



Retos y oportunidades derivados de la implantación de la contratación pública electrónica

Anabelén Casares Marcos

*Profesora titular de Derecho Administrativo. Universidad de León
(Acreditada a catedrática de universidad)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Raúl Leopoldo Canosa Usera, don Borja Carvajal Borrero, don Nicolás González-Deleito, doña Blanca Lozano Cutanda y don Joaquín Sarrión Esteve.

Extracto

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, aspira a erigirse en complemento de las reformas efectuadas por las leyes de 2013 en materia de transparencia e información pública y 2015 respecto del procedimiento administrativo y el régimen jurídico del sector público, avanzando en la senda de la transparencia en materia de contratación pública a través, entre otros instrumentos, del impulso decidido de la contratación pública electrónica. La nueva ley presenta potencialidades que conviene aprovechar, si bien son varias las cuestiones que suscitan, asimismo, importantes dudas y retos. No en vano, aunque la ley establece la obligatoriedad de su uso, recoge también numerosas excepciones a dicha exigencia.

Palabras clave: contratación pública; licitación electrónica; transparencia contractual.

Fecha de entrada: 03-05-2018 / Fecha de aceptación: 10-07-2018

Cómo citar: Casares Marcos, A. (2019). Retos y oportunidades de la implantación de la contratación pública electrónica. *Revista CEFLegal*, 218, 81-120.



Challenges and opportunities of electronic public procurement

Anabelén Casares Marcos

Abstract

Spanish Law 9/2017, of November 8, on Public Sector Contracts, aims to be a complement to the reforms made by the 2013 law on transparency and public information and 2015 laws regarding the administrative procedure and the legal regime of the public sector, advancing in the path of transparency in public procurement through, among other instruments, the determined impulse of electronic public procurement. The new law has potentialities that should be exploited, although there are several issues that also raise important questions and challenges. Not in vain, although the Law establishes the obligatory nature of its use, it also includes numerous exceptions to this requirement.

Keywords: public procurement; electronic procurement; contractual transparency.

Citation: Casares Marcos, A. (2019). Retos y oportunidades de la implantación de la contratación pública electrónica. *Revista CEFLegal*, 218, 81-120.





Sumario

1. Introducción: La implantación de la contratación pública electrónica como corolario de las novedades sancionadas en los últimos años en materia de administración electrónica
2. La obligatoriedad de la contratación pública electrónica en el Derecho comunitario y en la nueva LCSP
3. Requerimientos legales en materia de contratación pública electrónica
 - 3.1. Transparencia contractual y empleo de medios electrónicos. En particular, perfil de contratante y registros
 - 3.2. Comunicaciones e intercambio de información. En particular, la obligación de presentación de ofertas y solicitudes de participación utilizando medios electrónicos
 - 3.3. Procedimientos de adjudicación de especial incidencia electrónica
4. Reflexión final

Referencias bibliográficas

1. Introducción: La implantación de la contratación pública electrónica como corolario de las novedades sancionadas en los últimos años en materia de administración electrónica

La aprobación de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), desató en su momento una honda preocupación, que no ha amainado, acerca de sus implicaciones concretas tanto para los operadores jurídicos, públicos y privados, como para los ciudadanos en general. No en vano, derogó a su entrada en vigor la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, iniciando una nueva etapa en relación con la organización y el funcionamiento del sector público español, marcada, fundamentalmente, por la separación en dos textos normativos diversos de la regulación de las vertientes *ad extra* y *ad intra* de nuestras Administraciones públicas. Destaca, a tal efecto, la preocupación del legislador, cuando no su auténtica obsesión, por continuar profundizando en la Administración electrónica. La reforma incorpora, en tal sentido, importantes innovaciones, escudándose en la necesidad de mejorar el funcionamiento interno de nuestra Administración pública y, en particular, en los principios de eficacia y eficiencia, para implantar un nuevo modelo administrativo que suscita, sin duda, cuestiones y objeciones que precisan respuesta.

Los nuevos textos legales comparten tres rasgos esenciales, descansando sobre ellos a modo de auténticos pilares de la reforma¹. En primer lugar, su insistencia en la necesidad de mejorar el funcionamiento interno de la Administración pública en aras de lograr la eficiencia y economía administrativas tan reivindicadas por el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), presentado al Consejo de Ministros celebrado el 21 de junio de 2013². Cabe subrayar, a tal efecto, la atención dispensada por

¹ Así lo destaca el análisis propuesto por Santamaría Pastor (2015).

² No en vano, al disertar sobre las razones de la reforma de la Administración pública en España el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), p. 35, sostiene que «existe una conciencia generalizada de que la Administración debe adaptarse a las demandas de la sociedad del siglo XXI [...]. El tema no es baladí. La gestión de lo público es importante. La Administración equivale, en términos de gasto público en la Unión Europea, a la mitad de la economía. Si una de las variables estratégicas para el desarrollo económico es el aumento de la competitividad, una organización que equivale a cerca del 50 % del PIB debe ser competitiva».

las nuevas leyes de 2015 a la simplificación y electrificación de la Administración pública y de sus trámites, previsiones sin duda idóneas para sustanciar un considerable ahorro económico en su funcionamiento interno, si bien a costa, conviene ya anunciarlo, de postergar en ocasiones en su enunciado normativo las relaciones entre el ciudadano y la Administración pública, subordinadas ahora, en gran medida, a la satisfacción de aquellos objetivos prioritarios.

En segundo lugar, su escaso alcance innovador, en cuanto ambas leyes comprenden, más bien, pequeñas reformas, puntualizaciones y aclaraciones, así como algunos desarrollos, que se insertan, sin discusión alguna, en un planteamiento claramente continuista respecto a la normativa vigente al momento de su alumbramiento como anteproyectos, posterior tramitación y ulterior aprobación parlamentaria.

Y, por último, su abrumadora inquietud por la Administración electrónica, por imponer, en definitiva, su despliegue y funcionamiento efectivo, fácilmente constatable a la vista del número de referencias expresas al fenómeno electrónico que salpican su enunciado final³. El legislador continúa profundizando de esta manera en el concepto de Administración electrónica, incorporando importantes innovaciones al respecto⁴, si bien el paso que persigue y alienta desde una cultura administrativa en papel a una nueva completamente electrónica se sustancia sin mutar en absoluto la naturaleza de la relación que subyace entre Administración pública y ciudadanos⁵.

En todo caso, la reforma habida en octubre de 2015 en materia de Administración electrónica afecta, de forma fundamental y prioritaria, a la sustanciación del procedimiento administrativo. En este sentido, la propia exposición de motivos de la LPAC reconoce que:

En el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no solo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados.

Los avances alcanzados al efecto por las tecnologías de la información habrán de abocar a un cambio de paradigma en la concepción de las relaciones entre las Administracio-

³ Y sobre las que cabe ver, con mayor profundidad, Casares Marcos (2016, pp. 61 y ss.), así como la doctrina allí citada.

⁴ Hace especial hincapié en ello, por todos, Quintana Daimiel (2015).

⁵ Se trata, en opinión de Baño León (2015), de un cambio meramente tecnológico, cuya regulación por las nuevas leyes de 2015 contribuye a subrayar la innecesariedad de la reforma.

nes públicas y los ciudadanos⁶. No en vano, quedan afectadas por el uso administrativo de medios informáticos, electrónicos y telemáticos tanto su *front office* como su *back office*, esto es, su gestión, presencia y relaciones propiamente externas, de un lado, y sus tareas y gestión de puertas hacia dentro, de otro⁷. La adopción y el uso de tales innovaciones deberían desembocar así en un nuevo modelo de Administración pública, que habría de descansar sobre el triple eje de la Administración electrónica, la transparencia y la reutilización de la información en poder del sector público. No constituye, en todo caso, un fin en sí mismo, sino que debe abarcarlo todo dentro de la Administración, «desde la organización administrativa hasta los derechos de los ciudadanos, desde la constitución y el funcionamiento de los órganos colegiados hasta la notificación de las resoluciones, desde la transparencia hasta los contratos públicos», imponiendo un cambio no tanto en el fondo como en las formas administrativas⁸. A ello ha aludido también la Unión Europea al definir de forma expresa a la Administración electrónica como «el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas»⁹.

Nuestro legislador había dado ya algunos pasos significativos en esta dirección, si bien hasta el momento las modificaciones habían tenido por objeto reconocer la validez de las actuaciones que implicaban un cambio de «tecnología» en comparación con el modo anterior de hacer las cosas¹⁰. No cabe duda de que, en este contexto, la reforma efectuada en el año 2015 podría haber sido más ambiciosa¹¹. En todo caso, contribuye de forma decisiva

⁶ Hace hincapié en ello Martín Delgado (2016, p. 5).

⁷ Así, siguiendo en este punto a Davara Fernández de Marcos y Davara Rodríguez (2016), si hablamos del *front office* de una Administración nos referimos a la relación *ad extra* entre Administración y administrado, esto es, a la gestión y la presencia de la Administración «de puertas hacia fuera», quedando incluidos los servicios ofrecidos a la ciudadanía, la gestión y el control de la participación del ciudadano, el cumplimiento y verificación del mismo en lo que a la aplicación de la normativa se refiere y todo lo relativo a la prestación de servicios de información del sector público, bajo los prismas de la transparencia y apertura administrativa. Mientras que en el *back office* de una Administración pública quedan incluidas tareas y cuestiones relacionadas con la gestión de «puertas hacia dentro» de la Administración, esto es, todo lo relacionado con la regulación de la entidad pública, la colaboración inter-departamental, la gestión del conocimiento y la resolución de conflictos internos de la Administración, el control y desarrollo de las compras públicas y la interoperabilidad en el conjunto de la Administración pública de que se trate.

⁸ En expresión de Martín Delgado (2016, pp. 5 y ss.).

⁹ Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones sobre *El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*, COM (2003) 567 final, p. 7.

¹⁰ Vid., en este mismo sentido, Martín Delgado (2016, p. 7).

¹¹ Así lo entiende también, entre otros, desde la perspectiva concreta de la innovación, Martín Delgado (2016, p. 7). No en vano, como bien destaca Chaves (2016), la reforma «cede a la tentación de ofrecer visos de modernidad electrónica», derogando la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciuda-

va a situar la Administración electrónica «en el corazón mismo del Derecho Administrativo básico-común»¹². Y así, desde la perspectiva del tráfico externo o *front office*, la reforma legal de la Administración electrónica efectuada por la LPAC alumbró nuevas posibilidades, cuando no auténticas obligaciones, que habrán de ofrecer, sin duda, nuevos modelos de relación entre la Administración pública y los administrados¹³, estructurando a tal efecto en varios niveles la obligación de los ciudadanos de utilizar medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas¹⁴.

Aunque las novedades y reformas más importantes en materia de Administración electrónica atañen al procedimiento administrativo entablado con los ciudadanos, no cabe ignorar que es un tema asimismo recurrente e importante en la LRJSP¹⁵. De acuerdo con esta última, el tráfico interno administrativo, su vertiente *ad intra* o *back office* administrativo, se alzará también sobre claves electrónicas. Tiene, ante todo, una función de consolidación y de refundición de la regulación precedente¹⁶, sin que suponga una modificación profunda del régimen legal hasta entonces vigente, aunque no falten en ella algunas innovaciones puntuales importantes, entre otras, el fortalecimiento de la Administración electrónica, reforzando y completando la normativa anterior¹⁷.

En este contexto se aprueba la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Par-

danos a los servicios públicos, para resucitarla de nuevo con preceptos sustancialmente similares cuando no idénticos en su tenor literal.

