

ALBERTO PALOMAR OLMEDA
(DIRECTOR)

Contratación Administrativa Electrónica

F. JAVIER FUERTES LÓPEZ
ALBERTO PALOMAR OLMEDA
SILVIA SUBIRANA DE LA CRUZ
JAVIER VÁZQUEZ GARRANZO

INCLUYE LIBRO
ELECTRÓNICO
**THOMSON REUTERS
PROVIEW™**

THOMSON REUTERS

ARANZADI

ALBERTO PALOMAR OLMEDA
(Director)

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA

F. JAVIER FUERTES LÓPEZ
ALBERTO PALOMAR OLMEDA
SILVIA SUBIRANA DE LA CRUZ
JAVIER VÁZQUEZ GARRANZO

THOMSON REUTERS

ARANZADI

Índice General

Página

CAPÍTULO PRIMERO

LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS ELECTRÓNICAS Y TELEMÁTICAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: INTRODUCCIÓN HISTÓRICA	23
---	----

JAVIER VÁZQUEZ GARRANZO

F. JAVIER FUERTES LÓPEZ

I. Introducción	23
II. La ley de acceso a los servicios públicos: un marco general para la actuación de las Administraciones Públicas	26
1. <i>Objetivo</i>	26
2. <i>Delimitación subjetiva</i>	27
3. <i>Finalidades esenciales de la LAE: hacia una Administración diferen- te</i>	29
4. <i>Principios de la LAE: marco general de implementación</i>	35
III. La situación en la LCSP/2007 y en el TRLCSP/2011	43
1. <i>El tratamiento general</i>	46
2. <i>Disposiciones comunes para la utilización de instrumentos tecnológi- cos</i>	48
3. <i>Determinaciones de la LCSP/2007 y el TRLCSP/2011 en materia de utilización de bienes informáticos y telemáticos</i>	55
3.1. <i>Tendientes a fomentar la transparencia en la gestión y el conocimiento de la actividad contractual en aras al cumplimiento de los objetivos centrales de la «nueva contratación pública»</i>	55

4.	<i>La tecnología como elemento de facilitación de comunicaciones y relaciones en el ámbito del procedimiento contractual convencional</i>	66
4.1.	Facilitación relacional	66
4.2.	Facilitación relacional vinculada a la reducción de plazos comunes	67
5.	<i>Procedimientos contractuales de base electrónica</i>	69
5.1.	Sistemas dinámicos de contratación	69
5.2.	Sistemas reales de contratación electrónica	70
6.	<i>La documentación electrónica: en especial el régimen específico de las facturas electrónicas</i>	73
IV.	El Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE	76
1.	<i>Antecedentes</i>	76
2.	<i>El objetivo de una contratación electrónica de principio a fin</i>	78
3.	<i>La importancia de la contratación electrónica: ventajas, coste, objetivos y retos</i>	80
4.	<i>Conclusiones</i>	86
CAPÍTULO SEGUNDO		
EL PROCEDIMIENTO COMÚN AL SERVICIO DE LA CONTRATACIÓN		
ALBERTO PALOMAR OLMEDA		
I.	La opción por la electrónica en la reforma de las leyes de procedimiento y de régimen jurídico del Sector Público	94
1.	<i>Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas</i>	95
2.	<i>Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público</i>	96
II.	El proceso de implementación	97
1.	<i>Actuación electrónica</i>	97
2.	<i>Actuación automatizada</i>	98
III.	La norma de adaptación como elemento de «certidumbre» de las pautas de actuación de la Administración	99

1.	<i>Las adaptaciones procedimentales</i>	99
2.	<i>La propia entrada en vigor de la LPACAP</i>	102
2.1.	Disposición transitoria segunda. Registro electrónico y archivo electrónico único	103
2.2.	Disposición transitoria primera. Archivo de documentos	103
2.3.	Disposición Transitoria cuarta	103
IV.	Un intento de sistematización de las determinaciones sobre el uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo	104
1.	<i>La electrónica en el ámbito relacional</i>	104
1.1.	El registro	104
1.2.	Las notificaciones	105
2.	<i>La electrónica en el impulso y la tramitación del procedimiento</i>	106
3.	<i>La actuación automatizada</i>	107
V.	Un proceso complejo, una realidad incierta, un ajuste necesario	112
VI.	Algunas regulaciones concretas de la relación electrónica: elementos periféricos al procedimiento administrativo estrictamente considerado	113
1.	<i>Los registros de apoderamientos</i>	113
2.	<i>La identificación electrónica</i>	116
2.1.	Principio general	116
2.2.	La identificación electrónica	117
2.3.	Sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas	118
3.	<i>La lengua en los procedimientos</i>	120
3.1.	Procedimientos ante la Administración General del Estado	121
3.2.	Procedimientos ante las Comunidades Autónomas y las Entidades locales	121
3.3.	Determinación en relación con la utilización documental fuera del territorio de su producción	122
4.	<i>Los registros y su régimen jurídico</i>	122

