

La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica

JORGE FONDEVILA ANTOLÍN

*Jefe de la Asesoría Jurídica Consejería de Presidencia
y Justicia Gobierno de Cantabria.*



GRANADA, 2013

© AUTOR
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: aurena@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-941051-1-1
Depósito legal: Gr: 1190-2013

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	11	
PRÓLOGO.....	15	
CAPÍTULO I: LA E-ADMINISTRACIÓN: EXAMEN GENERAL Y REFERENCIA ESPECIAL A SU RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL.....		19
I. CONSIDERACIONES INICIALES	23	
II. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (E-ADMINISTRACIÓN) EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL ESTADO ESPAÑOL	25	
III. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL:	46	
A) LA LEY 11/2007, DE 22 DE JUNIO DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS (LAECSP).....	46	
B) REAL DECRETO 1671/2009, DE 6 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE DESARROLLA PARCIALMENTE LA LEY 11/2007	58	
IV. ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD (ENI).....	62	
V. ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD (ENS).....	69	

CAPÍTULO II: LOS INSTRUMENTOS LEGALES Y
TÉCNICOS ESENCIALES PARA EL FUNCIONAMIENTO
DE LA E- ADMINISTRACIÓN..... 77

I. EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO	82
II. GESTIÓN DOCUMENTAL Y CUSTODIA DIGITAL	91
A) EXAMEN TÉCNICO DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL Y CUSTODIA DIGITAL.....	91
<i>A.1. La Gestión Documental</i>	91
<i>A.2. El Archivo Electrónico</i>	106
B) EXAMEN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS Y EL ARCHIVO (CUSTODIA) DE LOS MISMOS.....	118
III. SEDE ELECTRÓNICA	128
IV. FIRMA ELECTRÓNICA	138
A) ANÁLISIS TÉCNICO.....	138
B) RÉGIMEN LEGAL DE LA FIRMA ELECTRÓNICA	157
V. EL SELLADO EN TIEMPO O “TIME STAMPING”	160
VI. NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS	168

CAPÍTULO III:
RÉGIMEN JURÍDICO COMUNITARIO Y ESTATAL
DE LA E-CONTRATACIÓN..... 177

I. INICIATIVAS Y NORMATIVA COMUNITARIA.....	181
II. EXAMEN DE LA NORMATIVA DEL ESTADO ESPAÑOL	190
III. INSTRUMENTOS JURÍDICO-TÉCNICOS PARA LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA	196
IV. LA RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN	209

CAPÍTULO IV: ESTUDIO DEL RÉGIMEN LEGAL Y DE LAS NECESIDADES TÉCNICAS PARA LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA SUBASTA ELECTRÓNICA	213
I. LOS REQUISITOS TÉCNICOS PARA LA CELEBRACIÓN DE LA FASE DE LA SUBASTA ELECTRÓNICA	217
II. EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA FASE DE LA SUBASTA ELECTRÓNICA	223
III. ESTUDIO DEL CONTENIDO ESENCIAL EN LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA REGULAR EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA SUBASTA ELECTRÓNICA	231

PRÓLOGO

Este trabajo nace de los materiales elaborados para la celebración del Taller “Contratación Electrónica: La Subasta Electrónica”, organizado por el CEMCI, al cual agradezco que pensara en mi persona para la dirección del citado taller, por ello, su contenido tienen una finalidad especialmente didáctica y práctica de forma que los operadores jurídicos y de gestión en esta materia tengan en sus manos un instrumento que les permita poner en práctica los procesos de licitación de naturaleza electrónica, y en especial la figura de la “subasta electrónica”, que constituye uno de los instrumentos más eficaces para obtener grandes ahorros económicos en las licitaciones, lo que resulta esencial en estos momentos para nuestros ayuntamientos.

