



*Asociación Profesional del Cuerpo Superior  
de Sistemas y Tecnologías de la Información  
de la Administración del Estado*

Temas Específicos para la preparación de la Oposición al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado.

## **TEMAS ESPECÍFICOS I: Organización y gestión de los sistemas de información**

<p><b>Tema 39. La gestión de la compra pública de tecnologías de la información</b></p>
---

**AUTOR: Alberto Ramallo Lucini**  
**REVISOR: Gloria Nistal**

**Actualización 2022**

## Contenido

1. Introducción .....	4
2. Nociones generales de contratación pública .....	5
2.1. Conceptos generales .....	5
2.2. Tipos de contratos .....	8
2.3. Organización administrativa de la contratación .....	10
2.3.1. Órganos de contratación .....	10
2.3.2. Órganos de asistencia .....	11
2.3.3. Órganos consultivos .....	12
2.3.4. Papel de la SGAD en la contratación TIC .....	13
2.3.5. Papel de la DGPE en la contratación estatal .....	13
2.3.6. Papel del Consejo de Ministros en la contratación estatal .....	14
2.4. Resumen .....	14
3. Preparación del expediente .....	16
3.1. Inicio del expediente .....	16
3.2. Pliegos .....	16
3.2.1. PPTP .....	17
3.2.2. PCAP .....	19
3.3. Controles previos a la licitación .....	24
3.3.1. Informe Jurídico .....	24
3.3.2. Informe Técnico de la SGAD .....	24
3.3.3. Autorización de excepción de la DGRCC .....	25
3.3.4. Fiscalización Previa .....	25
3.4. Aprobación del expediente de contratación .....	25
3.5. Tipo de tramitación .....	25
3.6. Resumen .....	26
4. Selección del proveedor y adjudicación .....	27
4.1. Publicidad y Transparencia .....	27
4.1.1. Anuncio de información previa (Opcional) .....	27
4.1.2. Anuncio de Licitación .....	27
4.1.3. El perfil del contratante y la Plataforma de Contratación del Sector Público .....	28
4.1.4. Registro de Contratos del Sector Público .....	29
4.1.5. Ley de Transparencia .....	30
4.2. Capacidad y solvencia del empresario .....	30
4.2.1. Valoración de los requisitos de aptitud .....	30
4.2.2. Clasificación y Registros Oficiales de Licitadores .....	31
4.2.3. Declaración Responsable y DEUC .....	32
4.3. Procedimientos de adjudicación .....	33
4.3.1. Abierto .....	33
4.3.2. Restringido .....	35
4.3.3. Procedimiento de licitación con negociación .....	36
4.3.4. Diálogo Competitivo .....	38
4.3.5. De Asociación para la Innovación .....	39
4.3.6. Contrato Menor .....	40
4.4. Licitación .....	40
4.4.1. Plazos .....	40
4.4.2. Propositiones de los interesados .....	41
4.4.3. Subasta Electrónica .....	41
4.5. Adjudicación y formalización del contrato .....	41
4.5.1. Valoración de ofertas .....	42
4.5.2. Comprobación de aptitud y solvencia .....	42
4.5.3. Garantías exigibles en la contratación pública .....	42
4.5.4. Adjudicación .....	43
4.5.5. Formalización del contrato .....	44
4.6. Renuncia a la celebración del contrato y desistimiento del procedimiento .....	46
4.7. Resumen .....	46
5. Ejecución y Recepción .....	49

5.1.	Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos.....	49
5.1.1.	Buenas prácticas en la gestión de las contrataciones de servicios.....	50
5.2.	Recepción del bien o servicio.....	50
5.2.1.	El proceso de recepción de entregas y su control.....	50
5.2.2.	El acto de recepción.....	51
5.3.	Pago.....	54
5.4.	Factura.....	55
5.5.	Resumen.....	55
6.	Racionalización técnica de la contratación.....	57
6.1.	Introducción: técnicas de racionalización.....	57
6.2.	Acuerdos marco.....	57
6.3.	Sistemas dinámicos de adquisición.....	60
6.4.	Centrales de contratación.....	61
6.5.	Resumen.....	61
7.	El Sistema Estatal de Contratación Centralizada.....	63
7.1.	Funcionamiento del sistema estatal de contratación centralizada.....	63
7.2.	Contratación general de suministros y servicios TIC en el sistema estatal de contratación centralizada.....	65
7.2.1.	AM 02/2020.....	65
7.2.2.	AM 05/2018.....	66
7.2.3.	AM 10/2018 (extinguido).....	66
7.2.4.	AM 13/2018 (parcialmente extinguido).....	67
7.2.5.	SDA 26/2021.....	67
7.3.	Contratos centralizados de suministros y servicios TIC.....	68
7.4.	CONECTA-CENTRALIZACIÓN.....	69
7.5.	Resumen.....	70
8.	Particularidades de los bienes y servicios TIC.....	72
8.1.	Calificación jurídica de los contratos TIC.....	72
8.2.	Adquisición de licencias de programas (software).....	73
8.3.	Contratación de servicios de desarrollo.....	75
8.3.1.	Contrato a tanto alzado.....	75
8.3.2.	Contrato por precios unitarios.....	76
8.3.3.	Propiedad intelectual en los contratos de desarrollo y mantenimiento.....	77
8.3.4.	Prestaciones de carácter intelectual.....	77
8.4.	Resumen.....	78
9.	La contratación electrónica.....	79
9.1.	Resumen.....	80
10.	Encargos a medios propios personificados para prestaciones TIC.....	81
11.	Anexo I - Flujograma del Régimen General de Contratación.....	82
12.	Anexo II - Normativa en vigor.....	83
13.	Anexo III - Resumen de cifras relevantes para contratos TIC.....	84
14.	Anexo IV - Confusiones habituales.....	85
15.	Anexo V. Especialidades introducidas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	86
16.	Glosario.....	87
17.	Preguntas de test.....	88
18.	Soluciones a las preguntas de test.....	93
19.	Bibliografía.....	95

## 1. Introducción

La contratación pública canaliza una parte muy significativa de la actividad económica europea. Anualmente se adjudica el 14% del PIB de la UE<sup>1</sup> en contratos públicos, y en España en 2020 representó más del 11,11%, por valor aproximado de 124.500 millones de euros<sup>2</sup>.

La contratación pública es muy diferente de la contratación en el sector privado. Cuando una entidad del sector público necesita acudir al mercado para cubrir una necesidad, está sujeta por ley a los principios de transparencia, libre concurrencia de los licitadores e igualdad de trato hacia todos ellos. Además, la contratación se deberá regir por el principio de eficiencia, seleccionando la oferta con mejor relación calidad-precio. A diferencia del sector privado, las Administraciones Públicas (AAPP) no pueden decidir discrecionalmente a qué proveedor adjudicar un contrato.

La ley española sobre contratación pública, Ley 9/2017 de Contratación del Sector Público, proviene de la transposición de dos Directivas europeas: las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. A fin de facilitar la creación de un mercado único europeo, la Unión Europea establece unos principios mínimos que son comunes a todos los estados miembros, y que por lo tanto se ven reflejados en la legislación nacional de cada uno de ellos.

La contratación resulta así más compleja en el sector público que en el sector privado, lo que en ocasiones puede resultar frustrante para el personal TIC que accede al servicio público tras trabajar varios años en la empresa privada. No conviene olvidar nunca que esta complejidad proviene, en muchos casos, de la necesidad de controlar el uso que se hace de los fondos públicos, y de garantizar su alineamiento con los principios que deben regir la actuación administrativa.

La contratación pública es de suma importancia en el ámbito de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), dado que se trata de una actividad con un alto nivel de externalización en la prestación de los servicios y que depende considerablemente de una adquisición continua de suministros, tales como licencias, equipamientos o activos en la nube.

Es por ello que cualquier gestor TIC debe conocer la Ley 9/2017 y sus especializaciones para la contratación de estas tecnologías. En la Ley y en su desarrollo normativo se detallan los plazos, documentación necesaria, obligaciones a respetar y limitaciones a la actuación pública.

El presente tema pretende ofrecer una síntesis de los conocimientos de contratación necesarios para un responsable TIC en la Administración General del Estado. Se han omitido aquellos aspectos de la Ley que no suelen ser utilizados en entornos TIC, tales como los contratos de obras, los de concesión de servicios o los de concesión de obras. Además, se ha incorporado información que, sin necesariamente aparecer en la Ley, forma parte de la jurisprudencia o ha sido informada por los órganos consultivos que establece la Ley, y que por su naturaleza es importante para los gestores TIC.

---

<sup>1</sup> [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement\\_en#:~:text=Public%20procurement%20accounts%20for%20about,of%20the%20EU%20's%20GDP%20](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en#:~:text=Public%20procurement%20accounts%20for%20about,of%20the%20EU%20's%20GDP%20).

<sup>2</sup> <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>. Informe Trienal 2018-2019-2020 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (página 20). Este informe sólo recoge datos presentes en los sistemas de información (es decir, datos que se encuentran en formato electrónico), y no recoge determinados contratos reservados o secretos, por lo que el valor real es incluso superior.

## 2. Nociones generales de contratación pública

Se presentan aspectos generales de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

### 2.1. Conceptos generales

El Libro I de la LCSP y el Título Preliminar establecen una serie de conceptos generales de aplicación a todos los procedimientos:

**1. Objeto y finalidad de la LCSP:** regulación de la contratación del sector público, a fin de garantizar su ajuste a los principios de:

- libertad de acceso a las licitaciones
- publicidad y transparencia de los procedimientos
- no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos

Asegurando una eficiente utilización de los fondos públicos empleados, mediante:

- definición previa de las necesidades a satisfacer
- salvaguarda de la libre competencia
- selección de la oferta con la mejor relación calidad-precio

Todo ello en conexión con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de control del gasto.

**2. Ámbito de aplicación de la LCSP** (qué regula): los contratos onerosos del sector público. Se consideran onerosos aquellos en los que el contratista obtiene algún tipo de beneficio económico, directo o indirecto. Se suman los contratos subvencionados por cualquier poder adjudicador, aunque quienes los celebren sean terceras personas. No regula los contratos laborales ni los convenios de colaboración entre Administraciones o entidades.

**3. Ámbito subjetivo de la LCSP** (a quiénes regula): el sector público y otros sujetos obligados, según se define en el artículo 3 de la LCSP. Se trata de una definición amplia que, además de la Administración General del Estado (AGE), las Administraciones de las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades de la Administración Local, incluye otras entidades, incluso de derecho privado, con el denominador común de estar relacionados de alguna manera con el sector público (por su financiación mayoritaria, por el control que el sector público realiza de su gestión, u otras razones). La Ley distingue entre diferentes tipos de organismos, agrupándolos en 4 categorías:

- Sector público: la AGE, comunidades autónomas, entidades locales, Seguridad Social, universidades públicas, fundaciones públicas, etc. Se detallan en el artículo 3.1.
- Administraciones Públicas: son algunos de los organismos que forman parte del sector público, pero no todos. Se detallan en el artículo 3.2 y entre ellas podemos destacar la AGE, las CCAA, las entidades locales y las universidades públicas, entre otras. Les aplica la totalidad de la Ley: preparación, adjudicación, efectos y extinción de los contratos. La naturaleza de los contratos es administrativa.
- Poderes Adjudicadores: se detallan en el artículo 3.3 e incluyen todas las Administraciones Públicas, y además añaden las fundaciones públicas, las mutuas que colaboran con la Seguridad Social y las entidades públicas financiadas o controladas por ellas. Les aplica la Ley de la siguiente manera (artículos 316, 317 y 318 de la LCSP):
  - para contratos SARA, se rigen por la Ley las fases de preparación y adjudicación de contratos (es decir, deben realizarlas igual que las administraciones públicas)
  - para contratos no SARA, se rige por la Ley únicamente la fase de adjudicación de contratos (es decir, deben tramitarla igual que las administraciones públicas)
- Otros sujetos (que no son sector público): fijados en el artículo 3.4. Son los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y asociaciones profesionales,

además de las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos. Deberán actuar conforme a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación sin perjuicio del respeto a la autonomía de la voluntad y de la confidencialidad cuando sea procedente. Los órganos competentes de estas entidades aprobarán unas instrucciones en las que regulen los procedimientos de contratación, que deberá informar su servicio jurídico y se publicarán en la web.

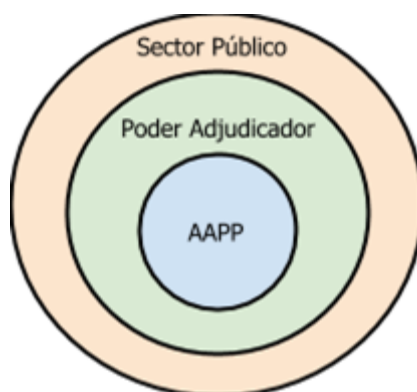


Figura 1 Ámbito subjetivo

La AGE y sus Organismos Autónomos tienen carácter de Administraciones Públicas, por lo que en su caso aplica la totalidad de la Ley.

**4. Contratos sujetos a regulación armonizada (SARA):** son los contratos que están sujetos a lo dispuesto por la Directiva 2014/24/UE/CE. Se trata de un concepto importante, a tener en cuenta, pues marca diferencias en los procedimientos de contratación, por ejemplo, en materia de publicidad, de plazos, etc.

La Comisión Europea actualiza periódicamente el umbral a partir del cual los contratos están sujetos a regulación armonizada en toda la UE. En la actualidad este valor está recogido en la Orden HFP/1499/2021, de 28 de diciembre, y depende del tipo de contrato. En los contratos de suministros y servicios, aplicará cuando el valor estimado sea igual o superior a:

- 140.000 €, si el órgano de contratación pertenece al sector público estatal.
- 215.000 €, para el resto de órganos de contratación.

Cuando existan lotes separados el umbral se considerará teniendo en cuenta la suma del valor de los lotes. Si se supera, se aplicarán las normas relativas a la regulación armonizada a cada lote.

**5. Necesidad e idoneidad del contrato:** los únicos contratos que se podrán celebrar serán aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de los fines institucionales de cada organización pública. Para acreditar esta premisa, en todo expediente de contratación se deberá incluir, en la documentación preparatoria, previa al inicio del procedimiento de adjudicación del contrato:

- Identificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer, dentro de los fines institucionales.
- Declaración de idoneidad del objeto y contenido del contrato a la satisfacción de dichas necesidades.

**6. Plazo<sup>3</sup> de duración de los contratos y su prórroga:** se establecerá siempre y se hará en función de la naturaleza de las prestaciones, de las características de la financiación, así como de la necesidad

<sup>3</sup> Como aclaración general, cualquier plazo de tiempo, ya sea referido a la duración de los contratos o a otro asunto, que se exprese en días en La LCSP habrá de entenderse referido a días naturales, salvo que se explícitamente se indique que se trata de días hábiles, como en la adjudicación o la formalización. Si el plazo en días naturales concluye en día inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

de volver a licitar periódicamente el contrato para garantizar el cumplimiento del principio de concurrencia.

Se podrán prever en el contrato una o varias prórrogas, salvo en los contratos menores, siempre que el contrato mantenga sus características inalterables durante el período de duración de las mismas y que la duración total (prórrogas incluidas) no exceda la duración máxima prevista en la Ley. La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para la empresa, salvo que se establezca lo contrario en el contrato.

**7. El recurso especial en materia de contratación:** Se trata de un recurso administrativo, que se puede interponer previamente al contencioso-administrativo. Serán susceptibles de recurso especial aquellos contratos de suministros y servicios cuyo valor estimado supere los 100.000€.

La ventaja principal del recurso especial en materia de contratación es que se resuelve mucho más rápidamente que un procedimiento judicial. En la mayoría de los casos permite dar resolución en un plazo muy rápido (en general, por debajo de los dos meses) a los conflictos que se puedan suscitar en esta materia. Cuando no es así, es posible no obstante acudir a la vía judicial, mediante recurso contencioso-administrativo.

Los actos susceptibles de recurso especial son:

- Los anuncios de licitación, los pliegos y otros documentos contractuales que establezcan las condiciones del contrato.
- Los actos de trámite cualificados adoptados en el procedimiento de adjudicación, que son aquellos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparables. Por ejemplo, la exclusión de un licitador.
- Los acuerdos de adjudicación, así como modificaciones contractuales, encargos a medios propios siempre que no cumplan las condiciones previstas en esta Ley y acuerdos de rescate de concesiones

En el ámbito de la AGE, el órgano competente para la resolución del recurso especial es el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC). Aunque este Tribunal no está formado por jueces, sus miembros deben gozar de reconocido prestigio en materia de contratación pública. Las CCAA podrán crear sus propios órganos o atribuir la competencia al TACRC, celebrando el correspondiente convenio con la AGE.

**8. Órganos de contratación:** tienen la facultad de iniciar el procedimiento de contratación, adjudicar y de celebrar contratos.

**9. Objeto del contrato:** define la prestación a realizar mediante la ejecución del contrato. El objeto debe ser determinado (art. 99.1). No deberá cerrarse a una solución única.

Dicho objeto no podrá fraccionarse artificialmente, para así producir varios contratos de menor cuantía, de tal forma que se sitúen por debajo de determinados umbrales relativos, bien para evitar los requisitos de publicidad (por ejemplo, publicación del anuncio en diarios oficiales), o para utilizar ciertos procedimientos de adjudicación (por ejemplo, la adjudicación directa de un contrato menor).

Siempre que sea posible, se debe dividir el objeto en lotes (art. 99.3). Si no es posible, debe justificarse en el expediente. Las normas relativas a publicidad y a procedimiento de adjudicación de un contrato dividido en lotes se determinarán considerando el valor conjunto de éstos, aunque los lotes se adjudican por separado, posiblemente a empresarios diferentes, y se ejecutan independientemente.

**10. Precio del contrato:** se trata de la retribución que percibirá el contratista. La LCSP establece que tal retribución consistirá en un precio cierto. Se expresará en euros. Cuando por razones técnicas o económicas esté justificado, se podrá realizar hasta el 50% del pago total mediante la entrega de otros bienes de la misma clase.

El órgano de contratación deberá establecer un precio adecuado, a través de la correcta estimación del mismo, teniendo en cuenta el precio de mercado en el momento de fijar el presupuesto de licitación.

El **precio del contrato** a pagar al contratista deberá indicar, de forma desglosada, el importe del IVA.

Podrá formularse por precios unitarios, según las unidades que se entreguen o ejecuten, o por tanto alzado, referido a todas o a parte de las prestaciones del contrato. En el caso de los precios unitarios, los licitadores ofertarán el precio unitario y se ejecutarán las unidades que solicite el órgano durante el periodo de ejecución. Se podrá incrementar el número de unidades a suministrar hasta el porcentaje del 10 por ciento del precio del contrato sin que sea preciso tramitar un expediente de modificación (art. 301.2 LCSP).

Los precios podrán revisarse, al alza o a la baja, para tener en cuenta las variaciones económicas que tengan lugar durante la ejecución del contrato. La LCSP establece los casos en que tal revisión puede tener lugar, así como los mecanismos para llevarla a cabo. Adicionalmente, los contratos podrán incluir bonificaciones, referidas al cumplimiento de objetivos, y penalizaciones, ante incumplimiento de cláusulas.

Tras la aprobación de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, como norma general está prohibida la revisión de precios en función de índices generales como el IPC.

Se entiende por **presupuesto base de licitación** el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario (art. 100.1 LCSP).

Existe otro importe, el **valor estimado**, que tiene también una gran importancia. Este valor se utiliza en muchos momentos del procedimiento de contratación, como iremos viendo.

El valor estimado, a diferencia del presupuesto base de licitación, no incluye el IVA. En general, en los contratos más frecuentes de bienes y servicios TIC, se suele calcular como:

- Valor Estimado = Presupuesto de licitación sin IVA + Importe de las posibles prórrogas + Importe de las modificaciones previstas

Las modificaciones previstas, son aquellas que están expresamente recogidas en los pliegos, y justificadas por razones de interés público.

**11. Protección de datos de carácter personal en la contratación pública.** Se establece explícitamente la obligación de cumplimiento de la LOPD y su normativa de desarrollo. Si el contratista debe acceder a datos de carácter personal, de cuyo tratamiento sea responsable la entidad contratante, automáticamente dicho contratista tendrá la consideración de encargado del tratamiento. En todo caso, cuando finalice el contrato, los datos personales accedidos deberán ser destruidos o devueltos.

**12. Plan de contratación:** la LCSP establece en su artículo 28.4 que las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o periodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.

## 2.2. Tipos de contratos

En la LCSP, los contratos pueden calificarse en: obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios (artículo 12). Además, es posible llevar a cabo contratos "mixtos" (art. 18), que combinan dos de los anteriores.

La mayor parte de la contratación TIC se canaliza a través de los siguientes tipos:

- **Contratos de suministros:** Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles (artículo 16). En concreto, la ley dedica el epígrafe 3 b) de ese artículo a las TIC: son contratos de suministros "*los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso*

*de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios.”*

Ésta es una confusión muy común en el mundo de la contratación de las TIC. La adquisición o renovación de licencias de programas tiene la calificación jurídica de contrato de suministros. En ningún caso pueden considerarse como “servicios”.

La confusión deriva del hecho de que el mercado utiliza nombres que responden a la mercadotecnia o a un intento de diferenciar sus productos. En particular, en los últimos años los fabricantes están intentando moverse a modelos de negocio que supongan un ingreso continuado en el tiempo, como las suscripciones, frente a los modelos tradicionales de compra puntual. Por esta razón cada vez predomina más el uso de la palabra “servicio” en sus ofertas. Como es lógico, las empresas desarrollan sus estrategias comerciales con alcance mundial, y no tienen por qué modificarlas para adecuarlas a la legislación de contratación pública de cada país (lo cual sería inviable, por ende).

Un gestor público en el sector TIC tendrá que saber distinguir entre el nombre que se utiliza en la industria y la calificación jurídica de dicho contrato, que no siempre tendrán por qué coincidir.

Las confusiones más frecuentes son:

- Los activos en la nube, tanto infraestructura (*Infrastructure as a Service*) como plataformas (*Platform as a Service*) o aplicaciones (*Software as a Service*) tienen la calificación jurídica de suministros, no de servicios;
- Las licencias de programas disponibles en el mercado tienen la calificación jurídica de contratos de suministro, no de servicios. A veces los fabricantes comercializan estas licencias, especialmente cuando se renuevan, como “servicios de soporte y mantenimiento” u otros nombres similares. Esto genera situaciones de gran confusión en la contratación TIC, pues lo que unos fabricantes califican de “servicios”, otros lo denominan “suministro”. En todo caso, la calificación jurídica correcta, cuando se trata de licencias disponibles en el mercado (primera compra o su renovación posterior) es la de suministro.

Así lo establece el informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 13/2021, de 10 de junio, que viene a clarificar la calificación jurídica de los contratos de “servicios en la nube” como suministros, y es igualmente la intención del legislador cuando, en el artículo 16.3.b) de la LCSP incluye expresamente como suministros los “*equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición*”.

- **Contratos de servicios:** aquéllos cuyo objeto son prestaciones de “hacer”, consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro. Los contratos de servicios más habituales en la contratación TIC son:
  - Contratos de comunicaciones, que se consideran contratos de servicios;
  - Contratos de desarrollo y mantenimiento de programas a medida;
  - Contratos de operación de sistemas y redes;
  - Contratos de oficinas de calidad, de seguridad y de apoyo a la gestión.
- **Contrato mixto** (art. 18 LCSP): se trata de un contrato que incluye prestaciones que corresponden a más de un tipo de contrato, por ejemplo, adquisición de licencias software (suministro) y los trabajos de implantación de las mismas (servicio).

Para la preparación y adjudicación del contrato mixto se atenderá al carácter de la prestación principal (en términos económicos). En el caso de que esté compuesto en parte por servicios y en parte por suministros, como en el ejemplo anterior, el objeto principal se determinará en función de cuál sea el mayor de los *valores estimados*. Así, si el valor estimado de los servicios es mayor que el de las licencias, el contrato será tramitado como de servicios.

Por otra parte, los efectos de un contrato mixto (es decir, la ejecución), así como su cumplimiento y extinción, se atenderá a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos (art. 122.2 LCSP). Esto significa que la ejecución de cada parte se llevará a cabo conforme a su tipo jurídico: la parte de servicios se gestionará como servicio y estará sujeta a la regulación de los servicios; y la parte de suministros, estará igualmente sujeta a la regulación de suministros.

Sólo podrán fusionarse diferentes prestaciones en un contrato mixto cuando estén directamente interrelacionadas y se complementen, de tal manera que exijan su tratamiento como una unidad funcional, orientada conjuntamente a la satisfacción de una necesidad o finalidad determinada.

## 2.3. Organización administrativa de la contratación

A continuación, se detallan los órganos con competencias en materia de contratación.

### 2.3.1. Órganos de contratación

Se encargan de celebrar, en su nombre, los contratos que tengan lugar en el ámbito de su competencia. Son los siguientes:

- En la AGE, son los **Ministros y Secretarios de Estado** (artículo 323 LCSP). Además, en los Ministerios en los que haya más de un órgano de contratación, el órgano de contratación para los contratos de suministro y de servicios que afecten a más de uno de ellos será el Ministro, aunque tal competencia podrá atribuirse a la Junta de Contratación del Ministerio.
- En los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, otras entidades públicas del sector público estatal, y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán los **Presidentes o directores**, salvo disposición específica en sus respectivas normas de creación o de funcionamiento.
- En el sector público estatal, hay una excepción notable en la Ley y que afecta directamente a los gestores TIC: para los equipos y sistemas TIC (art. 230.1) así como para todos aquellos suministros, servicios u obras que el Ministro de Hacienda y Función Pública declare como de contratación centralizada (art. 229.2), el órgano de contratación es la **Junta de Contratación Centralizada**, adscrita a la DGRCC.
  - Esto significa que ningún Ministerio ni entidad del sector público estatal es competente para realizar la contratación de equipos y sistemas TIC, ni tampoco de aquellos suministros o servicios que se declaren de contratación centralizada. Sólo la JCC es competente. En el capítulo 7.1 se expone cómo esta competencia se desconcentra en otros órganos, por razones prácticas.
- En cada Ministerio o entidad del sector público estatal se podrá constituir una **Junta de Contratación**<sup>4</sup>. Según determine el Ministro, podrá actuar como órganos de contratación en los siguientes casos relativos a suministros y servicios (lógicamente, que no estén centralizados):
  - Contratos de suministros de bienes consumibles o de fácil deterioro.
  - Contratos de servicios.
  - Otros contratos de suministros y de servicios, cuando afecten a más de un órgano de contratación en el Ministerio o entidad.

---

<sup>4</sup> Conviene no confundir las 3 "Juntas" que se mencionan en el tema. Dos de ellas son órganos de contratación: las Juntas de Contratación (de cada Ministerio) y la Junta de Contratación Centralizada (del sistema de contratación centralizada estatal). La tercera es un órgano consultivo: la Junta Consultiva de Contratación Pública.

No obstante todo lo anterior, la competencia para contratar se podrá desconcentrar en cualquier órgano, dependiente o no del original órgano de contratación, por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros. Por lo tanto, es posible encontrar órganos de contratación que no son los que habríamos esperado de la lectura de los anteriores artículos de la Ley, como por ejemplo en ocasiones las Subsecretarías. Esto no debe sorprendernos, y tiene tanto más sentido cuanto mayor es la carga de trabajo asociada a la contratación en un organismo o entidad.

Es interesante señalar que, aunque puede coincidir, en multitud de ocasiones el órgano de contratación es diferente del órgano que propone (redacta los pliegos, supervisa la ejecución del contrato...) el expediente de contratación, también llamado órgano proponente.

Tanto es así que, según se ha visto, las unidades TIC de los Ministerios, que suelen ser el órgano proponente de muchos contratos de equipos y sistemas TIC, no son competentes para celebrar dichos contratos, sino que el órgano de contratación competente es la Junta de Contratación Centralizada.

Los órganos de contratación difundirán exclusivamente a través de Internet su **perfil de contratante**, como 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. El acceso a la información del perfil de contratante será libre, no requiriendo identificación previa. No obstante, podrá requerirse esta para el acceso a servicios personalizados asociados al contenido del perfil de contratante tales como suscripciones, envío de alertas, comunicaciones electrónicas y envío de ofertas, entre otras.

El perfil del contratante de un órgano de contratación deberá contener 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.

También deberá contener información particular relativa a los contratos que celebre el órgano de contratación, como se detalla en los siguientes capítulos.

### 2.3.2. Órganos de asistencia

Participan, en su caso, en los procedimientos de contratación, con diversas funciones.

**Mesas de contratación.**<sup>5</sup> Se trata del órgano competente para la valoración de las ofertas, salvo en el caso en que el órgano de contratación sea una Junta de Contratación, en los procedimientos abiertos y restringidos, de diálogo competitivo, de licitación con negociación y de asociación para la innovación, los órganos de contratación de las Administraciones Públicas estarán asistidos por una mesa de contratación. En los procedimientos negociados en que no sea necesario publicar anuncios de licitación, la constitución de la mesa será potestativa para el órgano de contratación, salvo cuando se fundamente en la existencia de una imperiosa urgencia.

Adicionalmente, la Ley contempla otra Mesa específica:

Mesa especial del diálogo competitivo o del procedimiento de asociación para la innovación. Participará en los diálogos competitivos o de asociación para la innovación. Además de los componentes habituales de una Mesa de contratación, contará con expertos en la materia sobre la que versa el diálogo competitivo o de asociación para la innovación en cuestión.

---

<sup>5</sup> La regulación de las mesas de contratación se desarrolla en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

### 2.3.3. Órganos consultivos

En el Capítulo III del Título I del Libro Cuarto (art. 328 en adelante) de la LCSP se definen una serie de órganos consultivos.

**Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE).** Es un órgano de la AGE, definido en el artículo 328 de la LCSP. Está adscrita al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Aborda aspectos administrativos, técnicos y económicos en materia de contratación, aprueba recomendaciones generales a los órganos de contratación, informa sobre las cuestiones que se sometan a su consideración y coordina el cumplimiento de las obligaciones de información. Señalar que los acuerdos relativos a la clasificación de las empresas, como se verá más adelante, son adoptados por las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

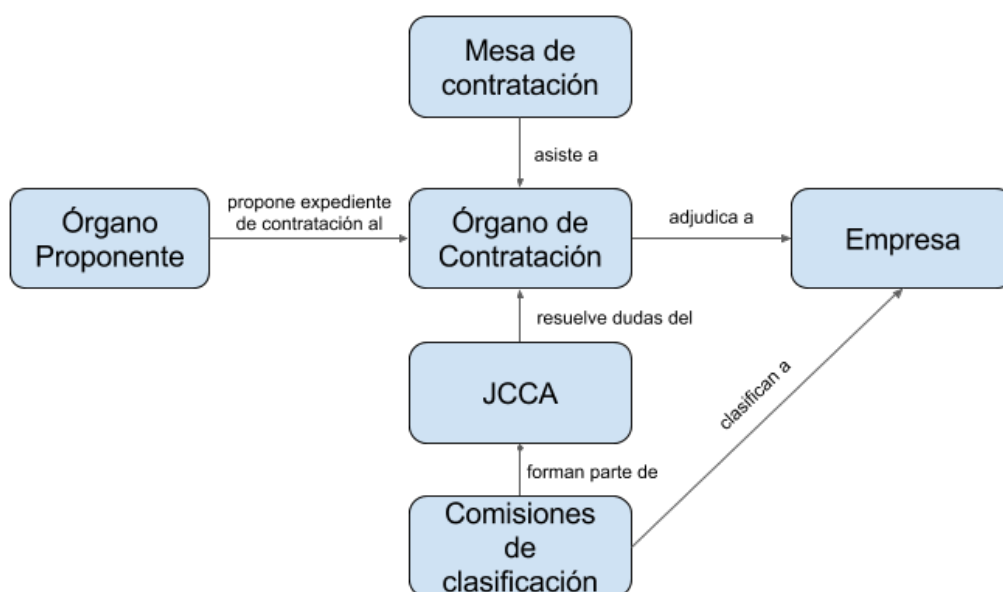


Figura 2 Relación entre órganos competentes en materia de contratación

**Comité de cooperación en materia de contratación pública** (art. 329 LCSP). En el seno de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, el Comité de cooperación en materia de contratación pública es un órgano colegiado que asume compromisos específicos en áreas de acción común de las distintas Administraciones Públicas, conforme a los principios del artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo, es el encargado de coordinar el impulso de la contratación electrónica en el ámbito del sector público y de promover el cumplimiento de los mandatos y objetivos de las directivas comunitarias en la materia.