- ¹² De forma que deja de estar regulada en una ley especial, tal y como destaca Gamero Casado (2016, p. 15).
- ¹³ Para Sánchez (2016, p. 65), uno de los logros de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ha sido, precisamente, el de uniformar la regulación en materia electrónica, frente a la dispersión hasta ahora vigente, y sentar las bases o requisitos mínimos que, en esta materia, deben regir en las relaciones entre el ciudadano y la Administración.
- ¹⁴ Una regulación con la que se mostró crítico el Consejo General del Poder Judicial al subrayar que la «imposición *ex lege* de esta obligación no parece que pueda hacerse a espaldas de los principios de necesidad y proporcionalidad», proclamados por el artículo 1.2 de la propia ley, «como tampoco soslayando las exigencias del principio de igualdad, de carácter constitucional e integrador del acervo del Derecho de la Unión Europea». Conclusión vigésima tercera del Informe adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial con fecha 5 de marzo de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- ¹⁵ *Vid.*, a tal efecto, con mayor profundidad, Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer (5 de febrero de 2016) y J. A. Santamaría Pastor (2015), quien refiere la «preocupación abrumadora» del legislador por la Administración electrónica. En todo caso, se muestra crítico con la disgregación de la materia en dos textos legales diversos Gamero Casado (2016, p. 17).
- ¹⁶ En todo caso, Gamero Casado (2016, p. 21) aprecia un «decepcionante atavismo», cuando no auténtica «involución», en materias que venían siendo ampliamente criticadas en su regulación anterior, así, señaladamente, registros y notificaciones.
- ¹⁷ En idéntico sentido, Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer (5 de febrero de 2016).

lamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Conforme al tenor literal de su exposición de motivos, aspira a:

Diseñar y ejecutar un nuevo sistema de contratación pública, más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, ya señalados, tanto a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de los operadores económicos, así como un mejor servicio para los usuarios de los servicios públicos.

Qué duda cabe de que a estos efectos la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno, cuyo régimen jurídico fue apuntalado con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, son ejes fundamentales de toda acción pública¹⁸. La LCSP ha querido erigirse, precisamente, en complemento de las reformas efectuadas hasta el momento por las leyes de 2013 y 2015, avanzando en la senda de la transparencia en materia de contratación pública a través, entre otros instrumentos, del impulso decidido de la contratación pública electrónica. No en vano, al mayor coste e ineficiencia del modelo contractual tradicional se suma, asimismo, su poca transparencia, resultando, como así lo han demostrado reiteradamente los hechos, terreno abonado para corruptelas de todo tipo¹⁹.

2. La obligatoriedad de la contratación pública electrónica en el Derecho comunitario y en la nueva LCSP

La contratación pública electrónica tiene una trascendencia mucho mayor que el simple abandono del expediente en papel a favor del empleo del archivo electrónico. Es susceptible de aportar considerables mejoras, beneficios palpables desde la perspectiva de la eficiencia, la gestión global y el funcionamiento tanto del sector público en sí mismo considerado, como, en especial, de los propios mercados. Así acierta a destacarlo en 2010 el *Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea*²⁰, avanzando, a tal efecto, sobre la senda que había sido abierta ya por otros precedentes europeos²¹.

¹⁸ Sobre el valor de la transparencia y el contexto en que se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, *vid.*, con carácter general, Casares Marcos (2015, pp. 183 y ss.).

¹⁹ Para Ochsenius Robinson, (2016, pp. 36 y ss.), no cabe duda de que la transparencia es un pilar fundamental de la contratación pública electrónica.

²⁰ COM (2010) 571 final, p. 2.

²¹ Pintos Santiago (2014, p. 57) ofrece una relación de las iniciativas europeas y de los compromisos comunitarios que en el ámbito de la Unión Europea adquirieron los Estados miembros en la materia a partir de los Consejos Europeos de Lisboa y Santa María da Feira, ambos de 2000.

Cabe citar, a título de ejemplo, la Comunicación de la Comisión, de 26 de septiembre de 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*²², en la que se incide, en concreto, en que «los contratos públicos son un ámbito donde puede resultar especialmente ventajosa la utilización de las TIC. Las operaciones tradicionales de contratación pública son largas y dilatadas y consumen muchos recursos. Por eso, la utilización de las TIC en la contratación pública puede mejorar la eficacia, calidad y relación coste/eficacia de estos contratos».

Ahora bien, ¿qué es en sí la contratación electrónica? Se trata de un interrogante al que se ha enfrentado el *Libro Verde* antes citado, para sostener al efecto que:

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.

A simple vista se trata de una definición amplia en exceso, meramente descriptiva en cuanto se acomoda a reflejar, desde una perspectiva estrictamente material, el cauce tecnológico por el que habrá de discurrir, en su caso, el procedimiento de licitación y ejecución del contrato público correspondiente, dando cabida en su seno tanto al que se sustancia por completo en vía electrónica como a aquel que acude tan solo de modo parcial a la implementación de este tipo de medios²³.

Y así, el *Libro Verde* reconoce que:

Suele ocurrir que algunas partes del procedimiento de contratación se efectúen electrónicamente y que otras se lleven a cabo de forma manual. Numerosas Admi-

²² COM (2003) 567 final, seguida poco tiempo después por el *Plan de Acción para la aplicación del marco jurídico de la contratación pública electrónica* (SEC/2004/1639), adoptado por la Comisión Europea en documento COM 2004/841, para la puesta en marcha y aplicación del entonces nuevo marco jurídico de contratación pública electrónica como parte de las medidas que introducen las directivas sobre contratación pública del año 2004. Sobre las vicisitudes y la tenacidad de la Unión Europea en relación con la contratación pública electrónica, *vid.*, por todos, Domínguez-Macaya Lauraga (2015, pp. 7 y ss.).

²³ Opta, en definitiva, por el más amplio concepto de contratación pública electrónica, frente a aquel otro, más estricto o restrictivo, que tan solo vincularía el concepto a los procedimientos de contratación desarrollados exclusivamente por medios electrónicos, desde su inicio hasta su fin. *Vid.*, con mayor profundidad y detalle, R. Martínez Gutiérrez (2015, pp. 243 y ss.), así como la doctrina allí citada.

nistraciones 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.

La Unión Europea hace hincapié, por lo demás, en las razones concretas por las que resulta importante la contratación electrónica, disertando sobre la mayor accesibilidad y transparencia que promueve, sus ventajas en relación con los procedimientos licitadores seguidos en papel por los poderes adjudicadores, la mayor eficacia en la gestión contractual a que aboca o su potencial de cara a la integración de los mercados de contratación en el ámbito de la Unión Europea, por cuanto no cabe duda que «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». Son argumentos fundamentalmente económicos, en los que incide poco tiempo después la Comunicación de la Comisión titulada *Estrategia en pos de la contratación pública electrónica* en su intento declarado por «transformar para mejorar», con la vista puesta, en última instancia, en la necesidad perentoria de «auspiciar la transición a un sistema de contratación por vía íntegramente electrónica en la Unión Europea»²⁴.

En todo caso, la Unión Europea es asimismo consciente de los principales retos existentes al efecto, esto es, de los obstáculos a superar para la culminación del objetivo enunciado, identificando, entre otros, la necesidad de superar la propia inercia y los temores tanto de entidades adjudicadoras como de proveedores del sector público que abogan por el mantenimiento del *statu quo* preexistente, la obligación de avanzar en el establecimiento de un marco jurídico no solo suficiente, sino eficaz para la adecuada regulación de los requerimientos y condicionantes propios de la contratación pública electrónica, tarea a la que procuran dar respuesta, sin duda, las directivas de 2014 ahora transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico por la LCSP, o la promoción de soluciones concretas que permitan minimizar u obviar requisitos técnicos engorrosos, apoyar la implantación de infraestructu-

²⁴ 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*, de 20 de abril de 2012, COM (2012) 179 final, que la define de forma sucinta como «la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de los organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas».

ras de contratación electrónica o avanzar en estrategias para su difusión y, en especial, la de buenas prácticas en la materia²⁵.

Nada se dice, sin embargo, en los antecedentes europeos citados, acerca de los cambios profundos que subyacen, fundamentalmente en el plano organizativo, a la implantación de la propia Administración electrónica, que excede de los confines de la contratación pública²⁶, o de los fines que, en última instancia, han de perseguirse con la mutación del modelo tradicional de gestión que representa, en tal sentido, la incorporación de medios electrónicos a los procedimientos de licitación, adjudicación y ejecución de contratos del sector público²⁷. Y, sin embargo, se trata de aspectos esenciales, en cuanto no hay una sola forma de abordar el reto, sino muchas y diversas modalidades sin que las decisiones por las que pueda optar al respecto legislador y sector público resulten, en tal sentido, neutrales²⁸.

Quizá esta sea la razón que subyace al incumplimiento sistemático y flagrante de los compromisos asumidos sucesivamente en la materia por los Estados miembros de la Unión Europea²⁹. Y así, aunque el conocido como Informe Bangemann de la Comisión Europea, *Europa y la Sociedad Global de la Información*, de 26 de mayo de 1994, aspiraba ya en los años noventa a alcanzar en un plazo relativamente breve de tiempo un hito importante, si

²⁵ Vid., en tal sentido, el *Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea*, pp. 12 y ss., o la Comunicación por la que la Comisión aprueba la *Estrategia en pos de la contratación pública electrónica*, pp. 5 y ss. En todo caso, sobre las principales ventajas habidas con la implantación del modelo en el ámbito comparado, vid. las referencias que sobre el trabajo y los resultados del grupo de expertos e-TEG que recoge Olivas (2013, pp. 25 y ss.).

²⁶ Vid., por todos, la reflexión de Almonacid Lamelas (2013, p. 37).

²⁷ Martín Delgado (2017, p. 11) critica, en este sentido, la ausencia de referencia alguna en el *Libro Verde* «a los cambios que conlleva la implantación de la Administración electrónica en el ámbito de la contratación ni a la finalidad de la misma», razón por la que propone definir la contratación pública electrónica como «el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la contratación del sector público, combinado con cambios organizativos y procedimentales, con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, libre competencia, no discriminación y eficaz utilización de los fondos públicos y de innovar la adquisición de bienes y servicios». No en vano, pese a ser el *e-Procurement* tan solo una pieza de la Administración electrónica, cabe convenir con Almonacid Lamelas (2015, p. 14) que se trata de «su manifestación más completa y representativa, y la que mejor exhibe sus ventajas para el sistema».

²⁸ Piénsese, a tal efecto, en el peligro de la obsolescencia a tal efecto o en los importantes cambios culturales, tanto interiores como exteriores, a que podría conducir la implementación de la contratación pública electrónica, tal y como subrayan, entre otros, Pin Arboledas (2015, p. 6). No en vano, las soluciones son múltiples. Es por esta razón que resulta precisa la reflexión previa y pausada por parte de la Administración, a fin de tomar en consideración la posible reversibilidad de las inversiones, la flexibilidad o la planificación no solo humana sino también política del proceso.

²⁹ Pintos Santiago (2014, pp. 59 y ss.) denuncia los términos estrictamente potestativos de la regulación comunitaria y la «pérdida de tiempo» que ha derivado de su adopción en estos mismos términos por nuestro legislador, redundando en que no se buscara un horizonte más ambicioso que hubiera permitido que la contratación pública electrónica fuese ya una realidad en España.

bien ciertamente modesto, que el 10 % de los contratos públicos de valor igual o superior a los umbrales comunitarios se realizaran por medios electrónicos, apenas si alcanza este porcentaje en la actualidad a un 5 % del gasto total de la contratación³⁰, muy lejos de lo dispuesto por aquel informe y todavía más, sin duda, del 50 % comprometido para el año 2010 por la adopción de la iniciativa *i2010: la sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo*³¹.