Por otra parte, recordemos que la implantación de la contratación electrónica de forma obligatoria, tiene ya fijado un plazo por la Unión Europea para todos los países que formamos parte de la misma, y esta a la vuelta de la esquina, no más allá de tres años, por ello, resulta imprescindible comenzar a formar ya a los empleados públicos locales en las áreas de la llamada “e-administración” que es la base sobre la que se sustenta la “e-contratación”, pues esta clase de formación no se improvisa y, como ya hemos indicado, la puesta en marcha de esta clase de innovaciones van a resultar obligatorias en poco tiempo. Es el capital humano propio de los ayuntamientos el primero que debe tener los conocimientos adecuados y suficientes en estas áreas y para ello deberá estar adecuadamente formado y preparado y este es el momento.

Partiendo de las premisas anteriores, el taller origen de este trabajo, tenía su objeto fundamental en conseguir que los alumnos pudieran enfrentarse a la puesta en marcha de un proceso de licitación cuya finalización se concretara a través del instrumento de la subasta electrónica, por ello, tanto este trabajo como el taller se concibió de una forma mixta, es decir, conseguir que los alumnos y lectores alcancen un conocimiento básico y esencial sobre las instituciones básicas de la e-administración (sede electrónica, firma electrónica, time stamping, custodia de documentos electrónicos, etc.), y ello, por cuánto para una correcta aplicación de los requisitos legales establecidos para la e-contratación por el R.D. 3/2011 TRLCSP, resulta imprescindible tener unos conocimientos sobre los instrumentos e instituciones que configuran en nuestro ordenamiento jurídico la e-administración.

Efectivamente, difícilmente se puede poner en marcha un proceso de licitación: subasta electrónica, si la administración afectada no tiene incorporado a su sistema organizativo las exigencias tecnológicas y técnicas adecuadas, conforme las exigencias de la Ley 11/2007 LAECSP y demás normativa de desarrollo, por lo tanto, resulta esencial para el gestor alcanzar un adecuado conocimiento de esta área de conocimiento, tanto si la puesta en marcha del proceso de licitación se realiza por “medios propios”, como si como suele ser habitual, se tiene acudir a “medios externos”; es precisamente en este último caso, donde se deben extremar las precauciones y exigencias por parte del gestor para que la oferta de las empresas suministradoras de estos servicios, realmente cumplan las exigencias legales, a este respecto, debemos destacar que la experiencia en múltiples administraciones y especialmente en organismos y entes dependientes acreditan que los instrumentos ofertados aparentemente cumplen las exigencias, pero si se procede a un examen adecuado y de detalle de las mismas, difícilmente estas superan los requisitos legales que estamos obligados a exigir.

Por ello, este trabajo se ha concebido en las dos primeros capítulos como un proceso de conocimiento y aprendizaje de las

instituciones e instrumentos básicos de la e-administración, y por otro lado, los dos últimos capítulos ya se centran en la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos, y especialmente en el objetivo de que tras su estudio, los lectores alcancen las habilidades adecuadas para poder elaborar los correspondientes Pliegos de cláusulas administrativas reguladoras de un proceso de licitación: subasta electrónica y además tengan los conocimientos suficientes para poder controlar el cumplimiento de las exigencias técnicas de esta clase de procedimientos, es decir, el fin último de este trabajo es facilitar al lector una guía práctica.

Santander, 1 de marzo de 2013

CAPÍTULO I:
LA E-ADMINISTRACIÓN: EXAMEN GENERAL
Y REFERENCIA ESPECIAL A SU RÉGIMEN
JURÍDICO GENERAL

**LA E-ADMINISTRACIÓN: EXAMEN GENERAL
Y REFERENCIA ESPECIAL A SU RÉGIMEN
JURÍDICO GENERAL**

I. CONSIDERACIONES INICIALES. II. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (E-ADMINISTRACIÓN) EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL ESTADO ESPAÑOL III. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL: A) LA LEY 11/2007, DE 22 DE JUNIO DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS (LAECSP). B) REAL DECRETO 1671/2009, DE 6 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE DESARROLLA PARCIALMENTE LA LEY 11/2007. IV. ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD (ENI). V. ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD (ENS).

I. LA E-ADMINISTRACIÓN: EXAMEN GENERAL Y REFERENCIA ESPECIAL A SU RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL

I. CONSIDERACIONES INICIALES¹.

La Administración Electrónica o E-Administración es el resultado de la evolución que ha experimentado la gestión pública en los últimos años como consecuencia de un cambio de enfoque en la prestación de servicios. La creciente importancia que ha ido tomando de forma progresiva el ciudadano y las empresas y la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación permiten automatizar ciertos procesos internos y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios prestados.