4.1.	Regulación general	122
4.2.	Una obligación de singular importancia	124
4.3.	Determinaciones, igualmente, específicas en relación con la transferencia de fondos a las Administraciones Públicas	125
5.	<i>El archivo de los documentos</i>	125
VII.	Determinaciones con incidencia directa en el ámbito del procedimiento administrativo	127
1.	<i>Las notificaciones</i>	127
1.1.	Reglas comunes	128
1.2.	Notificaciones en papel: régimen específico	130
1.3.	Las notificaciones mediante medios electrónicos	131
1.4.	Notificación infructuosa	132
1.5.	Publicación	132
1.6.	Limitación del contenido a publicar	133

CAPÍTULO TERCERO

MARCO GENERAL DE LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS TECNOLÓGICOS EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 135

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

I.	Las reglas específicas de la Ley de Contratos del Sector Público	136
1.	<i>Medios de comunicación aplicables a los procedimientos regulados específicamente en la LCSP</i>	139
1.1.	Notificaciones	140
A.	Lugar y forma de notificación	142
B.	Plazos y forma de cómputo de los mismos	150
C.	Régimen específico para el recurso especial	152
D.	Régimen de obligatoriedad del uso de medios electrónicos en las notificaciones a realizar en los procedimientos de adjudicación	156
1.2.	En la tramitación de los procedimientos	157

A.	Régimen de presentación de ofertas y solicitudes: régimen común	158
B.	Obligatoriedad de utilización de los medios elec- trónicos en la presentación de ofertas y solitu- des de participación	158
1.3.	Reglas comunes protección de datos y de documentos en función de su propia utilidad y naturaleza en el pro- cedimiento contractual	161
1.4.	Régimen específico en función del tipo de contrato .	162
1.5.	Dispositivos no disponibles con carácter general	164
1.6.	Enlace con el régimen común de la utilización de me- dios electrónicos, informáticos y telemáticos en la con- tratación administrativa	165
2.	<i>El régimen general de utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la LCSP</i>	166
2.1.	Reglas comunes	166
A.	Herramientas y dispositivos	166
B.	Presentación de documentos en los trámites más relevantes	167
C.	Sistemas de comunicación e intercambio	168
D.	Notificaciones	169
E.	Nivel de seguridad	172
F.	Presentación de documentos	172
G.	Inscripción previa	176
2.2.	Habilitación específica para el desarrollo de la Dispo- sición Adicional 16	177
2.3.	Supletoriedad de la normativa común	177
3.	<i>Régimen específico en relación con las herramientas y dispositivos de recepción electrónica de documentos</i>	178
II.	Un intento de sistematización de las menciones a la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la propia LCSP	179
1.	<i>El perfil del contratante</i>	179
1.1.	Procedimientos anulados	187
1.2.	Identificación de los órganos intervinientes y las perso- nas que los componen	188

1.3.	Utilización de medios propios	188
1.4.	Requisito específico en relación con la difusión de la información	189
2.	<i>Menciones en instrumentos genéricos de publicidad y de alcance general</i>	189
2.1.	Registro Oficial de Licitadores y Empresas clasificadas en el Sector Público	189
2.2.	Registros de licitadores y empresas clasificadas de las Comunidades Autónomas	192
2.3.	Registro de contratos	193
2.4.	Plataforma de contratación del Sector Público	194
3.	<i>Referencias en el curso del procedimiento: el expediente de contratación y la incidencia electrónica</i>	198
3.1.	Consultas preliminares	198
3.2.	Expediente de contratación	199
3.3.	Participación en el procedimiento contractual	202
4.	<i>Procedimientos abiertos, simplificados y restringidos</i>	210
4.1.	Abierto	210
4.2.	Abierto simplificado	211
4.3.	Procedimiento restringido	211
4.4.	Tramitación del procedimiento de licitación con negociación	213
5.	<i>Especialidades de algún tipo de contratos</i>	215
5.1.	Asociación para la innovación	215
5.2.	Concursos de proyectos	216
III.	A modo de resumen	217
CAPÍTULO CUARTO		
INSTITUCIONES ESPECÍFICAS		
		221
SILVIA SUBIRANA DE LA CRUZ		
I.	Introducción	222