Pese a ello, la *Estrategia en pos de la contratación pública electrónica* señala que la transición a un sistema de contratación plenamente electrónico es, ante todo, un reto eminentemente político y económico, en cuanto no plantea especiales problemas o dificultades de índole técnica o tecnológica en nuestros días. De ahí la posición beligerante de las nuevas directivas del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de contratación pública, de 26 de febrero de 2014, que han asumido de forma plena y decidida el reto, dando cabida y cobertura a la contratación pública electrónica con carácter obligatorio en el enunciado de las Directivas 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, 2014/24/UE, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

Vencido el 18 de abril de 2016 el plazo de incorporación de las nuevas directivas al ordenamiento jurídico español³², resultaron de aplicación desde esa fecha en virtud de la doctrina del efecto directo del Derecho de la Unión Europea³³. Y así, de acuerdo con jurisprudencia

³⁰ Vid. *Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea*, p. 20.

³¹ Aprobada por Comunicación de la Comisión, de 1 de junio de 2005, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. En todo caso, el plan de acción para la administración electrónica i2010 se inspira en la declaración ministerial de Manchester de 24 de noviembre de 2005 que da impulso político a la administración por vías telemáticas hasta 2010, comprometiendo, en el campo de la contratación electrónica, ambiciosos objetivos. De un lado, que todas las Administraciones públicas europeas tendrían la capacidad de realizar el 100 % de su contratación de forma electrónica cuando sea legalmente permisible. De otro, que al menos el 50 % de la contratación pública por encima del umbral de contratación pública de la Unión Europea se realizará de forma electrónica.

³² Vid. el artículo 90.1 de la Directiva 2014/24/UE.

³³ Vid. a tal efecto la contundencia de los pronunciamientos de la Junta Consultiva de Contratación del Estado y de los tribunales administrativos de recursos contractuales. Así, la Resolución de 16 de marzo de 2016, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sobre el efecto directo de las nuevas directivas comunitarias en materia de contratación pública y la Resolución de 6 de abril de 2016, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la utilización del Documento Europeo Único de Contratación previsto en las nuevas directivas de contratación pública. Del mismo modo, el documento de estudio presentado y aprobado en la reunión de los tribunales administrativos de recursos en materia de contratación pública de 1 de marzo de 2016 bajo el título *Los efectos jurídicos de las Directivas de contratación pública ante el venci-*

consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en aquellos casos en que las disposiciones de una directiva resulten, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas³⁴, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando este no adapte el Derecho interno a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando la transposición se realice de forma incorrecta³⁵.

Sentadas estas premisas, debe subrayarse, en todo caso, que las directivas acogen un concepto amplio de contratación pública electrónica, dejando algunos aspectos contractuales fuera de la obligación de su tramitación electrónica, aunque fomenten decididamente la adopción y el empleo de estos medios en relación con la totalidad de los trámites que conforman el expediente de contratación pública. Potencian, en tal sentido, los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de adquisición, las subastas electrónicas, los catálogos electrónicos, las centrales de compras y la contratación conjunta, incorporando el uso obligatorio de medios electrónicos en las comunicaciones y el procedimiento de contratación en determinadas situaciones, ampliables en todo caso por los Estados miembros, sin que obliguen, sin embargo, a los poderes adjudicadores a tratar electrónicamente las ofertas, ni exigir la evaluación electrónica o el tratamiento automatizado. Del mismo modo, la vida del contrato tras su adjudicación queda al margen de la obligación de comunicación electrónica, sin que se imponga tampoco en la comunicación interna en el marco del poder adjudicador³⁶.

miento del plazo de transposición sin nueva Ley de Contratos del Sector Público. A ellos se suman, entre otros, el Informe 17/2015, de 3 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre los efectos de las directivas de contratación pública en la regulación de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, tras la conclusión del plazo de transposición y posibilidades de desarrollo, o el Informe 1/2016, de 6 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, sobre los contenidos de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que tienen que ser de aplicación directa a partir del día 18 de abril de 2016, fecha en que finaliza el plazo para su transposición y breve referencia a la aplicación directa de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

³⁴ A tal efecto, la sentencia *Pohl-Boskamp*, asunto C-317/05, apartado 41, considera que una disposición del Derecho de la Unión Europea es incondicional cuando establece una obligación que no está sujeta a ningún requisito ni supeditada, en su ejecución o en sus efectos, a que se adopte acto alguno de las instituciones de la propia Unión Europea o de sus Estados miembros.

³⁵ Véanse las sentencias *Pfeiffer y otros*, asuntos C-397/01 a C-403/01, apartado 103, y *Association de médiation sociale*, asunto C-176/12, apartado 31; y también las sentencias de 12 de diciembre de 2013, *Portgás*, C-425/12, apartado 18 y jurisprudencia citada; de 14 de enero de 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, apartado 31, y de 15 de mayo de 2014, *Almos Agrárkölveskedelmi*, C-337/13, apartado 31.

³⁶ Así lo aclaran de forma expresa, en cualquier caso, los considerandos 52 de la Directiva 2014/24/UE y 63 de la Directiva 2014/24/UE. Por todos, Martín Delgado (2017, p. 11) y Domínguez-Macaya Lournaga (2016, p. 106), quien sistematiza de forma esquemática las obligaciones impuestas al efecto de forma clara y rotunda y las propias excepciones que, de forma limitada, recogen las directivas a la obligatoriedad de presentación de ofertas electrónicas.

Ahora bien, ¿hasta qué punto resulta obligatoria la contratación pública electrónica en el ordenamiento jurídico español? En definitiva, ¿con qué alcance y a partir de qué momento? Se trata de una cuestión compleja pese a la aparente sencillez de su enunciado, debido, entre otras razones, a la propia miopía del legislador español que se ha pronunciado en sentidos diversos, cuando no opuestos, normando en direcciones que en ocasiones bien pudiera decirse que son divergentes³⁷. Son cuatro, a estos efectos, los antecedentes de la actual LCSP, tres de ellos de origen netamente interno, que debieran haber sido interpretados y valorados cumulativamente en la tramitación parlamentaria de la ley finalmente aprobada en materia de contratación pública.

Destaca así, de un lado, el precedente representado por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, cuya disposición adicional 16.^a posibilita el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos de contratación pública, fomentando su empleo por licitadores o candidatos, en cumplimiento del principio de transparencia en la contratación y de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, así como las comunicaciones sustanciadas al efecto entre los órganos competentes para la resolución de los recursos o de las reclamaciones y los órganos de contratación o entidades contratantes, o en relación con las notificaciones a recurrentes y demás interesados intervinientes en los procedimientos de recurso³⁸.

Avanza también en esta dirección el artículo 8.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que si bien no impone la necesidad de tramitar los contratos públicos por medios electrónicos, sanciona la necesidad de hacer pública la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria relativa a:

Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presu-

³⁷ De «autismo del Legislador» habla Martín Delgado (2017, p. 11), para quien no cabe duda de que la LCSP desconoce que «a pesar de lo que diga la Directiva, el ordenamiento jurídico interno, por obra de ese mismo Legislador, ya ha hecho una clara apuesta por el uso de los medios electrónicos en la organización y el procedimiento administrativos».

³⁸ Destacan, por lo demás, las referencias al uso de medios electrónicos comprendidas a lo largo del articulado del texto refundido, por ejemplo, en relación con la subasta electrónica (art. 148), la adjudicación de contratos en el marco de un sistema dinámico de contratación (art. 202) o la Plataforma de Contratación del Sector Público (art. 334).

puerario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Qué duda cabe de que la vinculación de las obligaciones de publicidad activa a medios electrónicos, al obligar el artículo 5.4 de la ley a que la publicación se efectúe en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web «de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables», habrá de suponer también la promoción de su empleo en la propia tramitación de los expedientes de contratación pública, consustancial, en definitiva, «tanto a la Ley de transparencia, a nivel legal, como a la transparencia misma, a nivel conceptual»³⁹.

Ahora bien, el impulso definitivo a la introducción de medios electrónicos en el quehacer de la Administración pública española procede, sin duda, de la aprobación en 2015 de la LPAC y la LRJSP. No en vano, el artículo 14 del texto legal citado en primer lugar impone la obligación taxativa de relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos «para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo» a las siguientes categorías de sujetos:

- Personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica, al presumir el legislador, ¿quizá erróneamente?, que toda organización personificada, o con vocación de intervenir en el mercado, tiene medios y capacidad para relacionarse electrónicamente. Se ha mostrado especialmente crítico con esta previsión el Consejo General del Poder Judicial, para quien «la diversa tipología de estas, y su diferente objeto y actividad, no permite alcanzar tal presunción en términos absolutos e indiscriminados»⁴⁰.
- Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, si bien en relación, exclusivamente, con los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones públicas a causa de tal ejercicio profesional, incluyéndose de forma expresa en este colectivo a los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- Los empleados de las Administraciones públicas, independientemente de su categoría y de la naturaleza de su vinculación o relación concreta con la Administración empleadora, si bien tan solo para aquellos trámites y actuaciones administrativas que realicen en relación con su ámbito de relación de servicios, en definitiva, por razón de su condición de empleado público, en la forma que determine reglamentariamente cada Administración pública.
- Y, como corolario lógico, quienes representen a un interesado obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración pública.

³⁹ Lo sostiene así Almonacid Lamela (22 de marzo de 2016).

⁴⁰ Conclusión vigésimo tercera de su informe de 5 de marzo de 2015 al Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común.

Ahora bien, el precepto permite, además, en su párrafo 3, que las Administraciones públicas puedan ampliar reglamentariamente el ámbito anterior para establecer la «obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios». Tal deslegalización abre, en definitiva, el portillo a la expansión subjetiva de los obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración a partir de la mera apreciación por parte de esta última, no contradictoria ni necesariamente contrastada, de su posibilidad de acceso y disponibilidad a los medios electrónicos correspondientes, valoración que deberá, en todo caso, motivar y justificar adecuadamente la norma reglamentaria si no se quiere traspasar la frontera entre discrecionalidad y arbitrariedad administrativas⁴¹.

En fin, en cuanto al resto de las personas físicas no enunciadas en los apartados anteriores, podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, pudiendo modificar su decisión y, por tanto, el medio por el que hayan optado, en cualquier instante⁴².

La reforma en materia de Administración electrónica sancionada por la nueva LPAC da un paso adelante, por lo demás, al disponer, si se me permite la expresión, la electrificación absoluta del procedimiento administrativo⁴³. No en vano, la LPAC dispone que los actos administrativos se producirán, como regla general, por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia, conforme a su artículo 36.1⁴⁴, regulándose los requisitos concretos que debe reunir la emisión de documentos electrónicos por las Administraciones públicas en su artículo 26. De forma correlativa, la regulación del procedimiento administrativo se encuentra salpicada de referencias expresas a la incorporación de medios electrónicos a sus diversas fases y trámites.

⁴¹ Así lo subraya también, en concreto, Chaves (2016). Se refiere a ello de forma expresa el citado Informe del Consejo General del Poder Judicial de 5 de marzo de 2015, pp. 41 y ss. Denuncia el «plano de irrealidad» en que se mueve, a tal efecto, la reforma de 2015 Gamero Casado (2016, p. 20).

⁴² A tal fin, el artículo 13 recoge expresamente los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas.

⁴³ Gómez Manresa (2016, pp. 255 y ss.) se refiere, en concreto, a las novedades más importantes de la LPAC de especial incidencia sobre la contratación pública electrónica, en particular, la apuesta por la simplificación en el reciente régimen jurídico de la identificación y firma electrónicas, la nueva regulación de la representación jurídica y el apoderamiento *apud acta* electrónico, la prevalencia del dato sobre el documento o la interoperabilidad como clave de la innovación tecnológica.

⁴⁴ Es más, la resolución se dictará electrónicamente, garantizando la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley, de acuerdo con el artículo 88.4 de la LPAC.

Las implicaciones de la incorporación de medios electrónicos al procedimiento administrativo, al servicio, en última instancia, de la consagración definitiva entre nosotros de la Administración electrónica, encuentran, por lo demás, oportuno reflejo en el régimen específico aplicable a la ordenación del procedimiento, que se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad⁴⁵. En fin, la obligación de emplear medios electrónicos no se extingue, en todo caso, con la finalización del procedimiento, debiendo mantener cada Administración un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos que establezca la normativa reguladora aplicable y, por tanto, el desarrollo reglamentario de la ley.

