

## **Hacia la contratación pública electrónica: PLAtaforma de Contratación del Estado (PLACE)**

*Gabriel Sánchez Dorronsoro  
Subdirector General Adjunto  
Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica  
Dirección General del Patrimonio del Estado  
Ministerio de Economía y Hacienda*

### **1. La contratación pública electrónica**

A nadie se le escapa el peso que la contratación pública tiene en la economía de los estados modernos. Si tomamos, por ejemplo, el caso de Europa tenemos que los contratos públicos representan entre un 15% y un 20% del Producto Interior Bruto, una cifra nada desdeñable en la situación de crisis económica en que nos encontramos.

La contratación pública electrónica (eProcurement) se enmarca en lo que suele denominarse la desmaterialización de los procedimientos de contratación, y consiste, esencialmente, en la incorporación de medios electrónicos para realizar este tipo de procedimientos administrativos. La finalidad no es otra que facilitar los intercambios de información entre administraciones (Órganos de Contratación) y empresas (Operadores Económicos) proporcionando mayor simplicidad, agilidad, eficiencia y transparencia a los procedimientos de contratación en su conjunto, reduciendo así sus costes asociados, tanto para las Administraciones Públicas como para las empresas.

La contratación pública abarca un largo proceso en el que confluyen numerosos procesos administrativos (control presupuestario, contabilidad, fiscalización, logística, etc.), en los cuales intervienen una gran variedad de actores. Esto último aplica no solo a las Administraciones Públicas (parte compradora) sino también a las empresas (parte vendedora). Dada la complejidad inherente a este tipo de procedimientos, así como el elevado número de intervinientes, la utilización de medios electrónicos puede aportar mejoras en el proceso global que lo hagan más eficaz y menos costoso.

Dado su gran beneficio potencial sobre la economía global de los estados miembros de la UE, la contratación pública electrónica ha sido identificada como un servicio de alto impacto en el plan de acción sobre administración electrónica i2010 de la Comisión Europea.

Siendo cierto todo lo anterior, es de todos conocido que si la regulación no ayuda, es complicado poner en marcha procedimientos innovadores, si no existen normas legales que los soporten y los doten de la seguridad jurídica indispensable. Por ello, iniciaremos esta exposición sobre la Plataforma de Contratación del Estado partiendo de los fundamentos normativos de la contratación pública electrónica.

### **2. Normativa de la contratación pública electrónica**

#### **2.1 Normativa europea**

Las Directivas de contratos públicos (Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004) establecen el marco normativo básico para el desarrollo de sistemas de contratación pública por medios electrónicos en Europa.

Como innovación más importante en el ámbito que nos ocupa, la directiva 2004/18/CE establece la igualdad entre los medios electrónicos y los tradicionales en materia de intercambio de información.

La directiva permite que los agentes del contrato elijan los medios de comunicación a utilizar en el marco de los procedimientos de contratación pero establece, de facto, una discriminación positiva cuando se utilicen medios electrónicos ya que el poder adjudicador puede acortar los plazos de tramitación mediante la publicación electrónica de un anuncio de información previa (7 días) y, adicionalmente (5 días) cuando los documentos del contrato (pliegos e información complementaria) estén disponibles en Internet. Nace de esta forma un primer vínculo entre los procedimientos de contratación e Internet cuya materialización más importante es el concepto de Perfil de Contratante (Buyer profile).

Otras innovaciones importantes de esta directiva desde la perspectiva de la contratación electrónica son el sistema dinámico de adquisición, una nueva técnica de compra que se apoya exclusivamente en medios de comunicación electrónicos, y un nuevo mecanismo de adjudicación, la subasta electrónica.

## **2.2 Normativa española**

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) incorpora las innovaciones emanadas de la normativa comunitaria de contratación pública optando por la plena incorporación de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la contratación pública, a fin de hacer más fluidas y transparentes las relaciones entre los órganos de contratación y los operadores económicos.