**Órganos consultivos de contratación pública de las CCAA y de las CA Ceuta y Melilla:** las Comunidades Autónomas podrán crear sus propios órganos consultivos, en el ámbito de su territorio y en relación con las entidades del sector público autonómico.

**Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCon)** (art. 332 LCSP). Órgano colegiado de los previstos en el artículo 19 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública. La Oficina actuará en el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines con plena independencia orgánica y funcional.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación elaborará un informe de supervisión que remitirá a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que se integrará en el informe nacional a remitir a la Comisión Europea cada tres años.

Oficina Nacional de Evaluación (art. 333 LCSP). Órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios

**Estrategia Nacional de Contratación Pública** (art. 334 LCSP). Es el instrumento jurídico vinculante, aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que se basará en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público.

### 2.3.4. Papel de la SGAD en la contratación TIC

La Secretaría General de Administración Digital (SGAD)<sup>6</sup> no es un órgano con competencias en materia de contratación según la LCSP. Pero sí tiene las competencias sobre la Estrategia TIC de la AGE, sobre el diseño sobre la implantación y gestión de los servicios públicos digitales, así como la colaboración con la DGRCC en la gestión centralizada de la contratación y la elaboración de propuestas relacionadas con la adquisición de bienes informáticos. Tiene rango de Subsecretaría, y depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (SEDIA), del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Entre sus múltiples competencias, hay unas cuantas relacionadas directamente con la compra pública de bienes y servicios TIC:

“[...]

z) La colaboración con la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda en la gestión centralizada de la contratación en el ámbito competencial de la Secretaría General de Administración Digital.

aa) La elaboración, en colaboración con la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda, cuando afecte al ámbito de competencias de la Secretaría General de Administración Digital, de propuestas relacionadas con las políticas de adquisiciones de bienes informáticos y con los pliegos de prescripciones técnicas en la contratación pública de estos bienes y servicios TIC en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

ab) [...] emitir el Informe técnico preceptivo de los convenios y encargos que tengan por objeto la adquisición de bienes y servicios informáticos y de las memorias y pliegos de prescripciones técnicas de las contrataciones de bienes y servicios informáticos en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos en los términos establecidos en el Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre Organización e instrumentos operativos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. [...]”

Por lo tanto, la SGAD debe emitir informe preceptivo previo a los pliegos de prescripciones técnicas de la contratación de bienes y servicios informáticos. Este informe sólo es preceptivo en el ámbito de la AGE y sus Organismos Públicos. En este ámbito, cualquier contrato TIC que un gestor quiera tramitar deberá contar con informe favorable de la SGAD.

Este informe se emite únicamente sobre las prescripciones técnicas, y no entra a valorar otras cuestiones relacionadas con la contratación, como el procedimiento de adjudicación o la calificación jurídica del contrato.

### 2.3.5. Papel de la DGPE en la contratación estatal

La Dirección General de Patrimonio del Estado tiene una serie de funciones relacionadas con la contratación, entre otras muchas:

---

<sup>6</sup> Su actual estructura se establece en el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

- La gestión del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECSP, en adelante) y del Registro de Contratos del Sector Público.
- La gestión de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP, en adelante)
- La secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE, en adelante).

### 2.3.6. Papel del Consejo de Ministros en la contratación estatal

En ciertos casos los órganos de contratación necesitarán la previa autorización del Consejo de Ministros: en particular, en el ámbito de la contratación TIC, serán aquellos cuyo importe sea mayor o igual a 12 millones de euros.

## 2.4. Resumen

- El ámbito subjetivo de la LCSP es muy extenso y cubre la totalidad del sector público. Sin embargo, separa a los organismos en 3 grupos: AAPP, poderes adjudicadores que no son Administración Pública y resto del sector público. La AGE y sus organismos públicos son Administraciones Públicas a estos efectos.
- Hay ciertos contratos sujetos a la regulación armonizada determinada por las directivas europeas (SARA). En el caso de suministros y servicios de la AGE, son aquellos cuyo valor estimado es superior a 140.000€. Para las administraciones locales, 215.000€.
- Hay algunos parámetros clave en todo contrato: el objeto, el plazo de ejecución, el precio base de licitación, el valor estimado y el importe de adjudicación.
- La ley prevé el recurso especial en materia de contratación, que se resuelve de manera muy ágil y con plazos relativamente cortos, para la resolución de conflictos en materia de contratación pública. Son recurribles los anuncios, los pliegos, los actos de trámite cualificados (como las exclusiones), las resoluciones de adjudicación y las modificaciones contractuales, entre otros. El recurso se presenta ante el TACRC si es un contrato de la AGE, o ante el Tribunal de la correspondiente Comunidad Autónoma si es un contrato de una entidad local.
- Aunque hay más tipos de contratos, los utilizados en el ámbito TIC son los de suministros y servicios.
  - Son contratos de suministros los de adquisición de equipamiento, los de adquisición o renovación de licencias software y los de adquisición de activos en la nube.
  - Son contratos de servicios los de desarrollo de programas a medida, los de operación de infraestructuras y los de soporte o asistencia personalizada.
  - Los contratos mixtos se rigen en su preparación y adjudicación por las normas aplicables a la prestación principal (aquella de mayor valor estimado). En cambio, en su ejecución y su extinción se aplicará a cada prestación la norma que le corresponda.
- Existen diferentes tipos de órganos de contratación. Los principales para un gestor TIC en la AGE son:
  - la Junta de Contratación Centralizada, para todos los bienes y servicios TIC (aunque veremos más adelante que desconcentra algunas funciones);
  - el Ministro o el Secretario de Estado, en los Ministerios, con posibilidad de desconcentrar la competencia (por ejemplo, en la Junta del Ministerio);
  - el Presidente o Director, en Organismos Autónomos, entidades públicas, etc;
  - la Junta de Contratación de su Ministerio u organismo, si se ha nombrado una y se le ha asignado competencia en esta materia.
- También hay órganos de asistencia y órganos consultivos.
  - El órgano de asistencia más habitual es la Mesa de Contratación.
  - El principal órgano consultivo en la AGE es la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE). Puede haber otras en las CCAA.
  - La LCSP también crea la OIRESCon, que considera órgano consultivo.

- La SGAD tiene competencias en la gestión de las TIC, incluyendo la emisión de un informe técnico preceptivo a todos los contratos TIC de la AGE y sus OOAA.
- La DGPE gestiona el ROLECSP y las Comisiones Clasificadoras, la PLACSP y la Secretaría de la JCCPE.

## 3. Preparación del expediente

Aunque una gran parte de los expedientes de contratación TIC se canalizan a través de la contratación centralizada, siempre hay otros que se tienen que tramitar al margen de la misma. Por ejemplo, por corresponder a servicios que no han sido declarados de contratación centralizada o por no adecuarse las características de los productos centralizados a las necesidades del organismo.

Este capítulo describe la preparación de los expedientes para su tramitación *al margen de la contratación centralizada*. Los expedientes de contratación centralizada se tratan en el capítulo 7, e incluyen las mismas fases que se tratan en los capítulos 3, 4 y 5, aunque con las especialidades que en dicho capítulo se indican.

### 3.1. Inicio del expediente

La celebración de los contratos públicos requiere de la tramitación del correspondiente expediente. En dicho expediente se incluyen:

- Memoria justificativa. Debe contener, al menos:
  - Motivación de la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la realización del contrato, así como de la forma en que se ha estimado el importe del contrato;
  - Justificación de del procedimiento de contratación elegido (abierto, negociado, etc);
  - Justificación de los criterios de solvencia que se van a exigir a los participantes y de los criterios que se van a utilizar para la adjudicación del contrato;
  - Decisión de no dividir en lotes, en su caso;
  - En los contratos de servicios, informe de insuficiencia de medios: justificación de que el organismo no dispone de los medios necesarios para resolver la necesidad surgida con el personal que tiene asignado (sus medios son “insuficientes”).
- Pliegos: se verán en más detalle a continuación.
- Certificado de existencia de crédito, o documento que acredite que el procedimiento de gasto se ha iniciado.
- Fiscalización previa, cuando así lo prevea la legislación correspondiente<sup>7</sup>.
- Autorizaciones que sea preciso recabar, como las de la SGAD, de la DGRCC o del Consejo de Ministros.

### 3.2. Pliegos

Como se ha dicho, una vez iniciado, al expediente se le incorporarán los pliegos<sup>8</sup>: documentos en los que se describen las necesidades a cubrir con la contratación, así como las características de los productos o prestaciones a contratar, requisitos de las ofertas, condiciones de solvencia a cumplir, y otros términos y condiciones contractuales, incluyendo los criterios de valoración a emplear en la selección del contratista.

En todo contrato hay dos pliegos: el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

---

<sup>7</sup> Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

<sup>8</sup> En el diálogo competitivo, en vez de Pliego se elabora un Documento Descriptivo; en los acuerdos marco, para la nueva licitación se elabora un Documento de Licitación; y en los sistemas dinámicos, para la nueva licitación se elabora una Invitación (o Documento de Invitación).

Los pliegos los aprueba el órgano de contratación, con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato (art. 122.1 y 124 LCSP). No podrán ser modificados con posterioridad (a la licitación), salvo por error material, de hecho o aritmético.

### 3.2.1. PPTP

Prescripción técnica: cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, aquella especificación que define las características exigidas de un producto o de un servicio (art. 125 LCSP).

En el artículo 126 de la LCSP se establecen las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas:

- Las prescripciones técnicas deben permitir la concurrencia de los licitadores en igualdad de condiciones y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.
- Su contenido se podrá definir de alguna de las siguientes formas, o combinándolas:
  - Haciendo referencia a especificaciones técnicas o documentos de idoneidad técnica, en cuyo caso se utilizarán, en primer lugar, los procedentes de normas europeas, y, en su defecto, los de normas estrictamente nacionales. Se acompañará de la mención literal “o equivalente”.
  - Utilizando términos de rendimiento o de exigencias funcionales, mediante parámetros lo suficientemente precisos, como para permitir la determinación del objeto del contrato por parte de los licitadores y la adjudicación del mismo por el órgano de contratación.
- No podrán mencionar marcas, fabricación, procedimientos o procedencias concretas, ni patentes, etc., con la finalidad de favorecer o descartar determinadas empresas o productos. Tales menciones expresas se podrán incluir, si lo justifica el objeto del contrato, únicamente con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible describir el objeto del contrato de otra forma. En este último caso siempre se añadirá, a cada referencia, la mención literal “o equivalente”.
- Consideración de los criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos. En caso de no poder considerarlos, se tendrán que justificar los motivos de tal circunstancia.
- Si el objeto puede afectar al medio ambiente: criterios de sostenibilidad y protección ambiental. Asimismo, en el caso de detallar exigencias funcionales de los productos a contratar, se deberán incorporar las características medioambientales a cumplir por éstos.

Ejemplos típicos de contenido de un PPT en el ámbito TIC serían: los requisitos técnicos y funcionales del producto o servicio, los acuerdos de nivel de servicio o el equipo de trabajo que se estima necesario.

La elaboración de Pliegos de Prescripciones Técnicas es una parte importante del trabajo de numerosos funcionarios del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la AGE. Lo que establece la Ley es que los PPT deben regirse por el **principio de neutralidad tecnológica**. Este principio debe inspirar la actuación de las AAPP y adquiere una singular importancia en el marco de la contratación de TIC.

Las exigencias contenidas en los PPT deberían ser sólo aquellas que sean estrictamente necesarias para el fin del contrato, sin incluir características que no se van a usar. Esto permitirá a los licitadores presentar el mayor número de variantes o de ofertas posible.

El principio de neutralidad tecnológica no puede, sin embargo, ser incondicionado. Podrían existir justificaciones objetivas que hagan decaer su plena aplicación, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de noviembre de 2019 (Recurso Contencioso Administrativo núm. 54/2006), en la que expresamente se indica lo siguiente:

*“La flexibilidad con la que se recoge este principio evidencia de que no se trata de un mandato inexorable, sino que el legislador, por supuesto, pero también el Gobierno, podrían adoptar medidas en las que no fuera posible mantener una absoluta neutralidad entre las distintas tecnologías que concurren en este ámbito. Ahora bien, no cabe duda de que en tal caso dicha medida tecnológicamente no neutral debe estar sólidamente justificada, sin que fuese posible adoptar otra equivalente y respetuosa con el referido principio, y ser proporcionada en relación con los objetivos perseguidos.”*

Jurisprudencia que ha guiado numerosas sentencias del TACRC igualmente (por ejemplo, 682/2016 o 1475/2021, entre otras).

Por lo tanto, cuando existan razones objetivas, *sólidamente justificadas*, que impidan aplicar completamente el principio de neutralidad tecnológica, se podrán solicitar productos o marcas concretas, o imponer condiciones de compatibilidad con las instalaciones ya existentes.

Aunque el principio de neutralidad pueda decaer ocasionalmente por condiciones objetivas que así lo obliguen, en general el gestor TIC que redacta el PPTP debería intentar no imponer ninguna condición o exigencia que, sin ser estrictamente necesaria, pueda resultar limitativa de la concurrencia.

En el caso de los contratos de servicios, y muy particularmente en el ámbito de los servicios de desarrollo, en ocasiones los PPT pueden resultar limitativos de la concurrencia por las exigencias que se imponen a los perfiles profesional que forman el equipo. Es muy difícil determinar si un requisito concreto resulta limitativo de la concurrencia o no. Los gestores TIC que redactan los PPT deben valorar cuidadosamente cada requisito que exigen, pues cuanto más elevadas son las exigencias, más limitativo de la concurrencia puede resultar.

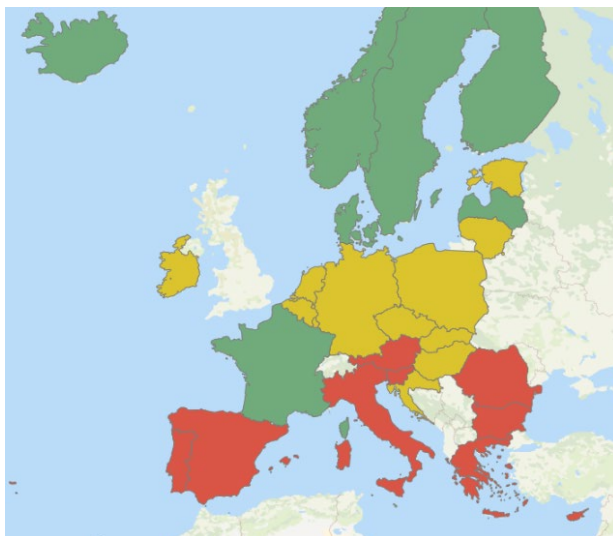
A modo de ejemplo: en la industria del desarrollo software en España hay cientos si no miles de personas con las certificaciones PMP o Prince 2, que son por lo tanto relativamente comunes en los perfiles de jefe de proyecto. En cambio, en el momento de escribir esto, no hay muchas personas en España con la certificación TMMI Lead Assessor (<https://www.tmmi.org/leadassessors/>): si se exige que alguno de los perfiles disponga de esta certificación, podría resultar restrictivo de la concurrencia.

Cuando el redactor sospeche que las prescripciones puedan resultar limitativas de la concurrencia, debe justificar sólidamente en el expediente su necesidad objetiva. Al igual que con la neutralidad tecnológica, hay ocasiones en que los requisitos exigidos son absolutamente necesarios para conseguir el fin del contrato, y no tendría sentido prescindir de ellos, incluso si resultan restrictivos de la concurrencia. En este caso, se deberá justificar la necesidad objetiva que obliga a exigirlos.

En la Unión Europea, la Comisión Europea tiene, entre otras, la misión de velar por la unidad de mercado y la libre competencia. El Single Market Scoreboard<sup>9</sup> es un cuadro de mandos que elabora la Comisión sobre el “rendimiento” de la contratación pública. No es únicamente TIC, pero las TIC están incluidas dentro. Se compone de 12 indicadores, de los cuales hay 3 principales (se les asigna el triple de peso que a los demás): licitaciones en las que sólo se recibe una oferta; procedimientos negociados sin licitación pública; y el valor de los contratos SARA (es decir, contratos que gozan de publicidad a nivel de la UE, frente a los contratos que no llegan a publicitarse a escala europea). Aunque este cuadro de mandos y los indicadores escogidos son una simplificación grosera de la realidad, que no

<sup>9</sup> [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement\\_en#:~:text=Public%20procurement%20accounts%20for%20about,of%20the%20EU%20's%20GDP%20](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en#:~:text=Public%20procurement%20accounts%20for%20about,of%20the%20EU%20's%20GDP%20)

tienen en cuenta muchas particularidades de la contratación en un país, no dejan de ser relevantes los bajos resultados obtenidos por España, sólo comparables a Italia, Grecia y Rumanía.



Una consecuencia importante de un PPTP restrictivo de la concurrencia es que los licitadores no tienen motivaciones para ofrecer un precio más ajustado. La contratación en este caso suele ser menos eficiente, pues no es posible valorar criterios de calidad (toda vez que la Administración está exigiendo un producto concreto o un perfil profesional muy exclusivo, que impide libertad del licitador para ofertar otras variantes) y tampoco es posible conseguir un descuento significativo, pues los licitadores saben que no tienen que temer que sus competidores puedan ofertar otras alternativas.

En los proyectos financiados total o parcialmente con cargo a los fondos europeos, como el fondo React-EU, el fondo NextGenerationEU, o los fondos FEDER, por ejemplo, si la Comisión Europea detecta irregularidades que afecten a los intereses económicos de la Unión (fraude), puede aplicar correcciones potencialmente muy severas a la financiación de dichos proyectos, lo que significa la retirada total o parcial de dicha financiación.

### 3.2.2. PCAP

#### 3.2.2.1. Contenido del PCAP

El PCAP contiene todos aquellos pactos y condiciones que establecen los derechos y obligaciones de las partes del contrato. Su contenido es la parte “administrativa” de un contrato, y está descrito en el artículo 122 de la LCSP:

- Criterios de solvencia. Los licitadores deben acreditar su solvencia para poder contratar con la Administración Pública. El PCAP debe indicar las exigencias de solvencia que el licitador deberá acreditar en su oferta. El licitador que no satisface la solvencia exigida no puede acceder a la licitación: su oferta no se podrá valorar. La verificación de la solvencia se realiza antes de la valoración de las ofertas, y se describe en el capítulo 4.2 de este tema.

Se debe acreditar la siguiente solvencia:

- Solvencia económica y financiera, para cuya acreditación sólo se podrá exigir alguno de los medios descritos en el artículo 87 de la LCSP (es decir, al redactar el PCAP no es posible “inventarse” la forma de acreditarlo, sino que hay que limitarse a las opciones que permite la Ley). Se puede acreditar, por ejemplo, mediante declaraciones de entidades financieras al respecto de la empresa, seguro de indemnización de riesgos laborales, cuentas anuales presentadas, o declaraciones sobre el volumen de negocios correspondiente, como máximo, de los tres últimos ejercicios. También se podrá exigir que el periodo medio de pago a proveedores del empresario no supere el límite que a estos efectos establezca el Ministerio de Hacienda y Función Pública;

- Solvencia técnica, para cuya acreditación sólo se podrá exigir alguno de los medios descritos en el artículo 89 para los contratos de suministros y en el 90 para los de servicios. En el marco de la contratación TIC, algunas formas de acreditar la solvencia técnica habituales son: una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años; indicación del personal técnico con que cuenta la empresa, o de las instalaciones y medios con que cuenta; indicación sobre los controles de calidad o procesos de gestión de la empresa (normas de calidad como la ISO 9001 o de gestión de seguridad de la información como la ISO 27001), etc.;
- Junto con la solvencia, el PCAP puede exigir la acreditación de normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental, por los medios descritos en los artículos 93 y 94.

En aquellos servicios y suministros con valor estimado inferior a 60.000 € (procedimiento abierto “*super simplificado*”), los licitadores estarán exentos de los requisitos de acreditación de la solvencia económica y financiera, y técnica, salvo que el órgano de contratación decida exigirlo en el PCAP.

Como alternativa a la solvencia, las empresas pueden presentar su *clasificación*. Para los contratos de servicios y suministros (que son los más habituales en las TIC), la clasificación nunca se puede exigir. No obstante, las empresas clasificadas pueden decidir acreditar su clasificación en vez de acreditar la solvencia exigida en el PCAP, lo cual puede resultar más sencillo. La clasificación se explica en el apartado 4.2.2.

- Importe de licitación y distribución del mismo por ejercicios presupuestarios (estructura del gasto en anualidades); así como el valor estimado del contrato.
- Plazo de ejecución y prórrogas previstas
- Plazo de garantía, tras la finalización del contrato.
- Penalidades económicas por incumplimiento de plazos u otras obligaciones del contrato.
- La obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación, en su caso.
- Condiciones especiales de ejecución, por ejemplo, que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación. Puede incluir consideraciones sociales, laborales y ambientales que estén relacionadas con la ejecución del contrato.
- Criterios de adjudicación y peso de cada criterio (ponderación). Tras comprobar la solvencia, se descartan las ofertas de aquellos licitadores que no han podido satisfacer las condiciones exigidas, y se valoran las ofertas de aquellos que sí. Los criterios de adjudicación se valoran según fórmulas matemáticas (pesos, sumas, etc) definidas en el PCAP.

Los posibles criterios de adjudicación se definen en el artículo 145 de la LCSP. Por su especial importancia, se profundiza en ellos en el apartado 3.2.2.2.

- Forma de pago (cada x meses o por hitos)

En ocasiones se confunden los criterios de solvencia y los criterios de adjudicación.

Los criterios de solvencia son criterios que aplican a la empresa en su totalidad. En cambio, los criterios de adjudicación tienen que guardar relación directa con el objeto del contrato.

Así, el cumplimiento de una norma a nivel de empresa, como la norma ISO 14.001 (medio ambiente) o la norma ISO 9.001 (gestión de la calidad) son normas que aplican a la empresa, y por lo tanto serían criterios de solvencia, de calidad o de medio ambiente. Igualmente, la exigencia de disponer de una determinada experiencia previa en proyectos similares, que se traduciría en un volumen de negocio que se puede acreditar mediante la presentación de facturas, sería un criterio de solvencia técnica.

De la misma manera, criterios como que la empresa disponga de un SOC 24x7, que tenga la certificación ISO 27.001 de Seguridad de Datos, o que acredite la condición de *partner* de un fabricante determinado, serían también *criterios de solvencia*, pues aplican a la totalidad de la empresa.

En cambio, los criterios de adjudicación tienen que estar directamente relacionados con el objeto del contrato. Así, podría ser valorable la calidad técnica de la oferta, que el jefe de proyecto disponga de certificación PMP (pues el jefe del proyecto va a intervenir directamente en la ejecución del servicio que se contrata), que el producto ofertado tenga un menor consumo eléctrico para la misma funcionalidad, que tenga una mejor capacidad de cifrado de los datos o incluso que el producto esté fabricado con materiales reciclados (pues sigue siendo una característica del producto que se contrata). Los criterios de accesibilidad o de diseño universal (del producto o del software) también serían criterios de adjudicación, igual que la calidad de una propuesta técnica de metodología de desarrollo seguro que se vaya a utilizar durante el desarrollo.

Queda patente, por lo tanto, que sería un error pretender valorar como criterio de adjudicación que un licitador acredite ser *partner* del fabricante del producto, o que disponga de un SOC 24x7 o de una certificación ISO 27.001. Las características “de empresa” deben ser criterios de solvencia y ceñirse a lo permitido en los artículos 87, 89, 90, 93 y 94 de la LCSP. No se pueden “puntuar” como criterios de adjudicación.

La LCSP, en su artículo 215, relaciona directamente la subcontratación con la libre concurrencia: *“En ningún caso la limitación de la subcontratación podrá suponer que se produzca una restricción efectiva de la competencia”*.

Efectivamente, cuando en un pliego se imponen limitaciones a la subcontratación, se está restringiendo *de facto* la libertad de concurrencia. Podría ocurrir que un posible licitador tuviera interés en el contrato pero, no disponiendo de la totalidad de los medios necesarios (humanos, de conocimiento o técnicos) se viera abocado a no poder presentar oferta, pues se le impediría adquirirlos en el mercado.

Siguiendo la línea marcada por las directivas europeas, *la Ley permite con carácter general toda la subcontratación*. El órgano no puede prohibirla en el PCAP. No obstante, para “determinadas tareas críticas” en los contratos de servicios o la instalación de un suministro, o en los contratos secretos, reservados o que requieran especiales medidas de seguridad, se podrá limitar la subcontratación de manera justificada.

Además, a raíz de las instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, dictadas por el MINHAP, es necesario incluir una cláusula que establece exhaustivamente cómo habrá de ser la relación entre Administración Pública y personal laboral de la empresa contratista.

Los órganos de contratación pueden aprobar modelos de pliegos particulares, a utilizar en contratos de naturaleza análoga. Estos modelos deben ser informados por el Servicio Jurídico. Posteriormente, los PCAP que se ajusten plenamente a uno de estos modelos, no precisarán del informe del Servicio Jurídico para su aprobación.

### 3.2.2.2. Criterios de adjudicación

Para seleccionar al adjudicatario, de entre los licitadores, se aplicarán los criterios de valoración definidos en el PCAP y publicados en el anuncio de licitación. El criterio precio es obligatorio y siempre deberá estar presente.

Conforme a la LCSP, el criterio de adjudicación de los contratos es la “**mejor relación calidad-precio**”. Los criterios de adjudicación deben cumplir la premisa de estar directamente vinculados al objeto del contrato, como ya se indicó.

A veces se plantean dudas sobre qué son los “criterios de calidad”. Ciertamente, la palabra calidad tiene muchas acepciones y significados diferentes.

En este caso, dado que la Ley plantea la dicotomía “calidad-precio”, hay que entender que son *criterios de calidad*, o *criterios cualitativos*, todos aquellos criterios de adjudicación *distintos del precio*, tanto si están sujetos a un juicio de valor como si son cuantificables mediante fórmulas.

#### 3.2.2.2.1. Criterio precio

El criterio precio siempre tiene que estar presente. Puede ser el único criterio de adjudicación empleado, si no se utilizan criterios cualitativos.

El artículo 102.4 de la LCSP establece que el precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato.

Por lo tanto, hay dos maneras de determinar el precio del contrato:

- Un único precio determinado para el conjunto de la prestación. Normalmente en este caso el órgano de contratación habrá estimado el importe de licitación a tanto alzado, y los licitadores en sus ofertas tienen que ofrecer un precio cerrado que cubra la totalidad de la prestación.

Error frecuente: si se solicita en el PCAP que los licitadores desglosen el precio de cada uno de los componentes de la prestación, conviene aclarar que este desglose tiene carácter *meramente informativo*, sin surtir ningún efecto sobre la valoración de las ofertas. En caso contrario, podría ocurrir que un licitador presente una oferta en que el desglose arroje un valor diferente del valor total que indica en su oferta. Esto sitúa al órgano de contratación en una situación complicada (¿excluir la oferta o solicitar una aclaración que podría derivar en modificación de la oferta?).

Error frecuente: en vez de pedir un único valor de precio, en el PCAP se solicitan dos o más precios y se le asigna pesos a cada uno de ellos. Esto podría dar lugar a que la oferta con mejor puntuación en el criterio precio no sea la oferta globalmente más barata.

Ejemplo: en el contrato de adquisición de un servidor (S) y una cabina de almacenamiento (C) se indica que el precio se valorará según la fórmula  $P = 50 P_S + 50 P_C$  (es decir, se asigna un peso de 0,5 puntos al precio de cada componente). Supongamos que el importe de licitación es 120.000€. Un licitador particularmente astuto podría ofrecer el servidor a 0,01€ y la cabina a 119.999,98€, razonando que así maximiza sus posibilidades de ganar. Efectivamente, supongamos otro licitador que oferta el servidor a 15.000€ y la cabina a 100.000. El primer licitador obtiene  $50 + 41,67 = 91,67$  puntos. El segundo licitador obtiene  $0 + 50 = 50$  puntos. El primer licitador tiene la mejor puntuación a pesar de que su oferta es 5.000€ más cara. Si se hubiera pedido simplemente un precio conjunto, este problema no se habría producido.

Por esta razón el criterio precio debe ser único para la totalidad de la prestación.

- Por precios unitarios:
  - En los contratos de suministro en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente (art. 16.3.a LCSP);
  - En los contratos de servicio en los que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario (art. 17 LCSP)

En este caso, el órgano de contratación tendrá que definir cada uno de los componentes de la prestación. El número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato no se define con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración. El órgano de contratación deberá definir un presupuesto máximo (DA 33ª LCSP) y durante la ejecución del contrato el órgano podrá consumir tantas unidades como necesite, hasta agotar dicho presupuesto. Se facturará en base al consumo realizado. Se podrá incrementar el número de unidades a suministrar hasta el porcentaje del 10% del precio del contrato sin que sea preciso tramitar el correspondiente expediente de modificación (artículos 301.2 y 309.1 LCSP).

El artículo 308.3 de la LCSP está especialmente dedicado a la contratación de las TIC, y tiene una gran importancia para la contratación de servicios de desarrollo de software.

En los contratos de servicios que impliquen el desarrollo o mantenimiento de aplicaciones informáticas el objeto del contrato podrá definirse por referencia a *componentes de prestación del servicio*. A estos efectos, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se establecerá el precio referido a cada componente de la prestación en términos de *unidades de actividad*, definidas en términos de categorías profesionales o coste, homogéneas para cualquier desarrollo, de unidades de tiempo o en una combinación de ambas modalidades.

Permite, por lo tanto, únicamente para los contratos de desarrollo y mantenimiento de software, el uso de “componentes de prestación del servicio” o “unidades de actividad”, que se facturarán según precios unitarios. Esto permite una gran flexibilidad a estos contratos y facilita la contratación de desarrollos en modelo de *software factory*, el uso de metodologías ágiles, etc.

### 3.2.2.2.2. Criterios cualitativos

La LCSP establece en su artículo 145 los posibles criterios de adjudicación cualitativos, es decir, distintos del precio:

1. La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal, las características sociales, medioambientales e innovadoras, la comercialización y sus condiciones;
2. La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo;
3. El servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega, el plazo de entrega o ejecución y los compromisos relativos a recambios y seguridad del suministro.