Por su parte, la LRJSP tiene, ante todo, una función de consolidación y de refundición de la regulación precedente. No ha supuesto una modificación profunda del régimen legal hasta entonces vigente, aunque no falten en ella algunas innovaciones puntuales importantes, entre otras, el fortalecimiento de la Administración electrónica, reforzando y completando la normativa anterior⁴⁶. Y así, conforme a su tenor literal, las comunicaciones horizontales entre Administraciones públicas o entre estas y sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes se sustanciarán necesariamente a través de medios electrónicos, en consonancia con la exigencia de la LPAC de que se emitan también por estos medios los informes o de que la información pública sea digital y accesible electrónicamente en la sede electrónica⁴⁷. No en vano, los expedientes en papel están llamados a desaparecer, en la medida en que los actos administrativos se producirán a partir de ahora preferentemente por escrito a través de medios electrónicos, obligación que alcanza, en particular, a la resolución, que será dictada electrónicamente⁴⁸. Ello habrá de afectar, en consecuencia, al propio funcionamiento del sector público, a partir de este momento eminentemente electrónico⁴⁹.

A tal efecto, el artículo 3.2 de la ley establece expresamente, como nuevo principio general de actuación aplicable y de cumplimiento preceptivo por el sector público, «la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas», debiendo garantizar las Administraciones públicas la protección de los datos de carácter personal y facilitar preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados⁵⁰. Avala esta reconversión interna en términos electrónicos el capítulo V del título preliminar

⁴⁵ Conforme dispone el artículo 71 de la LPAC.

⁴⁶ En idéntico sentido, Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer (5 de febrero de 2016).

⁴⁷ Artículos 80.2 y 83.2 de la LPAC.

⁴⁸ Artículos 36.1 y 88.4 de la LPAC.

⁴⁹ Se supera con ello, en opinión de Valero Torrijos (2015, pp. 13 y ss.), la «tibieza de la regulación anterior».

⁵⁰ De auténtico «mantra» lo califica a tal efecto, a la vista de los nuevos textos legales, Gamero Casado (2016, p. 25).

de la ley, relativo al funcionamiento electrónico del sector público⁵¹, por el que se abordan y detallan conceptos y cuestiones prácticas esenciales al efecto, relacionadas, entre otras, con la sede electrónica, cuya regulación reproduce, en buena medida, las previsiones anteriores al respecto (art. 38), el portal de internet (art. 39), la actuación administrativa automatizada, cuyo concepto se clarifica al desechar la ley expresamente cualquier intervención directa de un empleado público (art. 41), o el archivo electrónico de documentos (art. 46.1).

Inciden, en última instancia, de manera decisiva sobre la consolidación de la contratación pública electrónica en el ordenamiento jurídico español, las directivas en materia de contratación pública de 2014, que si bien presentan, en un primer momento, valor meramente interpretativo de la normativa vigente en España susceptible de guiar también, por otra parte, su incorporación al Derecho interno, encuentran posteriormente aplicación con efecto directo entre nosotros ante la ausencia de su transposición en plazo por el legislador español.

Todos ellos son hitos normativos que contribuyen a consolidar progresivamente la contratación pública electrónica en el Derecho español, si bien la reciente LCSP representa, en gran medida, un paso atrás al respecto. No en vano, ignora el carácter común de la LPAC al marginar de nuevo la cuestión a las disposiciones adicionales 15.^a a 17.^a de la ley. Destaca, a tal efecto, la disposición 16.^a, relativa al uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la ley. No solo eso, la LPAC se aplica a los procedimientos de contratación del sector público de forma meramente subsidiaria, quedando, en principio, relegada, conforme a lo dispuesto por la disposición final 4.^a de la ley, por los preceptos de la propia LCSP y sus normas de desarrollo⁵². Todo ello pese a que el artículo 1.2 de la LPAC establece que «solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley»⁵³. De esta forma, el legislador sanciona «la asimetría en el grado de implantación de la Administración electrónica existente en nuestro país, significativamente inferior en el ámbito de la contratación pública»⁵⁴.

⁵¹ *Vid.* al respecto, con mayor profundidad, Pizarro Nevado (2016, pp. 121 y ss.).

⁵² *Vid.* a tal efecto el Informe 6/2017, de 19 de junio, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, relativo al carácter no obligatorio de la implantación de la licitación electrónica y del formato electrónico de los expedientes de contratación pública al amparo del anterior TRLCSP, entonces vigente.

⁵³ De conformidad, por otra parte, con el estricto enunciado de la disposición adicional 1.^a de la ley que en conjunción con su artículo 1 parece dejar clara la voluntad del legislador de erigir la LPAC en norma general reguladora del uso de los medios electrónicos en todos los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas, con la única excepción de los casos en que se cumplan los citados requisitos o las especialidades por razón de la materia incluidas expresamente en la disposición adicional citada.

⁵⁴ Así lo afirma Martín Delgado (2017, pp. 12 y ss.), pese a afirmar que la LPAC tiene, en principio, el doble efecto de dar visibilidad a la regulación del uso de los medios electrónicos y blindarla, denunciando, precisamente por ello, la costumbre de nuestro legislador de normar por islas.

3. Requerimientos legales en materia de contratación pública electrónica

La exposición de motivos de la nueva LCSP declara de forma enfática que si bien el motivo determinante de la propia ley es la transposición de las directivas europeas de 2014 en materia de contratación pública, no es el único, «sino que trata de diseñar un sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos» (apartado II). Qué duda cabe de que la implementación de medios electrónicos resulta un pilar fundamental de esta renovada transparencia en el ámbito de la contratación pública⁵⁵. Quizá por ello el legislador sostenga, en su presentación preliminar de la ley, que «debe necesariamente aludirse a la decidida apuesta que el nuevo texto legal realiza en favor de la contratación electrónica, estableciéndola como obligatoria en los términos señalados en él, desde su entrada en vigor, anticipándose, por tanto, a los plazos previstos a nivel comunitario» (apartado V).

Cabe destacar el papel asumido al respecto por el Estado, que no se limita a regular nuevas obligaciones en materia de contratación pública electrónica, sino que se erige, además, simultáneamente, en proveedor principal al resto de Administraciones públicas de los medios electrónicos precisos al efecto. Así lo subraya, en concreto, la memoria del análisis de impacto normativo que acompañó, en su día, al anteproyecto de la ley:

No se prevé la necesidad de que las comunidades autónomas y corporaciones locales incurran en costes directos apreciables para la aplicación de la norma. En todo caso, la Administración General del Estado ha puesto en marcha una estrategia de poner a disposición de estas entidades públicas sus capacidades y medios, que en la medida de que se constaten los acuerdos de cooperación previstos en la Ley y otros que se están activando, podrá aligerar la carga presupuestaria que soportarían las comunidades autónomas y, en parte, las corporaciones locales en materias tales:

- Acceso a dispositivos que permitan la ejecución de la contratación electrónica.
- Acceso a acuerdos marcos y centrales de compra que permitan la agregación de la demanda.

⁵⁵ Transparencia que resulta oportuna, en opinión de Ochsenius Robinson (2016, pp. 38 y ss.), desde una triple perspectiva: la de mejorar adicionalmente el acceso a la información para los licitadores efectivos y potenciales, tanto en términos de mayor disponibilidad de datos como de reducción de costes informacionales, la necesidad de incrementar adicionalmente la transparencia y publicidad de la propia Administración en relación con todos los procedimientos que se hayan desarrollado, se encuentren abiertos o estén planificados, y el fomento de una mayor estandarización en las diferentes categorías de contratos y, aún más importante, de las diferentes partidas de gastos incluidas.

- Utilización de la capacidad de la Administración General del Estado en materia de clasificación y registro de licitadores.
- Publicidad en la Plataforma de Contratación del Sector Público.
- Utilización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales⁵⁶.

No solo eso, la Estrategia Nacional de Contratación Pública, erigida por el artículo 334 de la nueva LCSP en «el instrumento jurídico vinculante, aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación», habrá de diseñarse para establecer medidas que permitan «generalizar el uso de la contratación electrónica en todas las fases del procedimiento». Quizá por ello la «primera decisión trascendente» de la nueva ley sea adelantar la obligatoriedad de la implantación de la contratación pública electrónica en nuestro país al 9 de marzo de 2018, anticipándose, de este modo, al plazo establecido por las directivas comunitarias y que alcanza a 18 de octubre de 2018⁵⁷.

3.1. Transparencia contractual y empleo de medios electrónicos. En particular, perfil de contratante y registros

La nueva LCSP pretende reforzar la posición central del perfil de contratante al servicio de una mayor transparencia y más eficiente acceso público a la información y documentación relativa a la contratación pública. La propia exposición de motivos hace hincapié en su nueva regulación, destacando, asimismo, la regulación del Registro de Contratos del Sector Público, en el que se inscribirán todos los contratos adjudicados por las entidades del sector público, siendo obligatoria, por lo demás, la comunicación de los datos relativos a todos los contratos celebrados por importe igual o superior a 5.000 euros.

Tanto el perfil de contratante, regulado en el artículo 63 de la ley, como el Registro de Contratos del Sector Público, recogido en su artículo 346, son instrumentos electrónicos que facilitan el acceso a la información que contienen por medios telemáticos. Por lo que se refiere al primero, el artículo 63.1 de la ley exige que se difunda «exclusivamente a través de internet». Aunque su difusión no obsta al empleo de otros medios de publicidad adicionales, el perfil de contratante se erige en «elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos», por lo que la ley dispone que la forma de acceso al mismo deberá hacerse constar en los pliegos y documentos equivalentes, así como en los anuncios de licitación en todos los casos. El acceso a su información es libre, sin que requiera identificación pre-

⁵⁶ No cabe duda del importante papel que recae, en tal sentido, sobre la Comisión Sectorial de Administración electrónica, prevista por la disposición adicional 9.ª de la LRJSP, y, en especial, el nuevo Comité de cooperación en materia de contratación pública, creado por el artículo 329 de la LCSP en el seno de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

⁵⁷ En expresión literal de Pintos Santiago (2018, p. 133 y 2015, pp. 20 y ss.)

via, que podrá precisarse, no obstante, si se pretende acceder a servicios personalizados asociados al contenido del perfil de contratante tales como, por ejemplo, suscripciones, envío de alertas, comunicaciones electrónicas o envío de ofertas.

La información ha de publicarse en formato abierto y reutilizable, permaneciendo accesible al público durante un periodo de tiempo no inferior a cinco años, sin perjuicio de que se permita el acceso a expedientes anteriores ante solicitudes concretas de información. A este fin el sistema informático que soporte el perfil habrá de contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en el mismo. Por lo demás el artículo 63 desgrana, en sus apartados 2 a 6, la información que debe incorporarse al perfil en relación con la actividad contractual del órgano de contratación correspondiente. Conforme al apartado 2, «podrá incluir cualesquiera datos y documentos referentes» a la citada actividad, si bien deberá contener, como mínimo, «tanto la información de tipo general que puede utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación como puntos de contacto, números de teléfono y de fax, dirección postal y dirección electrónica, informaciones, anuncios y documentos generales, tales como las instrucciones internas de contratación y modelos de documentos, así como la información particular relativa a los contratos que celebre», pormenorizada en el apartado siguiente y que alcanza no solo a los contratos celebrados, sino también a la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos. Es más, deben publicarse también en el perfil los procedimientos anulados, la composición de las mesas de contratación que asistan a los órganos de contratación y, caso de ser necesario, la designación de los miembros del comité de expertos o de los organismos técnicos especializados para la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor, sin que resulten suficientes, a tal efecto, las alusiones genéricas o indeterminadas o que se refieran únicamente a la Administración, organismo o entidad a la que representan o en la que presten sus servicios, exigiéndose la publicación del cargo de los miembros de estas mesas de contratación o comités de expertos.