Como aspectos destacados de la Ley 30/2007 en lo relativo a la contratación electrónica cabe destacar:

- El artículo 42, que regula el Perfil de Contratante, y establece la Plataforma de Contratación del Estado como uno de los medios de acceso al mismo.
- El artículo 132, que define y establece las condiciones de aplicación de la subasta electrónica.
- Los artículos 183 a 186, que regulan los sistemas dinámicos de contratación, en el marco de los procedimientos de racionalización técnica de la contratación.
- El artículo 309, que regula la gestión de la publicidad contractual por medios electrónicos, informáticos y telemáticos en general y, en particular, la Plataforma de Contratación del Estado.
- Las disposiciones adicionales decimoctava y decimonovena, que norman el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley 30/2007.

Por otra parte, la Orden EHA/1220/2008, de 30 de abril, por la que se aprueban las instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado define ésta como un *"espacio virtual de contacto entre los órganos de contratación del sector público y los interesados, pudiendo estos últimos acceder a la misma a través de un portal único."*

La orden establece además aquellos perfiles de contratante de los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Entidades

públicas estatales que deben publicarse obligatoriamente en la Plataforma de Contratación del Estado, regulando también la voluntariedad de la publicación en la misma de aquellos perfiles del contratante correspondientes a "los restantes entes del sector público estatal y de los órganos de contratación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales."

Finalmente, la Orden regula los mecanismos de alta, baja y reorganización de unidades administrativas en la Plataforma, los sistemas para la interacción (Portal y Servicios Web), así como los servicios prestados por la Plataforma de Contratación del Estado.

Pero, ¿en qué se traducen en la práctica todos estos requerimientos normativos? O lo que es lo mismo, ¿qué servicios ofrece la Plataforma de Contratación del Estado a las Administraciones Públicas y a las Empresas?

### 3. Servicios ofrecidos por la PLAtaforma de Contratación del Estado

#### 3.1 Planteamiento general

Para introducir esta cuestión lo mejor es partir de un sencillo gráfico.



Figura 1. Usuarios y servicios de la Plataforma de Contratación del Estado

A la vista del gráfico puede apreciarse que, esencialmente, la Plataforma de Contratación del Estado se configura como un elemento de intercambio de información entre las Administraciones Públicas (Órganos de Contratación) y las empresas (Operadores Económicos) en el ámbito de la contratación pública electrónica.

Adicionalmente, la Plataforma permite publicar anuncios en diarios oficiales (DOUE y BOE), así como implementar mecanismos de comunicación electrónica entre los Órganos de Contratación y los Operadores Económicos necesarios en determinados procesos inherentes a los procedimientos de licitación.

Por otra parte, la Plataforma se comunica con otros servicios de soporte a la contratación electrónica, como por ejemplo, el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE) para implementar mecanismos completos de licitación electrónica.

### **3.2 Servicios para Órganos de Contratación**

Básicamente, la Plataforma de Contratación del Estado permite a los Órganos de Contratación el cumplimiento con la normativa de contratación pública en lo relativo a la publicación de su Perfil de Contratante, tal y como lo define la Ley 30/2007 y su normativa de desarrollo.

Es decir, los Servicios Básicos (SB) de la Plataforma se articulan alrededor de los procesos que permiten dar publicidad a las actividades relacionadas con la contratación de los organismos públicos que la utilizan, principalmente sus procedimientos de licitación.

Los denominados Servicios de Valor Añadido (SVA) complementan los servicios básicos de información con otros orientados a la interacción electrónica entre Operadores Económicos y Órganos de Contratación.