En los años 80, los servicios públicos eran meramente informativos y la ciudadanía y las empresas debían acudir presencialmente a las diferentes oficinas y organismos públicos para poder realizar cualquier trámite o consulta. Posteriormente en los 90 y con la utilización de Internet se comenzó a facilitar información administrativa sin necesidad de desplazamiento y comenzaron a iniciarse los primeros servicios de forma interactiva (fundamentalmente dirigidos a enviar

¹ En este apartado vamos a seguir algunos de los materiales del *Curso Administración Electrónica*, organizado por el CEARC/ Cantabria, y dirigido por GONZÁLEZ ALONSO, B.

La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica

a través de correo electrónico quejas, sugerencias, suscripciones a boletines, etc.) si bien la mayoría de servicios siguen prestándose de forma presencial.

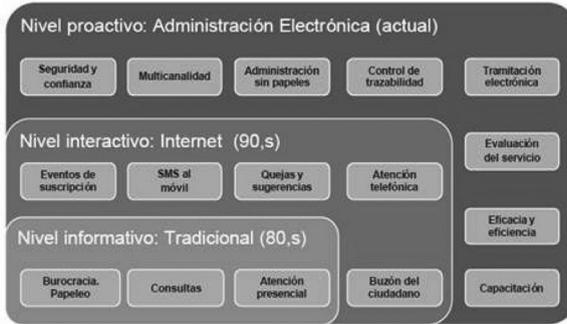


Fig.1.1 Evolución de la Gestión Pública

En una sociedad como la actual, caracterizada por un continuo proceso de cambio y adaptación a las nuevas realidades económicas, las Tecnologías de la Información y Comunicación aportan nuevas soluciones y transforman los modelos de gestión tradicionales (cambio en la forma de relacionarse ciudadanía, empresas y administración). Se crean nuevas necesidades con una mayor demanda de servicios públicos telemáticos y se exige una mayor calidad en la prestación de los mismos.

La demanda por parte de la ciudadanía y de las empresas de un enfoque integrado e integral en los servicios que le presta la administración es una realidad desde hace años, que aumenta de intensidad conforme pasa el tiempo. La ciudadanía reivindica la Administración Electrónica como un derecho al que deben tener acceso por su condición de ciudadano.

En los últimos años la era digital se está imponiendo a los modelos rígidos anteriores y la Administración Pública se está orientando para dar servicios con mayor transaccionalidad a los ciudadanos y las empresas a través de diferentes canales, pero la Administración

La E-Administración: examen general y referencia especial a su régimen jurídico...

Electrónica no es un fin en si misma, sino un elemento a través del cual mejorar la Administración Pública con dos objetivos estratégicos:

Orientación de servicios a la ciudadanía: Se trata de conseguir una Administración flexible que dé confianza a la ciudadanía y las empresas, que garantice la confidencialidad, acceso a los servicios y eficacia de los mismos. En este sentido las líneas de actuación para alcanzar la excelencia en Administración Electrónica se orientan hacia conceptos como ventanilla única, multicanalidad, proactividad, personalización de los servicios y evaluación y seguimiento del servicio prestado.

Mejora de los procedimientos internos: El objetivo último es conseguir una Administración más eficiente a través de la optimización y reingeniería de los procesos, la automatización de procedimientos y la disminución de tareas manuales y burocráticas, así como la posibilidad de que la ciudadanía y las empresas tengan conocimiento del estado de los procedimientos en los que toman parte.

II. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (E-ADMINISTRACIÓN) EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL ESTADO ESPAÑOL.

A) Unión Europea:

La Comisión Europea definió la Administración Electrónica como: *“Administración Electrónica es 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”*.

1. Agenda de Lisboa:

La Administración Electrónica ha sido objeto de tratamiento en las diferentes políticas establecidas para el desarrollo de la Sociedad de la Información por la Unión Europea, en particular de la