La LCSP establece en el mismo artículo los casos en los que se puede aplicar más de un criterio de adjudicación (es decir, los casos en que se pueden aplicar criterios cualitativos). En general, se permite en los contratos de suministros (145.3.f) y de servicios (145.3.g), salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas y no quepa realizar ninguna modificación sobre ellas. Como los contratos TIC son en su gran mayoría de servicios y de suministros, es frecuente encontrar varios criterios de adjudicación en los contratos TIC.

Si se emplea más de un criterio, se concretará la ponderación de cada uno de ellos, la cual se incluirá en el anuncio de licitación y en el PCAP.

Se dará preponderancia a los criterios que puedan ser valorados mediante fórmulas, descritas en el pliego, manejando cifras o porcentajes.

En los procedimientos ordinarios (abierto o restringido), si los criterios valorables mediante juicio de valor tienen más peso que los numéricos, se deberá constituir un **comité de expertos** para realizar la evaluación, cuyos miembros no podrán pertenecer al órgano proponente del contrato.

Variantes o mejoras: se podrán contemplar cuando se consideren criterios distintos del precio. La posibilidad de presentación de estas variantes o mejoras se debe indicar en el anuncio de licitación, concretando sobre qué elementos y en qué condiciones se admitirán.

En relación a la calidad, cabe destacar que la LCSP establece en su artículo 145: “en los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146”. Se analizan las prestaciones de carácter intelectual en el marco de los contratos TIC en el apartado 8.3.4.

### 3.3. Controles previos a la licitación

Durante la fase de preparación del expediente, el órgano gestor debe recabar un conjunto de informes preceptivos para poder continuar su tramitación.

#### 3.3.1. Informe Jurídico

En la AGE, se requiere del Servicio Jurídico (Abogacía del Estado y otros órganos jurídicos) correspondiente, un informe favorable sobre el contenido del PCAP.

#### 3.3.2. Informe Técnico de la SGAD

Toda adquisición de bienes y servicios informáticos en el ámbito de la AGE o de sus Organismos Públicos, debe ser informada preceptivamente por la Secretaría General de Administración Digital (SGAD).

El Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, establece la forma que tendrá este informe técnico:

- El informe será preceptivo para convenios, encargos a medios propios y contrataciones de bienes y servicios informáticos. También lo será para los procedimientos de adjudicación de acuerdos marco de bienes y servicios TIC.
- Quedan excluidos de informe los contratos comprendidos en el ámbito de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad, y aquellos declarados secretos o reservados, o cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado.
- La tramitación de los informes se hará procurando el empleo de medios telemáticos.
- El informe se emitirá en un plazo máximo de 10 días hábiles.

Es por tanto preceptivo, para todo órgano de contratación de la AGE y sus OOPP que desee adquirir bienes o servicios informáticos, recabar el informe favorable de la SGAD. Una vez redactados el PPT

y la memoria justificativa, el órgano gestor realizará la solicitud de informe a la SGAD, a través de una aplicación web destinada a tal efecto.

El informe preceptivo de la SGAD se refiere a la conformidad de la contratación planteada con la Estrategia TIC de la AGE. Es un error común pensar que este informe de alguna manera “válida” todas las cláusulas del contrato, cuando en realidad no es así. El informe de la SGAD no entra a valorar el procedimiento de contratación elegido, las cláusulas administrativas (garantías, criterios de solvencia y de adjudicación, penalidades...) ni las prescripciones técnicas (errores, productos inexistentes, etc). Simplemente, valora que la contratación propuesta no sea contraria a la Estrategia TIC de la AGE.

### 3.3.3. Autorización de excepción de la DGRCC

Como se indicó al principio, este tema trata la preparación del expediente de contratación en el ámbito TIC cuando se va a tramitar al margen del Sistema Estatal de Contratación Centralizada. En este caso, si el objeto del suministro o servicio está declarado de contratación centralizada, se deberá solicitar autorización de excepción a la DGRCC. Esta autorización de excepción permite realizar la contratación al margen del sistema estatal de contratación centralizada.

Al igual que el informe preceptivo de la SGAD, la autorización de excepción de la DGRCC no “válida” de ninguna manera las cláusulas del contrato propuesto. Sólo garantiza que el bien o servicio no se pueden adquirir por medio de la contratación centralizada, y por lo tanto autoriza a acudir al mercado general para su contratación.

La DGRCC publica la información respecto a las autorizaciones de excepción en su portal: <https://contratacioncentralizada.gob.es/autorizaciones-excepciones>

### 3.3.4. Fiscalización Previa

Una vez recabados los informes anteriores, el órgano de contratación deberá enviar el expediente de contratación completo a su Intervención Delegada<sup>10</sup> para que proceda a su fiscalización.

## 3.4. Aprobación del expediente de contratación

Una vez completado el expediente, revisada toda la documentación por parte de la Intervención Delegada, se realizará la **APROBACIÓN** del mismo mediante resolución motivada por el órgano de contratación, disponiendo el paso a la siguiente fase del régimen general, esto es, la apertura del procedimiento de adjudicación.

Cuando el valor estimado sea igual o superior a doce millones de euros, en el sector público estatal, será necesaria la autorización del Consejo de Ministros, tal y como se indicó en el apartado 2.3.6.

## 3.5. Tipo de tramitación

Hay 3 tipos de tramitación de expedientes de contratación:

- **Ordinaria:** incluye todos los pasos ya vistos, y es el caso general.
- Abreviada. Hay dos clases:
  - **Urgencia** (art. 119 LCSP): contratos por necesidad inaplazable o cuya adjudicación se deba acelerar por interés público. El órgano de contratación incluirá una declaración

---

<sup>10</sup> Se denomina así a las intervenciones que se encuentran desplegadas en cada uno de los Departamentos Ministeriales.

motivada de urgencia en el expediente de contratación. El trámite sigue el mismo procedimiento que la tramitación ordinaria, pero con reducción de plazos y tramitación preferente. El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá exceder de un mes, contado desde la formalización.

- **Emergencia** (art. 120 LCSP): ante acontecimientos catastróficos, situaciones que impliquen grave peligro o necesidades de la defensa nacional. Se trata de una tramitación excepcional, que abrevia trámites, no estando sujeta a los requisitos formales vistos, ni a la existencia de pliegos, ni siquiera al de existencia de crédito suficiente. No requiere apertura de expediente, sino sólo acuerdo de inicio<sup>11</sup>, y es el único caso en el que la LCSP contempla la posibilidad de contratación verbal. El inicio de la prestación debe producirse antes de 1 mes, desde el acuerdo de inicio; en caso contrario, se irá a tramitación ordinaria. Una vez ejecutadas las prestaciones del contrato, se procederá al cumplimiento de los trámites para la Intervención y aprobación de la cuenta justificativa.
  
- Contrato menor, según el artículo 118 LCSP.

### 3.6. Resumen

La primera fase de la tramitación del expediente de contratación es la preparación del mismo.

- El expediente de contratación se compone de diversos documentos: memoria justificativa, pliegos (PPT y PCAP), documentos contables, autorizaciones, fiscalización del gasto.
- El PPT describe las características técnicas de la prestación a contratar. En el caso de las TIC, debe redactarse en términos de neutralidad tecnológica e intentando evitar exigencias desproporcionadas que puedan restringir la libre competencia. Cuando esto no sea posible, se debe incorporar en el expediente una justificación sólidamente motivada.
- El PCAP establece las condiciones jurídicas del contrato como son los criterios de solvencia y de adjudicación, los plazos, los importes o las penalidades.
  - Los criterios de solvencia económica y de solvencia técnica son criterios que aplican a la totalidad de la empresa.
  - Los criterios de adjudicación permiten valorar las ofertas recibidas, asignando una puntuación. Deben estar directamente relacionados con el objeto del contrato.
- Para certificar que el expediente es correcto y se ajusta a la legalidad vigente, existe una serie de controles previos: el informe jurídico (Abogacía del Estado o servicio jurídico del organismo), el informe técnico de la SGAD, la autorización de excepción de la DGRCC y la fiscalización previa de la IGAE.
- Si el importe es igual o superior a 12M€, exige autorización del Consejo de Ministros.
- Existen 3 tipos de tramitación: ordinaria, de urgencia, y de emergencia. La tramitación de urgencia está sujeta a los requisitos formales que establece la Ley, pero con reducción de plazos y tramitación preferente. La tramitación por la vía de emergencia no está sujeta a los requisitos formales establecidos en la Ley.
- La tramitación de los contratos menores es mucho más simplificada. En cuanto se dispone de la aprobación del gasto, se puede pedir oferta a las empresas que se desee. El expediente se compone de la memoria, la autorización del gasto y la factura, como mínimo (aunque se puede añadir más documentación).

---

<sup>11</sup> Se dará cuenta al Consejo de Ministros en 60 días como máximo.

## 4. Selección del proveedor y adjudicación

Esta fase se regirá por el principio de igualdad (en el tratamiento a los licitadores) y transparencia (en las actuaciones del órgano de contratación).

### 4.1. Publicidad y Transparencia

Una vez aprobado el expediente de contratación, independientemente del procedimiento de adjudicación (excepto en los negociados sin publicidad y los menores), el primer paso será publicar la licitación.

#### 4.1.1. Anuncio de información previa (Opcional)

Se trata de publicar información sobre contratos que se prevé adjudicar en los 12 meses siguientes. Se publicarán en el **DOUE**<sup>12</sup> o en el **perfil de contratante** del órgano de contratación. La publicación de este anuncio, además de la información de utilidad que supone para las empresas y ciudadanos, permite la reducción de plazos para la presentación de las ofertas en los procedimientos abiertos y restringidos. Esta reducción del plazo solo será admisible cuando el anuncio voluntario de información previa se hubiese enviado para su publicación con una antelación máxima de 12 meses y mínima de 35 días antes de la fecha de envío del anuncio de licitación.

Aunque por razones de estructura del tema se describe en esta sección, el anuncio previo se puede realizar en cualquier punto de la fase de preparación del expediente, respetando los plazos indicados.

Si el órgano de contratación ha publicado un anuncio de información previa, entre 12 meses y 35 días antes de publicar el anuncio de licitación:

- En el procedimiento abierto, el plazo de presentación de ofertas puede reducirse en 15 días;
- En el procedimiento restringido, podrá reducirse en 10 días.

#### 4.1.2. Anuncio de Licitación

El anuncio de licitación para la adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas, a excepción de los procedimientos negociados sin publicidad, se publicará en el perfil de contratante. En los contratos celebrados por la Administración General del Estado, o por las entidades vinculadas a la misma que gocen de la naturaleza de Administraciones Públicas, el anuncio de licitación se publicará además en el **BOE**<sup>13</sup>

Además, se publicarán en el **DOUE** todas las licitaciones correspondientes a contratos sujetos a regulación armonizada (SARA), así como aquellos no sujetos a tal regulación que estime oportuno el órgano de contratación.

En cualquier caso, el envío del anuncio al DOUE debe preceder a cualquier otra publicidad, en la que se indicará la fecha de ese envío.

Con la publicación del anuncio de licitación, se abre el plazo de presentación de ofertas. Es decir, la publicación del anuncio de licitación inicia la licitación.

---

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Unión Europea.

<sup>13</sup> Boletín Oficial del Estado. En contratos de las Comunidades Autónomas y de Entidades Locales, la publicación se podrá realizar en los diarios o boletines oficiales autonómicos o provinciales.



Figura 3 Publicidad de la licitación

### 4.1.3. El perfil del contratante y la Plataforma de Contratación del Sector Público

Además de la información que se indicó en el capítulo 2.3.1, cada órgano de contratación debe publicar en su **perfil del contratante** la información particular relativa a los contratos que celebre.

Esta información se recoge en el artículo 63.3 de la LCSP:

- La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente;
- El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido;
- Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad;
- Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones;
- El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato;
- 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;
- La publicación de la información relativa a los contratos menores, al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario;
  - Quedan exceptuados los contratos cuyo valor estimado sea inferior a 5.000€ y el sistema de pago sea el anticipo de caja fija;

- la composición de las mesas de contratación que asistan a los órganos de contratación, así como 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, incluyendo de manera específica el cargo de sus miembros;
- La formalización de los encargos a medios propios cuyo importe sea superior a 50.000 euros, al menos trimestralmente.

La adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco o de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, se publicará trimestralmente por el órgano de contratación dentro de los 30 días siguientes al fin de cada trimestre.

Dado que el perfil del contratante es el medio para dar la publicidad a las licitaciones (la publicación de los *anuncios de licitación*), la LCSP exige que los sistemas informáticos que soportan los perfiles de contratante puedan acreditar fehacientemente el momento de publicación de la información.

**La Plataforma de Contratación del Sector Público**<sup>14</sup>. Localizada en el ámbito de la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda y Función Pública, la LCSP dispone que se trata de una plataforma electrónica que permite dar publicidad a través de Internet. Tal publicidad será la relativa a las convocatorias de licitaciones, a sus resultados, además de a cuanta información se considere de interés en relación con los contratos que se celebren. También se prevé en la propia Ley la posibilidad de que este medio ofrezca servicios complementarios, asociados al tratamiento informático de los datos contenidos en la plataforma.

La plataforma cuenta con un mecanismo para acreditar, fehacientemente, el momento de inicio de la difusión pública de la información. Asimismo, está interconectada con el BOE y con el DOUE. Es decir, la plataforma cuenta con todos los requisitos que exige el perfil del contratante.

Además, la plataforma cuenta con la funcionalidad de licitación electrónica. Entre otros, permite la firma y envío de ofertas por parte del licitador, o la apertura de sobres y evaluación de ofertas por parte de los organismos contratantes.

### Relación entre Perfil del contratante y Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP)

*Órganos de contratación del Sector Público Estatal*: el perfil del contratante deberá estar situado obligatoriamente en la PLACSP. En las páginas web institucionales de estos órganos se incluirá un enlace a su perfil de contratante situado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

*Órganos de contratación no pertenecientes al Sector Público Estatal*: pueden elegir utilizar PLACSP o bien tener su propia plataforma de contratación y su propio perfil del contratante. Sin embargo, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, obliga a que todas las convocatorias y resultados de las licitaciones de estas entidades se publiquen también en la PLACSP. Para ello, están obligados a interconectar su plataforma y perfil con la PLACSP (publicar estos datos mínimos en la PLACSP, y proporcionar enlace a su plataforma y perfil desde allí).

#### **4.1.4. Registro de Contratos del Sector Público**

Recogido en el artículo 346 de la LCSP, reúne la información de los contratos públicos adjudicados. Constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España.

Lo mantiene el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Los poderes adjudicadores tienen que comunicar la información básica sobre los contratos que adjudiquen, utilizando medios informáticos. Si ya disponen de un Registro de Contratos equivalente, bastará con que realicen su interconexión telemática con el RCSP.

---

<sup>14</sup> <https://contrataciondelestado.es>

Este Registro servirá de base para la realización de estudios sobre la contratación pública y se convierte en una herramienta básica en relación con el cumplimiento del principio de transparencia..

El Gobierno elevará anualmente a las Cortes Generales un informe sobre la contratación pública en España, a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro de Contratos del Sector Público. Además, el Ministerio de Hacienda y Función Pública pondrá este informe en conocimiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Es importante entender que este Registro almacena los contratos ya adjudicados, por lo que en ningún caso sustituye a la PLACSP. La PLACSP es la herramienta que permite realizar la licitación, publicando los anuncios de licitación, recibiendo las ofertas de los licitadores, realizando su apertura y publicando la adjudicación. En cambio, al RCSP sólo se envían los datos básicos del contrato, una vez que este ya se ha formalizado. La ventaja del RCSP es que permite realizar estudios estadísticos e informes de manera sencilla, pues contiene toda la información de todo el sector público nacional (mientras que muchas comunidades autónomas y entidades locales no usan la PLACSP) y la información está agrupada de manera más ventajosa a efectos de análisis que en la PLACSP.

### 4.1.5. Ley de Transparencia

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su Art. 8, estipula la información mínima que se debe publicar de cada contrato:

- Objeto
- Duración
- Importes de licitación y adjudicación
- El procedimiento de adjudicación (abierto, restringido, negociado, ...)
- Instrumentos utilizados para su publicidad (DOUE, BOE, perfil)
- Número de licitadores
- Identidad del adjudicatario
- Modificaciones del contrato
- Decisiones de desistimiento o renuncia del contrato

Para los contratos menores, que anteriormente no eran objeto de publicidad alguna, la Ley de transparencia señala que, como mínimo, se deberá publicar la información relativa a ellos de forma trimestral<sup>15</sup>. Además, también habrá que publicar datos estadísticos que incluyan el porcentaje de contratos, en volumen presupuestario, adjudicados a través de cada tipo de procedimiento.

## 4.2. Capacidad y solvencia del empresario

### 4.2.1. Valoración de los requisitos de aptitud

El órgano de contratación habrá indicado, en el PCAP, cómo deben los licitadores acreditar su aptitud para contratar con el sector público, en general, y para la prestación concreta a licitar. Si carece de tal aptitud, no podrá concurrir a la licitación del contrato en cuestión. Se trata, en definitiva, de comprobar si el licitador posee los requisitos de capacidad y solvencia necesarios para poder celebrar un contrato concreto.

---

<sup>15</sup> Como se ha visto, la publicación de esta información se realiza en el perfil del contratante.

Solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas (art. 65.1 LCSP).

- **Capacidad de obrar** (art. 84 LCSP): la empresa debe estar constituida e inscrita en el correspondiente Registro público (por ejemplo, el Registro Mercantil). En el caso de las UTE (Unión Temporal de Empresarios), no es necesario que estén constituidas previamente a la adjudicación del contrato, siendo suficiente la acreditación del compromiso de constituir la en caso de resultar adjudicataria.
- **No estar incursa en prohibición de contratar**: la empresa deberá aportar un documento a través del cual se pruebe que no se encuentra, ni ella ni sus administradores, en ninguna de las circunstancias que conllevan la prohibición de contratar con el sector público (por ejemplo, condenas en firme por determinadas causas, no estar al corriente de las obligaciones tributarias o de los pagos a la Seguridad Social, o estar en situación concursal).
- **Habilitación empresarial o profesional**: en caso de ser necesario para realizar el contrato, el licitador deberá disponer de la habilitación para poder concurrir a la licitación. Por ejemplo, una empresa que quiera participar en una licitación para un contrato de instalación de equipos de comunicaciones necesitará estar inscrita en el Registro de Empresas Instaladoras de Telecomunicación, o una empresa que vaya a suministrar y mantener extintores deberá estar inscrita en el registro de agentes de la seguridad industrial de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- Las empresas extranjeras deberán declarar el **sometimiento a la jurisdicción española**, para los contratos que se vayan a ejecutar en España.

El órgano de asistencia realiza la valoración de los estos requisitos de aptitud y solvencia tras la apertura de las ofertas presentadas. Si algún licitador incumple alguno de ellos, se le solicitará la subsanación (en caso de ser posible) o se le excluirá (si no es posible subsanar).

### 4.2.2. Clasificación y Registros Oficiales de Licitadores

En el PCAP se pueden sustituir los requisitos de solvencia por la exigencia de **clasificación**, en los casos que marca la LCSP.

La clasificación consiste en el examen de la solvencia (económica, financiera y técnica) de las empresas, en relación con un tipo de prestaciones determinado, realizado por las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación Pública, y que será válido frente a cualquier órgano de contratación. También podrán existir órganos similares en las Comunidades Autónomas, pero con eficacia limitada a su ámbito territorial.

Del resultado de este examen, a la empresa se le asigna un determinado nivel de solvencia, es decir, se la clasifica según niveles de solvencia predefinidos. Posteriormente, en las licitaciones en las que sea exigible la clasificación se determinará qué nivel es el mínimo a pedir, con lo que las empresas deberán aportar certificación de que su clasificación cumple con ese nivel mínimo.

La clasificación sirve para simplificar el acceso a las licitaciones públicas, especialmente para aquellas empresas que participan en muchas licitaciones similares. La documentación de su solvencia se examina una sola vez, en el momento de la clasificación, y luego la empresa puede presentar el correspondiente certificado en todas las licitaciones a las que quiera concurrir.

El PCAP no puede exigir la clasificación:

- a las empresas extranjeras de un país miembro de la UE; ni
- en los contratos de servicios y suministros.

Sin embargo, si el objeto del contrato está incluido en alguno de los grupos de clasificación definidos en el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, una empresa puede presentar su clasificación para evitar tener que acreditar la solvencia de otro modo. Por lo tanto, en la mayoría de los contratos TIC (que tienden a ser en gran medida de suministros y servicios), aunque no se podrá exigir en el PCAP que las empresas licitadoras estén clasificadas, sí que estas podrán presentar la clasificación en lugar de los criterios de solvencia, si así lo desean y la clasificación que acreditan se corresponde al objeto del contrato.

Además de acreditar su solvencia, para que una empresa sea clasificada, habrá hecho lo propio con su capacidad de obrar, que no se haya incurrido en prohibición para contratar, y que está habilitada para ejecutar las prestaciones para las que se clasifica.

La clasificación tendrá una vigencia indefinida en tanto se mantengan por el empresario las condiciones y circunstancias en que se basó su concesión. Para conservarla, se deberá justificar periódicamente el mantenimiento de la solvencia. Los requisitos relativos a la solvencia económica y financiera se revisarán *cada año*, y los referentes a la solvencia técnica *cada 3 años*.

Para dejar constancia de la clasificación obtenida, la LCSP prevé los **Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas**. Así, “obtener la clasificación” consiste en realidad en solicitar la inscripción de la empresa en uno de estos registros.

La Ley establece 2 tipos de Registro, pudiendo solicitar las empresas su inscripción en cualquiera de ellos:

- Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público<sup>16</sup> (ROLECSP). La inscripción en el ROLECSP acredita la aptitud del licitador frente a los órganos de contratación de TODO el sector público. Depende del Ministerio de Hacienda y Función Pública, concretamente de la Junta Consultiva de Contratación Pública Estatal (JCCPE).
- Registros Oficiales de las Comunidades Autónomas. La inscripción en estos Registros surtirá el mismo efecto en sus respectivos ámbitos territoriales, incluyendo las entidades locales existentes en el mismo.

La solicitud de inscripción es voluntaria, pero una vez que se ha solicitado, siempre se registrarán (obligatoriamente) tanto la clasificación obtenida como las prohibiciones para contratar. Además, una vez inscrita la información, la empresa adquiere la obligación de mantenerla actualizada.

La clasificación será revisable de oficio o a petición de los interesados, los cuales, en todo caso, están obligados a comunicar cualquier variación en las circunstancias que se tuvieron en cuenta en la concesión de su clasificación.

### 4.2.3. Declaración Responsable y DEUC

Al presentar a oferta, el conjunto de documentación acreditativa de la aptitud de un licitador puede ser sustituida por una declaración responsable. Se trata, de nuevo, de un importante mecanismo de simplificación administrativa.

De esta forma, los licitadores no necesitan presentar toda la documentación cuando presentan sus ofertas, sino que el órgano de asistencia la solicitará únicamente a la empresa que ha presentado la mejor oferta, antes de proponer la adjudicación. Esto reduce la carga tanto para las empresas (que si no son adjudicatarias, no tendrán que presentar la documentación en ningún momento) como para el órgano (que sólo tendrán que revisar la documentación de la empresa que ha presentado la mejor oferta y se propone como adjudicataria).

El órgano o la mesa de contratación podrán pedir a los candidatos o licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos, cuando consideren que existen dudas razonables

---

<sup>16</sup>Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE). Regulado por Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo. La Ley 9/2017 cambia la denominación de ROLECE por ROLECSP (artículo 337)

sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración, cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato (art. 140.3 LCSP).

En el caso de los contratos de suministros o servicios en procedimientos abiertos, la declaración responsable se realizará según el modelo del Documento Europeo Único de Contratación (DEUC). En el caso de solicitudes de participación en los procedimientos restringido, de licitación con negociación, en el diálogo competitivo y en el de asociación para la innovación la declaración responsable pondrá de manifiesto adicionalmente que se cumple con los requisitos objetivos de solvencia.

El Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) está regulado en la Directiva 2014/24/UE. Es el modelo normalizado europeo de declaración responsable, que sirve para simplificar el procedimiento de acreditación de aptitud de los licitadores que presenten ofertas en terceros países de la UE. En España, son de aplicación los artículos 140 y 141 LCSP.

### 4.3. Procedimientos de adjudicación

En esta sección abordaremos cada uno de los procedimientos de adjudicación previstos en el régimen general, así como el contrato menor, que permite la adjudicación directa.

Los procedimientos de adjudicación ordinarios son el **abierto** y el **restringido**. En ellos no se negocian los términos del contrato con los licitadores. El procedimiento **con negociación**, el **diálogo competitivo** y el **de Asociación para la Innovación** sólo se pueden usar en los casos que prevé la LCSP, y en ellos sí se negocian las condiciones del contrato.

En el ámbito de las TIC, no todos los procedimientos se utilizan en el mismo grado. Según el último informe REINA<sup>17</sup> (datos del año 2018, ámbito AGE):

- El 42% del gasto se adjudicó a través de procedimientos abiertos;
- El 13%, a través de negociados;
- El 21%, a través de contratos centralizados;
- El 3%, a través de menores;
- Etc.

No obstante, estos números son muy cambiantes de un año para otro. Lo relevante es que en la contratación de las TIC es frecuente recurrir a diferentes procedimientos de adjudicación.

#### 4.3.1. Abierto

El procedimiento abierto se establece en los artículos 156 a 158 de la LCSP. Se denomina “abierto” porque se publica y cualquier empresa interesada puede presentar oferta (art. 156.1). Las empresas presentan sus ofertas en base al PCAP y al PPT publicados, sin posibilidad de negociar ninguno de los términos de los mismos.

En lo que sigue se describen únicamente los contratos de servicios y suministros, por ser los que más se utilizan en la contratación de prestaciones TIC.

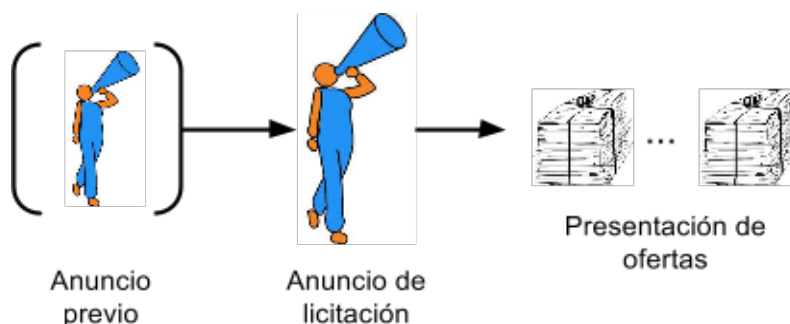
El plazo de presentación de ofertas para los contratos de servicios y suministros será:

- Si es SARA: no inferior a 35 días desde el envío al DOUE (art. 156.2). El anuncio de licitación también deberá publicarse antes del inicio del plazo. Este plazo puede reducirse en los siguientes casos:

---

<sup>17</sup> [https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes/pae\\_InformeREINA/pae\\_InfDescarga.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeREINA/pae_InfDescarga.html)

- si se ha enviado anuncio de información previa (ver epígrafe 4.1.1), en 15 días;
  - en situación de urgencia, al menos 15 días (ver epígrafe 3.5);
  - si se acepta la presentación de ofertas por medios electrónicos, en 5 días.
- Si no es SARA: no inferior a 15 días desde el día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación (art. 156.6)



**Figura 4 Procedimiento Abierto**

La palabra “sobre”, cuando la licitación es electrónica, significa “archivo electrónico”. Las empresas tienen que presentar las proposiciones en 2 o 3 sobres:

- Si no hay criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, bastará con 2 sobres.
- Si los hay, entonces será necesario 3 sobres.

El primer sobre tiene siempre la documentación administrativa, que es la descrita en el epígrafe 4.2.1. (aptitud, solvencia, garantía provisional...) y los otros dos sobres constituyen la “proposición” del licitador, es decir, su “oferta”. El segundo sobre contiene la documentación sujeta a juicio de valor, y el tercero contiene la proposición económica (precio ofertado) y la documentación para los criterios valorables mediante fórmulas.

Si no hay criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, la proposición irá en sólo en dos sobres. De los 3 sobres antes descritos, será el segundo el que no es necesario, quedando los otros dos (el de documentación administrativa y el de criterios valorables mediante fórmulas).

Una vez terminado el plazo de presentación de proposiciones, se procederá según el art. 157:

- El órgano de asistencia, que es la Mesa de contratación, abrirá el sobre de la documentación administrativa y la calificará;
- *Sólo si hay criterios sujetos a juicio de valor:* el órgano de asistencia, es decir la Mesa, procederá a la apertura del primer sobre de la proposición y la valorará. Para ello podrá solicitar cuantos informes estime necesarios. Si aplica algún umbral, se podrá proponer la exclusión de las empresas que no lo alcancen;
- Finalmente, el órgano de asistencia abrirá el sobre que contiene la proposición económica (precio) y la documentación valorable mediante fórmulas.

La apertura de cada uno de los sobres se realiza en un acto independiente, lo que significa que la Mesa tiene que reunirse varias veces. Al menos el último (oferta económica) deberá ser público, salvo que se empleen medios electrónicos (art. 157.4).

El órgano de asistencia deberá realizar la apertura de las proposiciones en el plazo máximo de 20 días. Si son dos sobres, en este plazo se deberá abrir el primero (art. 157.3).

Una vez valoradas las ofertas, se procederá como se describe en el epígrafe **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

#### 4.3.1.1. Abierto Simplificado

Artículo 159 de la LCSP. Para contratos de suministros y servicios, es de aplicación cuando se trata de un abierto cuyo valor estimado sea igual o inferior al valor de los contratos SARA de la AGE (140.000€ en el momento de escribir este tema). Por debajo de este importe es posible la tramitación por procedimiento abierto simplificado para cualquier Administración Pública.

Se regirá por lo previsto para el procedimiento abierto, con algunas especialidades. Entre ellas:

- Si hay criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, su ponderación ha de ser menor del 25 %. Si se trata de prestaciones de carácter intelectual, menor del 45 %.
- Licitadores obligados a estar inscritos en ROLECSP
- El anuncio de licitación del contrato únicamente precisará de publicación en el perfil de contratante del órgano de contratación, con la documentación también disponible por medios electrónicos.
- Plazo de presentación de ofertas ha de ser igual o superior a 15 días a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación. Los criterios sujetos a juicio de valor se evaluarán por los servicios técnicos del órgano en un plazo máximo de 7 días.
- Las ofertas sólo se podrán presentar en el registro electrónico que se indique en el anuncio de licitación.
- No se puede exigir garantía provisional, pero el licitador sí tendrá que constituir la garantía definitiva.

#### 4.3.1.2. Abierto Simplificado Abreviado

Se describe en el apartado 6 del artículo 159 de la LCSP. Aunque la Ley no le da ningún nombre en particular, es una especialización del procedimiento abierto simplificado. En la literatura, a veces se conoce con el nombre de *Abierto Super Simplificado* o *Abierto Simplificado Abreviado*.

Se puede acudir a este procedimiento cuando el valor estimado es inferior a 60.000 €. Es en todo como un abierto simplificado, pero con las siguientes especializaciones:

- No será de aplicación a contratos de prestaciones de carácter intelectual.
- Plazo ofertas > 10 días a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante.
- Se eximirá a los licitadores de la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional.
- Sólo criterios automáticos (con fórmula), y por lo tanto las ofertas se presentan en un único sobre.
- No se puede exigir ni garantía provisional ni garantía definitiva.