De esta forma, se consigue proporcionar la máxima difusión a los procesos de licitación, sin por ello inmiscuirse en la gestión de los expedientes de licitación de los órganos de contratación que utilizan la Plataforma. De esta forma, cada órgano de contratación usuario puede optar entre integrar sus procesos mediante un interfaz B2B con la Plataforma, o utilizar el Portal propio de la Plataforma para, entre otros procesos:

- La gestión del ciclo de preparación y publicación de licitaciones: anuncios, pliegos, y demás documentos del proceso de contratación.
- El envío transparente de anuncios al DOUE y al BOE. El Órgano de contratación sólo cumplimenta la información de los anuncios una vez, la Plataforma "publica" en el/los diario/s que proceda, y en los formatos adecuados.
- La invitación electrónica a licitar en los procedimientos que así lo requieren.
- La publicación de preguntas y respuestas visibles por todos los licitadores que se suscitan en procedimientos de licitación concretos (transparencia del proceso de licitación).
- La admisión/exclusión de licitadores y la comunicación electrónica de las mismas.
- La comunicación electrónica de Adjudicación provisional y definitiva.

La Plataforma permite también la recepción segura de ofertas y su reenvío al Órgano de Contratación convocante en el caso de que éste decida aceptar ofertas electrónicas en el marco de un procedimiento de contratación concreto.

Los servicios proporcionados por la Plataforma no excluyen el uso del propio portal del Órgano de Contratación para publicar pliegos y recibir ofertas, y se basan en el concepto de "Espacio Virtual de Licitación" donde se gestionan los datos necesarios durante todo el ciclo de vida de las licitaciones (los datos se cumplimentan una sola vez en el Espacio Virtual de Licitación).

En cualquier caso, la Plataforma garantiza el registro, custodia e integridad de todos los documentos que aloja en su correspondiente Espacio Virtual de Licitación, así como el sellado de tiempo de los documentos que así lo requieren.

Finalmente, la administración delegada de usuarios en el Órgano de Contratación, con visibilidad de datos de licitación restringida por roles, permite a cada órgano de contratación usuario organizar sus equipos de trabajo de la manera más conveniente en cada caso.

## NOTIFICACIONES DE ADMISIÓN/EXCLUSIÓN

- Los Órganos de Contratación pueden comunicar a los licitadores que han sido Admitidos/Excluidos de un procedimiento de adjudicación o que han sido Adjudicatarios o no del mismo.
- Se requiere el uso de un certificado digital para determinar la persona que accede a la notificación.



*Figura 2 Notificación de Admisión de un licitador*

### 3.3 Servicios para Operadores Económicos

Los servicios que la Plataforma de Contratación del Estado ofrece a los operadores Económicos pueden agruparse en tres categorías:

- Información para el proveedor sobre licitaciones de su interés:
  - Búsqueda avanzada sobre licitaciones (estructurada y mediante buscador libre "full text").
  - Suscripciones y avisos (e-Mail, RSS, SMS). La Plataforma envía diariamente al usuario la selección de licitaciones que encajan con los perfiles de búsqueda que éste haya definido previamente.
  - Espacio "Mis licitaciones".
- Interacción Telemática con el Órgano de Contratación:
  - Descarga de convocatorias, pliegos y documentos, realizar preguntas, aclaraciones, etc.
  - Presentación telemática de ofertas.
- Comunicaciones de interés para el proveedor:
  - Noticias de licitaciones, Gestión de suscripciones a temas de interés, Normativa, etc.
  - Invitaciones a licitar, Admisiones/Exclusiones, Adjudicaciones, etc.

The screenshot shows a web interface for searching bids. On the left, there is a sidebar with the title "Búsqueda de licitaciones" and a list of filter categories. The main area contains the corresponding input fields and dropdown menus for each filter. At the bottom, there are two input boxes for "Importe entre" (Importance between) with a "y" (and) symbol between them, and two buttons: "Buscar" (Search) and "Limpiar" (Clear). A link labeled "Selección Avanzada" (Advanced Selection) is also visible next to the "Añadir" (Add) button.