La publicación en el perfil de contratación alcanza también, en ciertas circunstancias, a los contratos menores y a la formalización de encargos a medios propios. Por lo que respecta a los primeros, deberá publicarse al menos trimestralmente y como mínimo la información relativa a su objeto, duración, importe de adjudicación, incluido el impuesto sobre el valor añadido, y la identidad del adjudicatario, que servirá, además, como criterio para ordenar los contratos. Ahora bien, la nueva ley excepciona, a este efecto, una práctica ciertamente opaca, abierta precisamente por su escasa claridad a abusos y corruptelas de diversa tipología, que lejos de embridarse se ha consolidado en el enunciado de la nueva LCSP⁵⁸. Me refiero, en concreto, a la exoneración de prácticamente cualquier requerimien-

⁵⁸ En este sentido, sobre el papel cualificado que corresponde a la publicidad como freno a la corrupción y garante de la competencia y eficiencia económica en relación, en particular, con el contrato menor, *vid.* Durán Ruiz de Eguilaz, (2016, pp. 59 y ss.), así como la doctrina allí citada.

to formal de transparencia o de control de aquellos contratos menores cuyo valor estimado fuera inferior a 5.000 euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores⁵⁹. Son contratos de escasa cuantía, adjudicados de forma directa, perfeccionados con la mera selección del contratista adjudicatario por el órgano de contratación⁶⁰. Pues bien, los contratos de valor estimado inferior a 5.000 euros satisfechos a través de este sistema o de cualquier otro similar para realizar pagos menores quedan exceptuados de la publicación en el perfil de contratante, conforme al artículo 63.4.

En cuanto a los encargos a medios propios, su formalización será objeto, asimismo, de publicación en el perfil de contratante siempre que su importe fuera superior a 50.000 euros, IVA excluido. El artículo 63.6 dispone, en todo caso, que la información relativa a los de importe superior a 5.000 euros deberá publicarse al menos trimestralmente, incluyéndose, al efecto, como mínimo, su objeto, duración, tarifas aplicables e identidad del medio propio destinatario del encargo, criterio que habrá de servir para ordenar los encargos.

En suma, el artículo 63 de la LCSP dispone la información mínima que habrá de ser objeto de publicación en el perfil de contratante, sin perjuicio de que la normativa autonómica o local o, incluso, el órgano de contratación opten por ampliar la información contenida en el perfil más allá de la relación impuesta, en un primer momento, por el legislador estatal. Consciente, en todo caso, de que la transparencia puede entrar en conflicto con otros bienes jurídicos susceptibles, asimismo, de amparo legal, el artículo 63.8 posibilita, por remisión al artículo 154.7 de la ley, la no publicación de:

Determinados datos relativos a la celebración del contrato cuando se considere, justificándose debidamente en el expediente, que la divulgación de esa información puede obstaculizar la aplicación de una norma, resultar contraria al interés público o perjudicar intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencial legal entre ellas, o cuando se trata de contratos declarados secretos o reservados o cuya ejecución debe ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en la letra c) del apartado 2 del artículo 19.

⁵⁹ Para González García (20 de noviembre de 2017), no cabe duda de que el gran problema a atajar es el abuso de los anticipos de caja fija, contratos que «no tienen el más mínimo respaldo documental, más allá de la factura de haber realizado la prestación, ya sea de adquisición de bienes o de servicios o de suministros. La forma en la que se pagan con un rellenado casi automático de cuantías hace que sea muy complicado de controlar y que se pueda eludir a través suyo la normativa contable, presupuestaria y de contratación».

⁶⁰ Sin necesidad ni tradición práctica de recabar, por otra parte, varias ofertas, en consonancia con la propia flexibilidad atinente a los pagos satisfechos mediante el sistema de anticipos de caja fija, definidos por el artículo 78.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Sobresalen tres salvaguardas legales de la mayor importancia al efecto. De un lado, el artículo 154 permite excepcionar la publicación de «determinados datos», estableciendo con ello, a mi modo de ver, una regla claramente favorable a la transparencia, en cuanto solo debieran excluirse de información ciertas informaciones que entren en colisión con el citado principio, no la totalidad de la referente al expediente de contratación correspondiente. De otro lado, el precepto exige que antes de la adopción de la decisión de no publicar, el órgano de contratación solicite la emisión de informe por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, regulado por Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que, evacuado en un plazo máximo de 10 días (salvo que con anterioridad el órgano de contratación hubiera realizado ya consulta sobre una materia idéntica o análoga), habrá de apreciar «si el derecho de acceso a la información pública prevalece o no frente a los bienes que se pretenden salvar con su no publicación». Por lo demás, el artículo precisa la ineludible necesidad de motivar en el expediente la citada exclusión, requisito a que se refiere, asimismo, el artículo 63.8 al afirmar que en estos supuestos «cada vez que el órgano de contratación decida excluir alguna información [...], deberá justificarlo en el expediente».

A fin de facilitar la consulta a los perfiles de contratante, el artículo 347 de la ley sanciona que la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda y Función Pública pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica, denominada Plataforma de Contratación del Sector Público, que permita la difusión a través de internet de los citados perfiles, así como la prestación de otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. Los perfiles de los órganos de contratación de todas las entidades del sector público estatal habrán de alojarse obligatoriamente en esta plataforma, gestionándose y difundándose exclusivamente a través de la misma y facilitándose en sus páginas web institucionales un enlace al perfil correspondiente. En el caso, en cambio, de las comunidades autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, habrán de optar entre establecer servicios de información similares en los que alojar de manera obligatoria sus perfiles de contratante o alojarlos directamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público, utilizando todos sus servicios y participando en su gestión⁶¹. Los órganos de contratación de las Administraciones locales y sus entidades vinculadas o dependientes podrán optar, a su vez, si bien de forma excluyente y exclusiva, bien por alojar la publicación de sus perfiles en el servicio de información que a tal efecto establezca la comunidad autónoma en su ámbito territorial, bien por residenciarlos en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

⁶¹ El precepto se cuida en todo caso de advertir que, independientemente de la opción elegida, comunidades y ciudades autónomas «deberán publicar, bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público», prevaleciendo la información recogida en el servicio autonómico correspondiente en caso de discrepancia con la recogida en la Plataforma.

Se remite a orden posterior del Ministerio de Hacienda y Función Pública la concreción de las especificaciones sobre la operación y utilización de los servicios prestados por la plataforma, si bien el artículo 347.8 dispone la publicación de la información en estándares abiertos y reutilizables, imponiendo su apartado 6 el acceso de los interesados a la plataforma a través de un portal único. En todo caso, habrá de contar con un sistema de sellado de tiempo que permita acreditar fehacientemente el inicio de la difusión pública de la información que incorpore, de forma que la publicación de anuncios u otra información contractual en los perfiles de contratante no surtirá efectos hasta que estén alojados en la plataforma o servicio de información correspondiente.

En cualquier caso, la información a interesados que se ofrezca a través del perfil de contratante habrá de acomodarse al artículo 138, que garantiza el acceso, desde la fecha de publicación del anuncio de licitación o, en su caso, del envío de la invitación a los candidatos seleccionados, a pliegos y demás documentación complementaria por medios electrónicos y de forma libre, directa, completa y gratuita. El empleo a este efecto de medios electrónicos se impone de forma obligatoria como regla general, exceptuándose, no obstante, en los tres supuestos recogidos por el apartado 2 del propio precepto:

- a) Cuando existan circunstancias técnicas que impidan el empleo de medios electrónicos, en los términos señalados en la disposición adicional 15.^a que distingue, a su vez, cuatro supuestos concretos que deberá identificar, en todo caso, el órgano de contratación en un informe específico razonando la necesidad de emplear medios diversos a los electrónicos:
 1. Que, debido al carácter especializado de la contratación, el uso de medios electrónicos requiera herramientas, dispositivos o formatos de archivo específicos que no estén en general disponibles o no acepten los programas generalmente disponibles. Llama la atención que el apartado 7 de esta misma disposición permita a los órganos de contratación «exigir la utilización de herramientas y dispositivos que no estén disponibles de forma general, a condición de que ofrezcan medios de acceso alternativos». ¿Si caben formas alternativas de acceso, qué interés tendría exigir, precisamente, el empleo de aquellos medios no disponibles de forma general? Parece tratarse de un problema de técnica legislativa, esto es, de un enunciado deficiente que, en realidad, lo que quiere es transmitir la posibilidad de que se puedan exigir aquellos medios siempre que el órgano de contratación ofrezca una forma de acceso a los mismos. Así parece desprenderse de la relación de supuestos considerados como oferta de «medios de acceso alternativos apropiados»:
 - La oferta gratuita de acceso completo y directo por medios electrónicos a las herramientas y dispositivos en cuestión a partir de la fecha de publicación del anuncio correspondiente o, en su caso, de

- la fecha de envío de la invitación, especificándose en el anuncio o invitación correspondiente la dirección web de acceso,
- La garantía de acceso a las herramientas y dispositivos en cuestión, mediante mecanismos provisionales disponibles gratuitamente en línea, a los licitadores que carezcan de acceso o que no puedan obtenerlos en el plazo fijado, siempre que no pueda atribuirse esta circunstancia al propio licitador, y
 - La admisión de un canal alternativo para la presentación electrónica de ofertas, sin que alcance a comprenderse muy bien por qué habría de exigir el órgano de contratación el empleo de las herramientas y dispositivos en cuestión, de difícil acceso, caso de existir canales alternativos de más común y general acceso.
2. Que las aplicaciones que soporten formatos de archivo adecuados para la descripción de las ofertas utilicen formatos de archivo que no puedan ser procesados por otros programas abiertos o generalmente disponibles o estén sujetas a un régimen de licencias de uso privativo y el órgano de contratación no pueda ofrecerlas para su descarga o utilización a distancia.
 3. Que la utilización de medios electrónicos requiera equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación.
 4. Que los pliegos de contratación requieran la presentación de modelos físicos o a escala que no puedan ser transmitidos utilizando medios electrónicos.
- b) Por razones de confidencialidad, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 133. No en vano, conforme a este último precepto «los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta», afectando tal carácter, en todo caso, «a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia», ya sea en el procedimiento de licitación en curso o en otro posterior. En todo caso, el deber de publicidad y transparencia no decae en su totalidad, ya que no podrá extenderse el deber de confidencialidad a todo el contenido de la oferta ni a todo el contenido de los informes y de la documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación, ni tampoco, como es lógico, por otra parte, a documentos que sean públicamente accesibles, alcanzando exclusivamente a aquellos que tengan una difusión restringida. En todo caso, el artículo 133 distingue entre partes confidenciales y no confidenciales en los contratos celebrados, de forma que no cabe impedir la divulgación pública de

los últimos, entre otros, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato, sin perjuicio de la necesidad de acatar, a estos efectos, la legislación vigente en materia de protección de datos.

- c) Por motivos de seguridad excepcionales, en el caso de las concesiones de obras y de servicios. Debe ponerse, en todo caso, este supuesto en relación con el apartado cuarto de la disposición adicional 15.^a que, curiosamente, no restringe a los negocios concesionales la posible excepción de medios electrónicos en el proceso de presentación de ofertas contractuales, de forma que el órgano de contratación tan solo podrá excepcionar la prestación de información previa a licitadores interesados por esta razón en caso de concesiones de obras y servicios, si bien podrá acogerse a la misma para excepcionar la presentación electrónica de ofertas en relación con cualquier negocio contractual. Y así, el apartado citado exige informe específico del órgano de contratación con las razones por las que haya considerado necesario, en este último caso, utilizar medios distintos a los electrónicos, relacionadas, en todo caso, con «una violación de la seguridad de los antedichos medios electrónicos» o con la conveniencia de «proteger información especialmente delicada que requiera un nivel tan alto de protección que no se pueda garantizar adecuadamente utilizando dispositivos y herramientas electrónicos de los que disponen en general los operadores económicos o de los que se pueda disponer a través de otros medios de acceso alternativos» puestos a disposición por el propio órgano de contratación.

