestión telemática a través de Intranet/Internet de los "Procedimientos Negociados" del Departamento de Economía y Hacienda. Estos procedimientos están estrechamente vinculados al Registro Voluntario de Licitadores ya que sólo podrán participar en los mismos, los licitadores previamente registrados.

2.2. Marco tecnológico

La aplicación soporte de los Departamentos que han constituido registros voluntarios de licitadores (hasta la actualidad MEH, MAP y próximamente MSC) ha sido desarrollada en arquitectura .NET, utilizando el lenguaje de programación C#.

Esta aplicación se soporta en una plataforma basada en Windows 2000 Server y accede a una base de datos SQL Server 2000. El servicio Web está ofrecido por Internet Information Server 6.0.

La base de datos de la aplicación es común a todos los Departamentos, si bien cada Departamento sólo puede dar de alta y modificar los datos de los licitadores de los que ha admitido la documentación y por tanto, solo tiene capacidad para firmar certificados para esos licitadores.

No obstante, los usuarios de cada Departamento puede acceder a la información de todos los licitadores dados de alta en el sistema y obtener copia de los certificados emitidos para ellos, aunque como se ha indicado, no puedan modificar los datos de aquellos licitadores que otros Departamentos hayan dado de alta en el sistema.

Este "modus operandi" se apoya en que los órganos gestores de cada registro de licitadores vienen obligados a conservar copia de los documentos sobre los que se han basado los certificados expedidos, a efectos de solventar las dudas que puedan suscitarse por cualquiera de los órganos de contratación adheridos al sistema.

Debido a que el Ministerio de Economía y Hacienda es el órgano de contratación responsable de la labor de coordinación entre registros, se determinó que en los casos en que la solicitud de inscripción de un licitador se realice por Internet, el licitador "pertenezca" al Ministerio de Economía y Hacienda.

2.3. Modelo de Procesos. Intranet e Internet

Puesto que la aplicación debe gestionar tanto la interacción con los licitadores como la interacción con los usuarios de los Departamentos, se compone en realidad de dos aplicativos bien diferenciados que corren en servidores también diferentes:

- Aplicativo de interacción con los usuarios de los Departamentos.

El acceso a este módulo se realiza a través de la Intranet departamental en el caso de los usuarios del Ministerio de Economía y Hacienda y a través de Internet en el caso de usuarios de otros departamentos.

- Aplicativo de interacción con los licitadores.

El acceso a este módulo se realiza exclusivamente a través de Internet.

La arquitectura de servidores en los entornos de preproducción y producción sobre los que está montada la aplicación se muestra en la figura adjunta.