#### 4.3.2. Restringido

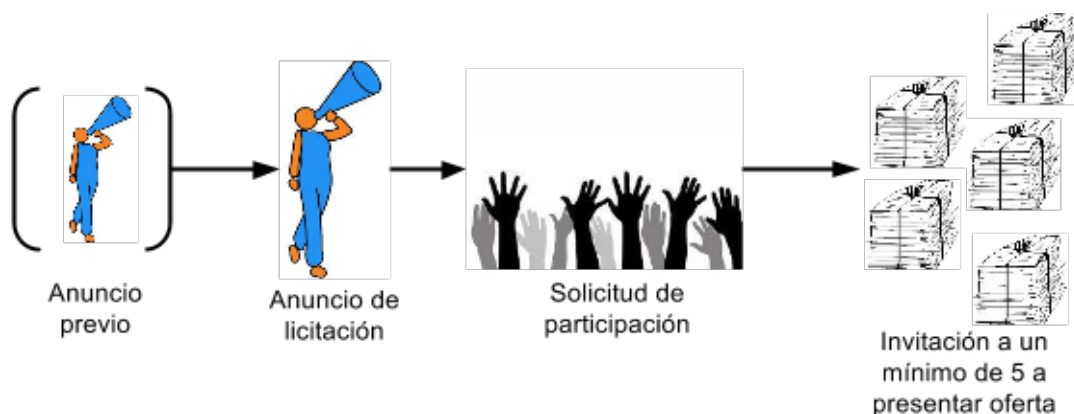
Junto con el procedimiento abierto, el restringido es el otro procedimiento *ordinario* que contempla la Ley. Esto quiere decir que puede usarse sin necesidad de justificar su elección (a diferencia de otros como el negociado o el negociado sin publicidad, cuya elección tiene que estar justificada).

A grandes líneas, hay dos fases: primero, el órgano selecciona una serie de empresas en base a su solvencia (aplicando criterios de solvencia); y a continuación, se licita el contrato entre estas empresas

seleccionadas (aplicando criterios de adjudicación). En ningún caso se negocian los términos del contrato.

Para ello, este procedimiento se articula en las siguientes fases:

1. Anuncio de licitación: en él se establecen los *criterios de solvencia* y se indica el número mínimo de empresas a seleccionar (tiene que ser mayor o igual a 5). Opcionalmente, también se puede indicar un número máximo.
2. Todas las empresas interesadas envían sus solicitudes de participación, como en el procedimiento abierto. En las solicitudes acreditan su solvencia únicamente, según los criterios establecidos en el anuncio de licitación.
3. El órgano de contratación selecciona a un número determinado de empresas, en base a su solvencia.
4. El órgano de contratación invita a la licitación del contrato a las empresas seleccionadas.
5. Las empresas invitadas presentan su oferta, el órgano las valora aplicando los *criterios de adjudicación* y adjudica el contrato a la mejor clasificada.



**Figura 5 Procedimiento Restringido**

Este procedimiento es especialmente adecuado cuando se trata de servicios intelectuales de especial complejidad, como es el caso de algunos servicios de consultoría, de arquitectura o de ingeniería.

### 4.3.3. Procedimiento de licitación con negociación

En este caso, el órgano de contratación solicitará ofertas, al menos, a 3 empresas capaces de realizar el objeto del contrato, cuando ello sea posible. Se negocian las condiciones del contrato. La adjudicación recae en el licitador justificadamente elegido.

Este procedimiento está limitado a los casos tasados en la LCSP<sup>18</sup>, y su utilización debe justificarse en el expediente. Entre los casos en que puede utilizarse están los siguientes:

- cuando para dar satisfacción a las necesidades del órgano de contratación resulte imprescindible que la prestación, tal y como se encuentra disponible en el mercado, sea objeto de un trabajo previo de diseño o de adaptación por parte de los licitadores.

<sup>18</sup> Artículos 166 a 171 de la LCSP.

- Cuando el órgano de contratación no pueda establecer con la suficiente precisión las especificaciones técnicas por referencia a una norma, evaluación técnica europea, especificación técnica común o referencia técnica.
- Cuando en los procedimientos abiertos o restringidos seguidos previamente solo se hubieren presentado ofertas irregulares o inaceptables...

En síntesis, el procedimiento transcurre de la siguiente manera (art. 169 LCSP):

1. Se tramita igual que el procedimiento restringido, para la selección de empresas y hasta el envío de invitaciones. El número mínimo de empresas seleccionadas debe ser 3.
2. Con el envío de las invitaciones, empieza la negociación. El órgano podrá articular la negociación en fases sucesivas, reduciendo el número de empresas en cada fase, hasta la fase final, pero siempre garantizando la competencia efectiva, otorgando igual trato a todos los licitadores y velando por la confidencialidad de la información recibida.
3. Al final de cada fase, el órgano de contratación informará por escrito a todos los licitadores cuyas ofertas no hayan sido excluidas, de todo cambio en las especificaciones técnicas u otra documentación de la contratación, y les dará plazo suficiente para que presenten una oferta revisada.
4. Cuando el órgano de contratación decida concluir las negociaciones, informará a todos los licitadores y establecerá un plazo común para la presentación de las ofertas definitivas. Estas ofertas se valorarán y se procederá a elevar la propuesta de adjudicación.



Figura 6 Procedimiento con negociación

#### 4.3.3.1. Procedimiento negociado sin publicidad

Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación (artículo 168 de la LCSP) únicamente en los siguientes casos:

- No se haya presentado ninguna oferta; ninguna oferta adecuada; ninguna solicitud de participación; o ninguna solicitud de participación adecuada en respuesta a un procedimiento abierto o a un procedimiento restringido. Es decir, cuando la licitación haya quedado desierta. No se pueden cambiar las principales condiciones del contrato, entre ellas el precio;
- Cuando los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico Español; que no exista competencia por razones técnicas; o que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial;
- Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente.

Además, si es un contrato de suministros, también en los siguientes casos:

- Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo; esta condición no se aplica a la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial del producto o a recuperar los costes de investigación y desarrollo
- Cuando se trate de entregas adicionales efectuadas por el proveedor inicial que constituyan bien una reposición parcial de suministros o instalaciones de uso corriente, o bien una ampliación de los suministros o instalaciones existentes, si el cambio de proveedor obligase al órgano de contratación a adquirir material con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas. La duración de tales contratos, no podrá, por regla general, ser superior a tres años.
- Cuando se trate de la adquisición en mercados organizados o bolsas de materias primas de suministros que coticen en los mismos.
- Cuando se trate de un suministro concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

O si es un contrato de servicios, también en los siguientes casos:

- En el supuesto de que el contrato en cuestión sea la consecuencia de un concurso de proyectos y, con arreglo a las normas aplicables deba adjudicarse al ganador. En caso de que existan varios ganadores, se deberá invitar a todos ellos a participar en las negociaciones.
- cuando se trate de un servicio concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza
- En los contratos en los que los servicios que constituyan su objeto consistan en la repetición de otros similares adjudicados al mismo contratista mediante alguno de los procedimientos de licitación regulados en la LCSP previa publicación del correspondiente anuncio de licitación, siempre que se ajusten a un proyecto base que haya sido objeto del contrato inicial adjudicado por dichos procedimientos, que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial, que el importe de las nuevas obras o servicios se haya tenido en cuenta al calcular el valor estimado del contrato inicial, y que no hayan transcurrido más de tres años a partir de la celebración del contrato inicial

La tramitación es igual que la del procedimiento de licitación con negociación, excepto que no se publica el anuncio de licitación (art. 170 LCSP).

### 4.3.4. Diálogo Competitivo

Se trata de un procedimiento de adjudicación que se utiliza en el caso de contratos tan complejos que el órgano de contratación no se encuentre objetivamente capacitado para configurar el PPTP. En estos casos, no se puede utilizar los procedimientos abierto ni restringido porque el órgano de contratación tendría dificultades para definir correctamente por sí solo la prestación.

En resumen, el procedimiento consiste en el establecimiento de un **diálogo** con los candidatos seleccionados, en número mayor o igual a 3 (previa solicitud de participación de los mismos, una vez publicada la licitación), el cual estará dirigido por el órgano de contratación.

Se podrán establecer compensaciones para los participantes, entendiendo que participar en el diálogo puede suponerles un coste.

El objetivo del diálogo será el de encontrar una o varias soluciones para la satisfacción de las necesidades planteadas, soluciones que servirán de base para la presentación de ofertas por parte de los licitadores. Es decir, esas soluciones se utilizarán a modo de prescripciones técnicas, por lo que, en lugar de pliegos, en el expediente se utilizará un **documento descriptivo** de la solución definida.



**Figura 7 Diálogo Competitivo**

El procedimiento de diálogo competitivo podrá utilizarse en los mismos casos que el procedimiento de licitación con negociación (artículo 167 LCSP). Requiere publicación del anuncio de licitación.

La tramitación es parecida a la del procedimiento restringido hasta el momento del envío de las invitaciones. En ese momento da comienzo el diálogo, cuyo fin será determinar y definir los medios adecuados para satisfacer sus necesidades. En el transcurso de este diálogo podrán debatirse todos los aspectos del contrato con los candidatos seleccionados (art. 175 LCSP).

El procedimiento podrá articularse en fases sucesivas, a fin de reducir progresivamente el número de soluciones a examinar, mediante la aplicación de los criterios de adjudicación. La mesa proseguirá el diálogo hasta que se encuentre en condiciones de determinar la solución o soluciones que puedan responder a sus necesidades.

Una vez determinada la solución o soluciones que hayan de ser adoptadas, la mesa propondrá que se declare el fin del diálogo, e invitará a la fase final los participantes que hayan presentado las mejores soluciones a que presenten su oferta definitiva.

La mesa podrá llevar a cabo negociaciones con el licitador cuya oferta se considere que presenta la mejor relación calidad-precio de acuerdo con el fin de confirmar compromisos financieros u otras condiciones contenidas en la oferta, para lo cual se ultimarán las condiciones del contrato.

#### **4.3.5. De Asociación para la Innovación**

La asociación para la innovación es un procedimiento que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes. Sólo se puede aplicar para la adquisición de productos, servicios u obras innovadores, que siendo necesarios no pueden adquirirse mediante productos o servicios existentes en el mercado.

Tiene una primera fase similar a la primera fase del procedimiento restringido, en la que se selecciona a los candidatos en base a sus solvencia. Cualquier empresario podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, proporcionando la información sobre los criterios objetivos de solvencia que haya solicitado el órgano de contratación. El órgano de contratación aplicará, en particular, criterios objetivos de solvencia relativos a la capacidad de los candidatos en los ámbitos de la investigación y del desarrollo, así como en la elaboración y aplicación de soluciones innovadoras.

A partir del examen de su solvencia, el órgano de contratación selecciona un determinado número de candidatos (mayor o igual que 3), y les envía la invitación para presentar ofertas. Solo los empresarios invitados podrán presentar proyectos de investigación e innovación. Cada empresario puede presentar varias ofertas sucesivas; el órgano de contratación negociará las ofertas iniciales y todas las sucesivas, salvo la definitiva. Durante la negociación, todos los licitadores deberán recibir igual trato.

Finalmente, una vez valoradas las ofertas definitivas, el órgano de contratación crea una asociación con uno o varios socios, para que realicen por separado actividades de investigación y desarrollo. Cada asociación para la innovación se estructurará en fases sucesivas siguiendo la secuencia de las etapas del proceso de investigación e innovación. La última de estas etapas puede ser la fabricación de los productos o la prestación del servicio. La asociación fijará unos objetivos intermedios en cada etapa.

Sobre la base de esos objetivos, el órgano de contratación podrá decidir, al final de cada fase, resolver la asociación para la innovación con alguno de los socios, resolviendo su contrato individual.

Por lo tanto, puede resumirse así:



### 4.3.6. Contrato Menor

Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación solicitada. Se describen en el artículo 118 de la LCSP.

En los contratos de suministros o servicios serán contratos menores aquéllos cuyo valor estimado sea inferior a 15.000 € (IVA no incluido) excepto los incluidos en el ámbito de la contratación centralizada, como se tratará más adelante. La duración máxima de los contratos menores será de 1 año, no pudiendo ser prorrogables.

La LCSP establece que en la tramitación del expediente del contrato menor se exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato (además de requerirse la aprobación del gasto y la incorporación al expediente de la factura correspondiente, lo que ya se exigía en el TRLCSP).

La tramitación del expediente es muy sencilla, ya que el expediente se compone únicamente de los siguientes documentos:

- Informe justificando de manera motivada: i) la necesidad del contrato y ii) que no se está alterando su objeto con el fin de tramitarlo por esta vía (por ejemplo, que no se está “troceando” un contrato mayor para dividirlo en contratos menores). Normalmente, se suele hacer una memoria justificativa con algo más de información, para la gestión interna del órgano;
- la aprobación del gasto;
- la factura correspondiente.

Aunque la Ley no lo exige, se considera una *buena práctica* pedir al menos 3 ofertas en condiciones de igualdad a 3 empresas diferentes. Esta práctica reduce el riesgo de acabar realizando una contratación a un precio más elevado del que se hubiera podido conseguir.

## 4.4. Licitación

El periodo de licitación, o periodo de presentación de ofertas, es el plazo que se da a los licitadores para presentar sus ofertas.

### 4.4.1. Plazos

Se cuenta a partir de la publicación del anuncio de licitación o, si el contrato es SARA, desde la fecha de envío del anuncio al DOUE.

Plazo de presentación de proposiciones: lo fija el órgano de contratación. Para hacerlo tendrá que tener en cuenta los mínimos que establece la LCSP según el tipo de procedimiento y también la complejidad del contrato, de tal forma que los licitadores dispongan de tiempo razonable para preparar sus ofertas.

La Ley establece reducciones de plazos en los procedimientos abiertos SARA y restringidos SARA: si el órgano de contratación aceptara la presentación de ofertas por medios electrónicos, podrá reducirse el plazo general de presentación de proposiciones en 5 días, como se ha comentado anteriormente.

#### 4.4.2. Proposiciones de los interesados

Las proposiciones serán secretas y así se mantendrán hasta el momento de la apertura de las proposiciones (licitación pública). Cada licitador presentará una única proposición.

Dependiendo del procedimiento de adjudicación, las proposiciones vendrán en 1, 2 o 3 sobres. Independientemente, todas las proposiciones se componen de:

- Documentación Administrativa, es la documentación que acredita la aptitud de la empresa (capacidad de obrar, la solvencia -técnica y económica-, la no concurrencia de prohibición en contratar y declaración de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social). Como se ha visto anteriormente, en ciertos casos, esta documentación puede ser sustituida por una declaración responsable.
- Propuesta técnica.
- Oferta de criterios cuantificables mediante aplicación de fórmulas. El criterio cuantificable por excelencia es el precio, aunque en el PCAP se pueden establecer más. Los importes ofertados deberán indicar, como partida desglosada, el importe del IVA.

En caso de precisarse la presentación de otra documentación adicional, se deberá indicar en el PCAP y en el anuncio de licitación.

#### 4.4.3. Subasta Electrónica

Se podrá emplear la subasta electrónica en los procedimientos abiertos, en los restringidos y en las licitaciones con negociación (art. 143 LCSP).

La subasta electrónica es un proceso iterativo para la adjudicación de un contrato, íntegramente basado en medios electrónicos. Se trata de una subasta en la que los licitadores van presentando mejoras en los precios u otros criterios evaluables automáticamente.

Por ello, para poder utilizar la subasta electrónica es necesario que las especificaciones del objeto del contrato se puedan establecer de forma precisa, y que las prestaciones no sean de carácter intelectual.

Antes de proceder a la subasta, el órgano de contratación evaluará la conformidad de las ofertas presentadas, según los criterios de valoración y, seguidamente, invitará, por medios electrónicos a participar en la subasta a todos los licitadores cuyas ofertas iniciales se hayan aceptado.

La subasta podrá tener lugar en distintas fases, siguiendo el calendario que publique el órgano.

### 4.5. Adjudicación y formalización del contrato

En el apartado anterior se han visto los diferentes procedimientos de contratación. Independientemente de cuál sea el procedimiento utilizado, todos ellos culminan en algún momento, con la presentación de una proposición “definitiva” por parte de los licitadores.

A partir de la presentación de esa proposición definitiva, todos continúan de la misma manera. En este apartado se analizan los pasos que llevan a la adjudicación y formalización del contrato.

En síntesis, se realizarán las siguientes actuaciones:

- El órgano de asistencia (la Mesa) elabora un informe donde determina la proposición que presenta la mejor relación calidad-precio;
- El órgano de asistencia comprueba los requisitos de aptitud y solvencia del licitador que presentó la mejor proposición, y que éste haya constituido la garantía definitiva;
- El órgano de asistencia eleva la propuesta de adjudicación al órgano de contratación;

- El órgano de contratación resuelve la adjudicación y la notifica y publica según se describe en el epígrafe 4.1.3;
- como esta adjudicación es un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, se deberá esperar el plazo descrito en el epígrafe 2.1 (quince días, en el caso general);
- si nadie ha presentado recurso o si se ha presentado pero no suspende los plazos, se formaliza el contrato.

Estas actuaciones se verán con más detalle en los siguientes epígrafes.

### 4.5.1. Valoración de ofertas

Una vez valoradas las proposiciones por el órgano de asistencia, éste elabora un informe de valoración de proposiciones. En este informe se pondera la puntuación obtenida por cada proposición en los diferentes criterios y se clasifican por orden decreciente de puntuación. También incluye una descripción de las actuaciones realizadas, las proposiciones cuya exclusión se propone y la identificación clara de la proposición que proporciona la mejor relación calidad-precio.

### 4.5.2. Comprobación de aptitud y solvencia

Realizada la clasificación de las ofertas según se ha visto, el órgano de contratación requerirá al licitador cuya oferta haya resultado clasificada en primer lugar que, en el plazo de 10 días hábiles, a partir del siguiente al de recepción del requerimiento, realice lo siguiente:

- Presente la documentación acreditativa de hallarse al corriente de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.<sup>19</sup>
- Justifique la disposición efectiva de los medios comprometidos a adscribir al contrato.
- Constituya la garantía definitiva que sea procedente.
- Si en su proposición presentó declaración responsable, los documentos que se listan en tal declaración (solvencia, clasificación, personalidad jurídica, representación de la empresa...).

### 4.5.3. Garantías exigibles en la contratación pública

Las garantías se establecen en previsión de posibles responsabilidades en las que pueda incurrir el contratista durante la ejecución del contrato o durante el periodo de garantía.

Para cubrir estas responsabilidades, se exige al adjudicatario que deposite una determinada cantidad de dinero, en alguna de las formas previstas en la LCSP (efectivo, valores de Deuda Pública, aval o seguro de caución, normalmente), que quedará retenida a disposición del órgano de contratación. Terminada la ejecución del contrato y el periodo de garantía, esta garantía se restituye al contratista.

La LCSP (Art. 106-114) habla de las siguientes garantías, aplicables en diferentes situaciones:

- **Garantía provisional:** el licitador constituye esta garantía al presentar la oferta y la mantiene hasta que se formaliza el contrato. Por lo tanto, se mantiene sólo por un plazo relativamente breve, el de valoración de ofertas. Responde del mantenimiento de la oferta presentada por el licitador (es decir, tiene por finalidad evitar que retire su oferta). Con carácter general, no se puede exigir esta garantía. Sólo la podrá exigir el órgano de licitación cuando, por razones de interés público, lo considere necesario y lo justifique motivadamente en el expediente. Será como máximo del 3% del precio de licitación del contrato.
- **Garantía definitiva:** es obligatoria (excepto menores y abiertos súper simplificados). La debe depositar el licitador que haya presentado la mejor oferta como requisito para la adjudicación. Responde ante:

---

<sup>19</sup> Hasta ese momento, ha sido suficiente la presentación de una declaración responsable relativa al cumplimiento de tales extremos.

- Penalizaciones impuestas por ejecución defectuosa o demoras;
- La incorrecta ejecución de las prestaciones del contrato;
- Gastos causados a la Administración, por demoras del contratista;
- Daños y perjuicios a la Administración derivados de la ejecución del contrato o de su incumplimiento, cuando no proceda la resolución del mismo;
- La resolución del contrato;
- Defectos en los bienes suministrados o en los resultados de la prestación del servicio, detectados durante el período de garantía del contrato.

El importe máximo de la garantía definitiva es del 5% del *importe de adjudicación*<sup>20</sup>, aunque, en casos especiales, se puede estipular en el pliego la necesidad de depositar una **garantía complementaria** de hasta un 5% adicional (es decir, se podría llegar hasta una garantía total del 10% como máximo).

- **Garantía definitiva general:** descrita en el artículo 107.5, aplica *únicamente a los sistemas dinámicos y acuerdos marco*. En este caso, el contratista constituye una única garantía definitiva general para atender todos los contratos basados en el acuerdo marco o específicos del sistema dinámico de los que resulte adjudicatario. Esta garantía la determina *estimativamente* el órgano de contratación. En caso de que el importe de los contratos adjudicados a la empresa exceda el importe cubierto por la garantía, ésta deberá ser *reajustada*. De esta manera, en los acuerdos marco y sistemas dinámicos en que se permita esta garantía el adjudicatario no tiene que constituir una garantía tras cada adjudicación, lo que redundaría en una mayor reducción de plazos en la adjudicación de contratos basados y específicos.

Las garantías se:

- **Constituyen:** antes de la adjudicación del contrato, el licitador tiene que constituir la garantía (depositar la cantidad de dinero correspondiente);
- **Incautan:** cuando el contratista incurre en alguna de las responsabilidades descritas, el órgano de contratación (previo trámite de audiencia e informe de su servicio jurídico) puede incautar todo o parte del importe de la garantía;
- **Reponen:** tras una incautación, el contratista tiene un plazo de 15 días para reponer el importe incautado y volver a dejar la garantía en el valor en el que estaba antes de la incautación. En caso de no hacerlo, se puede resolver el contrato;
- **Reajustan:** ante variaciones en el precio del contrato, debido a una modificación de éste, se deberá recalcular el importe de la garantía según el porcentaje establecido, aplicado al nuevo precio. En el caso de los acuerdos marco o sistemas dinámicos, las garantías definitivas generales se reajustan cuando el importe de los contratos adjudicados excede la cobertura de la garantía. El plazo que tiene el contratista para realizar este reajuste es de 15 días;
- **Se devuelven o cancelan:** cuando vence el período de garantía del contrato y éste se ha cumplido de forma satisfactoria, o cuando se resuelve el contrato, sin que exista culpa por parte del contratista. Se habla de devolución del importe depositado o de la cancelación de los avales o seguros constituidos.

#### 4.5.4. Adjudicación

Verificados los requisitos de solvencia, la aptitud, la constitución de la garantía definitiva y demás comprobaciones que sean necesarias, el órgano de asistencia eleva la propuesta de adjudicación al órgano de contratación.

---

<sup>20</sup> Precio máximo fijado, en el caso de contratos con precios provisionales.

La adjudicación del contrato la realiza el órgano de contratación, mediante resolución motivada.

Se notificará a todos los licitadores según lo descrito en el epígrafe 4.1.3. Esto significa que se notificará por medios electrónicos (mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica, pero no mediante correo electrónico) y se publicará, a la vez, en el perfil de contratante.

A fin de evitar que la tramitación de los contratos se demore, la Ley establece una serie de plazos máximos en los que el órgano de contratación debe adjudicar el contrato:

- dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción de la documentación requerida al licitador clasificado en primer lugar;
- dentro de los 15 días hábiles desde el día siguiente a la apertura de proposiciones, si el único criterio de adjudicación es el precio;
- en 2 meses, como máximo, desde la fecha de apertura de proposiciones (salvo que en el PCAP se hubiera establecido otro), si en la adjudicación del contrato deben tenerse en cuenta una pluralidad de criterios o utilizándose un único criterio sea este el del menor coste del ciclo de vida.

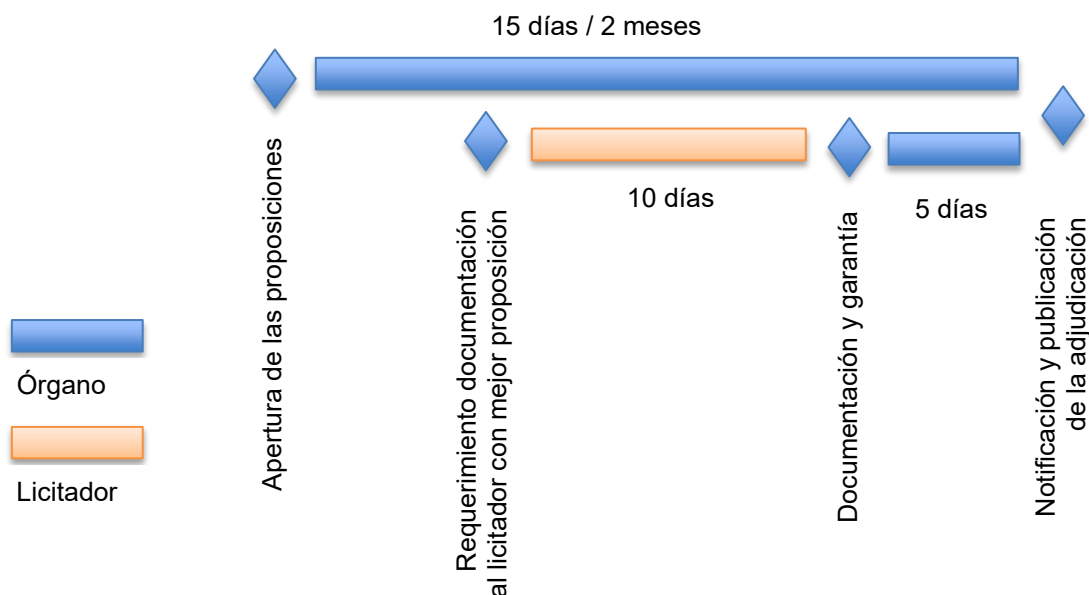


Figura 8 Plazos de la adjudicación

#### 4.5.5. Formalización del contrato

La adjudicación, por sí misma, no permite empezar la ejecución del contrato. Los contratos públicos deben formalizarse en documento administrativo. La formalización normalmente consiste en la firma del contrato por cada una de las partes.

Es el contrato perfeccionado el que se convierte en fuente de obligaciones para las partes contratantes. Los contratos públicos se perfeccionan mediante su formalización (artículo 153 LCSP). La formalización es por lo tanto requisito indispensable para iniciar la ejecución del contrato. No puede iniciarse la ejecución del contrato sin su previa formalización. La única excepción es la vía de emergencia.

La formalización se realizará en los siguientes plazos:

- No antes de 15 días hábiles, desde la remisión de la notificación de la adjudicación, si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación. Hay que esperar este plazo para permitir al resto de licitadores (no propuestos como adjudicatarios) la presentación de posibles recursos. Transcurrido este plazo sin que se haya producido interposición de ninguno, o bien si se han interpuesto pero ninguno ha provocado la suspensión del

procedimiento, el órgano de contratación enviará un requerimiento al adjudicatario para que formalice el contrato en un plazo no superior a 5 días hábiles.

- No más tarde de 15 días hábiles, desde el citado envío de la notificación de la adjudicación, en los restantes casos (es decir, cuando no cabe recurso especial en materia de contratación).



Figura 9 - Plazos para formalizar el contrato

La formalización del contrato deberá publicarse (anuncio de formalización, art. 154 LCSP):

- En todos los casos, en el perfil de contratante en el plazo máximo de 15 días, indicando, como mínimo, los mismos datos incluidos en el anuncio de licitación.
- En el caso de la AGE u entidades vinculadas a la misma que gocen de la naturaleza de Administraciones Públicas, también en el BOE en el plazo máximo de 15 días.
- En el caso de contratos sujetos a regulación armonizada (SARA), también en el DOUE en el plazo máximo de 10 días.



Figura 10 - Publicidad de la formalización

En la contratación de las TIC, hay una excepción muy importante: los contratos basados en acuerdo marco y los contratos específicos de los sistemas dinámicos de adquisición *se perfeccionan con la adjudicación*. Es importante para las TIC porque una gran parte de la contratación discurre por la vía de los acuerdos marco y sistemas dinámicos.

Que se perfeccionen con la adjudicación significa que, cuando el órgano de contratación firma la adjudicación, el contrato ya queda perfeccionado; es decir, entra inmediatamente en vigor. No hay que esperar el plazo de presentación de recursos, y como no hay formalización, la empresa no llega a firmarlo. Directamente lo firma el órgano, se notifica a la empresa, y empieza la fase de ejecución.

## 4.6. Renuncia a la celebración del contrato y desistimiento del procedimiento

Durante el procedimiento de contratación, siempre antes de la adjudicación, podría tener lugar la *renuncia* de la Administración a la celebración del contrato o el *desistimiento* del procedimiento de adjudicación. En ambos casos, se notificará a todos los licitadores, a los que se compensará por los gastos incurridos; así como se informará a la Comisión Europea, en caso de haberse publicado el contrato en el DOUE. Ambas se describen en el art. 152 LCSP:

- La **renuncia** únicamente podrá tener lugar por razones de interés público, que se justificarán en el expediente. En tanto concurren las razones que motivan la renuncia, no podrá realizarse una nueva licitación para el mismo objeto. Es decir, el órgano que renuncia a celebrar el contrato tendrá que justificarlo y no podrá volver a realizar la misma contratación mientras subsistan las razones de interés público alegadas para renunciar.
- El **desistimiento** se podrá dar sólo cuando se ponga de manifiesto una infracción no subsanable de las normas de preparación o de adjudicación. Se justificará en el expediente y no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación.

## 4.7. Resumen

### Publicidad

- Con el objeto de dar a conocer el contrato que se pretende licitar, se establecen dos tipos de anuncio, el de información previa y el de licitación.
- El anuncio de información previa es opcional. Se publica entre 12 meses y 35 días antes del anuncio de licitación, en cualquier momento de la fase de preparación del expediente. Permite reducir plazos de presentación de ofertas.
- Con la publicación del anuncio de licitación se abre el plazo de presentación de ofertas.
- Los anuncios se publicarán en el DOUE, en el BOE o en el perfil del contratante en función del importe (SARA) y el procedimiento.
- Todo órgano de contratación debe tener un perfil del contratante, donde como mínimo se publiquen todas las adjudicaciones que realice dicho órgano. Los contratos menores, basados y específicos se publicarán al menos trimestralmente.
- El perfil del contratante de todo órgano del sector público estatal estará obligatoriamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Otros órganos podrán tener su propio perfil del contratante, que deberán interconectar con la PLACSP.
- El Registro de Contratos del Sector Público contiene la información de todos los contratos adjudicados por el sector público. Contiene información de referencia, para consulta, pero no es una plataforma de licitación.
- Los órganos que ya tengan su propio Registro de Contratos tendrán que interconectarlo con el Registro de Contratos del Sector Público.
- La Ley de Transparencia también obliga a publicar determinada información de cada contrato.