Por lo que se refiere, en fin, al Registro de Contratos del Sector Público, regulado en el artículo 346 de la ley, constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España. No en vano, habrán de inscribirse en él, sistematizándose la información de acuerdo a formatos y estándares abiertos adoptados a nivel internacional, los datos básicos de todos los contratos adjudicados por las distintas Administraciones públicas y demás entidades del sector público sujetas a la LCSP⁶². Se trata, en cualquier caso, de un mecanismo de publicidad o transparencia relativa, en cuanto el acceso a sus datos está abierto a los órganos de las Administraciones públicas que los precisen para el ejercicio de sus competencias legalmente atribuidas, encontrándose tan solo parcialmente dis-

⁶² Debe tomarse en consideración que, conforme al apartado 6 del precepto, si la Administración Pública correspondiente dispone de Registro de Contratos análogo en su ámbito de competencias, la comunicación y el intercambio de datos podrá efectuarse entre los respectivos registros de contratos. En relación con esta colaboración entre registros, el artículo 345 de la LCSP remite a orden del Ministro de Hacienda y Función Pública la regulación del procedimiento y las especificaciones necesarias para que el intercambio de información se efectúe por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, que podrán ser empleados también, a su vez, conforme al artículo 96.3, para expedir certificación del contenido de estos registros por el órgano encargado del mismo.

ponible para el público, que únicamente podrá acceder a datos que no tengan el carácter de confidenciales, con las limitaciones que impongan al efecto las normas sobre protección de datos de carácter personal, siempre que no hayan sido previamente publicados de modo telemático y a través de internet. Su mantenimiento está previsto, fundamentalmente, a efectos de facilitar el control de la contratación pública en España. Y así, el Gobierno elevará anualmente un informe sobre la materia a las Cortes Generales, a partir de los datos y análisis proporcionados por el registro. Informe que el Ministerio de Hacienda y Función Pública habrá de poner en conocimiento, asimismo, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, tras su elevación a las Cortes Generales.

Electrónico es también el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, que conforme al artículo 337.4 de la LCSP estará interconectado y será interoperable con el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado⁶³. En él se harán constar de oficio los datos relativos a las clasificaciones otorgados a los empresarios por los órganos competentes en la materia, así como los relativos a las prohibiciones de contratar contempladas por el artículo 73.2 de la ley. En todo caso, el registro será público, sancionando el artículo 344 no solo el acceso abierto al mismo, previa identificación de la persona que accede, sino también la obligación de que cuente con un buscador que facilite su uso.

3.2. Comunicaciones e intercambio de información. En particular, la obligación de presentación de ofertas y solicitudes de participación utilizando medios electrónicos

Conforme al segundo apartado de la disposición adicional 15.^a de la LCSP se impone, como regla general, la práctica de notificaciones y comunicaciones derivadas de la tramitación de procedimientos de adjudicación de los contratos sujetos a la ley «por medios exclusivamente electrónicos». Continúa subsistente, en cualquier caso, la posibilidad de comunicación oral siempre que no afecte a elementos esenciales del procedimiento de contratación,

⁶³ Conforme al artículo 6.2 de la LPAC, tanto los registros electrónicos generales como los particulares de apoderamiento pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones deberán ser plenamente interoperables entre sí, «de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos». El glosario de términos del Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, la define como la «capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos». Su implementación requerirá y dependerá, en gran medida, de desarrollo reglamentario para precisar su alcance y coordenadas esenciales. En concreto, sobre los diversos tipos o modelos de interoperabilidad regulados por el citado Esquema Nacional, en concreto, técnica, semántica y operativa, *vid.* Davara Fernández de Marcos y Davara Rodríguez (2016).

entre los que se citan de forma expresa «los pliegos de la contratación, las solicitudes de participación y las ofertas», y que su contenido quede suficientemente documentado por medios adecuados, así, archivos o resúmenes escritos o sonoros de los principales elementos de la comunicación, en particular cuando puedan incidir sustancialmente en el contenido y la evaluación de las ofertas.

Dejando a un lado los supuestos excepcionales contemplados por la propia ley en los que cabe excluir, por motivos tasados y razonados, la presentación electrónica de ofertas y solicitudes de participación, a los que me he referido ya *supra*⁶⁴, el artículo 136.4 profundiza en la nueva tramitación electrónica apuntalando uno de los aspectos que, sin duda, habrán de resultar esenciales para los interesados en licitar, en concreto, su gratuidad, en cuanto establece de forma expresa que «la presentación de proposiciones o la recepción de la documentación en formato electrónico necesaria para la presentación de las mismas en cualquier procedimiento, no podrá suponer la exigencia de cantidad alguna a los licitadores».

Y así, como norma general aplicable a la adjudicación de todo contrato público, el artículo 138 dispone la publicación en el perfil de contratante, con acceso libre, directo, completo y gratuito, desde la fecha de publicación del anuncio de licitación o, en su caso, del envío de la invitación a los candidatos seleccionados, no solo de los pliegos y demás documentación complementaria relativa al contrato licitado, sino incluso de aquellas aclaraciones que pudieran efectuarse a instancias de los interesados sobre lo establecido en la documentación publicada, de forma que queda garantizada en todo momento la transparencia, igualdad y libre concurrencia en el procedimiento de licitación correspondiente. Es más, el artículo 54 de la LCSP impone, incluso, el empleo de medios electrónicos para la sustanciación de todas las comunicaciones y el intercambio de documentación que resultara preciso entre los órganos competentes para la resolución de los recursos, los órganos de contratación y los interesados en el procedimiento del recurso especial en materia de contratación.

En suma, la LCSP guarda silencio sobre la electrificación completa del expediente de contratación de principio a fin, pero acoge como regla general la comunicación y el intercambio de información por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, cuyas especificaciones técnicas para su utilización en los procedimientos de contratación del sector público se remiten a desarrollo ulterior, en el marco de lo dispuesto por la disposición adi-

⁶⁴ Supuestos en los que conforme al apartado tercero *in fine* de la disposición adicional 15.^a el envío de la información habrá de realizarse «por correo o por cualquier otro medio apropiado o mediante una combinación de correo o de cualquier otro medio apropiado y de medios electrónicos», operándose en este último supuesto una exclusión meramente parcial del uso de medios telemáticos. Téngase en cuenta que en estos supuestos el artículo 138.2 amplía el plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación en 5 días, salvo que se trate de un supuesto de tramitación urgente del expediente de licitación, regulado por el artículo 119 de la ley.

cional 16.^a de la ley⁶⁵, mediante orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Resulta fundamental, a este efecto, la disposición adicional 15.^a, en la que se recoge la regulación aplicable a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos de contratación pública. Y así, los órganos de contratación y servicios dependientes de los mismos habrán de velar porque en todas las comunicaciones, intercambios de información y operaciones dirigidas a su almacenamiento y custodia se preserven la integridad de los datos y la confidencialidad de ofertas y solicitudes de participación, garantizando, además, que el contenido de estos últimos no sea conocido hasta después de finalizado el plazo para su presentación y hasta el momento fijado para su apertura⁶⁶.

Mención aparte merece la práctica de la notificación, regulada por el apartado primero de la disposición adicional 15.^a. No en vano, uno de los puntos más significativos y destacados, también, por qué no decirlo, más polémicos, de la reforma efectuada en materia de Administración electrónica por la LPAC en 2015 es, precisamente, la referida a la notificación electrónica de los actos y resoluciones administrativas⁶⁷. Formalmente la notificación podrá practicarse por dos sistemas diversos, aplicados aislada o conjuntamente a un mismo supuesto. Así, en primer lugar, por comparecencia en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante, accediendo el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación. Y, en segundo lugar, a través de la dirección electrónica habilitada única, instrumento por el que cualquier persona física o jurídica podrá disponer de una dirección electrónica para la recepción de las notificaciones administrativas que por vía telemática puedan practicar las distintas Administraciones públicas. Asociado a esta dirección, su titular dispondrá de un buzón electrónico en el que recibirá las notificaciones electrónicas correspondientes. La LPAC no define, en todo caso, lo que debe entenderse por esta figura, ni tan siquiera regula sus requisitos. A tal efecto, encuentra actualmente regulación detallada, si bien con alcance aplicativo que alcanza en exclusiva a la Administración General del Estado, en el artículo 38 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, continuando,

⁶⁵ Su apartado primero desgana las normas más importantes a que deberá sujetarse el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en la LCSP, estableciendo los requerimientos mínimos de las herramientas y dispositivos que deban utilizarse a tal efecto.

⁶⁶ Es más, para contratos públicos de obras, de concesión de obras, de servicios y concursos de proyectos, y en contratos mixtos que combinen elementos de los mismos, el apartado sexto de la disposición adicional comentada habilita al órgano de contratación para poder exigir, en su caso, el uso de herramientas electrónicas específicas, tales como herramientas de modelado digital de la información de la construcción (BIM) o herramientas similares, debiendo ofrecer en tales casos medios de acceso alternativos hasta el momento en que estén generalmente disponibles para los operadores económicos.

⁶⁷ Su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo, así como el cauce formal para su práctica, se encuentran regulados en los artículos 41 a 43 de la ley. *Vid.*, a tal fin, y con mayor profundidad, Fernández Rodríguez (2015), Fondevila Antolín (2016) y Mayor Gómez (2015).

por tanto, abiertas y sin respuesta dudas de tanta entidad y trascendencia práctica como, por ejemplo, si se trata de una dirección única para todas las Administraciones públicas, o si, por el contrario, cada Administración habrá de tener una dirección única para todos sus procedimientos⁶⁸. Ambos resultan aplicables a las notificaciones precisadas por la LCAP, que podrán realizarse, en suma, mediante comparecencia electrónica o mediante dirección electrónica habilitada, sin que el legislador disponga más al efecto, por lo que deberá acudir, subsidiariamente, a lo dispuesto en la legislación aplicable al procedimiento administrativo.

Ahora bien, la reforma legal sancionada por la LPAC incorpora, asimismo, innovaciones formales inquietantes, que se extienden también a la LCSP, por cuanto permite entender practicada la notificación tanto por la comparecencia efectiva del interesado como, en su caso, por la mera disponibilidad electrónica de la comunicación. De esta forma, dispone la LPAC que cuando la notificación electrónica resulte obligatoria o haya resultado elegida potestativamente por el interesado, se entenderá rechazada a todos los efectos una vez transcurridos 10 días naturales desde su puesta a disposición sin que el interesado haya accedido a su contenido⁶⁹. Del mismo modo, la disposición adicional 15.ª de la LCSP establece, en su apartado primero, que los plazos a contar desde la notificación:

Se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado.

⁶⁸ *Vid.*, sobre este particular, Chaves (2016), quien denuncia, a tal efecto, los conflictos y problemas a que habrá de abocar la dejación regulatoria del Estado al respecto. En todo caso, como consecuencia de la nueva regulación inaugurada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se reducen, tal y como denuncia Fondavila Antolín (2016), los medios para la notificación anteriormente reconocidos por el artículo 35 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, al desaparecer la utilización de sistemas de correo electrónico con acuse de recibo que deje constancia de la recepción en la forma prescrita por el propio real decreto, así como la cláusula abierta sancionada también por aquel precepto que permitía acudir a otros medios de notificación electrónica que pudieran establecerse, siempre bajo la exigencia del cumplimiento de ciertos requisitos, en concreto, que quedara constancia de la recepción por el interesado en el plazo y en las condiciones que se establecieran en su regulación específica.