**Figura 3. Búsqueda de licitaciones**

### 3.4 Tabla resumen de servicios

<b>Servicio</b>	<b>Órgano de Contratación</b>	<b>Operador Económico</b>
<b>Publicación de información contractual:</b>		
1. Licitaciones y acuerdos marco: 1.1 Anuncios: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Previo</li> <li>▪ Licitación</li> <li>▪ Adjudicación provisional</li> <li>▪ Adjudicación definitiva</li> <li>▪ Anulación del procedimiento</li> </ul>	Publicación en Perfil de Contratante	Consulta y suscripciones personalizadas (usuarios registrados)
1.2 Otra información contractual: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pliegos</li> <li>▪ Consultas formuladas y respuestas aportadas por el órgano de contratación.</li> </ul>	Publicación en Perfil de Contratante Publicación en Perfil de Contratante (EVL)	Consulta Formulación y consulta (usuarios registrados)
2. No vinculada a una licitación concreta <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrataciones programadas y otras.</li> <li>▪ Instrucciones internas de contratación.</li> <li>▪ Modelos de Pliegos particulares para categorías de contratos de naturaleza análoga.</li> </ul>	Publicación en Perfil de Contratante	Consulta
<b>Envío de anuncios a diarios oficiales:</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Boletín Oficial del Estado (BOE).</li> </ul>	Envío y seguimiento	Visualización
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diario Oficial de la Unión Europea. (DOUE).</li> </ul>	Envío y seguimiento	Visualización
<b>Servicios de notificación a candidatos o licitadores:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Admisión y exclusión de candidatos y los licitadores.</li> <li>▪ Adjudicación provisional.</li> <li>▪ Adjudicación definitiva.</li> <li>▪ Renuncia del órgano de contratación a celebrar un contrato ya convocado.</li> <li>▪ Desistimiento del procedimiento.</li> </ul>	Envío	Lectura
<b>Sellado de tiempo de documentos publicados en la Plataforma.</b>	Proporciona al OC una prueba de la fehaciente del momento de la publicación de la información.	Garantía del cumplimiento de la legalidad por parte del OC.
<b>Presentación de ofertas electrónicas.</b>	Recepción	Envío (usuarios registrados)

La estrategia de disponibilidad de los servicios que ofrece la Plataforma de Contratación del Estado se basa en un principio de sofisticación creciente basado en una evolución INFORMACIÓN ⇒ INTERACCIÓN ⇒ TRANSACCIÓN. En dicho esquema, la pro-actividad es un elemento esencial (dar al usuario lo que ya desea sin que lo tenga que pedir cada vez, por ejemplo, Suscripciones).

Todo esto está muy bien pero, ¿es la Plataforma de Contratación del Estado un servicio aislado?

#### **4. Interoperabilidad y estandarización. CODICE**

Un requisito fundamental en la construcción y evolución de la Plataforma de Contratación del Estado (PLACE) fue, y sigue siendo, la interoperabilidad, planteada desde una perspectiva global. Es decir, PLACE ha sido diseñada para inter operar no sólo con otros instrumentos similares (otras plataformas de contratación, Diarios Oficiales, etc.), sino también con todos aquellos actores "productores" (Órganos de Contratación) y consumidores (Operadores Económicos) de la información y servicios que ofrece.

La interoperabilidad semántica es el requerimiento esencial que ha dirigido la construcción y evolución de PLACE, partiendo del principio de que no es posible construir servicios inter operables si no se parte de una modelización semántica del ámbito de negocio que se pretende abordar. En este caso, la contratación pública.

Este principio básico se materializó en el proyecto CODICE, iniciado en el año 2006 por la Dirección General del Patrimonio del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda), y que sigue evolucionando en la actualidad.

El proyecto CODICE se centró inicialmente en la definición de una arquitectura de componentes y documentos electrónicos para dar soporte a los procesos de la Contratación Electrónica, de conformidad con los procedimientos y prescripciones de la Directivas de contratos públicos (2004/17/CE y 2004/18/CE), y de la normativa española en materia de contratación pública, así como con los estándares y recomendaciones internacionales aplicables a la identificación, denominación, definición y construcción de dichos componentes.