### Capacidad y solvencia del empresario

- Para certificar que un licitador tiene la capacidad de ejecutar un contrato, se requiere que cuente con ciertos requisitos de aptitud. Entre ellos se encuentran la capacidad de obrar, el no estar incurso en prohibición de contratar, la solvencia económica y técnica, las habilitaciones empresariales o profesionales y la clasificación (en aquellos casos donde se exija). Las empresas extranjeras, el sometimiento a la jurisdicción española.
- La solvencia la valora el órgano de asistencia (la mesa).
- El requisito de solvencia no será obligatorio si el valor estimado del contrato es < 60.000 € (procedimiento abierto "Super Simplificado").
- La clasificación no es exigible en contratos de suministros o de servicios.

- La clasificación es opcional para las empresas. Pueden solicitarla si lo desean. Si la tienen, pueden presentarla para acreditar su solvencia.
- La clasificación y otra información sobre las empresas se incluye en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECSP)
- En un amplio número de casos se podrá sustituir la documentación acreditativa de la aptitud por una declaración responsable (artículos 140 y 141 de la LCSP). El órgano o la mesa podrán pedir la documentación en cualquier momento, y en todo caso antes de la adjudicación.
- A nivel de la UE existe un modelo normalizado obligatorio de declaración responsable para los contratos, el DEUC.

### Procedimientos de adjudicación

- Existen los procedimientos: abierto, abierto simplificado, abierto “super simplificado”, restringido, con negociación, dialogo competitivo y de asociación para la innovación. También existe el contrato menor, que es un procedimiento de adjudicación directa.
- Los dos procedimientos ordinarios son el abierto y el restringido, que pueden usarse siempre. Los demás, sólo en los casos que permite la Ley y de manera justificada.
- El procedimiento abierto simplificado se puede utilizar en contratos con valor estimado menor que el valor SARA.
- En el simplificado, los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor no pueden superar el 25% de la valoración, o el 45% si son prestaciones de carácter intelectual. La solvencia se acreditará a través de inscripción en el ROLECSP obligatoriamente.
- El procedimiento abierto “súper simplificado” se puede utilizar si el valor estimado es menor de 60.000€ (para servicios y suministros).
- En el abierto súper simplificado el plazo de presentación de ofertas es de 10 días al menos. No se exige solvencia ni económica y financiera, ni técnica y profesional. Sólo se admiten criterios valorables mediante fórmula.
- El procedimiento restringido se realiza en dos fases: primero todas las empresas que quieran participar, en respuesta al anuncio de licitación, acreditan su solvencia. Las empresas que acreditan la solvencia exigida son seleccionadas, y el órgano les envía invitación. En respuesta a esa invitación, presentan sus proposiciones.
- El procedimiento con negociación es como el restringido, pero tras el envío de las invitaciones se abre la negociación. Se pueden realizar varias fases de negociación, excluyendo a algunas empresas. Cuando el órgano decide concluir las negociaciones, establece un plazo para el envío de las proposiciones definitivas.
- En el procedimiento restringido se invitará mínimo a 5 empresas a presentar oferta, en el procedimiento negociado a 3.
- También puede haber procedimientos negociados sin publicidad por razón de exclusividad técnica, porque no se haya recibido ninguna oferta válida en un abierto o un restringido, o por otras razones menos habituales que establece la Ley.
- El contrato menor, se adjudica directamente, y debe ser <15.000€ con una duración inferior a 1 año no prorrogable.

### Licitación

- Los licitadores aportarán sus proposiciones en uno, dos o tres sobres. La documentación que tienen que aportar es administrativa, técnica y económica.
- La subasta electrónica es un procedimiento que se puede usar para valorar automáticamente criterios evaluables mediante fórmulas (uno de los cuales es, típicamente, el precio).

### Adjudicación y formalización

- La valoración de ofertas se realizará en función de los criterios establecidos en el PCAP. El precio será siempre uno de los criterios.
- Los criterios se pueden valorar mediante fórmulas (objetivo) o juicio de valor (subjetivo). Si los segundos tiene más peso, la valoración la hará un comité de expertos independiente.
- La Ley prevé 3 posibles garantías: definitiva, complementaria, provisional.

- La única garantía obligatoria es la garantía definitiva. El adjudicatario del contrato deberá constituirla antes de la adjudicación.
- Las garantías se constituyen, se incautan, se reponen, se reajustan y se devuelven o cancelan.
- Una vez presentada la documentación, se formaliza el contrato en un documento legal.
- Entre la adjudicación y la formalización tiene que transcurrir al menos el plazo de interposición de recursos.
- Los contratos basados en AM y los contratos específicos de SDA se perfeccionan con la adjudicación (no hay formalización).
- La adjudicación se notifica a todos los licitadores, para permitir la interposición de recurso. También se publica en el perfil del contratante.
- La formalización tiene que producirse en un plazo no inferior a 15 días hábiles si es susceptible de recurso especial en materia de contratación. El adjudicatario tendrá 5 días hábiles para formalizar el documento.
- Si no es susceptible de recurso especial, deberá formalizarse en un plazo no superior a 15 días hábiles.
- La formalización deberá publicarse siempre en el perfil del contratante; en el DOUE, si es SARA; y en el BOE si es de la AGE o entidades vinculadas.

### Renuncia y desistimiento

- Un órgano puede renunciar a celebrar un contrato únicamente por razones de interés público. En ese caso, tiene que justificarlo y, mientras perduren las circunstancias que le han hecho renunciar, no podrá volver a celebrar el mismo contrato.
- Un órgano tiene que desistir de celebrar un contrato cuando se produce una infracción no subsanable en la tramitación del procedimiento.

## 5. Ejecución y Recepción

La última fase de la contratación responde a la ejecución del contrato, hasta su extinción. La ejecución del mismo, y sus correspondientes efectos, se regirán por la normativa aplicable, así como por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas generales, en su caso, y particulares.

### 5.1. Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos

**Principio de riesgo y ventura:** la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista (art. 197 para los contratos de servicios y suministros).

**Prerrogativas de la Administración Pública:** en los contratos administrativos, el órgano de contratación ostenta diferentes prerrogativas (art. 190 LCSP): interpretar los contratos, resolver las dudas que plantee su cumplimiento, modificarlos por interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista, suspender la ejecución o resolver el contrato. Para ejercer estas prerrogativas deberá instruir un *procedimiento administrativo*, dando audiencia al contratista, y en el caso de la AGE, sus OOAA y las EGySC de la Seguridad Social, contando con informe de su servicio jurídico (la Abogacía del Estado, en muchos casos). En algunos casos que establece la Ley también requerirán dictamen del Consejo de Estado.

**Penalidades por ejecución defectuosa o demora** (arts. 192 y 193 LCSP): se podrán prever en los pliegos o contrato, ante incumplimientos o retrasos en la prestación. Tales penalidades serán proporcionales al incumplimiento, pudiendo llegar a un máximo del 10% del presupuesto del contrato. La acumulación de penalidades puede suponer la resolución del contrato. El total de penalidades no podrá superar el 50 % del precio del contrato.

**Modificación de los contratos:** sólo cabe por razones de interés público y ante causas imprevistas. En todo caso, su posibilidad ha de estar previamente recogida en el PCAP, hasta un máximo del 20% del precio inicial; o pueden estar motivadas por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles y no sea posible el cambio del contratista, hasta un 50% del precio inicial (artículo 205 de la LCSP).

**Suspensión del contrato** (art. 208 LCSP): la Administración podrá acordar la suspensión, o esta podrá producirse como consecuencia de la demora en el pago del precio del contrato por parte de la Administración. En este caso, se extenderá un acta en la que se reflejen las circunstancias que han motivado la suspensión, así como la situación en que se encuentra la ejecución del contrato. La Administración deberá abonar al contratista los daños y perjuicios que este sufra como consecuencia de dicha suspensión.

**Cesión y subcontratación:** los contratos podrán ser objeto de cesión (traspaso de los derechos y obligaciones del adjudicatario a un tercero) y de subcontratación (el adjudicatario concierta con un tercero la realización parcial de la subcontratación). Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos, de manera motivada, que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación.

**Extinción de los contratos:** se trata de la finalización de la prestación. Los contratos se pueden extinguir por 2 causas:

- **Cumplimiento del contrato:** se ha realizado el objeto del contrato, completamente, de acuerdo con lo términos de éste y de forma satisfactoria para la Administración. El cumplimiento se constatará mediante un acto formal y positivo de recepción, en el plazo máximo de 1 mes o en el tiempo que figure en el PCAP (según las características del contrato), tras la entrega del objeto del contrato.
- **Resolución del contrato:** finalización del contrato sin haberse alcanzado su cumplimiento. Sus causas quedan tasadas en la LCSP, entre las que se encuentran, por ejemplo, las que se establezcan expresamente en el contrato, el incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales (así calificadas en el pliego o contrato) o el mutuo acuerdo entre las partes, que sólo podrá acordarse si no existe causa de resolución atribuible al contratista y si el interés público no reclama la permanencia del contrato.

**Plazo de garantía:** en los contratos se fijará el plazo de garantía, a contar tras la fecha de la recepción del contrato, para atender y subsanar posibles defectos en la prestación. Una vez transcurrido el plazo de garantía, sin objeciones pendientes por parte de la Administración, se extinguirá la responsabilidad del contratista. El importe de la garantía definitiva se retiene durante todo el plazo de garantía.

### 5.1.1. Buenas prácticas en la gestión de las contrataciones de servicios

En diciembre de 2012, el MINHAP aprobó las *Instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores*<sup>21</sup>. Estas instrucciones son fruto del RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que obliga al dictado de unas instrucciones para evitar incurrir en actos que pudieran ser fuente de reconocimiento de una relación laboral del personal contratado respecto de la Administración, ante la jurisdicción social.

Estas instrucciones clarifican la relación entre los gestores de la administración, y el personal del servicio externo contratado, y establecen criterios comunes de actuación por parte de todos los órganos gestores. Asimismo, busca acabar con prácticas que en el pasado han permitido adquirir a trabajadores de empresas contratadas, a través de sentencias judiciales, la condición de personal laboral de la Administración.

Entre otros criterios, se aclara que la empresa contratista deberá:

- Seleccionar al personal, de acuerdo con la titulación y experiencia exigida en los pliegos, sin perjuicio de que la administración verifique el cumplimiento de esos requisitos exigidos.
- Ejercer la dirección del personal contratado, y negociar directamente con los trabajadores los salarios, las sustituciones o la concesión de vacaciones.
- Velar porque los trabajadores no se extralimiten de las funciones delimitadas en el pliego.
- Deberá designar un responsable e interlocutor único frente a la administración. Esta persona se encargará de:
  - Repartir el trabajo y dictar órdenes al resto del personal contratado.
  - Supervisar el correcto desempeño laboral y la asistencia de los trabajadores.
  - Organizar las vacaciones del personal, coordinándose con la Administración, para mantener el buen funcionamiento del servicio.
  - Informar acerca de las variaciones en la composición del equipo de trabajo.

## 5.2. Recepción del bien o servicio

### 5.2.1. El proceso de recepción de entregas y su control

En el pago de las obligaciones del Estado rige el principio general del “servicio hecho”. Así lo establece, en su momento, la Ley General Presupuestaria, que señala que, previamente a la expedición de las órdenes de pago, habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano que haya de reconocer las obligaciones la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto.

Pues bien, en el ámbito contractual, la regla del servicio hecho tiene su manifestación concreta en el concepto de la **recepción**. Básicamente, la recepción es el acto por el cual la Administración

---

<sup>21</sup> [http://www10.gencat.net/ecofin\\_jcca/ni/docs/bones-practiques.pdf](http://www10.gencat.net/ecofin_jcca/ni/docs/bones-practiques.pdf)

contratante comprueba que el contratista ha realizado correctamente la prestación objeto del contrato, por lo que puede comenzarse la tramitación que dará lugar al pago acordado.

Con carácter general, la recepción se encuentra regulada, entre otros, en el artículo 210, de la LCSP. Este artículo se refiere al cumplimiento de los contratos y a su recepción, y señala en su primer apartado que el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación.

La Intervención es el órgano específico de control interno de la actividad económico-financiera pública. En el ámbito de la AGE, al que nos vamos a circunscribir, dicho órgano es la **Intervención General de la Administración del Estado** (en adelante, IGAE), centro directivo adscrito a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, en el Ministerio de Hacienda. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tienen sus propios órganos de control interno.

La IGAE realiza principalmente dos grandes grupos de actuaciones de control interno: la función interventora y el control financiero. Ambos tipos de actuaciones están reguladas en el Real Decreto 2188/1995, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE.

La función interventora es un control previo de legalidad, ejercido respecto de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos, y que tiene por objeto asegurar el respeto a las disposiciones aplicables en cada caso de: los actos que den lugar al nacimiento de derechos y obligaciones de contenido económico; los ingresos y pagos que de ellos se deriven, así como la recaudación, inversión o aplicación en general de los fondos públicos.

Esta función interventora se manifiesta a través de una serie de controles que corren paralelos a las distintas fases de ejecución del gasto público. Cada uno de estos controles se lleva a cabo inmediatamente antes de que el órgano gestor del gasto acuerde la realización de cada una de dichas fases, entre las cuales podemos distinguir:

1. La fiscalización previa de la autorización del gasto, que en el ámbito contractual se corresponde con la aprobación del expediente de contratación.
2. La fiscalización previa del compromiso de gasto, que en el ámbito contractual se corresponde con la adjudicación del contrato a una empresa determinada.
3. La comprobación material de la inversión, que según el artículo 28 del RD 2188/1995 supone que se verificará materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato.
4. La intervención de la liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación, que pretende comprobar que previamente se han acreditado los requisitos necesarios para el reconocimiento de la obligación de pago a cargo del Tesoro Público (entre los que se encuentra, en su caso, el resultado favorable de la comprobación material de la inversión).

En el gráfico del Anexo I, se puede observar en qué punto del procedimiento la IGAE actúa, en las tres primeras fases.

### 5.2.2. El acto de recepción

En el acto de recepción se constata, por parte de la Administración contratante, la correcta realización del objeto contractual por parte del contratista. Por esta razón, a dicho acto deberán acudir, por un lado, el representante de la Administración (que decidirá si el objeto del contrato está en condiciones o no de ser recibido) y, por otro, el propio contratista.

En cuanto al representante de la Intervención, su asistencia al acto de recepción no siempre es obligatoria, y ello por dos razones:

- En primer lugar, porque la comunicación a la Intervención por parte del órgano contratante de que se va a realizar el acto de recepción únicamente es obligatoria en ciertos casos.

- En segundo lugar, porque, una vez comunicada a la Intervención en su caso la realización de la recepción, el nombramiento de un representante para su asistencia a la misma (en su función de comprobación material de la inversión) es potestativo.

### 5.2.2.1. Actuaciones previas a la recepción

Una vez fijada la fecha en que haya de producirse el acto de recepción, el órgano contratante deberá comunicarlo al contratista y, cuando sea preceptivo, a la Intervención (para que potestativamente designe un delegado que asista a dicho acto).

¿Cuándo es preceptiva dicha comunicación? Cuando la inversión supere los 50.000 € (IVA excluido)<sup>22</sup>, el órgano contratante está obligado a solicitar, con una antelación mínima de 30 días hábiles, la designación de un representante de la IGAE.

La solicitud de designación de representante de la Intervención debe cumplimentarse según el modelo establecido al efecto<sup>23</sup>, a través de la aplicación COREnet.

A través de esa misma aplicación, la IGAE contesta al órgano gestor mediante una comunicación telemática que contendrá la designación o la no designación del representante de la IGAE:

- La no designación de delegado de la Intervención puede tener lugar por dos tipos de razones:
  - En primer lugar, por razones objetivas, ya que no todas las solicitudes de designación reciben una respuesta afirmativa, sino que se seleccionan según criterios objetivos en función de la cuantía de la inversión.
  - En segundo lugar, por razones cualitativas, debidas a la no procedencia de designación. En efecto, en determinados contratos, dada la naturaleza de la prestación, no es posible que exista un acto formal de entrega al que pueda concurrir el representante de la IGAE.

El hecho de que no se designe delegado de la Intervención para la asistencia al acto de recepción no significa, en modo alguno, que éste no deba producirse con la asistencia del representante de la Administración y del contratista.

- La designación del delegado de la Intervención que deba acudir al acto de recepción en sus funciones de comprobación material de la inversión.
- Por otra parte, cuando sea necesaria la posesión de conocimientos técnicos para realizar la comprobación material de la inversión, el delegado designado por la IGAE deberá asistir a la recepción acompañado de un asesor que tenga el carácter de funcionario de alguno de los cuerpos del Estado de la especialidad a la que corresponda la adquisición, obra o servicio.

La designación del personal asesor se efectuará por la IGAE, entre funcionarios que no hayan intervenido en el proyecto, dirección, adjudicación, contratación o ejecución del gasto correspondiente y, siempre que sea posible, dependientes de distinto Ministerio de aquél al que la comprobación se refiera o, al menos, de un centro directivo u organismo que no haya intervenido en su gestión, realización o dirección.

---

<sup>22</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

<sup>23</sup> Dicho modelo fue aprobado mediante la Resolución de 11 de junio de 2012, de la Intervención General de la Administración del Estado, que modifica la de 5 de junio de 2006, por la que se aprueba el modelo normalizado para la solicitud y se regula la participación por vía telemática en el procedimiento de solicitud de representante de la Intervención General del Estado para los actos de comprobación material de la inversión.

### 5.2.2.2. Desarrollo de la recepción

Una vez que se ha fijado fecha para realizar el acto formal de entrega o recepción del contrato, el órgano gestor se pondrá en contacto con las personas que deban asistir al mismo, y que pueden agruparse en dos bloques:

- De asistencia necesaria al acto de recepción:
  - El representante de la Administración contratante, que ha de ser un facultativo (aunque no necesariamente funcionario, ni de grado superior) y además ha de estar designado como tal por la misma. Es este representante quien recibirá o no el contrato de conformidad.
  - El contratista.
- De asistencia potestativa al acto de recepción:
  - El representante de la IGAE en sus funciones de comprobación material de la inversión, en caso de que se le haya designado, como hemos visto.
  - El asesor del Interventor, para los casos en que éste deba acudir a la recepción y sean necesarios conocimientos técnicos para la constatación de la realización del objeto del contrato.
  - El asesor del contratista, cuando éste lo considere conveniente.

En el caso del Interventor y de su asesor, el órgano gestor pondrá a su disposición con la necesaria antelación los PCAP, los PPTP, etc., así como toda la documentación necesaria.

Los miembros del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información pueden asistir al acto de recepción bien como representantes de la Administración contratante, bien como asesores del Interventor Delegado por la IGAE.

Llegada la fecha fijada para el acto formal de entrega y una vez reunidos los asistentes al mismo en el lugar de comprobación, se llevarán a cabo las pruebas necesarias para determinar el grado de cumplimiento del objeto del contrato. Debe reiterarse que el hecho de que no se haya designado representante de la Intervención no elimina la necesidad de la recepción.

Tras las comprobaciones razonables en la recepción, existen dos posibilidades:

- Que el representante de la Administración encuentre que el objeto del contrato ha sido realizado de conformidad con las prescripciones del mismo, por lo que lo dará por recibido y se producirá su entrega al uso público.
- Cuando la inversión no se encuentre en condiciones de ser recibida, se hará constar así en el acta de recepción (a la que nos referiremos a continuación) y se darán las instrucciones precisas para solucionar los defectos que se hayan detectado. En su caso, se volverá a fijar una fecha para realizar una nueva recepción. Expirado el plazo concedido se procederá a efectuar un nuevo reconocimiento para comprobar si se han subsanado las deficiencias. Si siguen encontrándose defectos, y tras tener en cuenta las alegaciones del contratista, podrá incluso proponerse la resolución del contrato.

### 5.2.2.3. El acta de recepción

El artículo 28.7 del RD 2188/1995 establece que el resultado de la comprobación material de la inversión se reflejará en **acta**, que será suscrita por todos los que concurran al acto de recepción de la obra, servicio, adquisición, y en la que se harán constar, en su caso, las deficiencias apreciadas, las medidas a adoptar para subsanarlas y los hechos y circunstancias relevantes del acto de recepción.

Así pues, del acto de recepción quedará constancia por escrito, pudiendo tener esta acta carácter positivo o negativo. Debe reiterarse que es exclusivamente el representante de la Administración contratante, y bajo su responsabilidad, el que toma la decisión de recibir o no.

El artículo 28.8 del RD 2188/1995 señala, por último, que en los casos en que la intervención de la comprobación material de la inversión no sea preceptiva (por no superar los 50.000 €), o no se acuerde por la IGAE (bien por criterios objetivos, bien por la naturaleza de la prestación), la comprobación de la inversión se justificará con el **acta de conformidad** firmada por quienes participaron en la misma o con una certificación expedida por el Jefe del centro, dependencia u organismo a quien corresponda recibir o aceptar las obras, servicios o adquisiciones, en la que se expresará haberse hecho cargo del material adquirido, especificándolo con el detalle necesario para su identificación, o haberse ejecutado la obra o servicio con arreglo a las condiciones generales y particulares que, en relación con ellos, hubieran sido previamente establecidas.

### 5.3. Pago

El contratista tendrá derecho al abono del precio convenido por la prestación realizada, una vez el bien o servicio haya sido formalmente recepcionado por la Administración. Se podrá realizar, según los términos del contrato, de forma total o parcial, en este caso mediante abonos a cuenta o pago de los vencimientos establecidos.

Si el contrato tiene un periodo de ejecución largo (por ejemplo, 2 años), la Administración debería determinar hitos de pago, idealmente asociados a entregables del proyecto. En este caso, se podrán recepcionar entregas parciales y abonarse la cantidad correspondiente. Así se evita que el contratista tenga que incurrir en elevados costes financieros, al tener que anticipar todo el coste del contrato.

El artículo 102.8 de la LCSP establece que *“Se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones Públicas, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que esta u otra Ley lo autorice expresamente.”*

Si la duración del contrato es larga, lo deseable es poder identificar hitos intermedios, con sus entregables asociados, que permitan realizar recepciones parciales e ir pagando por las prestaciones que el contratista va realizando estas entregas.

Cuando no es posible definir entregas parciales y la duración del contrato es larga, la Administración puede realizar pagos a cuenta. Se trata de “anticipos” que paga la Administración al contratista, aunque no implican la aceptación de ninguna entrega parcial. El objetivo de estos pagos es permitir operar al contratista, de modo que disponga de un flujo de caja continuado y no tenga que acudir a financiación externa. En caso de que el entregable final no se recepcione correctamente, se podría exigir al contratista la devolución de dichos pagos a cuenta.

Como se ve, en los contratos con un largo periodo de ejecución, que en la contratación TIC son típicamente los de servicios (desarrollo, mantenimiento), conviene prever entregas parciales que se puedan recepcionar periódicamente y permitan ir pagando al contratista a medida que se ejecuta el contrato.

El contratista tiene un plazo de 30 días para presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica. El plazo máximo de pago será de 30 días, a partir de la acreditación de la ejecución total o parcial del contrato.

Si la Administración entra en mora, esto es, se retrasa en el pago en relación con lo pactado, deberá abonar los intereses correspondientes, así como las posibles indemnizaciones que haya lugar. En casos de mora de más de 4 meses, el contratista podrá suspender el cumplimiento del contrato (comunicándolo con 1 mes de antelación). Si el retraso en el pago es de más de 6 meses, el contratista tendrá derecho a resolver el contrato, así como a la correspondiente indemnización que se derive.

## 5.4. Factura

Dentro de la fase del pago al adjudicatario, merece mención aparte la factura, por su especial importancia y recientes cambios en la legislación.

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, ha realizado un par de cambios importantes:

- Todas las facturas deberán tener unos códigos de identificación que identifiquen a la oficina contable, a la unidad tramitadora y al órgano gestor. La oficina contable será la receptora de la factura.
- Todos los proveedores, excepto los profesionales o empresarios individuales, están obligados a utilizar la factura electrónica a través del Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE (FACe). En el caso de la AGE<sup>24</sup>, no será obligatorio para las facturas de hasta 5.000€. Las CCAA y EELL podrán adherirse al FACe, y en caso de no hacerlo, deberán justificar su no adhesión en términos de eficiencia conforme a la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Además, define que el proveedor tendrá derecho a conocer el estado de la factura, si ha sido registrada en el registro contable, si se ha reconocido la obligación de pago, si se ha pagado, o se ha anulado o rechazado.

La Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, define en su anexo una serie de campos que debe tener la factura electrónica para identificar a las siguientes unidades destinatarias:

- Oficina contable: Es el órgano fiscalizador. En los ministerios, este rol lo tiene la intervención delegada.
- Unidad tramitadora: Órgano que reconoce la obligación y propone el pago al proveedor.
- Órgano gestor: Receptor del bien o servicio.

Los códigos de las unidades serán los definidos en el Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3).

Para que la factura electrónica sea válida y admitida, deberá llevar firma o sello electrónico avanzado basada en un certificado reconocido (conforme a la especificación XAdES), ajustarse al formato estructurado Facturae, e incluir los campos que identifican a las unidades destinatarias. Además, el tamaño máximo de la factura, con extensiones e información anexa, no deberá ser superior a los 8 MB. El proveedor recibirá un acuse de recibo electrónico con la fecha y hora de presentación. Si la factura es inválida, ésta será automáticamente rechazada.

Bajo el mandato de la Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública, se está desarrollando una norma europea común sobre factura electrónica, que definirá un formato estándar de factura que sustituirá a los formatos nacionales (como FacturaE), y permitirá interoperar entre administraciones y proveedores de toda la UE.

## 5.5. Resumen

En esta sección hemos visto la tercera fase del procedimiento de contratación, la ejecución y recepción del contrato. Aquí se enumeran los puntos más importantes a recordar:

- Los contratos deben realizarse a riesgo y ventura del contratista.

---

<sup>24</sup>Disposición adicional primera de la Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de 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.

- El PCAP puede fijar penalidades por ejecución defectuosa y por demora. Cada penalidad individual no puede exceder del 10% del presupuesto del contrato, y el total de penalidades, del 50%.
- Existen un conjunto de instrucciones para la gestión de contratos de servicios con el fin de evitar la cesión ilegal de trabajadores.
- Es preciso acreditar la realización de los servicios o la recepción de los suministros contratados. Se hace en el acto de recepción.
- En la AGE, el acto de recepción del contrato lo realiza un interventor de la IGAE siempre que el contrato sea superior a 50.000€ y la IGAE lo designe. La recepción contará con la presencia del órgano contratante y el contratista, y habitualmente, un asesor técnico del interventor.
- En caso de que no se designe interventor, se firmará un acta de conformidad por parte del órgano contratante y el empresario.
- La Ley prohíbe el pago aplazado, por lo que en contratos largos es buena práctica identificar entregas parciales para realizar recepciones parciales y sus correspondientes pagos. Si no es posible, pueden realizarse pagos a cuenta.
- El plazo máximo de pago para la Administración será de 30 días, a partir de la recepción total o parcial.
- En caso de que la Administración entre en mora de más de 4 meses, el empresario podrá suspender la ejecución del contrato. En caso de que la mora sea de más de 6 meses, el empresario podrá resolver el contrato.
- La factura-e se rige por la Ley 25/2013 y es obligatoria para todos los proveedores, excepto los profesionales o empresarios individuales, para aquellas facturas de más de 5.000€.

## 6. Racionalización técnica de la contratación

La LCSP dedica el Capítulo II del Título I del Libro Segundo a la racionalización técnica de la contratación: artículos 218 a 230.

### 6.1. Introducción: técnicas de racionalización

La Ley establece tres técnicas de racionalización:

- Acuerdos marco.
- Sistemas dinámicos de adquisición.
- Centrales de contratación.

Los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición son instrumentos que puede utilizar cualquier órgano de contratación. Es decir, no son exclusivos de las centrales de contratación. Así, una Consejería de Sanidad de una Comunidad Autónoma podría realizar un acuerdo marco para la adquisición de equipos de protección individual y mascarillas, o de diagnósticos clínicos; un Ayuntamiento podría realizar un acuerdo marco para la adquisición de electricidad para sus edificios; o el Ministerio de Defensa podría celebrar un sistema dinámico para la adquisición de servicios de mantenimiento de material militar, por poner algunos ejemplos (ficticios todos ellos). En estos ejemplos, el órgano de contratación utiliza el acuerdo marco o sistema dinámico para realizar su propia contratación.

En cambio, las centrales de contratación “actuarán adquiriendo suministros y servicios para otros entes del sector público”, por lo que su creación, por definición, obedece a la idea de dar servicio a múltiples entidades del sector público. En la AGE, la central de contratación es la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Cada Comunidad Autónoma y Entidad Local podrá crear su propia central de contratación. También pueden adherirse a los acuerdos marcos y sistemas dinámicos de la DGRCC.

Aunque todas las entidades del sector público pueden celebrar acuerdos marco y sistemas dinámicos, estas técnicas resultan especialmente útiles para las centrales de contratación, pues les permiten orquestar múltiples compras para muchas entidades diferentes.

Estas técnicas están recogidas en las Directivas y son de amplio uso en la Unión Europea, donde observamos tanto la creación de centrales de contratación similares a la DGRCC (tanto a nivel nacional como local) como el uso de acuerdos marco y sistemas dinámicos por los propios órganos de contratación.

### 6.2. Acuerdos marco

Un acuerdo marco es un acuerdo que fija las condiciones a las que habrán de ajustarse los contratos que se adjudiquen durante un periodo determinado. Esto incluye tanto los precios como otras condiciones (condiciones de ejecución, criterios de solvencia y adjudicación, garantías, etc).

Los contratos que se adjudican dentro del acuerdo marco se llaman *contratos basados* (en el acuerdo marco).

Un acuerdo marco simplifica considerablemente la adjudicación de los contratos basados, pues muchas condiciones quedan prefijadas de antemano. Como hay muchas condiciones ya prefijadas, se pueden reducir plazos y eliminar algunos controles. Por ejemplo, los contratos basados no requieren informe del servicio jurídico, no requieren acreditación de la solvencia (el licitador ya la ha acreditado para todo el acuerdo marco), pueden establecer una garantía definitiva general (con lo que no requieren constitución de garantía para cada contrato basado), y no requieren periodo de formalización del contrato (el contrato se perfecciona con la adjudicación), entre otros ahorros de plazos.

Los acuerdos marco se podrán formalizar (se “concluirán”) con uno o varios empresarios. La duración máxima de los acuerdos marco será de 4 años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados.

El ciclo de vida de un acuerdo marco transcurre en dos fases:



La **celebración del AM** se rige por lo dispuesto en el artículo 220 de la LCSP, que indica que se realizará según las normas generales de procedimiento. Tendrá, por lo tanto, un PPTP, un PCAP y una memoria, y podrá seguirse el procedimiento abierto, el restringido, el negociado, el diálogo competitivo o la asociación para la innovación.

Los casos más habituales son los de procedimiento abierto o restringido, que son los dos procedimientos ordinarios que prevé la Ley. En ambos casos se publica el anuncio de licitación, se abre el periodo de presentación de ofertas, se lleva a cabo la verificación de la aptitud de las empresas licitadoras y se valoran (si procede) las ofertas, por lo que finalmente se adjudica el acuerdo marco a una serie de empresas. Estas empresas son las *adjudicatarias del acuerdo marco*, serán las que puedan participar en los contratos basados a partir de ese momento, y durante toda la duración del acuerdo marco.

El acuerdo marco tiene un valor estimado, que corresponde a la totalidad de los contratos basados que se podrán adjudicar dentro del mismo.