II. Sistemas de contratación electrónica para la racionalización técnica de la contratación de las Administraciones Públicas	226
1. <i>Delimitación conceptual</i>	226
2. <i>Acuerdos marco</i>	230
2.1. Funcionalidad y límites	231
2.2. Procedimientos para la celebración de acuerdos marco	232
2.3. Adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco	232
2.4. Procedimiento de licitación	233
2.5. Modificación de los acuerdos marco y de los contratos basados en un acuerdo marco	234
3. <i>Sistema dinámico de contratación</i>	235
3.1. Delimitación	236
3.2. Implementación	237
3.3. Adjudicación de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición	240
4. <i>Centrales de contratación</i>	241
4.1. Delimitación conceptual, funcionalidad y principios de actuación	241
4.2. Creación de centrales de contratación por Comunidades Autónomas y Entidades Locales	243
4.3. Contratación centralizada en el ámbito estatal. Sistema estatal de contratación centralizada	245
A. Declaración de contratación centralizada de suministros, obras y servicios	245
B. Órgano de contratación en el sistema de contratación centralizada	246
C. Procedimiento de contratación de obras, suministros o servicios centralizada	247
D. Adquisición centralizada de equipos y sistemas para el tratamiento de la información	248
5. <i>La utilización de los sistemas de racionalización técnica de la contratación como mecanismo para garantizar la competencia</i>	248
6. <i>Subastas electrónicas</i>	252

6.1.	Delimitación conceptual y ámbito de aplicación objetivo	252
6.2.	Ámbito de aplicación subjetivo	256
6.3.	Criterios aplicables a las subastas electrónicas	256
6.4.	Información que debe incorporarse en los pliegos de condiciones	257
6.5.	Fases de las subastas electrónicas	257
	A. Evaluación e invitación de licitadores	257
	B. Clasificación automática de las ofertas durante el proceso de licitación	262
	C. Cierre de la subasta electrónica	264
	D. Adjudicación del contrato	265
III.	Plataforma de contratación del Sector Público	266
1.	<i>Perfil de contratante</i>	<i>267</i>
1.1.	Delimitación conceptual	267
1.2.	Forma de acceso y de publicación de información en el perfil de contratante	268
1.3.	Contenido: información objeto de publicación	270
1.4.	Excepciones	272
1.5.	Medios informáticos para acreditar el inicio de la difusión pública de la información	273
	A. El sellado del tiempo	273
	B. Firma electrónica	274
2.	<i>Plataforma de contratación del sector público</i>	<i>276</i>
2.1.	Delimitación conceptual	276
2.2.	Plataformas de contratación autonómicas: publicación directa o por interconexión con la Plataforma de Contratación del Sector Público	277
2.3.	Usos de plataformas de contratación en la Administración Local	277
2.4.	Sellado de tiempo	279
2.5.	Efectos de la publicación de anuncios y otra información	279

2.6.	Condiciones de acceso a las plataformas de contratación	279
IV.	Requisitos técnicos de los medios de comunicación utilizables en los procedimientos de contratación	281
1.	<i>Régimen jurídico de las comunicaciones y notificaciones electrónicas</i>	<i>281</i>
2.	<i>Régimen general del uso de medios electrónicos en el procedimiento de presentación de ofertas y sus excepciones</i>	<i>282</i>
3.	<i>Intercambio de información sin la utilización de medios electrónicos</i>	<i>282</i>
4.	<i>Utilización de medios de acceso que garanticen la preservación de la integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas y solicitudes de participación</i>	<i>283</i>
V.	Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos de contratación	284
1.	<i>Utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos</i>	<i>284</i>
2.	<i>Requisitos técnicos</i>	<i>287</i>
VI.	Anexos	288
1.	<i>Normativa aplicable</i>	<i>288</i>
1.1.	Normativa europea	288
1.2.	Normativa estatal	288
A.	Normativa genérica en materia de contratación	288
B.	Normativa relacionada con la Plataforma de Contratación del Sector Público	288
C.	Normativa relacionada con el perfil del contratante	288
D.	Normativa relacionada con la utilización de medios electrónicos en los procedimientos de contratación	289
E.	Normativa relacionada con la compra centralizada	289
1.3.	Normativa autonómica	289
A.	Medidas de racionalización	289
B.	Contratación centralizada	290