La especificación CODICE proporciona una biblioteca de componentes estándar, reutilizables, y extensibles o adaptables a diversos contextos o necesidades de contratos públicos específicos para satisfacer las necesidades de información de los documentos y mensajes intercambiados a lo largo del ciclo completo de los procedimientos electrónicos de contratación contemplados en la Directiva 2004/18. Además, proporciona una biblioteca con los documentos electrónicos estandarizados básicos utilizados en dichos procedimientos.

Mediante CODICE, se facilita el desarrollo y despliegue de los sistemas de información necesarios para habilitar la contratación pública electrónica. Para acomodar de forma armónica y coordinada las variadas necesidades y condicionantes de los distintos usuarios potenciales de los sistemas de contratación electrónica a desplegar, así como para facilitar la interoperabilidad de la plataforma de contratación pública y sus distintos subsistemas con las infraestructuras técnicas, organizativas y de información de todos los participantes en los procesos de contratación pública, la arquitectura marco de CODICE proporciona tanto los componentes comunes esenciales del sistema (definiciones y denominaciones normalizadas, componentes o módulos elementales reutilizables, documentos electrónicos de uso común, etc.) como la estructura y reglas que permiten su extensión o adaptación a las necesidades especiales de diferentes contextos específicos de contratación.

Dicha arquitectura proporciona a los sistemas a desarrollar posteriormente los "bloques" o componentes básicos de información, así como las reglas de composición necesarias para la construcción de los documentos y mensajes electrónicos que licitadores y órganos de contratación han de intercambiarse a lo largo de los procesos de contratación, garantizando al mismo tiempo la interoperabilidad de todos los elementos cuya interacción proporcionará las funcionalidades necesarias para hacer efectiva la contratación electrónica.

Para asegurar la interoperabilidad, tanto de los subsistemas de contratación electrónica entre sí (plataforma de contratación pública, registro electrónicos de empresas, catálogos electrónicos, sistemas de subastas electrónicas, etc.) como con los sistemas de información de los agentes económicos participantes en los procesos de contratación, y con los de los propios órganos de las Administraciones públicas, es preciso asegurar tanto la interoperabilidad técnica como la semántica y organizativa. En particular, es imprescindible que los sistemas que intercambian información compartan una misma, unívoca y consistente interpretación de los datos, documentos y mensajes intercambiados, de modo que la información electrónica proporcionada por cualquiera de los participantes en una transacción pueda ser correctamente comprendida y procesada por todos los demás.

Las normas y estándares internacionales existentes, tales como las normas ISO 11179 y 15000, los estándares ebXML de OASIS y UN/CEFACT, y las Recomendaciones del W3C sobre lenguaje y esquema XML, junto con las iniciativas promovidas por el programa IDABC en relación con la contratación electrónica, han proporcionado la base para la definición y construcción de una arquitectura inter operable de información en el ámbito de la contratación pública electrónica.

En definitiva, CODICE (COmponentes y Documentos Inter operables para la Contratación Electrónica) proporciona una arquitectura de componentes y documentos electrónicos estándar para el desarrollo de aplicaciones de contratación pública electrónica de conformidad con los procedimientos y prescripciones de las directivas comunitarias y de la normativa española en materia de contratación pública, así como con los estándares y recomendaciones internacionales aplicables a la identificación, denominación, definición y construcción de dichos componentes con la finalidad de facilitar el desarrollo y puesta en marcha de servicios de contratación electrónica.

Todo lo anterior suena a discurso teórico, ¿cómo se ha construido realmente la Plataforma de Contratación del Estado?

## **5. La Plataforma de Contratación del Estado y la tecnología**

La Plataforma se concibió desde un principio con una arquitectura abierta, basada en estándares para facilitar la máxima integración de todos los actores que intervienen en la contratación pública. Así, la plataforma es conforme a estándares en dos niveles diferenciados.