⁶⁹ Fuera de esos supuestos, si los interesados son desconocidos o no se puede practicar la notificación, se acudirá a la publicación en el Boletín Oficial del Estado del anuncio, quedando las publicaciones en otros boletines como meramente potestativas para las Administraciones u organismos públicos correspondientes, tal y como establece el artículo 44 de la ley. Se mantiene también, lógicamente, la posibilidad de las notificaciones practicadas en papel, regulándose con detalle por el artículo 42.2 las circunstancias relativas a su segundo intento en el domicilio del interesado, con innovaciones importantes dirigidas a asegurar su posibilidad real de acceder a la notificación, conciliando, en concreto, su posición como interesado a tal efecto con aquellas razones personales o profesionales que pudieran impedirle estar en el domicilio en ciertos horarios.

En todo caso, el requisito de publicidad en el perfil no resulta aplicable a las notificaciones practicadas con ocasión del procedimiento de recurso especial por los órganos competentes para su resolución, debiendo computarse los plazos correspondientes «desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica».

Así las cosas, parece evidente la grave afección a las garantías ciudadanas en los nuevos procedimientos de notificación electrónica regulados por la LPAC, debido a la convergencia de diversas circunstancias. De un lado, la regulación y utilización en el entorno electrónico por parte de la Administración pública sustanciadora del procedimiento de un proceso comunicativo más próximo a la publicación que a la notificación personal. De otro, la ausencia en el citado proceso de notificación electrónica de terceros interpuestos que puedan acreditar suficiente y adecuadamente el cumplimiento de la obligación⁷⁰, dejándolo a una simple declaración del obligado a notificar, o, en el caso de optar la Administración General del Estado por emplear la dirección electrónica habilitada única, la interposición de una persona jurídica directamente dependiente del obligado, como es la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA, participada exclusivamente por el Estado⁷¹.

Algo más garantista resulta la LCSP, cuya disposición adicional 16.^a, apartado primero, e), establece, en cambio, que «las aplicaciones que se utilicen para efectuar las comunicaciones y notificaciones entre el órgano de contratación y el licitador o contratista deberán poder acreditar la fecha y hora de su envío o puesta a disposición y la de la recepción o acceso por el interesado, la integridad de su contenido y la identidad del remitente de la misma», si bien es cierto que en ambos casos se ha pasado de una obligación de resultado, la de garantizar la recepción por el interesado, a una simple obligación de puesta a disposición, imponiéndosele una onerosa carga *in vigilando* por la que se le traslada la responsabilidad prácticamente exclusiva del proceso comunicativo, en detrimento, incluso, de su derecho a ser informado⁷².

⁷⁰ En suma, se confía, sin más, en la infalibilidad del funcionamiento de la Administración electrónica, descartando cualquier incidencia ajena al interesado, tal y como subraya el informe del Consejo General del Poder Judicial, de 5 de marzo de 2015, al hacer hincapié en que «la presunción de disponibilidad por el destinatario del contenido del acto que se quiere notificar, y las consecuencias que deben anudarse a su inactividad, es perfectamente razonable en el marco del funcionamiento de la Administración electrónica y desde el punto de vista de la distribución de cargas inherente a este sistema de relacionarse. Sin embargo, para que esta distribución de cargas sea proporcional, y para que aquella presunción cobre verdadera virtualidad, es preciso que la Administración disponga entre sus medios técnicos de mecanismos que garanticen la recepción por el destinatario del aviso de disponibilidad de la notificación electrónica, y, en consecuencia, que realmente ha tenido a su disposición la notificación por medios electrónicos, para que pueda operar la notificación ficticia prevista» por el texto legal. Conclusión trigésima segunda del Informe adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial con fecha 5 de marzo de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, con mayor profundidad al respecto, Mayor Gómez (2015, pp. 94 y ss.).

⁷¹ *Vid.*, con mayor profundidad, Anquiano (25 de marzo de 2015).

⁷² *Vid.* la severa crítica al respecto de Fernández Rodríguez (2015, p. 365).

Se trata, en todo caso, de un régimen procedimental que contradice, en buena medida, los principios generales declarados y regulados con carácter general por el artículo 4 de la hasta hace poco vigente Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y, en particular, del reconocido en su apartado f), «principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones públicas, en cuya virtud se exigirá al menos el mismo nivel de garantías y seguridad que se requiere para la utilización de medios no electrónicos en la actividad administrativa». No solo eso, sino que desaparecen varias medidas presentes en la Ley 11/2007, de 22 de junio, que procuraban equilibrar la carga probatoria en las notificaciones electrónicas, en concreto, las que exigían a la Administración la acreditación de la puesta a disposición de la notificación electrónica (art. 28.3, «cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición») y las que permitían excepcionar su rechazo por causas ajenas a los propios interesados (art. 28.3, «salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso»). Y, sin embargo, como bien recuerda Cerrillo i Martínez (2015):

Es frecuente que cuando se utilizan los medios electrónicos en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas surjan problemas en el uso de los certificados de firma electrónica, en la compatibilidad de los navegadores, en la actualización de las aplicaciones utilizadas (por ejemplo, Java) o en el uso de antivirus. Otros problemas pueden tener su origen en la propia Administración pública, por ejemplo, cuando cae un servidor. Además de la dificultad de su solución, estos problemas tienen una difícil prueba por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, las comunicaciones y el intercambio de información en el procedimiento de contratación son bidireccionales. De ahí que la disposición adicional 17.^a establezca los requisitos mínimos a que habrán de sujetarse las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos, en concreto, de las ofertas, las solicitudes de participación, los planos y proyectos en los concursos de proyectos y de cuanta documentación, en fin, deba presentarse ante el órgano de contratación. Y así, deberán garantizar al menos, por los medios técnicos y procedimientos adecuados, que:

- a) Puedan determinarse con precisión hora y fecha exactas de la recepción de ofertas, solicitudes de participación o documentación asociada a estas, así como las del envío de planos y proyectos.
- b) Pueda garantizarse razonablemente que nadie tenga acceso a los datos y documentos transmitidos a tenor de los presentes requisitos antes de que finalicen los plazos especificados.
- c) Únicamente las personas autorizadas puedan fijar o modificar las fechas de apertura de los datos y documentos recibidos.

- d) En las diferentes fases del procedimiento de contratación o del concurso de proyectos, solo las personas autorizadas puedan acceder a la totalidad o a parte de los datos y documentos presentados.
- e) Solo las personas autorizadas puedan dar acceso a los datos y documentos transmitidos, y solo después de la fecha especificada.
- f) Los datos y documentos recibidos y abiertos en aplicación de los presentes requisitos solo sean accesibles a las personas autorizadas a tener conocimiento de los mismos.
- g) En caso de que se infrinjan o se intenten infringir las prohibiciones o condiciones de acceso a que se refieren las letras b) a f) anteriores, pueda garantizarse razonablemente que las infracciones o tentativas sean claramente detectables.

Qué duda cabe, en fin, de la trascendencia que para el pago del precio contractual tiene el trámite de presentación en tiempo y forma por parte del contratista de la factura ante el registro administrativo correspondiente con sujeción estricta a los términos que establece al efecto la normativa vigente sobre factura electrónica⁷³. Su incumplimiento del plazo dispuesto al efecto por el artículo 198.4 de la LCSP de los 30 días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio habrá de reportarle consecuencias respecto del posible devengo de intereses por parte de la Administración, que tendrá la obligación de abonar el precio dentro, a su vez, de los 30 días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra, en su caso, o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados⁷⁴.

En todo caso, la disposición adicional 16.^a recoge una cláusula de cierre en su apartado primero, g), en cuanto admite la posibilidad de que aquellos trámites no impuestos preceptivamente en formato electrónico por la LCSP puedan sustanciarse, sin embargo, por los citados medios. Y así dispone que:

Las referencias de esta Ley a la presentación de documentos escritos no obstarán a la presentación de los mismos por medios electrónicos ni, en su caso, a la generación de soportes físicos electrónicos y su posterior presentación, de acuerdo con las normas fijadas en el presente artículo [sic] y en sus disposiciones de desarrollo.

⁷³ La disposición adicional 32.^a de la LCSP dispone al efecto, en su tercer apartado, que antes del 30 de junio de 2018 se pondrá a disposición de los operadores económicos y particulares, por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública, un Registro Electrónico Único que, entre otras funcionalidades, habrá de permitir acreditar la fecha de presentación de facturas por los subcontratistas al contratista principal y trasladarlas a su destinatario conforme a la configuración para recibir las facturas electrónicas que consignen en el directorio de empresas.

⁷⁴ Aprobados, por su parte, dentro de los 30 días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 210.4 respecto de la liquidación correspondiente del contrato, y 243, en relación con la recepción y plazo de garantía de las obras a su terminación.

3.3. Procedimientos de adjudicación de especial incidencia electrónica

El enunciado de la LCSP se encuentra trufado de referencias al empleo de medios electrónicos en los procedimientos de contratación pública, en especial, en relación con los trámites relativos a su licitación y posterior adjudicación. Ahora bien, independientemente de estas previsiones hay dos artículos que sobresalen por encima de los demás, por cuanto suponen la sustanciación de procedimientos específicos, por completo electrónicos, para la determinación del contratista adjudicatario.

Así, de un lado, el artículo 143 de la ley, relativo a la subasta electrónica que podrá celebrarse a efectos de la adjudicación contractual y que habrá de articularse:

Como un proceso electrónico repetitivo, que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas, para la presentación de mejoras en los precios o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas que las mejoren en su conjunto, basado en un dispositivo electrónico que permita su clasificación a través de métodos de evaluación automatizados, debiendo velarse por que el mismo permita un acceso no discriminatorio y disponible de forma general, así como el registro inalterable de todas las participaciones en el proceso de subasta.

Se trata, por tanto, de una segunda fase en el procedimiento de adjudicación contractual correspondiente, que se celebrará una vez culminada una primera evaluación completa de las ofertas por parte del órgano de contratación de conformidad con los criterios de adjudicación que se hubieran publicitado y en la que participarán, en exclusiva, aquellos licitadores invitados por medios electrónicos que hayan presentado ofertas admisibles. Su resolución habrá de basarse alternativamente en el precio como criterio único, cuando el contrato se adjudique atendiendo exclusivamente a este factor, o en el precio y nuevos valores de los elementos objetivos de la oferta siempre que sean cuantificables y susceptibles de ser expresados en cifras o en porcentajes, para aquellos supuestos en que el contrato se adjudique basándose en varios criterios de adjudicación.

El precepto regula, por lo demás, los pormenores relativos al empleo de la subasta electrónica, a la que no podrá recurrirse «de forma abusiva o de modo que se obstaculice, restrinja o falsee la competencia o que se vea modificado el objeto del contrato»⁷⁵, especificando la información a incluir al respecto en el anuncio de licitación y en el pliego de condiciones

⁷⁵ Por lo demás, puede emplearse en procedimientos abiertos, restringidos y licitaciones con negociación, siempre que las especificaciones del contrato a adjudicar puedan establecerse de manera precisa en los pliegos que rigen la licitación y que las prestaciones que constituyen su objeto no tengan carácter intelectual, entre otras, los servicios de ingeniería, consultoría y arquitectura. El precepto excluye, además, el uso de la subasta electrónica en aquellos contratos cuyo objeto tenga relación con la calidad alimentaria.

correspondiente, así como en la invitación cursada a los licitadores que hayan presentado ofertas admisibles para que participen en ella. Concreta, asimismo, los detalles atinentes al desarrollo y cierre de la subasta, que, una vez concluida, dará paso a la adjudicación del contrato en función de sus resultados y de conformidad con las reglas generales dispuestas al efecto en el artículo 150 de la LCSP⁷⁶.