La adjudicación del acuerdo marco está sujeta a las obligaciones de publicidad previamente descritas: publicación en el perfil del contratante, en el BOE (o diarios oficiales, en su caso) y DOUE. Dado que el AM se celebra para permitir la realización de múltiples contratos basados, lo normal es que su valor estimado sea alto y esté sujeto a regulación armonizada (SARA), aunque podría no ser así.

Una vez celebrado el acuerdo marco, empieza su periodo de vigencia. Durante todo este periodo se podrán **adjudicar contratos basados**.

Para ello, la Ley prevé 3 posibilidades:

- Acuerdo marco concluido con una única empresa: se adjudicarán con arreglo a los términos en él establecidos. Si fuera necesario, se podrá pedir al empresario que complete su oferta.
- Acuerdo marco concluido con varias empresas, y con todos los términos del contrato definidos: se puede adjudicar de dos maneras:
  - Sin segunda licitación, es decir, mediante adjudicación directa (“compra directa”), si el PCAP así lo prevé. En este caso, el PCAP deberá contener los *criterios objetivos* de cuya aplicación se conocerá la empresa a la que se le adjudica el contrato basado. Por ejemplo, el AM 02 prevé una serie de criterios objetivos tales como “menor precio”, “mayor rendimiento del procesador”, “mejor relación rendimiento/precio”, etc.
  - Con nueva licitación, si el PCAP así lo prevé. En este caso, el PCAP determinará los términos susceptibles de la segunda licitación, siendo el más habitual el precio. Por ejemplo, podría realizarse una segunda licitación para la adjudicación de un contrato basado de gran importe, pues posiblemente se puedan conseguir descuentos aún mayores mediante este mecanismo. La Ley habla de “nueva licitación” porque la licitación original fue la correspondiente a la celebración del AM.

“*Todos los términos del contrato definidos*”: significa exactamente eso, que todos los términos está definidos. Se puede ver un ejemplo consultando el catálogo del AM 02/2020 de la DGRCC, para la adquisición de PCs, portátiles, monitores y otras soluciones de puesto de trabajo. En este AM, cada adjudicatario propone un único producto en cada lote, con todas sus características precisadas, incluyendo el precio. Se puede ver el modelo de portátil, sobremesa o monitor que cada empresa adjudicataria ha propuesto, así como su precio. Todas las características están definidas, desde la memoria RAM hasta el procesador, incluyendo por supuesto el precio.

<https://catalogocentralizado.hacienda.gob.es/pctw/Acceso/consultaCatalogo/consultaCatalogo.aspx?am=2002>

- Acuerdo marco concluido con varias empresas, cuando el AM no establece todos los términos: en este caso, se realizará siempre una nueva licitación.

En cualquiera de los casos, desde el punto de vista del organismo destinatario de la prestación, la tramitación de un contrato basado supone la tramitación de un expediente de contratación. El organismo tendrá que preparar el expediente elaborando una memoria y un documento de licitación, tramitar un procedimiento de gasto en paralelo al de contratación, recabar los informes necesarios, realizar la licitación invitando a las empresas adjudicatarias del AM, valorar las ofertas y adjudicar. Para la AGE, este procedimiento se describe en más detalle en el apartado 7.1.

El procedimiento para la *nueva licitación* tiene que estar previsto en el PCAP del AM. Esta es una diferencia importante entre el PCAP de un AM y el de un contrato abierto o restringido normal: el PCAP del AM tiene que prever cómo se realizará la nueva licitación.

En todo caso, la participación en la nueva licitación está restringida a las empresas adjudicatarias del AM. Por lo tanto, se enviará invitación a participar sólo a las empresas adjudicatarias (como si fuera un restringido). Se invitará a todas las empresas adjudicatarias, pero si el contrato basado no es SARA se podrá limitar a un mínimo de 3 empresas, justificándolo en el expediente (y si el AM lo permite).

Las empresas deberán disponer de un plazo suficiente para presentar su oferta. El contenido será confidencial hasta el momento de la apertura. El contrato se adjudicará al licitador que haya presentado la mejor oferta, según los criterios de valoración que figuren en el propio PCAP del AM.

La adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco se publicará trimestralmente por el órgano de contratación, dentro de los 30 días siguientes al fin de cada trimestre.

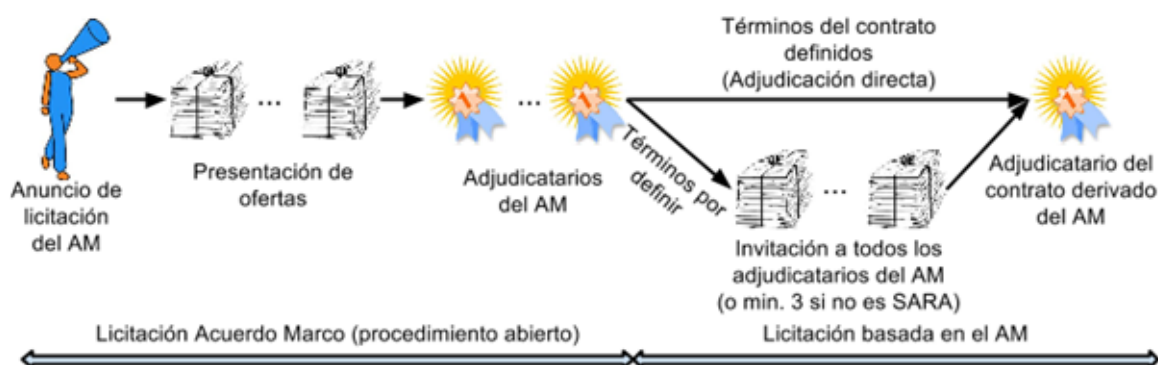


Figura 11 Adjudicación de AM y de contratos basados

Los acuerdos marco y los contratos basados podrán ser modificados de acuerdo con las reglas generales de **modificación** de los contratos. Las modificaciones que prevé la Ley aplican a aquellos AM con todos los términos definidos, y son las siguientes:

- Los precios unitarios resultantes no podrán superar en un 20% a los anteriores a la modificación, ni ser superiores a los que las empresas ofrezcan en el mercado;
- A propuesta del adjudicatario, sustituir los bienes por otros que incorporen avances o innovaciones tecnológicas, siempre que su precio no se incremente en más del 10%;

- A iniciativa del órgano de contratación, incluir nuevos bienes del tipo adjudicado por motivos de interés público o porque aparezca en el mercado una nueva tecnología que no estaba en el momento de presentación de ofertas, sin incrementar el precio más de un 10%.

A modo de ejemplo se puede consultar el catálogo del AM 02/2020 ya mencionado, y observar cómo a lo largo de su vigencia se van actualizando los productos y se van incorporando nuevas tecnologías (por ejemplo, el 5G en los portátiles o la incorporación de Windows 11). Lógicamente, esto no sucede cuando los términos no están definidos.

La mayor **ventaja** de los acuerdos marco es que suponen una importante simplificación administrativa y agilización de plazos: el informe de los servicios jurídicos sólo se hace una vez, en la celebración del AM (pero no en cada contrato basado); los plazos de presentación de ofertas pueden reducirse porque la mayor parte de condiciones están establecidas; no es necesario verificar la solvencia en cada contrato basado; no es necesario constituir garantía definitiva para cada contrato basado, si el PCAP establece una garantía definitiva general; no es necesario esperar el plazo de formalización pues el contrato basado se perfecciona con la adjudicación; etc.

El mayor **inconveniente** de los AM es que *de facto* restringen la libertad de concurrencia de las empresas, pues durante su periodo de vigencia el órgano de contratación sólo adjudica esos bienes o servicios a las empresas adjudicatarias del AM. Si una empresa no consiguió resultar adjudicataria de un AM concreto, queda fuera de la contratación de esos bienes o servicios con ese órgano de contratación durante toda la vigencia del AM.

### 6.3. Sistemas dinámicos de adquisición

Como se ha visto, el inconveniente de los acuerdos marco (AM) es que *de facto* suponen una cierta restricción a la libertad de concurrencia de las empresas, pues no permite la entrada de nuevos participantes una vez adjudicado.

Para solventar este inconveniente, las Directivas europeas introducen la figura del *sistema dinámico de adquisición* (SDA). Es muy parecido al AM, pero con algunas diferencias importantes.

La Ley establece algunas diferencias terminológicas entre SDA y AM. En un SDA no se habla de contratos basados, sino de contratos específicos. Igualmente, no se habla de empresas adjudicatarias, sino de candidatos admitidos (en el SDA no se *adjudica* a empresas, sino que se *admite* a candidatos). Los SDA no se concluyen, sino que se articulan.

Las diferencias más importantes con los AM son:

- Será posible la incorporación de nuevas empresas tras la entrada en vigor del SDA; incluso una empresa que no haya conseguido acreditar solvencia suficiente o haya cometido errores en su oferta, podrá volver a intentarlo cuando quiera. Por lo tanto, durante toda la vigencia del SDA puede admitirse a nuevos candidatos (por eso se llama “dinámico”);
  - La consecuencia lógica de lo anterior, y así lo refleja la Ley, es que el SDA se articulará según las normas del *procedimiento restringido*, y se admitirá a todos los candidatos que cumplan los criterios de selección, sin que pueda limitarse el número de candidatos admitidos (art. 224 LCSP). No se admite sólo a “la oferta mejor valorada”, sino a todas las empresas que acreditan cumplir los criterios de selección.
- Toda la tramitación tiene que realizarse por medios electrónicos, tanto en lo que respecta a la articulación del SDA como la licitación y adjudicación de los contratos específicos;
- No es posible un SDA con “todos los términos definidos”, sino que cada adjudicación de un contrato específico requerirá de una nueva licitación, conforme a los términos del PCAP.

El uso de los SDA se limita a obras, servicios y suministros de uso corriente, con características generalmente disponibles en el mercado. Por lo demás, se estructura de forma similar al acuerdo marco, su duración es limitada y determinada en los pliegos.

Al igual que los AM, los SDA tienen un *valor estimado*, que corresponde al valor total de todos los contratos específicos que se podrán adjudicar dentro del SDA. En función de este valor estimado, la

celebración del SDA estará sujeta a publicidad en el perfil del contratante del órgano, en el BOE (o diario oficial, en su caso) y en el DOUE si el valor estimado es SARA (que será lo habitual).

Las adjudicaciones de contratos específicos siempre serán objeto de nueva licitación. El organismo que va a realizar la licitación redactará *una invitación* o documento de invitación, concretando aquellos detalles de la prestación que no estuvieran completamente definidos en el PCAP y PPTP (cantidad, prescripciones técnicas, forma de pago, etc).

Para realizar la nueva licitación se deberá invitar a todos los candidatos admitidos al sistema dinámico. A diferencia del AM, hay que enviar la invitación a todas las empresas admitidas, tanto si el contrato específico es SARA como si no.

Desde el punto de vista del organismo destinatario de la prestación, la tramitación de un contrato específico supone la tramitación de un expediente de contratación. El organismo tendrá que preparar el expediente elaborando una memoria y un documento de invitación, tramitar un procedimiento de gasto en paralelo al de contratación, recabar los informes necesarios, realizar la licitación invitando a las empresas adjudicatarias del AM, valorar las ofertas y adjudicar. Para la AGE, este procedimiento se describe en más detalle en el apartado 7.1.

Los contratos específicos están sujetos a las obligaciones de publicidad ya mencionadas, en función de su valor estimado: perfil, BOE, DOUE. La publicación de las adjudicaciones de contratos específicos será trimestral, por el órgano de contratación y dentro de los 30 días siguientes al fin de cada trimestre.

Las dos mayores **ventajas** de los SDA son:

- Que consiguen la misma simplificación administrativa que los AM;
- Que, al contrario que los AM, no cohiben la libre concurrencia de las empresas, pues en cualquier momento pueden incorporarse nuevos candidatos.

En cambio, una desventaja o **limitación** de los SDA es que no sirve para la contratación de bienes o servicios con todos sus términos definidos, la cual deberá seguir canalizándose a través de un AM. Así, cuando se quiera contratar productos concretos con un catálogo y precios cerrados, será necesario seguir recurriendo a la celebración de un AM.

## 6.4. Centrales de contratación

La LCSP prevé la posibilidad de que las entidades del sector público atribuyan la contratación de obras, suministros y servicios a organizaciones especializadas, es decir, que centralicen esas contrataciones en dichas organizaciones. Tales organizaciones son las centrales de contratación.

Las centrales de contratación podrán concluir acuerdos marco, adjudicar contratos, así como realizar adquisiciones con destino a otros órganos de contratación. En el ámbito TIC interesarán, obviamente, los servicios y los suministros.

Se podrán crear centrales de contratación, no sólo en la AGE, sino también en las Comunidades Autónomas y Administración Local. Será posible la adhesión a las centrales de contratación de otras Administraciones Públicas y, en particular, a la del Estado.

La modalidad de la contratación centralizada resulta de gran interés al tratar las compras TIC. Mayoritariamente, la contratación de bienes y servicios TIC se realiza por esta vía, dado que gran parte de dichos bienes y servicios están declarados de contratación centralizada. Por tanto, para las organizaciones de la AGE será de obligado uso este procedimiento, para esos bienes y servicios.

## 6.5. Resumen

- La LCSP establece 3 sistemas para racionalizar y ordenar la adjudicación de los contratos: acuerdos marco (AM), Sistemas dinámicos de adquisición (SDA) y centrales de contratación.
- Cualquier órgano de contratación puede adjudicar AM y articular SDA para conseguir sus objetivos, aunque su uso es muy popular entre las centrales de contratación.

- El valor estimado de un AM o SDA es el valor de todos los contratos basados o específicos que se prevé adjudicar.
- La duración máxima de un AM es de 4 años.
- La contratación basada en AM tiene 2 fases: la adjudicación del propio AM, y la adjudicación de contratos basados en el AM.
- Ídem para los SDA: articulación del SDA y adjudicación de contratos específicos.
- Un AM no permite la incorporación de nuevos adjudicatarios mientras esté vigente, mientras que un SDA sí lo permite.
- Los AM permiten adjudicación directa, cuando todos los términos están definidos, o realizar una nueva licitación cuando no lo están.
- Los SDA no permiten que todos los términos estén definidos, por lo que siempre requieren de una nueva licitación para poder adjudicar un contrato específico.
- Los SDA se pueden utilizar únicamente para servicios y suministros de uso corriente.
- Los SDA tienen que gestionarse obligatoriamente por medios electrónicos.

## 7. El Sistema Estatal de Contratación Centralizada

### 7.1. Funcionamiento del sistema estatal de contratación centralizada

La Ley establece el Sistema Estatal de Contratación Centralizada en el artículo 229.

Lo primero que conviene observar es el uso de la palabra “sistema”. Efectivamente, como se verá a continuación, lo que la Ley configura es un sistema con múltiples actores, cada uno de los cuales tiene responsabilidad sobre una serie de actuaciones. El conjunto de todos los actores y sus responsabilidades es lo que compone este sistema.

Igualmente, la Ley usa el término “estatal”, lo cual tampoco es casual. Su ámbito obligatorio es el sector público *estatal*, aunque las administraciones locales (CCAA, EELL, etc) pueden adherirse si así lo desean – y hay muchas que eligen hacerlo.

No todos los bienes y servicios se contratan a través del sistema estatal de contratación centralizada. Se debe acudir a la contratación centralizada para aquellos suministros, obras y servicios que el Ministro de Hacienda y Función Pública declare de contratación centralizada. Lo que no haya sido declarado de contratación centralizada, deberá contratarse por otras vías (procedimientos abiertos, restringidos, etc).

No obstante lo anterior, en el artículo 230 la Ley “centraliza” la contratación de determinados bienes. Son precisamente los equipos y sistemas para el tratamiento de la información y sus elementos complementarios y auxiliares. Tanto es así, que la competencia para su contratación recae exclusivamente sobre “el órgano de contratación del sistema estatal de contratación centralizada”.

Así pues, los sujetos obligados descritos en el artículo 229.2 estarán obligados a acudir al sistema estatal de contratación centralizada para todo aquello que el Ministro de Hacienda y Función Pública declare de contratación centralizada, y en todo caso para la contratación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y sus elementos complementarios. El resto de sujetos (CCAA, EELL, etc) podrán adherirse al sistema si lo desean.

El funcionamiento del sistema de contratación centralizada estatal será entonces el siguiente:

- El Ministro de Hacienda declara qué suministros y servicios son de contratación centralizada. Según el artículo 229.1, podrá hacerlo con aquellos bienes y servicios que tengan características homogéneas y se contraten de forma generalizada. En la actualidad se trata de la Orden EHA/1049/2008, que ha sido modificada en diversas ocasiones posteriores.
- Para estos bienes y servicios, el órgano de contratación del sistema estatal podrá:
  - Licitarse directamente el contrato de suministros o servicios en cuestión. Estos contratos se denominan contratos centralizados. En cada uno de ellos, la DGRCC recopila las necesidades de todos los Ministerios y del resto de sujetos obligados y licita un único contrato. Entre los más conocidos están el “Contrato Unificado de Comunicaciones”, que gestiona la SGAD (pero se contrata de manera centralizada), los contratos de seguridad y de limpieza de los edificios, el contrato de viajes o los contratos de servicios postales<sup>25</sup>.
  - Licitarse un acuerdo marco o un sistema dinámico para que los organismos los usen para realizar la contratación de dichos bienes y servicios.

Estamos hablando continuamente del “órgano de contratación del sistema estatal”, pero, ¿quién es este órgano? En principio, sería la Junta de Contratación Centralizada (art. 229.5 LCSP). Pero si pensamos en los miles de contratos basados y específicos que se adjudican cada año, y el hecho de que la Junta es un órgano colegiado (compuesto por varias personas), nos damos cuenta de que esto

<sup>25</sup> Los contratos centralizados se pueden consultar aquí: <https://contratacioncentralizada.gob.es/catalogo#cc>

no sería práctico. Por ello en el Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, de estructura del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en la DA 7ª, se *desconcentran* en la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC en adelante) las competencias, salvo lo relativo a la adjudicación de acuerdos marco, sistemas dinámicos y contratos centralizados. Además, para todos los equipos y sistemas para el tratamiento de la información que no hayan sido declarados de contratación centralizada, que según el art. 230 LCSP son competencia del sistema estatal, se *desconcentra* la competencia en los propios organismos. Por último, el artículo 229.6 de la LCSP determina que para las entidades adheridas, el órgano de contratación no será la Junta (ergo, la DGRCC), sino el propio de cada entidad.

Así pues, el órgano de contratación en cada caso será el siguiente:

- Junta de Contratación Centralizada: órgano de contratación para concluir los acuerdos marco, articular los sistemas dinámicos y celebrar los contratos centralizados del sistema estatal de contratación centralizada;
- Sujetos obligados, usando los AM y SDA: Directora General de Racionalización y Centralización de la Contratación. Es el órgano de contratación para la adjudicación de contratos basados en acuerdo marco y de contratos específicos de sistemas dinámicos;
- Adheridos, usando los AM y SDA: el previsto en su norma. Para los contratos basados y específicos *de las entidades adheridas*, el órgano de contratación será el que corresponda según su norma (por ejemplo, el alcalde o el concejal en un Ayuntamiento, el consejero en una comunidad autónoma, etc);
- Sujetos obligados, por fuera de los AM y SDA: el previsto en su norma. Para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información y sus elementos complementarios, que no hayan sido declarados de contratación centralizada, por parte de los *sujetos obligados*, el órgano de contratación será el previsto en su normativa (por ejemplo: el Ministro o el Secretario de Estado de un Ministerio, el Director General, etc), en virtud de la desconcentración que se ha indicado antes.

Como ya se ha indicado, el sistema estatal de contratación centralizada configura un reparto de responsabilidades entre los diferentes actores. Para entender el funcionamiento, es necesario entender qué responsabilidades corresponden a cada participante.

Para ello, en la Ley se denomina *organismo destinatario de la prestación* al sujeto obligado o a la entidad adherida. Es decir, los Ministerios, organismos autónomos, comunidades autónomas, ayuntamientos, etc... que quieren contratar a través de los acuerdos marco y sistemas dinámicos del sistema estatal se denominan, de manera conjunta, *organismos destinatarios*.

La Junta de Contratación Centralizada concluye los acuerdos marco y articula los sistemas dinámicos del sistema estatal, para los cuales es el órgano de contratación. Una vez el AM o el SDA ya están en vigor, pueden ser utilizados por los organismos destinatarios para la adjudicación de contratos basados o específicos.

En el artículo 229 se establece el reparto de responsabilidades para la adjudicación de estos contratos.

Cuando el organismo destinatario es sujeto obligado y se requiere nueva licitación, sería así:

- El organismo destinatario tiene la responsabilidad de definir la necesidad, redactando la memoria justificativa y un documento para la nueva licitación. Este documento es el *documento de licitación* en el caso de los acuerdos marco, o la *invitación* en el caso de los sistemas dinámicos. Contiene las prescripciones técnicas y algunas cláusulas administrativas para ese particular contrato (como el objeto, los detalles de la facturación, los plazos, la concreción de algunas penalidades, etc). Este documento tiene que ser en todo conforme al PCAP y al PPT del acuerdo marco/sistema dinámico. En muchos casos la DGRCC proporciona modelos.
- El organismo destinatario tiene la responsabilidad sobre el procedimiento de gasto. El presupuesto es el del propio organismo, y se dispondrá de él con arreglo a la normativa de gasto que le aplique. Esto implica la retención del crédito inicialmente y el compromiso posterior. También la fiscalización del expediente en los momentos que corresponda.

- El organismo destinatario debe recabar los informes necesarios, en particular la fiscalización (si aplica) y el informe SGAD (si aplica), así como otros que puedan ser necesarios (por ejemplo, para poder utilizar fondos europeos u otras razones).
- El organismo destinatario solicita a la DGRCC informe previo sobre la conformidad del documento de licitación o de invitación con el AM/SDA. Este informe no siempre es obligatorio. En cada AM/SDA se debe solicitar con arreglo a las instrucciones de la DGRCC. En TIC, a menudo (pero no siempre) se debe solicitar para los contratos SARA, y se puede omitir para otros.
- El organismo destinatario es responsable de todas las actuaciones de la licitación. Debe enviar las invitaciones a las empresas del AM/SDA, recibir las ofertas, abrirlas y valorarlas. Aunque no es obligatorio constituir una mesa, puede apoyarse en su servicio jurídico en caso de dudas.
- El organismo destinatario eleva la petición de adjudicación a la DGRCC. En esta petición de adjudicación indica qué empresas han presentado oferta y cuál es la mejor clasificada.
- Si no aplica la garantía definitiva general, la DGRCC comprueba que se haya constituido la garantía.
- La DGRCC adjudica el contrato. Dado que los contratos basados y específicos se formalizan con la adjudicación, con esto ya entra en vigor.
- La DGRCC notifica a todas las empresas y publica el contrato. La DGRCC lo publica, según corresponda, en su perfil, el BOE, el DOUE, y lo envía al Registro de Contratos, al Tribunal de Cuentas (si corresponde) y al Portal de Transparencia.
- El organismo destinatario es responsable de la fase de ejecución.
- La DGRCC, al ser el órgano de contratación, es responsable de la aplicación de penalidades, de las prórrogas, de las resoluciones y de las modificaciones contractuales. El organismo petionario debe proponerlas a la DGRCC.
- El organismo destinatario realiza la recepción y es responsable del pago de las facturas.

Como se ve, se trata de un verdadero “sistema”, en el que cada organismo es responsable de su parte. La mayor parte del trabajo sigue recayendo sobre los organismos destinatarios, como no podía ser de otra forma, pues tienen que describir la necesidad, realizar la licitación, valorar las ofertas, gestionar el procedimiento de gasto y llevar a cabo la ejecución del contrato. Para todo ello se benefician de la mayor simplificación administrativa de la contratación centralizada.

El caso anterior es quizás el más complicado. Otras casuísticas posibles son:

- En el caso de las entidades adheridas, casi todo es parecido. Sin embargo, la responsabilidad de las modificaciones, penalidades y prórrogas recae en el órgano de contratación, que en su caso no es la DGRCC.
- Cuando no se requiere nueva licitación, todo es igual, pero se omiten los pasos relativos al informe previo de la DGRCC y a la realización de la licitación.

## **7.2. Contratación general de suministros y servicios TIC en el sistema estatal de contratación centralizada**

### **7.2.1. AM 02/2020**

Es un acuerdo marco para el suministro de ordenadores de mesa, ordenadores portátiles, monitores y otras soluciones de puesto de trabajo.

Se compone de 12 lotes. Los lotes 1 a 11 tienen productos con todos los términos definidos, aunque admiten configuración según opciones también definidas. Por ejemplo, es posible aumentar la memoria o el disco duro de los ordenadores, dentro de los valores ofertados.

En los lotes 1 a 11, para compras de hasta 80.000€ se puede realizar adjudicación directa, es decir, no hace falta realizar una nueva licitación. Para ello el organismo puede seleccionar el producto según diferentes criterios objetivos definidos en el PCAP del AM, como por ejemplo el equipo más barato, el de mayor capacidad de procesamiento, etc. La adjudicación directa no requiere informe previo de la DGRCC ni nueva licitación. El organismo consulta el catálogo, selecciona los productos, gestiona el procedimiento de gasto y envía la documentación (memoria y un formulario de compra) a la DGRCC, que adjudica el contrato.

Para compras superiores a 80.000€, será obligatorio realizar una nueva licitación. Las empresas adjudicatarias sólo podrán ofertar los mismos productos ya adjudicados (los incluidos en el “catálogo”), aunque podrán ofertar descuentos mayores. Los organismos podrán precisar los términos de los productos que van a adquirir. En este caso, se requiere informe previo de la DGRCC y realizar la licitación, enviando invitación a todas las empresas adjudicatarias del lote.

El lote 12 no tiene todos los términos definidos, sino que siempre requiere nueva licitación. El presupuesto de licitación mínimo es de 35.000€ y permite adquirir productos de puesto de usuario diferentes de los adjudicados, tales como por ejemplo webcams, tabletas, equipos “rugerizados” (para su uso en exteriores) u ordenadores con prestaciones especiales (estaciones de trabajo para tratamientos de gráficos, por ejemplo). Siempre requiere informe previo de la DGRCC y realizar la nueva licitación.

Los bienes suministrados en el AM 02/2020 tienen garantía por 3 años, y el organismo destinatario puede ampliarla a 5 años.

### **7.2.2. AM 05/2018**

Suministro de impresoras, equipos multifuncionales y escáneres. En concreto, los suministros objeto de adquisición a través del presente acuerdo marco son los siguientes:

- Adquisición de impresoras, sus elementos complementarios, así como el material fungible que se contrate conjuntamente con aquél.
- Adquisición de equipos multifuncionales de oficina, sus elementos complementarios y el material fungible.
- Adquisición o arrendamiento con opción de compra de equipos multifuncionales de producción, sus elementos complementarios y el material fungible.
- Adquisición de escáneres.

Para ello, el AM se divide en 28 lotes. Ninguno de los lotes tiene todos los términos definidos, por lo que todos ellos requieren nueva licitación.

Todos los bienes suministrados tienen garantía por 4 años.

### **7.2.3. AM 10/2018 (extinguido)**

Suministro de sistemas, equipos y software de comunicaciones. El objeto del acuerdo marco era el suministro de los suministros incluidos en los diferentes lotes:

- Lote 1: redes de transmisión de datos: switches, routers, firewalls, balanceadores de carga, proxies, cableado pasivo, etc. En general, correspondía a equipos para las redes internas de comunicaciones dentro de los edificios de la Administración, niveles 1 a 7 OSI.
- Lote 2: sistemas de comunicaciones unificadas: pantallas de videoconferencia, cámaras para videoconferencia (para varias personas), altavoces, micrófonos, centralitas telefónicas IP,

terminales telefónicos IP, sistemas de videoconferencia en la nube, servidores de videoconferencia en infraestructura local, etc.

- Lote 3: sistemas de radio profesionales.

Este acuerdo marco perdió su vigencia el día 1 de julio de 2022.

La contratación se realizaba siempre con nueva licitación.

### **7.2.4. AM 13/2018 (parcialmente extinguido)**

Suministro de servidores, sistemas de almacenamiento y software de infraestructura. El objeto del acuerdo marco se desglosa 4 lotes.

De estos 4 lotes, 2 se encuentran actualmente vigentes, habiendo sido prorrogados hasta el 28 de febrero de 2023:

- Lote 1 - Servidores. Suministro de servidores de propósito general en cualquier formato (torre, "blade", enracable u otros) y/o sus elementos complementarios que permitan obtener diversas configuraciones de los mismos en función de las necesidades de cada organismo interesado. Los bienes más habituales en este lote son servidores enracables o de tipo blade, a menudo incluyendo el software de virtualización y el sistema operativo y las soluciones hiperconvergentes.
- Lote 2 – Sistemas de almacenamiento. Suministro de sistemas de almacenamiento y sus componentes, es decir, productos hardware y software que permitan realizar las funciones de almacenamiento digital masivo de la información, los equipos que realizan funciones de interconexión y conmutación de las redes de almacenamiento, así como los elementos complementarios a todos los sistemas, equipos o componentes anteriores. En general se incluyen aquí las cabinas de almacenamiento con discos rotacionales o de estado sólido, los componentes para redes de almacenamiento (switches SAN, HBAs, etc), las bibliotecas de cintas (LTO) y las propias cintas, el software de backup y los equipos asociados, las cabinas de almacenamiento de objetos, etc.

Por su parte, otros dos lotes han terminado su vigencia el 1 de julio de 2022:

- LOTE 3 – Software de infraestructura. Suministro de licencias de software de infraestructura, en los términos definidos en el pliego de prescripciones técnicas. En este lote tenían cabida soluciones de infraestructura software tales como licencias de virtualización de servidor, sistemas operativos de servidor, bases de datos, middleware, paquetes de ofimática, soluciones para sedes y portales, servidores de aplicación, herramientas para desarrollo software, herramientas ITSM, etc.
- LOTE 4 – Soluciones híbridas e integradoras. Suministro de soluciones híbridas, entendidos como sistemas con capacidades de procesamiento y almacenamiento.

La contratación se realiza siempre con nueva licitación.

### **7.2.5. SDA 26/2021**

Servicios dirigidos al desarrollo de la Administración Electrónica: trabajos de consultoría, planificación, estudio de viabilidad, análisis, diseño, construcción e implantación de sistemas de información, y los mantenimientos de las aplicaciones.

Es decir, cubre todas las fases del ciclo de vida del desarrollo de aplicaciones personalizadas, desde el diseño inicial hasta el mantenimiento tras la puesta en producción. Cubre los desarrollos usando tecnologías más tradicionales, como PHP, .NET o JEE, pero también usando tecnologías más recientes como low-code o desarrollos de analítica de datos.

También cubre las oficinas de proyectos, siempre que su función sea la gestión de proyectos de desarrollo de aplicaciones para la Administración Electrónica, y las oficinas de calidad en el mismo

supuesto. Cubre las oficinas de seguridad, sólo en aquellas funciones o tareas que tengan que ver con el desarrollo de aplicaciones (por ejemplo, metodologías de desarrollo seguro).

El importe máximo de los contratos específicos es de 862.000€ sin IVA, que es el establecido en la orden de contratación centralizada, EHA/1049/2008. Estos contratos se pueden modificar hasta un máximo de un 20% y admiten una única prórroga de duración máxima igual a la duración inicial.