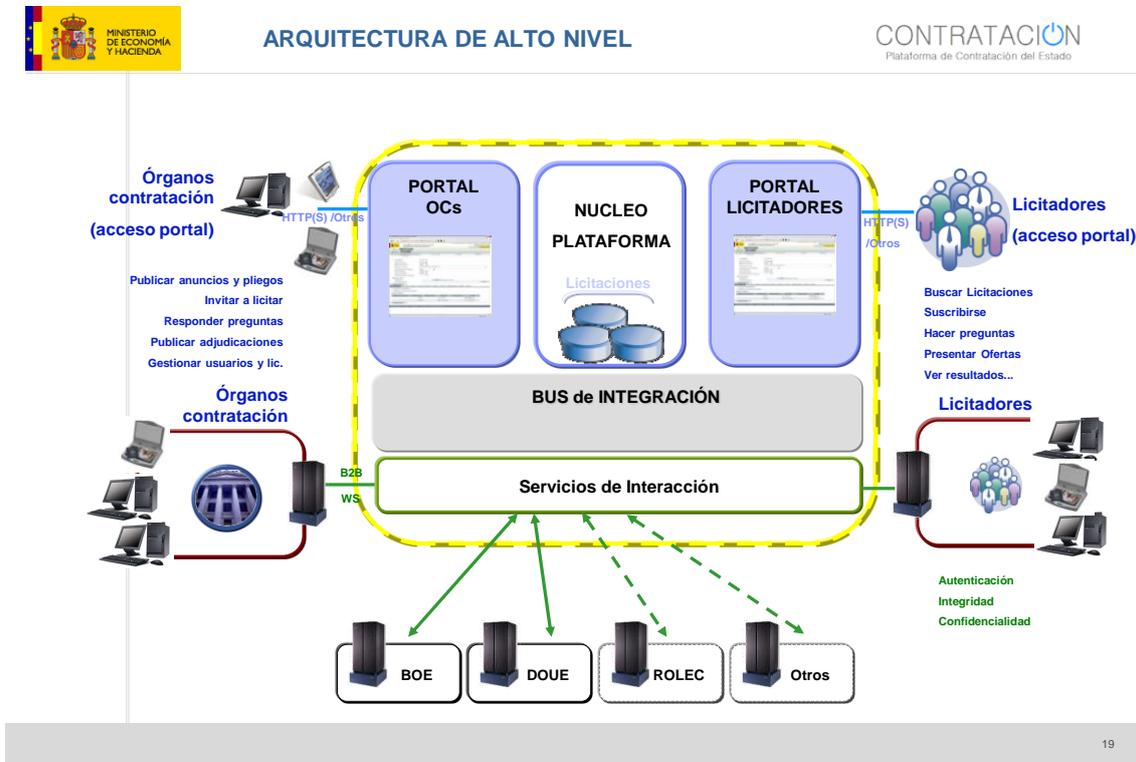
A nivel funcional el enfoque adoptado ha sido el siguiente:

- La normalización de datos y la semántica de contratación mediante se basan en CODICE.
- Se ha partido de una estandarización de los documentos manejados en los procedimientos de contratación (Anuncio Licitación, Pliegos, etc.).
- La normalización emana de ebXML y de Universal Business Language (UBL).

A nivel tecnológico se utilizan una gran variedad de estándares para diferentes ámbitos:

- Formato de datos y validación: XML, XSD, Schematron.
- Integración (Web Services): SOAP, WSDL, WS-I, WS-Security.
- Portal: WAI, JSR-168, WSRP.
- Construcción: J2EE, JSRs, XSLT, etc.

- Seguridad de acceso: certificados de firma electrónica X.509, aserciones de identidad SAML.



**Figura 4. Arquitectura de la Plataforma de Contratación del Estado**