Destaca, de otro lado, la regulación de los sistemas dinámicos de adquisición de obras, servicios y suministros por los artículos 223 a 226 de la ley. Se trata de una medida articulada para la racionalización técnica de la contratación de bienes y servicios de uso corriente cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan las necesidades de los órganos de contratación, que no podrán recurrir a este instrumento si la competencia fuera a verse obstaculizada, restringida o falseada. El proceso es, en todo caso, completamente electrónico⁷⁷, con una duración limitada y determinada en los pliegos⁷⁸, abierto durante todo el período de vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla los criterios de selección, sin que pueda limitarse el número de candidatos admisibles en el sistema, y que cabe articular, por decisión del órgano de contratación, en torno a categorías definidas objetivamente de productos, obras o servicios⁷⁹. La incorporación de las empresas al sistema, cuya participación será en todo caso gratuita, se rige por el artículo 225 de la ley, concretando el precepto siguiente, artículo 226, la regulación aplicable a la licitación de los contratos específicos que pretendan adjudicarse en el marco de un sistema dinámico de estas características.

4. Reflexión final

Desde la perspectiva particular de la contratación pública electrónica, no cabe duda de que la nueva LCSP presenta potencialidades que conviene en todo caso aprovechar, si bien

⁷⁶ Debe hacerse hincapié, en cualquier caso, en que conforme al artículo 151.3 de la LCSP, la notificación habrá de realizarse en todo caso, independientemente del procedimiento o de la tramitación concreta seguida al efecto, por medios electrónicos, de conformidad con lo establecido al efecto en la disposición adicional 15.^a de la ley. Téngase en cuenta que conforme a las normas especiales dispuestas por la disposición adicional 9.^a para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones, la celebración de estos últimos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos confiere a las entidades del sector público contratantes la consideración de consumidores a los efectos previstos en la legislación de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico.

⁷⁷ En cuyo contexto todas las comunicaciones realizadas se harán utilizando únicamente medios electrónicos, de conformidad con lo dispuesto en la propia LCSP.

⁷⁸ En todo caso, para contratar en el marco de un sistema dinámico de adquisición, los órganos de contratación seguirán las normas del procedimiento restringido, con las propias especialidades que establecen al efecto los artículos 223 a 226 de la LCSP.

⁷⁹ El artículo 223.3 cita como criterios objetivos válidos para definir las categorías, entre otros, el volumen máximo admisible de contratos que el órgano de contratación prevea adjudicar en el marco del sistema, o la zona geográfica específica donde vayan a ejecutarse estos contratos específicos.

son varias las cuestiones que suscitan importantes dudas, pudiendo inferirse de su enunciado la intención del legislador por perseguir con ahínco el ahorro económico, a costa, incluso, de la valoración de la propia realidad plural y diversa de nuestras Administraciones públicas y, mucho más preocupante, en última instancia, de la propia convicción de la oportunidad y conveniencia de implementar de forma preceptiva el empleo de los medios electrónicos en el ámbito de la contratación pública. No en vano, aunque la ley establece la obligatoriedad de su uso, recoge también numerosas excepciones a dicha exigencia de manejo⁸⁰.

No solo eso. La reforma legislativa sancionada por la LPAC y la LRJSP introduce innovaciones importantes en materia de Administración electrónica. Algunas de ellas abocan a ambigüedades e incertidumbres en su aplicación, así, la articulación de los registros administrativos de entrada y salida, la puesta en marcha de las habilitaciones oportunas para la realización de transacciones electrónicas por las Administraciones y organismos públicos, el régimen y funcionamiento del registro de apoderamientos, la práctica de la notificación por correo electrónico o la posible celebración de las sesiones de los órganos colegiados por medios electrónicos. Otras, en cambio, representan reformas desafortunadas, al crear cargas innecesarias difícilmente asumibles por la generalidad de los interesados en su contacto y relación con la Administración pública, así, las atinentes a la identificación electrónica y firma digital de los ciudadanos o a la imposición de obligaciones de comunicación electrónica en su participación en el procedimiento administrativo. Más aún si se toma en consideración que el nuevo marco legal perpetúa deficiencias anteriores, al no corregir los inconvenientes derivados, por ejemplo, de las notificaciones realizadas en períodos vacacionales o por correo electrónico. La falta de conexión y sintonía entre LPAC, LRJSP y LCSP no hace sino acrecentar estos problemas, al legislar el Estado en compartimentos estancos y de espaldas a lo que acontece en la práctica administrativa cotidiana.

No cabe obviar, por lo demás, las dificultades con que cuentan al respecto los propios usuarios, los interesados en licitar, en especial las pymes, acrecentadas, en muchas ocasiones, por la problemática planteada en la práctica por las infraestructuras y páginas web de las propias Administraciones y organismos públicos. Se echa en falta, a tal efecto, la referencia expresa al fin de inteligibilidad de la información en el procedimiento electrónico de licitación y contratación, principio sobre el que debiera articularse el estándar técnico y la garantía efectiva de que el *software* permita un acceso sencillo y manejo simple de la información correspondiente.

Por no hablar de la claridad y precisión que habría resultado deseable en relación con las consecuencias derivadas de un eventual incumplimiento de sus deberes en la materia por parte de las Administraciones y organismos públicos obligados a su cumplimiento. Y es

⁸⁰ Que pueden llevar, incluso en la práctica, en opinión de Pérez Delgado y Rodríguez Pérez (13 de noviembre de 2017, a que la Ley «resulte vacía de contenido» en este punto.



que no cabe ignorar la disparidad entre la realidad cotidiana de nuestras Administraciones públicas y la preocupación desatada por la aspiración del informe CORA de avanzar en la generalización e imposición del uso de medios electrónicos en su actuación, sin tomar en consideración la ausencia, en muchas de ellas, de medios personales y técnicos suficientes y adecuados a tal fin, así como el crecimiento desmesurado de sus deberes burocráticos al respecto a la luz de una normativa muchas veces confusa, excesiva y cambiante. No basta con asegurar la interoperabilidad, sino que hay que destinar inversiones, sin duda ingentes, a romper la brecha digital y a formar adecuadamente a funcionarios y empleados públicos. De ahí, quizá, las dificultades que cabe apreciar para la implantación del nuevo marco legal en materia de Administración y contratación electrónica y que contribuyen a poner en duda la culminación y el éxito de los objetivos marcados al efecto por el legislador.

Referencias bibliográficas

- Almonacid Lamelas, V. (2013). Contratación tradicional *versus* contratación electrónica: eficiencia, ahorro y transparencia. En J. R. Pin (Dir.), *Contratación electrónica en el sector público español. Eficiencia, ahorro, transparencia*. Vortal.
- Almonacid Lamelas, V. (2015). La situación legal de la licitación electrónica en España. En *Libro Blanco. Licitación Pública Electrónica*. Federación de Municipios de Madrid.
- Almonacid Lamelas, V. (22 de marzo de 2016). [La licitación electrónica ya es obligatoria](https://nosoloytos.wordpress.com). [Blog del autor]. Recuperado de <<https://nosoloytos.wordpress.com>>.
- Anguiano, J. M.^a (25 de marzo de 2015). Sobre las notificaciones administrativas a través de la Dirección Electrónica Habilitada Única. *EIDerecho.com*.
- Baño León, J. M.^a (2015). La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados. *DA*, 2.
- Casares Marcos, A. (2015). Responsabilidad social, transparencia y sostenibilidad del sistema universitario español. *RArAP*, 45-46.
- Casares Marcos, A. (2016). Novedades en materia de Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. *RJCYL*, 40.
- Cerrillo i Martínez, A. (2015). Análisis de anteproyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común y de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público [Ficha de trabajo]. Comisión de Expertos para la Reforma de la Administración electrónica. CEPC.
- Chaves, J. R. (2016). El procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: nuevos forjados sobre viejos cimientos. *AA*, 2.
- Davara Fernández de Marcos, L. y Davara Rodríguez, M. Á. (2016). Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: novedades en materia de Administración electrónica, *AA*, 1.
- Domínguez-Macaya Lournaga, J. (2015). La insistencia de la UE en la Contratación Pública Electrónica –y sus correspondientes decepciones–. *CAP*, 137.
- Domínguez-Macaya Lournaga, J. (2016). Situación y novedades en materia de contratación pública electrónica (CPE) introducidas por el paquete de nuevas Directivas relativas a la contratación pública, tras su no transposición. *CAP*, 143.
- Durán Ruiz de Eguilaz, H. (2016). La falta de publicidad en conflicto con el respeto a los principios generales de la contratación pública. Su repercusión en el contrato menor y en el procedimiento negociado sin publicidad por cuantía. *Altheia. Cuadernos Críticos del Derecho*, 2.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2015). Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *RAP*, 198.
- Fondevila Antolín, J. (2016). Una aproximación al nuevo régimen jurídico de las notificaciones administrativas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *AA*, 2.
- Gamero Casado, E. (2016). Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica. *REDA*, 175.

- Gómez Manresa, M.^a F. (2016). Retos de la contratación pública electrónica. *RArAP*, 47-48.
- González García, J. (20 de noviembre de 2017). Los contratos menores en la Nueva Ley de Contratos del Sector Público. [Blog] *Global Politics and Law. Un sitio de política y Derecho*.
- Martín Delgado, I. (2016). La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa», *RDGL*, núm. 32, enero-marzo.
- Martín Delgado, I. (2017). Contratación pública y procedimiento administrativo común: una reflexión general sobre el uso obligado de los medios electrónicos en los procedimientos de contratación. *CAP*, 147.
- Martínez Gutiérrez, R. (2015). El impacto de la contratación pública electrónica en la transposición a España de la Directiva 2014/24/UE. En *Observatorio de los Contratos Públicos. Las nuevas Directivas de Contratación Pública*. Thomson Aranzadi.
- Mayor Gómez, R. (2015). La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: novedades y cuestiones jurídicas controvertidas. *Gabílex*, 4.
- Ochsenius Robinson, I. (2016). Transparencia en la contratación pública electrónica, *RET*, 2.
- Olivas, R. (2013). La visión del grupo de expertos de Licitación Electrónica (e-TEG) establecido por la Comisión Europea. En J. R. Pin. (Dir.), *Contratación electrónica en el sector público español. Eficiencia, ahorro, transparencia*. Vortal.
- Pérez Delgado, M. y Rodríguez Pérez, R. P. (13 de noviembre de 2017). Las 11 claves de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Diario La Ley*, 9079.
- Pin Arboledas, J. R. (2015). La licitación electrónica: más que un cambio técnico. En *Libro Blanco. Licitación Pública Electrónica*. Federación de Municipios de Madrid.
- Pintos Santiago, J. (2014). Inmediatez y régimen transitorio de la implantación obligatoria de la contratación pública electrónica en las nuevas Directivas sobre contratación pública. *CAP*, 129.
- Pintos Santiago, J. (2015). Génesis, regulación y calendario obligatorio de la contratación pública electrónica. *CAP*, 137.
- Pintos Santiago, J. (2018). La obligatoriedad de la contratación electrónica en la nueva LCSP. *CAP*, 153, 133.
- Pizarro Nevado, R. (2016). Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público. En H. Gosálbez Pequeño. (Dir.), *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Wolters Kluwer.
- Quintana Daimiel, A. (2015). Análisis preliminar de la nueva Ley Reguladora del Sector Público, *AA*, 11.
- Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M. (5 de febrero de 2016). La nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. *Diario La Ley*, 8696.
- Sánchez, Z. (2016). Las nuevas Leyes de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo: afianzamiento de la Administración electrónica en las relaciones internas de la Administración y con los ciudadanos. En R. Rivero Ortega y M.^a D. Calvo Sánchez y M. Fernando Pablo. (Dirs.), *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015*. Juruá.



Santamaría Pastor, J. A. (2015). Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación. *DA*, 2.

Valero Torrijos, J. (2015). La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida? *REDA*, 172.