2.	<i>Dictámenes o estudios</i>	290
3.	<i>Jurisprudencia</i>	291
3.1.	Contratación electrónica	291
4.	<i>Resoluciones de los Tribunales Administrativos</i>	291
4.1.	Contratación electrónica	291
4.2.	Acuerdos marco	291
4.3.	Perfil del contratante	291
5.	<i>Informes de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa</i>	291
5.1.	Recomendaciones de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa	291
5.2.	Contratación electrónica	292
5.3.	Acuerdos marco	292
A.	Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado	292
B.	De la Junta de Baleares	293
C.	De la Junta de Andalucía	293
D.	De la Junta de Cataluña	293
E.	De la Junta de Aragón	293
5.4.	Centrales de compra	294
A.	Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado	294
B.	Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón	294
C.	Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña	294
5.5.	Perfil del contratante	294

CAPÍTULO QUINTO

RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

297

F. JAVIER FUERTES LÓPEZ

I.	La previsión de regulación electrónica en la Ley de Contratos del Sector Público	298
II.	El Recurso especial en materia de contratación	299
	1. <i>Objeto y naturaleza del recurso</i>	299
	1.1. Características	299
	1.2. Contratos impugnables	300
	1.3. Actos y disposiciones impugnables	301
	1.4. Actuaciones excluidas	301
	2. <i>Sujetos (las partes y el órgano resolutorio)</i>	302
	2.1. El recurrente (y su legitimación)	302
	2.2. Administración contratante (o poder adjudicador) recurrido	303
	2.3. El órgano resolutorio	303
	A. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales	304
	B. Órganos de las Comunidades Autónomas	306
	C. Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla	307
	D. Diputaciones Forales (Territorios Históricos Forales)	307
	E. Administración Local	307
	F. Poderes adjudicadores que no sean Administración Pública	308
	G. Contratos subvencionados	309
	2.4. De los intervinientes y de sus derechos y obligaciones de relación electrónica	309
III.	Administración electrónica y recurso especial en materia de contratación	310
	1. <i>El inicio del procedimiento: el escrito de interposición del recurso</i>	310
	1.1. El formato del escrito de interposición	310

1.2.	El lugar de presentación del escrito de interposición	312
1.3.	El plazo para la interposición del recurso	314
1.4.	El contenido del escrito de interposición	315
1.5.	La interposición del recurso especial por personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica	317
1.6.	El requisito de señalar una dirección de correo electrónico «habilitada»	318
1.7.	Subsanación de defectos	320
1.8.	Efectos derivados de la interposición del recurso	321
2.	<i>Admisión e inadmisión del recurso especial</i>	322
3.	<i>El expediente de contratación en el recurso (art. 53/55)</i>	323
3.1.	El acceso al expediente por el Interesado (recurrente)	323
3.2.	La reclamación del expediente por el órgano encargado de resolver el recurso	325
4.	<i>Solicitud de Medidas cautelares</i>	326
4.1.	Medidas cautelares previas a la interposición del recurso especial	326
4.2.	Medidas cautelares solicitadas con la interposición del recurso especial	328
4.3.	Medidas cautelares solicitadas con posterioridad a la interposición del recurso especial	329
4.4.	Adopción de medidas por el órgano que ha de resolver el recurso especial	329
4.5.	Medidas cautelares establecidas por la Ley derivadas de la interposición del recurso especial	329
5.	<i>Tramitación</i>	330
5.1.	Ordenación e instrucción del procedimiento	330
5.2.	Intervención de interesados	331
5.3.	Medidas cautelares	331
5.4.	Confidencialidad	332
6.	<i>Prueba</i>	333
7.	<i>Resolución</i>	334
7.1.	Plazo y notificación	335