Requiere siempre nueva licitación. Al tratarse de un sistema dinámico, es necesario invitar a todos los candidatos admitidos (en el momento de redactar este texto, más de 100 empresas) y toda la tramitación debe realizarse por medios electrónicos. El plazo mínimo de presentación de ofertas es de 10 días naturales, pero se recomienda aumentarlo si la documentación a presentar es compleja.

El PCAP del SDA fija la garantía de los desarrollos en 9 meses, que no se puede ampliar ni reducir. Esta garantía cubre vicios o defectos en el código fuente *entregado por el contratista* al final de la ejecución, no sobre modificaciones que el organismo haya podido hacer posteriormente.

Admite tanto la estimación de costes a tanto alzado, como la estimación mediante precios unitarios, aunque para cada contrato específico sólo cabe una de las dos opciones. El organismo debe elegir la opción que más se adecúa a sus necesidades en el momento de preparar la invitación.

### 7.3. Contratos centralizados de suministros y servicios TIC

La SGAD articula, en conjunto con la DGRCC, algunas contrataciones centralizadas de suministros y servicios TIC. La SGAD ostenta esta competencia en virtud del RD 806/2014, como ya se ha visto.

Estas contrataciones centralizadas empiezan siempre con la determinación de las necesidades, normalmente a varios años vista. La SGAD envía cuestionarios a los diferentes ministerios y organismos autónomos, y recopila todas las necesidades que le informan.

Una vez recopilada toda esta información, la SGAD redacta las prescripciones técnicas de la contratación a realizar.

La contratación en sí puede realizarse de dos maneras:

- Como un contrato centralizado, cuyo órgano de contratación es la Junta de Contratación Centralizada en ejercicio de sus competencias. Esta opción requiere de mayor carga administrativa, por lo que sólo tiene sentido cuando los bienes o servicios a contratar no tienen cabida en alguno de los AM o SDA existentes. Es el caso, por ejemplo, del Contrato Unificado de Comunicaciones;
- Como uno o varios contratos basados o específicos, cuando existe un AM o un SDA que dan cabida a los bienes o servicios a contratar. Esta opción simplifica la carga administrativa. En este caso el órgano de contratación es la DGRCC (por desconcentración, como ya se vio). Este es el caso, por ejemplo, de la contratación de licencias de ofimática para toda la AGE realizada en 2021, con vigencia por 3 años; o de la contratación de ordenadores portátiles para toda la AGE también realizada en 2021; o de algunas otras contrataciones cuyo objetivo es disponer de soluciones para toda la AGE como las soluciones de automatización de procesos.

Un contrato de gran relevancia en el ámbito TIC de la AGE es el contrato unificado de telecomunicaciones<sup>26</sup>. Unifica los contratos de servicios de telecomunicaciones que realizaban los diferentes departamentos ministeriales y organismos públicos, consolidando los servicios de voz y datos fijos, datos y voz móviles, acceso a internet y red internacional.

Se distribuye en cuatro lotes:

- El Lote 1, red corporativa multiservicio y servicio de telefonía fija, incluye la provisión y gestión de los servicios de voz y datos necesarios para todas las sedes de las entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación, en el territorio español y en el exterior, así como la Red

---

<sup>26</sup> [https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-contrato/-/journal\\_content/XXA1X8YVROqE?\\_56\\_INSTANCE\\_XXA1X8YVROqE\\_articleId=14872&\\_56\\_INSTANCE\\_XXA1X8YVROqE\\_groupId=11614](https://contratacioncentralizada.gob.es/ficha-contrato/-/journal_content/XXA1X8YVROqE?_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_articleId=14872&_56_INSTANCE_XXA1X8YVROqE_groupId=11614)

SARA que interconecta a todas las Administraciones Públicas españolas. La adjudicataria es Telefónica de España S.A.U. y su importe de adjudicación fue de 148,8M€.

- En el Lote 2, de comunicaciones móviles, se contrata la prestación de servicios de comunicaciones móviles de voz, datos y mensajería. La adjudicataria es Vodafone España S.A.U. y su importe de adjudicación fue de 12,5M€.
- El Lote 3 está dedicado a los servicios de Internet, tanto de presencia como de navegación. La adjudicataria es Telefónica de España S.A.U. y su importe de adjudicación fue de 13,5M€.
- Por último, el Lote 4, está dedicado a la red internacional, incluyendo los servicios de telecomunicaciones de las sedes de las entidades incluidas en su ámbito de aplicación ubicadas en el exterior. La adjudicataria es BT Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones S.A.U. y su importe de adjudicación fue de 48,3M€.

## **7.4. CONECTA-CENTRALIZACIÓN**

CONECTA-CENTRALIZACIÓN es la plataforma electrónica del sistema estatal de contratación centralizada. Su gestión la realiza la DGRCC. A ella acceden los organismos contratantes para comprar bienes y servicios declarados de contratación centralizada que se encuentran en catálogo, es decir, en alguno de los Acuerdos Marco o Sistemas Dinámicos de Adquisición en vigor.

Entre las funcionalidades que ofrece a los organismos destinatarios de la prestación:

- Revisión de los productos y servicios incluidos en los acuerdos marco y sistemas dinámicos, es decir, el catálogo disponible;
- Obtener la lista de empresas admitidas en un sistema dinámico en el momento de realizar la licitación;
- Elevar la propuesta de adjudicación, a través de medios TIC y utilizando firma electrónica, tanto en los casos de compra directa como de nueva licitación;
- Firmar la propuesta de adjudicación, usando certificado electrónico, tanto por el aprobador del gasto como por la intervención que corresponda;
- Consultar los contratos ya adjudicados del organismo;
- Gestionar las prórrogas, ampliaciones de plazo y otras modificaciones contractuales.

Entre las funcionalidades que ofrece a las empresas:

- Actualizar y modificar sus datos de contacto;
- Consultar los acuerdos marco y sistemas dinámicos en los que participan, incluido el estado (activo / suspendido);
- Solicitar modificaciones de catálogo, para sus productos;
- Consultar todos los contratos que les han sido adjudicados.

**DIRECCIÓN GENERAL DE RACIONALIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**  
**SISTEMA DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA ESTATAL**

Desconectar

Mi Conecta

**CATÁLOGO** | **TRÁMITE DE SOLICITUDES** | **CONTRATOS TRAMITADOS** | **EMPRESAS Y ORGANISMOS** | **DATOS DE USUARIO**

Seleccionar Acuerdos Marco | Consultar artículos | Rellenar la petición directamente | Lista de artículos activa | Gestionar listas

**Acuerdo Marco: 02 / 2013 ORDENADORES PERSONALES Y SOFTWARE OFIMÁTICO** Palabras clave: Contiene: portátil.

Referencia	Descripción	Precio sin IVA	Empresa
<a href="#">02.02.02.01.0004</a>	ORDENADORES PORTÁTILES. LENOVO. T430.	439,00	CENTRES, S.L
<a href="#">02.02.02.01.0005</a>	ORDENADORES PORTÁTILES. TOSHIBA. Tecra Z50.	529,00	TOSHIBA EUROPA GMBH SUCURSAL EN ESPAÑA
<a href="#">02.02.02.01.0006</a>	ORDENADORES PORTÁTILES. FUJITSU. Lifebook S752.	518,00	FUJITSU TECHNOLOGY SOLUTIONS, S.A.U.
<a href="#">02.02.02.01.0007</a>	ORDENADORES PORTÁTILES. TOSHIBA. SATELLITE PRO L850.	467,02	INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS, S.A.
<a href="#">02.02.02.01.0008</a>	ORDENADORES PORTÁTILES. Toshiba. Tecra A50.	534,23	BECHTLE DIRECT, S.L.U.

Hemos encontrado 89 artículos en nuestro catálogo. | mostrando artículos del 1 al 89 |

volver a buscar | ver detalles | comparar productos | comparar características | añadir a la lista | ir a lista activa | imprimir informe

Figura 13 Catálogo del sistema estatal de contratación centralizada

## 7.5. Resumen

- El sistema estatal de contratación centralizada está formado por múltiples actores: la DGRCC, la Junta de Contratación Centralizada y los organismos destinatarios de las prestaciones.
- El órgano de contratación es:
  - La Junta de Contratación Centralizada, para la conclusión de AM, la articulación de SDA y la celebración de contratos centralizados;
  - La DGRCC, por desconcentración, para la adjudicación de contratos basados y específicos cuando el organismo destinatario es un sujeto obligado (AGE, etc);
  - El que corresponda según su normativa, para la adjudicación de contratos basados y específicos, cuando el organismo destinatario es una entidad adherida (CCAA, EELL, etc);
  - El que corresponda según su normativa, para la adjudicación de contratos al margen del sistema estatal (abiertos, restringidos, etc), cuando el organismo destinatario es un sujeto obligado pero no hay un AM o SDA que se pueda utilizar.
- Para la contratación de bienes y servicios TIC en base a un AM o SDA por un sujeto obligado, el reparto de responsabilidades es el siguiente:
  - El organismo define la necesidad, gestiona el procedimiento de gasto, recaba los informes necesarios y solicita el informe previo a la DGRCC;
  - La DGRCC emite informe de conformidad con el AM o el SDA;
  - El organismo realiza todas las actuaciones de la licitación, abre las ofertas, las valora y eleva a la DGRCC una propuesta de adjudicación;
  - La DGRCC adjudica;
  - El organismo tiene la responsabilidad sobre la ejecución, sobre la recepción y sobre el pago;
  - La DGRCC, en calidad de órgano, tiene la responsabilidad ante los recursos, las modificaciones contractuales y las penalidades, entre otras.
- El AM 02/2020 permite el suministro de ordenadores de sobremesa, portátiles, monitores y otras soluciones de puesto de trabajo. Los lotes 1 a 11 tienen todos los términos definidos y los contratos basados se adjudican directamente o mediante nueva licitación. El lote 12 no tiene todos los términos definidos y requiere siempre nueva licitación.

- El AM 05/2018 permite el suministro de impresoras, equipos multifuncionales y escáneres. Tiene 28 lotes, ninguno de los cuales tiene todos los términos definidos, por lo que siempre requiere de nueva licitación.
- El AM 10/2018 permitía el suministro de sistemas, equipos y software de comunicaciones. Ya no está en vigor. Tenía 3 lotes.
- El AM 13/2018 permite el suministro de servidores y sistemas de almacenamiento, en sus dos lotes vigentes; y permitía el suministro de software de infraestructura y de soluciones híbridas e integradoras, en dos lotes que ya no están en vigor. Requiere siempre de una nueva licitación.
- El SDA 26/2021 se usa para contratar servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones. Requiere siempre una nueva licitación. El presupuesto base de licitación no puede exceder de 862.000€. Permite tanto la contratación a tanto alzado como por precios unitarios. Los contratos específicos permiten hasta una modificación del 20% y hasta una prórroga.
- El contrato unificado de comunicaciones centraliza los servicios de telecomunicaciones de todos los departamentos ministeriales y sus organismos públicos. Se divide en 4 lotes: red corporativa multiservicio y telefonía fija; comunicaciones móviles; servicios de Internet (presencia y navegación); y red internacional.
- CONECTA-CENTRALIZACIÓN es la plataforma electrónica del sistema estatal de contratación centralizada. A ella acceden los organismos contratantes para comprar bienes y servicios en alguno de los Acuerdos Marco o Sistemas Dinámicos de Adquisición en vigor.

## 8. Particularidades de los bienes y servicios TIC

### 8.1. Calificación jurídica de los contratos TIC

El artículo 16.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, señala que:

*“En todo caso, se considerarán contratos de suministro los siguientes:*

a) [...]

*b) Los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios.”*

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado se ha manifestado sobre este artículo al menos en dos ocasiones, en sus informes 58/2018 de 15 de julio de 2019, y 13/2021 de 10 de junio. Al respecto, manifiesta que:

*“Los contratos que tienen por objeto la adquisición de programas de ordenador son contratos de suministro con una excepción, que se trate de programas de ordenador confeccionados a medida, en cuyo caso constituyen contratos de servicios”*

La regla general es, por tanto, que este tipo de contratos (adquisición de equipos y programas) son usualmente contratos de suministro. Sólo cuando la actividad conlleve la realización personalizada de una actividad compleja que implique la ejecución a medida de un programa informático para el órgano de contratación podremos decir que estamos en presencia de un contrato de servicios. Esta conclusión coincide con la naturaleza de la prestación contractual: cuando estemos en presencia de un contrato en que predomine la obligación de entrega su naturaleza será la de un suministro; cuando lo que predomine sea una obligación de hacer, el contrato será un servicio.

La diferencia sustancial entre los contratos de suministros y los de servicios, *en lo que atañe a los contratos de tipo informático*, radica precisamente en la confección a medida de servicios que, como tales, presentan una notable complejidad, funcionalidades específicas y únicas para el órgano de contratación o una personalización que excede de las prestaciones que de forma ordinaria, masiva o general se ponen a disposición del público por parte del contratista. Sólo si se producen estas circunstancias podremos calificar un contrato de este tipo como un servicio. Por el contrario, en los casos en que falten estas condiciones deberá aplicarse la regla general que califica a estos contratos como suministros.

En cuanto a los activos en la nube, el artículo 16.3 de la LCSP califica como contratos de suministro a aquellos que tengan por objeto la cesión del derecho de uso de los programas *en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición*. Esta última referencia no es baladí ni inocua. Cuando el legislador ha querido hacer referencia *ex novo* a las diferentes modalidades de puesta a disposición de cualquier activo de software es porque pretende, de modo congruente con la constante evolución tecnológica en este campo, que se incluyan como contratos de suministro también todos aquellos en que la forma de puesta a disposición del producto pueda diferir de la clásica compraventa o arrendamiento del producto físico. De este modo, aunque el software que se va a emplear por la entidad contratante esté alojado en la nube, y siempre que no se trate de un programa hecho a medida, el contrato deberá ser calificado jurídicamente como un contrato de suministro.

En aplicación de lo cual, podemos concluir que son contratos de suministro, entre otros:

- Los de adquisición o arrendamiento de equipos físicos (servidores, cabinas, routers, etc);
- Los de adquisición de derechos de uso (licencias) de programas estandarizados, incluyendo el soporte del fabricante que se asocia a las licencias y se comercializa conjuntamente con ellas y que no es personalizado para el organismo;

- Los de puesta a disposición de activos en la nube de un proveedor. Es decir, IaaS, PaaS y SaaS, entre otros.

Y son contratos de servicios, entre otros:

- Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones a medida;
- Operación de sistemas, explotación, instalación en las infraestructuras del organismo, etc;
- Asistencia técnica o consultoría del fabricante o del adjudicatario, cuando se trata de actuaciones personalizadas (revisión de la configuración de los sistemas ya en funcionamiento, análisis de rendimiento, propuesta personalizada de mejoras, etc). A menudo se llaman “servicios avanzados”, “servicios Premier”, etc

## 8.2. Adquisición de licencias de programas (software)

Las licencias para el uso de programas causan una confusión considerable por la dificultad para su definición. No ayuda el hecho de que diferentes fabricantes en la industria internacional tengan diferentes interpretaciones, por lo que podría parecer que existen diferencias entre sus productos que no son tales cuando se analizan con detalle.

Lo primero que hay que aclarar es la diferencia entre un programa y su modalidad de licenciamiento. Los fabricantes de software desarrollan programas, tales como el navegador Firefox o el kernel de Linux. El propietario del programa es el titular de los derechos de propiedad intelectual, normalmente el fabricante. Además, en general este propietario es el único que tiene acceso al código fuente.

Obviamente, cuando un órgano de contratación adquiere licencias de un programa, no está adquiriendo la propiedad de ese programa. El licenciamiento de un programa es un vehículo que permite adquirir derechos de uso y otros derechos, durante un tiempo limitado y con un alcance limitado. Así, los usuarios pueden pagar para usar el programa, sin por ello adquirir la propiedad del mismo. Un mismo programa puede comercializarse bajo diferentes modalidades de licenciamiento, cada una de las cuales proporcionará diferentes derechos asociados al uso de ese programa.

Así llegamos a una posible definición de una licencia: es un conjunto de derechos sobre un programa que se pueden adquirir de manera comercial, con un periodo de vigencia determinado.

Esta definición tiene el mérito de ser coherente con la legislación española, que siempre ha considerado que la adquisición de licencias de programas disponibles en el mercado es un suministro.

La adquisición de licencias es, pues, un suministro. El bien que se contrata son *derechos*, que pasan a ser titularidad del contratante durante su periodo de vigencia y con un alcance limitado.

¿Cuáles son esos derechos? Lo va a decidir el propietario del programa, y podrán ser diferentes en cada caso. Hay algunos derechos que casi siempre están presentes, y hay otros que son únicos de un programa particular o de un fabricante particular.

Los derechos que suelen otorgar la mayoría de licencias son los siguientes:

- Derecho de uso: los derechos de uso están normalmente limitados en su alcance. Por ejemplo, es muy normal que una licencia permita usar el programa en dos cores (habrá que comprar tantas licencias como cores tenga nuestro servidor dividido entre dos), o en un servidor completo, o en 5 dispositivos a la vez, o para 2 usuarios concurrentes, o para 1.000 llamadas a un servicio web, o cualquier otra métrica que se le ocurra al fabricante;
- Derecho de actualización: el derecho a acceder a nuevas versiones del programa, que publica el fabricante en su portal (parches, actualizaciones, nuevas versiones, etc). En general, el adquirente de las licencias es responsable de buscar la actualización, descargarla, e instalarla, por lo que este derecho suele limitarse a la *puesta a disposición* de las actualizaciones;
- Derecho de acceso a la documentación: aunque todavía es habitual pensar en la documentación como manuales de cientos de páginas, la verdad es que ya no suele ser así. La documentación es una mezcla de páginas web, foros, casos de soporte ya resueltos, preguntas frecuentes, vídeos, etc. A veces, esta documentación es pública y cualquier persona

puede acceder, pero en muchos casos está restringida total o parcialmente y sólo aquellos usuarios que tienen al menos una licencia en vigor pueden acceder a ella;

- Derecho de consultar al fabricante sobre comportamientos anómalos o funcionamientos erróneos del programa. Esto suele denominarse soporte del fabricante en la industria, y es la mayor fuente de malentendidos con las licencias. Cuando este “soporte del fabricante” consiste únicamente en poder elevar consultas sobre funcionamientos anómalos del programa, no se presta de manera personalizada al órgano de contratación y se comercializa indisolublemente unido al derecho de uso y al de actualización, como ocurre frecuentemente, corresponde a un suministro y no a un servicio. En este caso puede considerarse como una garantía del software licenciado, o como uno de los derechos que incluyen las licencias.

Por otra parte, algunas licencias otorgan derechos muy particulares. Por ejemplo, hay fabricantes que proporcionan el derecho a levantar una réplica pasiva del software licenciado y a bascular el funcionamiento a esta réplica (es decir, activarla) en caso de fallo en la máquina inicial; o por ejemplo, hay fabricantes que prohíben desplegar la licencia en un servidor en nube, exigiendo la compra de una licencia diferente (del mismo producto) para el despliegue en nube. Hay licencias multiidioma y otras que sólo permiten el uso en un idioma. Y un sinfín de particularidades, a las que conviene estar atento cuando se contratan licencias. En este texto vamos a centrarnos únicamente en lo que la enorme mayoría de licencias tienen en común, que son los 4 puntos que se han identificado más arriba.

Queda claro ahora por qué un mismo programa puede estar disponible bajo diferentes modalidades de licenciamiento: los derechos adquiridos serán diferentes en cada caso. Veamos algunos ejemplos comunes:

- Licencias de uso ilimitado: un organismo paga una cantidad (normalmente elevada) para adquirir derechos de uso ilimitados. Por ejemplo, si el programa es un SGBD (Sistema Gestor de Bases de Datos), podrá instalar y utilizar tantas bases de datos como quiera, sin límite, durante la vigencia de este licenciamiento;
- Licencias de uso a perpetuidad: una licencia a perpetuidad permite usar el programa a perpetuidad. Por ejemplo, una licencia de SGBD para usar en un servidor, se podrá usar en ese servidor durante todos los años (o décadas) que se desee. Obsérvese que lo único perpetuo en esta licencia suele ser el *derecho de uso*; el resto de derechos, como por ejemplo el de actualización, o el de consultar al fabricante (soporte), están sujetos a otra licencia paralela que es necesario renovar cada cierto tiempo;
- Suscripciones: se caracterizan por su precio reducido y su vigencia también reducida. Un modelo muy habitual es la suscripción mensual: los derechos (uso, actualización, soporte...) sólo duran un mes, por lo que resulta más flexible que la licencia anual.
- Modalidades de licenciamiento con diferentes niveles de soporte del fabricante. Esta es una práctica muy extendida. Algunos nombres genéricos son licencias “Platino, Oro y Bronce” o “Producción y Desarrollo”; etc. Proporcionan diferentes horarios de atención (8x5, 24x7, etc) y niveles de prioridad en el tratamiento de las incidencias por parte del fabricante. Así, podemos adquirir diferentes licencias de un mismo producto, que se caracterizan por el nivel de soporte del fabricante ante incidencias en su uso.

Una confusión muy frecuente en los contratos de suministros de licencias es la relativa a la duración del contrato. Si el contrato es exclusivamente de suministro, y no contiene prestaciones de servicio (es decir, no es un contrato mixto), la duración del contrato es la ejecución del suministro, que en general corresponderá al plazo de entrega de los bienes. Una vez entregados en las condiciones descritas en los pliegos (lo que podría conllevar la instalación, en el caso del software, u otras actuaciones técnicas), el suministro está ejecutado, termina el periodo de ejecución del contrato y se puede recepcionar.

A menudo se suscita la confusión entre la *vigencia de las licencias* (que es una característica del bien que se entrega) y la duración del contrato, a pesar de que son cuestiones independientes. Ejemplo: imaginemos un contrato de suministro en el que el plazo de entrega son 20 días hábiles, y la vigencia de las licencias a entregar es de 3 años. En este caso, la duración del contrato será de 20 días hábiles, no de 3 años. El bien inmaterial entregado son los derechos de uso, actualización y soporte por 3 años. Una vez entregado, la Administración dispone de estos derechos y puede ejercerlos durante toda la vigencia de las licencias.

La garantía de los contratos de suministro de licencias de software es otra cuestión que genera cierta confusión, y se relaciona estrechamente con la duración del contrato. A priori, nada impediría exigir en

los pliegos un periodo de garantía superior o inferior al de la vigencia de las licencias. Sin embargo, aunque esto es jurídicamente posible, suscita una serie de dudas de índole práctica: ¿es posible ejercer una garantía relativa a un software del que no se tienen los derechos de uso ni de actualización? Supongamos que el fabricante genera un parche para corregir un vicio o defecto detectado en el software. Si el organismo no tiene derechos de uso, ni de actualización, ¿de qué le sirve este parche?

Para evitar incurrir en tan paradójica situación, parece razonable exigir garantía del fabricante por un periodo igual al de vigencia de las licencias que se adquieren.

Cabe observar que el denominado “soporte del fabricante” tiene un excelente encaje con la garantía de los bienes suministrados a que obliga la Ley. En efecto, el artículo 110, letra e), establece que “*en los contratos de obras, de servicios y de suministros, la garantía definitiva responderá de la inexistencia de vicios o defectos de los bienes construidos o suministrados o de los servicios prestados durante el plazo de garantía que se haya previsto en el contrato*”. Dado que uno de los derechos que se adquiere comúnmente con las licencias es el soporte del fabricante, y que éste consiste en poder consultar con el fabricante cuando el programa no se comporta como se esperaba (es decir, cuando el usuario piensa que ha detectado un defecto) para que éste ayude a resolverlo, es claro que este soporte del fabricante incluido en las licencias puede asimilarse a la garantía del bien suministrado.

Así pues, aunque ni la Ley ni la jurisprudencia parecen mencionar nada al respecto, una buena forma de resolver la paradoja de la garantía antes mencionada es *asimilar el soporte del fabricante a la garantía*, y exigir en los pliegos que esta garantía corresponda con el periodo de duración de las licencias a suministrar. Y ello, sin perjuicio de otras garantías que se puedan exigir, como es lógico.

### **8.3. Contratación de servicios de desarrollo**

La Ley de Contratos del Sector Público distingue dos posibilidades para los contratos de servicio, y en particular para los de desarrollo de aplicaciones. Veremos que estas dos posibilidades tienen que ver con la forma en que se estima el coste del contrato, hecho que tiene múltiples consecuencias en otros aspectos del contrato.

El artículo 102.4 de la LCSP establece que: “*El precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato.*” Este es el fundamento para los apartados que siguen.

#### **8.3.1. Contrato a tanto alzado**

En este caso, el órgano proponente estima un precio total, cerrado, para el conjunto de la prestación.

Esto significa que el órgano conoce de antemano todos los detalles del *desarrollo* que hay que hacer, y es capaz de describirlos en las prescripciones técnicas con un grado tal de detalle que muchos licitadores son capaces de presentar ofertas. Normalmente las prescripciones técnicas consistirán en una serie de *requisitos funcionales y no funcionales* enumerados (FUN1, FUN2, etc...) y que describen con mucho detalle los desarrollos.

El precio final al que se ejecutará la prestación será el de la oferta con mejor relación calidad-precio, por lo que la prestación se realizará al precio ofertado por el adjudicatario.

Por supuesto, esto implica que es necesario conocer de antemano con detalle los desarrollos que se van a realizar.

La planificación del proyecto se realiza estableciendo *hitos y entregables*, y los pagos se realizan a medida que el contratista va cumpliendo estos hitos y se van recepcionando los entregables. En caso de retraso, aplican las penalidades que se hayan definido.

La gestión de un contrato así es mucho más sencilla. Se puede trasladar el desarrollo fácilmente a una *software Factory*. Sólo requiere reunirse en los hitos predefinidos para comprobar si los desarrollos se han entregado y son correctos.

Este modelo también sirve para contratar un servicio de *mantenimiento* de aplicaciones. En este caso, se sustituyen los hitos y entregables por *acuerdos de nivel de servicio*. Si el contratista no cumple los acuerdos de nivel de servicio, aplican las penalidades que se hayan definido.

Incluso es posible combinar en un único contrato dos prestaciones paralelas, cada una con un coste diferenciado (el coste del contrato es la suma de ambas). Una se rige por los hitos y entregables, y la otra por los acuerdos de nivel de servicio. El coste del contrato es la suma del coste (a tanto alzado) de la prestación de desarrollo y del coste (también a tanto alzado) de la prestación de mantenimiento.

En estos contratos, el *riesgo y ventura* del contrato lo asume de manera evidente el contratista, que adquiere la responsabilidad de entregar las prestaciones pactadas dentro del plazo al que se ha comprometido.

### 8.3.2. Contrato por precios unitarios

El problema del contrato a tanto alzado es que es necesario conocer de antemano con precisión los desarrollos que se van a realizar. Surge la necesidad de poder realizar contratos en los que no se conocen todos los detalles de los desarrollos en el momento de redactar las prescripciones técnicas.

El artículo 308.3 de la LCSP está escrito precisamente para los contratos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas:

*“En los contratos de servicios que impliquen el desarrollo o mantenimiento de aplicaciones informáticas el objeto del contrato podrá definirse por referencia a componentes de prestación del servicio. A estos efectos, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se establecerá el precio referido a cada componente de la prestación en términos de unidades de actividad, definidas en términos de categorías profesionales o coste, homogéneas para cualquier desarrollo, de unidades de tiempo o en una combinación de ambas modalidades.”*

La Ley permite, por lo tanto, definir “componentes de prestación del servicio” o “unidades de actividad”, que se irán consumiendo durante la ejecución del contrato. Haciéndolo así, ya no resulta necesario conocer todos los detalles en el momento de la redacción de las prescripciones técnicas.

La dificultad ahora consiste en definir los componentes de prestación del servicio, o unidades de actividad. ¿Cómo puede hacerse? La Ley deja una gran libertad al respecto. Veamos algunos ejemplos que se han licitado hasta la actualidad con éxito. Una unidad de actividad puede ser:

- un componente entregable, tal como un servicio web sencillo, una pantalla de usuario sencilla, una operación CRUD sencilla, la corrección de un bug sencillo, etc. Esto puede modularse indicando equivalencias cuando el componente sea más complejo. Por ejemplo, podría estipularse que un componente, cuando sea complejo, equivale a dos sencillos (por ejemplo, una pantalla compleja consume dos componentes de prestación del servicio); y uno muy complejo, a 4. Este enfoque requiere describir técnicamente todos los posibles entregables e indicar sus precios unitarios;
- un número de puntos de función o un caso de uso sencillo. Por ejemplo, una unidad de actividad puede ser 10 puntos de función, o puede ser la implantación de un caso de uso sencillo. De nuevo, los casos de uso más complejos pueden describirse como un múltiplo del caso más sencillo;
- un sprint o una iteración del equipo de trabajo. Por ejemplo, si el equipo de trabajo consiste en 6 personas, todo el trabajo acordado (el *sprint backlog*) sería una unidad de actividad;
- una métrica del trabajo que se estima que puede hacer un desarrollador en una cantidad de tiempo. Por ejemplo, podemos considerar que un desarrollador junior puede hacer una unidad de actividad en tres días; y a partir de ahí, utilizar múltiplos para valorar las unidades de actividad de otros perfiles profesionales (desarrollador senior = 1,5 unidades, jefe de proyecto = 2 unidades, etc).

Sin embargo, las dos últimas definiciones conllevan cierto riesgo. Ya hemos visto que el artículo 197 de la LCSP obliga a que el *riesgo y ventura* sean asumidos exclusivamente por el empresario. Y no solo eso, sino que la Ley prohíbe en su artículo 308.2 “... *instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios*” (lo que guarda relación, además, con la cesión ilegal de trabajadores).

Pero tal y como se ha descrito la unidad de actividad en los dos últimos ejemplos, ¿cómo se evita que ocurra esto? ¿No estamos describiendo la unidad de actividad en base al trabajo que hacen una o varias personas? Y si trabajan más lento o no alcanzan los resultados, ¿no se está obligando a la Administración a pagar por esas horas trabajadas, a pesar de no haber alcanzado los resultados?

Por supuesto, no es posible pagar por horas trabajadas, pues en ese caso el riesgo y ventura lo estaría asumiendo la Administración, y se podría estar instrumentando la contratación de personal.

Por lo tanto, para poder trabajar con estas definiciones de unidad de actividad, hay que imponer algo más. Una posible solución es disponer de algún sistema de estimación y de gestión. Así, las unidades de actividad se convierten en métricas de estimación (como los puntos función) y una vez determinado el número de unidades de actividad de un desarrollo, éste se registra en el sistema de gestión y pasa a ser asumido por el contratista bajo su riesgo y ventura, sabiendo que debe completarlo en el tiempo estimado y por el coste acordado, y asumiendo cualquier sobre coste imprevisto.

Ejemplo: imaginemos que se ha definido una unidad de actividad de manera que equivale al trabajo que puede hacer el equipo en un sprint. En este caso, debería ser la Administración quién determine para cada sprint las tareas a realizar en ese sprint (mediante un método de estimación objetivo, establecido en los pliegos). Una vez se transmiten al contratista las tareas a realizar en el sprint, éste debe completarlo a su riesgo y ventura.

Como se ve, este modelo es más complejo de gestionar: es necesario disponer de una metodología objetiva para estimar las tareas que corresponden a las unidades de actividad; disponer de algún sistema que permita guardar registro de las tareas encargadas y de la ejecución del contratista; cada vez que se solicitan nuevas unidades de actividad hay que definir y dejar constancia de los entregables; es necesario planificar cómo se van a recepcionar los trabajos; y se debe prestar especial atención a no incurrir en supuestos de contratación de personal o de cesión ilegal de trabajadores.