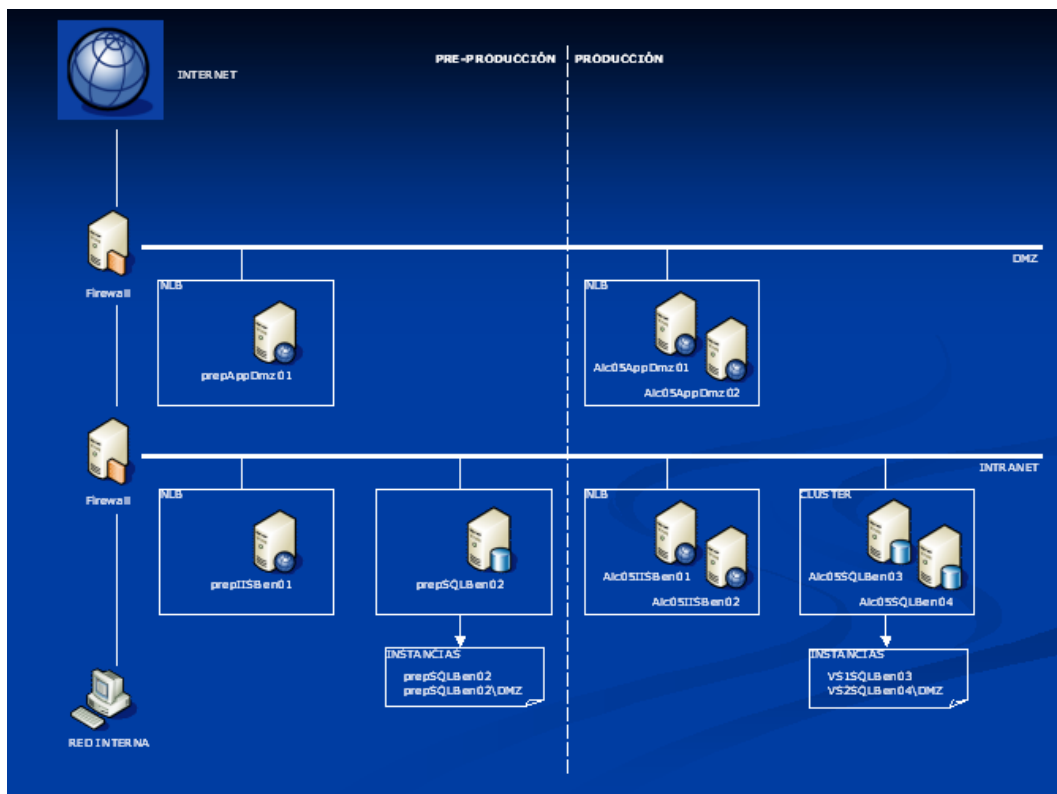


Fig.1. Arquitectura de servidores en los entornos de preproducción y producción.

2.3.1. Aplicativo de interacción con los usuarios de los Departamentos

Este módulo constituye el corazón de la aplicación al tratarse del módulo a través del cual se realiza tanto la gestión global de licitadores y certificaciones como la administración general del entorno.

Los procesos que se contemplan en el módulo quedan contenidos en tres grupos principales:

1. Gestión de licitadores: Ofrece la posibilidad de gestionar los licitadores inscritos en el registro y, por lo tanto, la información registral vinculada a los mismos. En este módulo, la acreditación de la personalidad del licitador constituye un epígrafe diferenciado, certificándose igualmente su código de identificación fiscal y domicilio.

Igualmente se diferencia la información sobre la capacidad de obrar, incluyéndose el texto íntegro del objeto social o fin fundacional o asociativo, sin perjuicio de adjuntar como descriptor las actividades reconocidas en código Clasificación Nacional de Actividades Económicas (C.N.A.E.-93), o el que en su caso le sustituya.

Por último, por lo que respecta a la representación, se especifica el carácter orgánico o de apoderamiento en sentido estricto con que se actúa ante la Administración. Se incluyen en todo caso las especificaciones que atañen a periodos de vigencia, el carácter mancomunado o solidario y los límites cuantitativo y cualitativo a que se hallen sujetos.

2. Gestión de certificaciones: Permite generar certificaciones para los licitadores que tienen sus datos completos (estado "Alta"), tanto en formato electrónico como en papel. Estos certificados quedan preparados para ser firmados por el titular del registro.

Los certificados expedidos, en cualquier formato, indican su periodo de vigencia temporal, que en la actualidad es de dos años, dejando constancia de la pérdida de su vigencia en caso de modificación de los datos inscritos. Se recoge constancia en vía telemática tanto de la emisión como de la pérdida de vigencia de los certificados y se envían avisos a los licitadores en caso de proximidad en la caducidad de los certificados.

3. Administración: Permite controlar tanto las autenticaciones validando la autenticidad de los certificados digitales de los usuarios (internos y externos) que acceden al sistema, como las autorizaciones basándose en usuarios y roles almacenados en la base de datos.

A través de este módulo se realiza también la gestión de los órganos de contratación acogidos al sistema.

2.3.2. Aplicativo de interacción con los licitadores

Este módulo es en realidad el motor que ha permitido mejorar las relaciones de los ciudadanos y empresas con las juntas de contratación, al ofrecer servicios suficientes para eliminar en un alto porcentaje la documentación exigida con motivo de una licitación pública, reducir los tiempos de tramitación, y ofrecer gratuitamente información sobre certificaciones y licitadores, con el consiguiente ahorro que esto supone a las empresas.

Este módulo está accesible a través del portal del Departamento (<http://serviciosweb.minhac.es/apps/publiclicitadores/default/default.aspx>) y tiene una doble finalidad. Por un lado, el permitir que la información esté accesible en vía telemática y, por otro, el ofrecer servicios a través de esta vía.

Los procesos que se contemplan en este módulo quedan contenidos en cinco grupos principales:

1. Consulta de certificaciones de licitadores: Permite consultar datos relativos a los licitadores inscritos en los registros voluntarios de licitadores adscritos al sistema. Esta opción permite también realizar consultas sobre los licitadores inscritos a los diversos órganos de contratación que acepten las certificaciones. El acceso a este módulo es libre, sin necesidad de disponer de un certificado.
2. Solicitud de inscripción en el Registro Voluntario de Licitadores del Ministerio de Economía y Hacienda: Permite solicitar la inscripción en el Registro Voluntario de Licitadores del Ministerio de Economía y Hacienda del Licitador/es a los que representa el solicitante. Los accesos a este servicio se realizan utilizando un canal seguro de comunicación y como requisito indispensable se debe disponer de un certificado de usuario de la FNMT Clase 2. El acceso a este módulo se realiza por tanto mediante autenticación, requiriéndose la firma para enviar la solicitud a la Junta de Contratación.
3. Solicitud de modificación de datos de Licitadores inscritos en el Registro Voluntario de Licitadores: Permite solicitar la modificación de datos de un Licitador inscrito en el Registro Voluntario de Licitadores del Ministerio de Economía y Hacienda. Los accesos a este servicio se realizan utilizando un canal seguro de comunicación y como requisito indispensable se debe disponer de un certificado de usuario de la FNMT Clase 2. El acceso a este módulo se realiza por tanto mediante autenticación, requiriéndose la firma para enviar la solicitud a la Junta de Contratación.
4. Solicitud de Certificaciones: Permite solicitar nuevas certificaciones gratuitas del licitador/es a los que representa el solicitante. Los accesos a este servicio se realizan utilizando un canal seguro de comunicación y como requisito indispensable se debe disponer de un certificado de usuario de la FNMT Clase 2. El acceso a este módulo se realiza por tanto mediante autenticación.
5. Estado de las Certificaciones solicitadas: Permite consultar a un solicitante el estado de sus solicitudes de certificación del licitador/es a los que representa. Los accesos a este servicio se realizan utilizando un canal seguro de comunicación y como requisito indispensable se debe disponer de un certificado de usuario de la FNMT Clase 2. El acceso a este módulo se realiza por tanto mediante autenticación.

3. Hacia la modernización administrativa

Tanto la solicitud de inscripción de licitadores en el Registro Voluntario de Licitadores, como la modificación de los datos de los licitadores inscritos en el registro son una manifestación del cumplimiento del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, que admite expresamente la presentación de solicitudes, escritos, documentos y comunicaciones por medios informáticos, electrónicos o telemáticos

Para el caso concreto de la recepción y tramitación de solicitudes, escritos y comunicaciones presentados ante el Ministerio de Economía y Hacienda por medios telemáticos mediante firma electrónica avanzada, la Orden EHA/3636/2005, de 11 de noviembre, creó el Registro Telemático del Ministerio de Economía y Hacienda.

El acceso al Registro Telemático en los casos de solicitud de inscripción y de modificación de datos de los licitadores, se realiza utilizando el servicio Web desarrollado al efecto, y que permite la interoperabilidad de estos dos aplicativos: "Registro Voluntario de Licitadores" y "Registro Telemático".

El Registro Telemático del Ministerio de Economía y Hacienda emite a los licitadores, un mensaje de confirmación de la recepción, acompañado de la huella digital del mencionado Registro Telemático, a modo de firma del documento.

Es evidente que el Registro Voluntario de los Licitadores es un ejemplo de modernización administrativa. A tal efecto, hay que tener en cuenta que la administración electrónica es un instrumento para mejorar el funcionamiento interno de nuestras administraciones, permitiendo nuevas formas de interacción con ciudadanos y empresas y facilitando la participación democrática y mejorando la imagen pública de las administraciones.

4. Conclusiones

La implantación del Registro Voluntario de Licitadores ha facilitado el cumplimiento de las funciones y competencias de los órganos de contratación. Tanto es así, que hoy en día es difícil recordar cómo se podía trabajar en estos órganos sin la existencia de un soporte que garantizara que la información disponible de los licitadores estuviera completa y actualizada, permitiendo al mismo tiempo su compartición a través de medios telemáticos tanto por usuarios como por aplicaciones.

A pesar de las enormes dificultades de coordinación funcional y técnica entre los diferentes departamentos implicados que hemos encontrado en la puesta en marcha del proyecto, el éxito del mismo se manifiesta por el aumento progresivo de personas naturales y jurídicas inscritas en este registro.

Con el Registro Voluntario de Licitadores se busca dar respuesta tanto a las expectativas y demandas de los ciudadanos y de las empresas como a la necesidad de avanzar en la modernización de la administración pública; haciéndola eficiente, y sustentada en principios de profesionalismo, eficacia y eficiencia; que permitan la promoción y el desarrollo de una nueva cultura de servicio.

A través del Registro Voluntario de Licitadores, ejemplo práctico de innovación tecnológica en el ámbito de contratación administrativa, los órganos de contratación pretenden mejorar y optimizar la prestación de los servicios, elevando su calidad y cobertura y buscando satisfacer los requerimientos de la ciudadanía.