7.2. Requisitos	336
8. <i>Indemnizaciones y multas</i>	336
8.1. Indemnizaciones	337
8.2. Multas	337
9. <i>Impugnación de la Resolución recaída en el recurso especial en materia de contratación</i>	339
9.1. Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	339
9.2. Emplazamiento de las partes ante la Jurisdicción contencioso-administrativa	340

CAPÍTULO SEXTO

LA FACTURA ELECTRÓNICA

JAVIER VÁZQUEZ GARRANZO

I. La factura electrónica	344
1. <i>Concepto</i>	344
2. <i>Ventajas de la facturación electrónica</i>	347
3. <i>Las Directivas de contratación</i>	350
4. <i>La Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública</i>	351
5. <i>La factura electrónica en la LCSP</i>	353
6. <i>La normativa previa a la Ley 25/2013</i>	356
6.1. Real Decreto 1496/2003	356
6.2. El Real Decreto 1619/2012	358
6.3. La Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información	359
II. La ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público	362
1. <i>Justificación de la norma</i>	362
1.1. Necesidad de potenciar la demanda	363

1.2.	Fines y objetivos	364
1.3.	Impactos de la Ley	368
1.4.	La erradicación de las «facturas en los cajones»	370
2.	<i>Estructura de la Ley 25/2013</i>	371
3.	<i>Título competencial de la Ley</i>	373
4.	<i>Entrada en vigor: voluntariedad y obligatoriedad en el uso de la factura electrónica</i>	374
III.	Objeto de la Ley 25/2013	379
IV.	Ámbito de aplicación subjetivo	382
1.	<i>Regla general: Administraciones de la LCSP y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social</i>	382
2.	<i>Regla especial: órganos constitucionales del Estado y órganos legislativos y de control autonómicos</i>	387
V.	Obligación de presentación de facturas en el registro	389
1.	<i>Introducción</i>	389
2.	<i>La presentación como requisito y forma de control</i>	391
VI.	La factura electrónica en las administraciones públicas	393
1.	<i>Uso de la factura electrónica en el sector público</i>	394
2.	<i>Incidencia del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas</i>	403
3.	<i>Formato de las facturas electrónicas y su firma electrónica</i>	408
3.1.	Formato estructurado de la factura electrónica	413
3.2.	Firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido	418
A.	Concepto y clases de firma electrónica	418
B.	Certificados reconocidos	419
C.	La firma electrónica en la LCSP y en la LPAC	420
D.	Autenticidad e integridad de la factura electrónica	422
3.3.	Sello electrónico avanzado	424
3.4.	Plataforma de validación	426

4.	<i>Punto general de entrada de facturas electrónicas</i>	428
4.1.	Punto de Acceso General Electrónico	429
4.2.	Punto general de entrada de facturas	432
4.3.	Algunas cuestiones sin resolver	445
	A. Naturaleza jurídica	445
	B. Organización	446
4.4.	Régimen específico de la Adhesión al Punto General de Entrada de facturas electrónicas de la AGE	451
	A. FACe	451
	B. La disposición adicional quinta	453
VII.	El registro contable	458
1.	<i>Registros electrónicos</i>	459
1.1.	Obligación de establecimiento	460
1.2.	Funcionalidad	461
1.3.	Publicidad de las disposiciones de creación	461
1.4.	Operatividad	462
2.	<i>El registro contable de facturas</i>	463
2.1.	Naturaleza	463
2.2.	Obligación legal de establecimiento	464
2.3.	Requisitos de las facturas	465
2.4.	Facturas potencialmente excluidas	466
2.5.	Funcionalidad	468
3.	<i>Otras funciones del órgano competente en materia de contabilidad vinculadas a la funcionalidad del Registro contable</i>	472
3.1.	Requerimientos e informes	472
3.2.	Garante de la factura y, eventualmente, de la documentación	473
3.3.	Conexión con las obligaciones en materia de morosidad de las Administraciones Públicas	473
3.4.	Auditoría de sistemas anual	474
3.5.	Colaboración en la función de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria	474

4. <i>La obligación de presentación en un registro</i>	475
5. <i>A modo de resumen general sobre la regulación analizada</i>	476
ANEXO	479

Thomson Reuters ProView. Guía de uso