### **8.3.3. Propiedad intelectual en los contratos de desarrollo y mantenimiento**

El artículo 308.1 de la LCSP establece que *“Salvo que se disponga otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual, los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de este a la Administración contratante.”*

Por lo tanto, en los contratos de desarrollo o de mantenimiento de aplicaciones a medida, la propiedad intelectual deberá ostentarla la Administración (salvo que se indique expresamente lo contrario).

### **8.3.4. Prestaciones de carácter intelectual**

En la Ley se mencionan los contratos de servicios que *tienen por objeto prestaciones de carácter intelectual*. Menciona como ejemplos los servicios de arquitectura e ingeniería, pero no los de desarrollo informático.

Cabe por lo tanto preguntarse si los contratos de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas pueden ser considerados prestaciones de carácter intelectual.

Al respecto, podemos encontrar la resolución del TACRC 1250/2019. En ella se aclara que una prestación de carácter intelectual debe tener una función innovadora y creativa con carácter predominante en el contrato. Es decir, incluso aunque exista actividad intelectual (y todo contrato de servicios la requiere), es la existencia de creación innovadora lo que determinará si el objeto del contrato es una prestación de carácter intelectual.

En ese sentido, el desarrollo de una aplicación informática de gestión o similar difícilmente puede calificarse de innovador, por muy útil que dicha aplicación pueda resultar. Evidentemente requiere actividad intelectual, pero eso no es suficiente.

¿Podría haber contratos de desarrollo que sí supongan una creación innovadora? Sin duda. En ese caso, se podría identificar algún problema que la Administración no sabe cómo resolver, y solicita a una o varias empresas una creación innovadora para resolverlo.

En todo caso, cabe pensar que cuando la Administración imparte las instrucciones técnicas, como suele ser el caso en muchos contratos de desarrollo y mantenimiento, a fin de que la empresa las ejecute, difícilmente se podrá justificar que existe una creación innovadora por parte de ésta. Para que pueda considerarse que existe una función innovadora, como mínimo la empresa tiene que proponer y ejecutar soluciones que la Administración no puede dictarle, lo cual no es compatible con que sea la Administración quien dicte las instrucciones.

De manera general, y sin que ello obste a que puedan existir excepciones, la mayoría de los desarrollos de aplicaciones para la Administración Electrónica no serán prestaciones de carácter intelectual, en el sentido de la Ley y la jurisprudencia.

### **8.4. Resumen**

Hay muchas particularidades asociadas a los contratos TIC. Algunas de las principales son:

- En el ámbito TIC son contratos de suministro todos aquellos que implican la puesta a disposición de equipos o programas en cualquier modalidad, incluso en la nube;
- Son contratos de servicio aquellos que implican actuaciones personalizadas para el organismo, como los de asistencia técnica o consultoría, pero no el soporte que proporciona el fabricante asociado a las licencias;
- La adquisición de licencias consiste en la adquisición de derechos sobre un programa estandarizado. Estos derechos suelen incluir, como mínimo, el uso, la actualización, el acceso a la documentación y el soporte del fabricante. Estos derechos se pueden ejercer durante el periodo de vigencia de las licencias.
- El soporte del fabricante, cuando consiste en el derecho a elevar consultas ante funcionamientos anómalos del software, puede interpretarse como la garantía del producto que impone la Ley. Parece lógico que la duración de esta garantía corresponda con la vigencia de las licencias.
- Cuando un contrato de suministro de licencias consiste únicamente en dicho suministro (no es un contrato mixto), el plazo de ejecución será el plazo de entrega de las licencias en las condiciones estipuladas. El plazo de ejecución del contrato no tiene por qué coincidir con el periodo de vigencia de las licencias.
- Los contratos de desarrollo y de mantenimiento de aplicaciones informáticas son contratos de servicios.
- Los contratos de desarrollo y de mantenimiento se pueden estimar a tanto alzado o por unidades de actividad.
- Si se estiman por unidades de actividad, hay que tomar precauciones para evitar que sea la Administración quien termine asumiendo el riesgo y ventura del contrato, y para evitar la contratación de personal (o incurrir en cesión ilegal de trabajadores). El uso de metodologías objetivas de estimación y de gestión de proyecto, apoyadas en herramientas, ayuda a disminuir este riesgo.
- Como regla general, la propiedad intelectual de las aplicaciones desarrolladas a medida será titularidad de la Administración.
- Con carácter general, la jurisprudencia actualmente parece indicar que la mayoría de servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas no son prestaciones de carácter intelectual.

## 9. La contratación electrónica

La LCSP proporciona un gran impulso a la contratación electrónica, consecuencia de la Directiva 2014/24/UE. La contratación electrónica está regulada en las disposiciones adicionales 15ª, 16ª Y 17ª.

Entre los elementos esenciales para la contratación electrónica se encuentran el perfil del contratante, la Plataforma de Contratación del Sector Público, el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas, el Registro de Contratos, el sistema dinámico de adquisición y la factura electrónica. Todos ellos se han visto en los capítulos anteriores.

La LCSP establece los requisitos para el uso de medios electrónicos en los procedimientos de contratación<sup>27</sup>. Se destacan a continuación algunos de ellos:

- la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la presente Ley conllevará la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos (Disposición adicional 15ª.2). Las notificaciones se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica (Disposición adicional 15ª.1).
- Licitación electrónica: la presentación de ofertas y solicitudes de participación se llevará a cabo utilizando medios electrónicos, de conformidad con los requisitos establecidos en la Disposición adicional 15ª.3. Los órganos de contratación no estarán obligados a exigir el empleo de medios electrónicos en el procedimiento de presentación de ofertas en los casos tasados en dicha disposición.
- Las herramientas y dispositivos que deban utilizarse para la comunicación por medios electrónicos deberán ser no discriminatorios y estar disponibles de forma general, sin que su uso suponga una barrera para el acceso a los correspondientes procedimientos, siendo compatibles con los medios TIC de uso general. Además, se deberá garantizar:
  - Integridad de los datos.
  - Confidencialidad de las ofertas y de las solicitudes de participación. Además, su contenido no deberá conocerse hasta la finalización del correspondiente plazo de presentación y hasta el momento fijado para su apertura. Se deberá asegurar la detección del quebrantamiento de esta obligación.
  - Seguridad suficiente, según el estado de la técnica. En particular, frente a virus informáticos y otro software malicioso.
- Las aplicaciones informáticas para la presentación electrónica de ofertas y de solicitudes de participación deberán ser de amplio uso, fácil acceso y no discriminatorias, o deberán ponerse a disposición de los interesados por el órgano de contratación.
- Las aplicaciones informáticas para las comunicaciones, notificaciones y envíos documentales deben poder acreditar:
  - Fecha y hora de su emisión o recepción. En particular, la relativa a la recepción de propuestas o de solicitudes de participación, y de cualquier documentación a presentar ante el órgano de contratación.
  - Integridad de su contenido.
  - Identidad del remitente y del destinatario.
- El envío de ofertas podrá articularse en 2 fases:
  - Envío de la huella electrónica de la oferta (se entiende por huella electrónica de la oferta el conjunto de datos cuyo proceso de generación garantiza que se relacionan de manera inequívoca con el contenido de la oferta propiamente dicha, y que permiten detectar posibles alteraciones del contenido de esta garantizando su integridad). Su recepción implicará la consideración de haberse realizado la presentación de la oferta.

<sup>27</sup> Ver disposiciones adicionales decimoquinta, decimosexta y decimoséptima de la LCSP.

- Envío de la oferta, propiamente dicha, en un plazo máximo de 24 horas. Si no tiene lugar la remisión de la oferta en ese plazo, se entenderá que la oferta ha sido retirada.

La Plataforma de Contratación del Sector Público es la solución que permite realizar licitaciones electrónicas y cumple todos los requisitos exigidos por la Ley. Su uso es obligatorio en la AGE, aunque también la usan mediante convenio muchas comunidades autónomas, entidades locales y otros organismos. Otras administraciones públicas pueden disponer de otras plataformas que también satisfagan estas obligaciones, y además existen productos comerciales de fabricantes privados que también cumplen todos los requisitos detallados y en algunos casos, son populares entre los Ayuntamientos y otras entidades locales.

### **9.1. Resumen**

- Entre los elementos esenciales para la contratación electrónica se encuentran el perfil del contratante, la Plataforma de Contratación del Sector Público, el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas, el Registro de Contratos, el sistema dinámico de adquisición y la factura electrónica.
- Las notificaciones, comunicaciones y la licitación deben realizarse por medios electrónicos. La Ley establece algunas excepciones, asociadas a casos en que el uso de medios electrónicos puede entrañar dificultades materiales.
- Las herramientas electrónicas para la licitación electrónica deberán garantizar la integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas hasta el momento de su apertura.
- Las herramientas electrónicas para el envío de comunicaciones y notificaciones deberán poder acreditar la fecha y hora de su emisión o recepción, la identidad del emisor y del receptor, y la integridad de su contenido.

## 10. Encargos a medios propios personificados para prestaciones TIC

En el marco de las prestaciones TIC, en particular de los suministros y de los servicios, los poderes adjudicadores podrán recurrir a los encargos a medios propios, tal y como describe el artículo 32 de la LCSP. En este caso:

- El medio propio podrá ejecutar prestaciones propias de los contratos de suministros y servicios, entre otros, tal y como describe el art. 32.1;
- Este encargo *no es un contrato*, pero puede implicar una contraprestación tarifaria;
- Quien recibe el encargo tiene que tener la calificación jurídica de *medio propio personificado*. La Ley detalla en el art. 32 los requisitos que tiene que cumplir la persona jurídica para poder tener esta calificación. Aunque son muchos, podemos destacar algunos:
  - Que esté controlada de manera decisiva por el poder adjudicador, en sus objetivos estratégicos y decisiones significativas;
  - La compensación económica se establezca según tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende, y que representen los costes reales;
  - Que más del 80% de la actividad (por ejemplo, el volumen de negocio) provenga de tareas que le ha encomendado el poder adjudicador que hace el encargo;
  - Y otros requisitos que se establecen en los artículos 32.2, 32.3 y 32.4.

TRAGSA y TRAGSATEC son medios propios y poderes adjudicadores (DA 24ª LCSP). INECO tiene la condición de medio propio personificado para la AGE. ISDEFE, adscrita al Ministerio de Defensa, también tiene la consideración de medio propio de la AGE.

Aunque el encargo no tiene la consideración jurídica de contrato, sí deberá formalizarse en un documento y publicarse en la Plataforma de Contratación si es superior a 50.000€ o trimestralmente los que sean superiores a 5.000€. Además, los poderes adjudicadores del sector público estatal deberán obtener aprobación previa del Consejo de Ministros si el encargo es igual o superior a 12M€.

Si el medio propio, para poder ejecutar el encargo que ha recibido, tiene que celebrar contratos con terceros, dichos contratos estarán sometidos a la LCSP según la naturaleza del medio propio. Además, el medio propio está limitado en su capacidad contratar con terceros (subcontratar) las prestaciones, pues esta contratación no deberá exceder del 50% del encargo.

Sin embargo, la Ley excepciona de esta limitación del 50% a los servicios informáticos y tecnológicos, cuando dicha contratación sea necesaria para “*garantizar la compatibilidad, la comunicabilidad y la seguridad de redes y sistemas, la integridad, fiabilidad y confidencialidad de la información*”. En estos casos, el medio propio no está sujeto a la limitación general y puede contratar a terceros más del 50% de la prestación.

El artículo 33 detalla los encargos a medios propios de entidades pertenecientes al sector público, pero que no tengan la condición de poder adjudicador. En este tema no se va a abordar.

Desde el punto de vista de la contratación TIC por los funcionarios del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la AGE, vemos que existe una alternativa a los contratos en el sector privado: consiste en encomendar la prestación de un servicio o de un suministro a un medio propio personificado. En este caso no se realiza un contrato, pues el encargo no tiene la condición de contrato. El importe del encargo se determinará en base a las tarifas publicadas para dicho medio propio, y el inicio de la ejecución será muy rápido porque no es necesario realizar una licitación ni una adjudicación, sino únicamente elaborar y formalizar el documento del encargo (además de gestionar el correspondiente procedimiento de gasto).

Un encargo puede así sustituir a prestaciones que típicamente se contratan en el mercado, tales como el desarrollo de aplicaciones, oficinas de calidad, oficinas de gestión de proyectos, etc.

## 11. Anexo I - Flujograma del Régimen General de Contratación

Este esquema es una representación del procedimiento general de contratación de bienes y servicios TIC. No pretende ser exhaustivo, ni mostrar toda la casuística que cubre la ley. El cuadro *Procedimiento de Adjudicación Específico*, hace referencia a los diagramas que se muestran en el apartado de cada uno de los procedimientos de adjudicación (abierto, restringido, con negociación, diálogo competitivo y de asociación para la innovación).

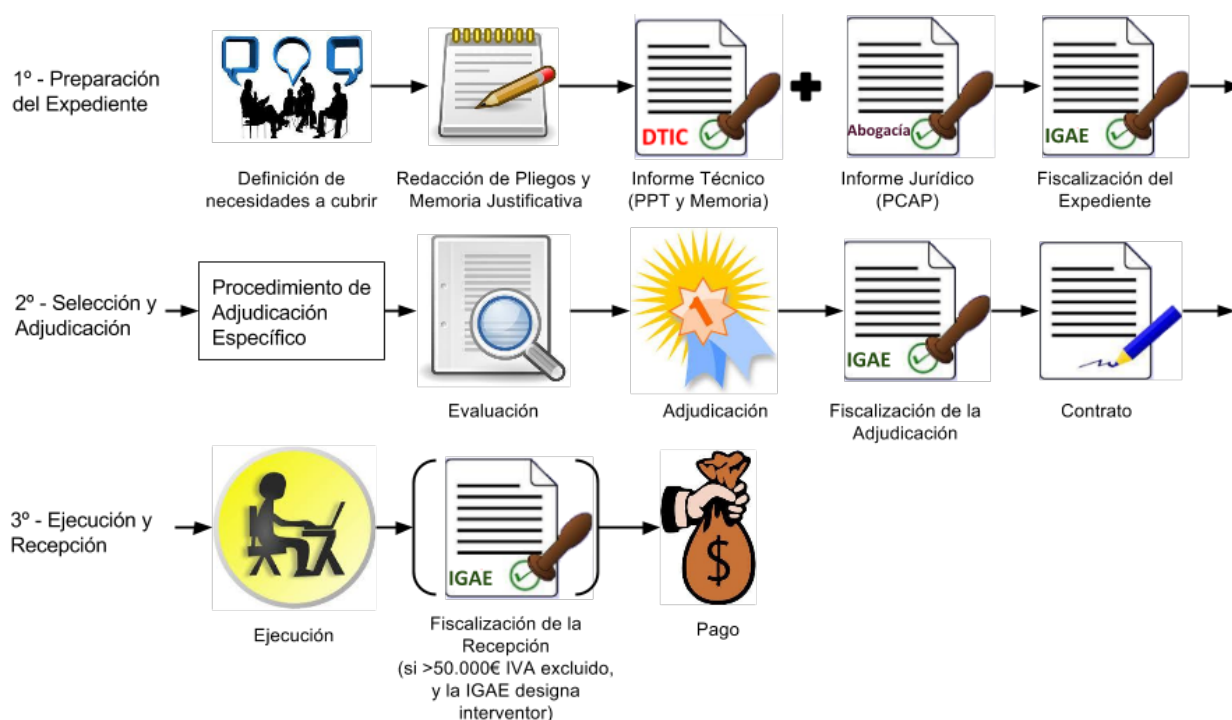


Figura 14 Procedimiento general de contratación

## 12. Anexo II - Normativa en vigor

- Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.
- Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.
- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de 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.
- Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.

## 13. Anexo III - Resumen de cifras relevantes para contratos TIC

### Importes (sin IVA)

Menor	V.E. < 15.000
Exención de acreditación de solvencia	V.E. < 60.000
Regulación armonizada (S.P. Estatal)	V.E. ≥ 140.000
Regulación armonizada (Resto Entes)	V.E. ≥ 215.000
Abierto Simplificado	V.E. < SARA
Abierto "Super Simplificado"	V.E. < 60.000
Centralización de contratos de servicios dirigidos al desarrollo de la Administración Electrónica	Presupuesto de licitación ≤ 862.000
Autorización previa del consejo de ministros	V.E. ≥ 12.000.000

V.E. = Valor Estimado

### Tiempos

Duración contrato menor	Max. 1 año, no prorrogable
Duración de los contratos de suministros y servicios	5 años (incluyendo prórrogas)
Acuerdo Marco, Sistemas dinámicos de adquisición	Max. 4 años
Reducción de plazos si el órgano de contratación acepta la presentación de ofertas por medios electrónicos	- 5 días naturales
Revisión de la solvencia económica para empresas inscritas en el ROLECSP	Cada año
Revisión de la solvencia técnica para empresas inscritas en el ROLECSP	Cada 3 años
Trabajos justificables para mantener la solvencia técnica	3 últimos años

### Porcentajes

Tipo de garantía	% del importe (sin IVA)
Provisional	≤ 3% (imp. licitación)
Definitiva	5% (imp. adjudicación)
Complementaria	≤ 5% (imp. adjudicación)

### Número mínimo de licitadores invitados

Procedimiento	Nº mínimo de licitadores
Restringido	5
Con negociación	3

## 14. Anexo IV - Confusiones habituales

- Un desarrollo de software a medida es un servicio, y una licencia SW un suministro. Los activos en la nube son suministro.
- El “soporte del fabricante”, cuando está asociado a un suministro de licencias software, puede entenderse como parte de la garantía. No reúne las características para ser un servicio, pues no es individualizado. El “soporte avanzado” del fabricante (Premier, Advanced, etc) sí es individualizado, y por lo tanto es un servicio.
- Un contrato puede tener un objeto mixto (suministro + servicio). El contrato se tramitará atendiendo al carácter de la prestación principal. Durante la ejecución, cada parte se realizará según su normativa.
- Se mencionan 3 ‘Juntas’:
  - Órganos de contratación:
    - Juntas de Contratación: órganos de contratación en los Ministerios, organismos autónomos, agencias...
    - Junta de Contratación Centralizada: órgano de contratación del sistema de contratación centralizada estatal.
  - Órgano consultivo:
    - Junta Consultiva de Contratación Pública Estatal (JCCPE)
- La tramitación urgente se utiliza en caso de *necesidad inaplazable o por razones de interés público*, no porque se haya iniciado un expediente con retraso.
- Lo que habitualmente se conocen como procedimientos de contratación (abierto, con negociación, restringido, diálogo competitivo, de asociación para la innovación), en realidad son procedimientos de adjudicación. Son sólo una fase del procedimiento completo, como se muestra en el Anexo I.
- Los licitadores pueden seguir utilizando la clasificación para acreditar el requisito de solvencia, aun cuando la clasificación no sea exigible.
- Para mantener la clasificación, hay que revisar la solvencia técnica cada 3 años, los trabajos que la acreditan pueden ser de los últimos 3 años.
- Se mencionan 3 garantías:

Garantía	¿Obligatoria?	Importe	Porcentaje
Provisional	No	Licitación	<=3%
Definitiva	Sí	Adjudicación	5%
Complementaria	No	Adjudicación	<=5%

- La principal diferencia entre un acuerdo marco y un sistema dinámico de adquisición, es que este último permite la incorporación de nuevas empresas mientras esté vigente.
- Cualquier órgano de contratación puede utilizar la figura del Acuerdo Marco o del Sistema Dinámico de Adquisición, no sólo las centrales de compra.
- La recepción de un contrato por parte de la IGAE se realiza siempre que el contrato sea >50.000€ y la IGAE decida designar interventor.

## 15. Anexo V. Especialidades introducidas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR) está sujeto al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este Real Decreto-ley introduce determinadas especialidades en el procedimiento de contratación. No se detallan todas, sino las que tienen mayor relevancia en la contratación TIC, que son los contratos de suministros y servicios que vayan a ser financiados con fondos del PRTR:

- Los anteriores contratos cuyo importe sea igual o superior a 12M€ no requerirán autorización previa del Consejo de Ministros (art. 49);
- El umbral para procedimiento abierto simplificado abreviado para dichos contratos se eleva a <100.000€ (art. 51);
- El umbral para el procedimiento abierto simplificado para dichos contratos coincide en ambos casos, por lo que el RD-ley no introduce ninguna diferencia a este efecto (art. 52 del RD-ley coincide con lo exigido en el art. 159 de la LCSP);
- Si dichos contratos se han tramitado por vía electrónica, el plazo de interposición de recurso especial en materia de contratación será de diez días naturales, igual que el plazo de formalización (art. 58.1.a)), y el plazo para pronunciarse por el órgano competente sobre la admisibilidad del recurso y las medidas cautelares será de cinco días hábiles (art. 58.1.b)).

Los contratos, AM y SDA que se vayan a financiar con cargo a fondos del PRTR gozarán de preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en su tramitación (art. 50.2). Esto significa que cada órgano que tenga que participar en la tramitación (Abogacía del Estado, Intervención, DGRCC, SGAD, etc) tendrá que dar prioridad a los expedientes del PRTR y tramitarlos por delante de que otros que hubieran llegado antes.

Asimismo, los plazos para emitir los respectivos informes quedarán reducidos a cinco días naturales, sin que quepa prórroga alguna de este plazo (art. 50.2). A lo largo del tema se han visto varios informes a los que esto afecta: los de la Abogacía del Estado, los de la SGAD, y en el caso del Sistema Estatal de Contratación Centralizada, los de la DGRCC, así como cualquier otro que pudiera aplicar.

En el caso de los recursos especiales en materia de contratación, el RD-ley no impone un plazo, pero indica que tienen carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta para estos contratos.

Para los contratos y AM que se vayan a financiar con fondos del PRTR y se justifique la tramitación urgente, el artículo 50.1 del RD-ley fija plazos más reducidos.

Para la aplicación de los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia los poderes adjudicadores y las entidades contratantes podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obra y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de un medio propio (art. 55).

Corresponderá a la JCCPE resolver las dudas que se puedan plantear sobre la interpretación de las normas sobre contratación pública de este real decreto-ley. Asimismo, se habilita a la JCCPE para dictar las Instrucciones que resulten necesarias (art. 57).

## 16. Glosario

AGE - Administración General del Estado

AM - Acuerdo Marco

BOE - Boletín Oficial del Estado

CCAA - Comunidades Autónomas

DEUC - Documento Europeo Único de Contratación

DGPE - Dirección General de Patrimonio del Estado

DGRCC - Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación

DOUE - Diario Oficial de la Unión Europea

EELL - Entidades Locales

EEGG y SSCC de la SS - Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

IGAE - Intervención General de la Administración del Estado

JCCPE - Junta Consultiva de Contratación Pública Estatal

LCSP - Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público

MINHAP - Ministerio de Hacienda y Función Pública

OM - Orden Ministerial

OOPP - Organismos Públicos

PCAG - Pliego de Cláusulas Administrativas Generales

PCAP - Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares

PLACSP – Plataforma de Contratación del Sector Público

PPT - Pliego de Prescripciones Técnicas

RGLCAP - Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

ROLECSP (anteriormente, ROLECE) - Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público

SARA - Contratos sujetos a regulación armonizada

SDA – Sistema dinámico de adquisición

SGAD – Secretaría General de Administración Digital

TRLCSP - Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (derogado).

## 17. Preguntas de test

- 1) ¿A cuál de los siguientes entes no le es de aplicación total la LCSP?
  - a) Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM).
  - b) Universidades Públicas.
  - c) Entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
  - d) Servicio Público de Empleo Estatal.
  
- 2) La adquisición de un programa de ordenador a medida, ¿qué tipo de contrato es?
  - a) Un contrato de suministro.
  - b) Un contrato de servicios.
  - c) Un contrato mixto.
  - d) Un contrato de desarrollo de un servicio público.
  
- 3) La renovación de licencias ya adquiridas, que proporciona derechos de actualización a la última versión y a “abrir casos” con el soporte del fabricante, tiene calificación jurídica de:
  - a) Contrato de colaboración público-privada.
  - b) Contrato de servicio.
  - c) Contrato de suministros.
  - d) Contrato mixto.
  
- 4) Un contrato de servicios tramitado por procedimiento de adjudicación abierto simplificado será SARA:
  - a) En todo caso.
  - b) Dependerá del umbral establecido.
  - c) Sólo si es del sector público estatal.
  - d) En ningún caso.
  
- 5) Son órganos de contratación, según la LCSP:
  - a) Las Mesas de contratación.
  - b) Las Juntas de Contratación.
  - c) Los titulares de las Subdirecciones Generales de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
  - d) Todos los anteriores son órganos de contratación según la LCSP.
  
- 6) La revisión de la solvencia técnica para la conservación de la clasificación debe realizarse:
  - a) Anualmente.
  - b) Cada tres años.
  - c) Cada cinco años.
  - d) No es necesario revisarla mientras se mantengan las condiciones y circunstancias en que se basó la concesión.
  
- 7) En un contrato de servicios con valor estimado de 85.000€, ¿cuál de las siguientes respuestas es falsa?:

- a) Los licitadores pueden sustituir en su oferta la documentación que acredita la aptitud por una declaración responsable.
  - b) Potestativamente, el órgano de contratación puede no exigir acreditar la solvencia en el PCAP.
  - c) La clasificación no es exigible, pero se considera requisito suficiente.
  - d) Todas son falsas.
- 8) ¿Cuál de los siguientes no es un caso en el que se pueda utilizar el procedimiento negociado sin publicidad?:
- a) Ya se ha realizado previamente un procedimiento abierto en el que sólo se recibió una oferta, que fue excluida por no ser válida.
  - b) Ya se ha realizado un procedimiento restringido, en el que se recibieron dos respuestas por importe más elevado que el presupuesto de licitación. Se propone aumentar el importe de licitación.
  - c) El contrato ha sido declarado secreto.
  - d) Para la renovación de una licencia cuyo titular de los derechos de propiedad intelectual la comercializa en exclusividad en España.
- 9) Respecto a las garantías, ¿cuál de las siguientes respuestas es cierta?:
- a) La garantía provisional es obligatoria.
  - b) La garantía complementaria se puede exigir a todos los licitadores de un procedimiento.
  - c) La garantía provisional es de hasta el 3% del importe de adjudicación.
  - d) Ninguna de las anteriores.
- 10) ¿Cuál de las siguientes alternativas no se puede contratar centralizadamente?
- a) Un paquete SW de Bases de Datos.
  - b) Un Servidor de aplicaciones.
  - c) Centro de atención a usuarios (CAU).
  - d) El desarrollo de un software a medida.
- 11) Respecto a los acuerdos marco, señale la respuesta falsa:
- a) La duración no podrá, con carácter general, superar los 4 años.
  - b) El único órgano de contratación que puede celebrar acuerdos marco es la Junta de Contratación Centralizada.
  - c) Permiten llegar a un acuerdo con uno o varios empresarios para fijar condiciones de los contratos adjudicados en un período de tiempo determinado.
  - d) Todas las anteriores son verdaderas.
- 12) ¿Qué es el DEUC?:
- a) Un formato de documento europeo, con un conjunto de metadatos comunes, que sirve de base para todos los documentos que se utilizan en el procedimiento de contratación.
  - b) La declaración europea para la uniformidad de la contratación pública.
  - c) Un modelo normalizado, a nivel europeo, de declaración responsable.
  - d) Ninguna de las anteriores es cierta.
- 13) El órgano de contratación para los contratos basados en acuerdo marco de una comunidad autónoma adherida a la central de contratación del estado es:

- a) La DGRCC
  - b) La Junta de Contratación Centralizada
  - c) El órgano de Contratación previsto en las normas generales aplicables a dicha comunidad autónoma
  - d) Ninguno de los anteriores
- 14) El importe del valor estimado a partir del cual los contratos de suministros y servicios adjudicados por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social están sujetos a regulación armonizada (SARA) es de:
- a) 144.000 €
  - b) 139.000 €
  - c) 140.000 €
  - d) 215.000 €
- 15) Indique la respuesta falsa en relación al procedimiento de adjudicación de asociación para la innovación:
- a) Incluye una fase de selección de empresas y una fase de negociación de ofertas.
  - b) La asociación para la innovación se creará sólo con una empresa
  - c) Es un procedimiento que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes
  - d) Los órganos de contratación podrán limitar el número de candidatos aptos que hayan de ser invitados a participar en el procedimiento, siendo tres el número mínimo de empresarios a los que se invitará a negociar.
- 16) En relación a la contratación electrónica, señale la respuesta incorrecta:
- a) La tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la LCSP conllevará la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos: mediante dirección electrónica habilitada, por comparecencia electrónica o por correo electrónico.
  - b) La presentación de ofertas y solicitudes de participación se llevará a cabo utilizando medios electrónicos
  - c) La obligación de emplear medios electrónicos en el procedimiento de presentación de ofertas, así como para llevar a cabo las notificaciones está definida en la Directiva 2014/24/UE, transpuesta al ordenamiento jurídico nacional mediante la LCSP.
  - d) 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
- 17) El procedimiento de adjudicación abierto simplificado:
- a) Puede seguir una tramitación más abreviada en el caso de contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 60.000€: procedimiento abierto "Super Simplificado".
  - b) En el caso del procedimiento abierto "Super Simplificado": Se eximirá a los licitadores de la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional.
  - c) El procedimiento abierto "Super Simplificado" sólo podrá emplear criterios de adjudicación cuantificables mediante fórmula.

d) Todas las anteriores son ciertas.

18) Señalar la respuesta correcta respecto a la adjudicación de contratos:

- a) La adjudicación recaerá en la oferta de mejor precio.
- b) El contrato se adjudicará al licitador que hubiera presentado la oferta económicamente más ventajosa, atendiendo a criterios directamente vinculados al objeto del contrato
- c) El criterio de adjudicación de los contratos es la “mejor relación calidad-precio” con arreglo a criterios económicos y cualitativos que podrán incluir aspectos medioambientales o sociales e innovadores.
- d) El adjudicatario deberá depositar una garantía definitiva correspondiente al 3% del importe de adjudicación del contrato.

19) Los contratos menores:

- a) Hay que redactar un documento justificando que no se está alterando su objeto, lo que a veces se ha llamado “trocear” un contrato para poder adjudicarlo como menor.
- b) La tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente.
- c) Pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que tenga las habilitaciones requeridas.
- d) Todas las anteriores son ciertas.

20) Son órganos consultivos según lo definido en el Libro Cuarto, Título I, Capítulo III de la LCSP:

- a) La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado; la mesa de contratación; y el Comité de Cooperación en materia de contratación Pública.
- b) Únicamente la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y los Órganos consultivos en materia de contratación de las Comunidades Autónomas.
- c) La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación; la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado; y los Órganos consultivos en materia de contratación pública de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
- d) La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado; el Comité de Cooperación en materia de contratación Pública; la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación y la Oficina Nacional de Evaluación; y los Órganos consultivos en materia de contratación pública de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

21) El expediente de contratación:

- a) Incluye la memoria justificativa de la necesidad e idoneidad del contrato y los pliegos: PPT y PCAP.
- b) Si el contrato contempla varios lotes, debe justificarse en el expediente la división del contrato en lotes
- c) En los contratos de suministros, el expediente incluirá el informe de insuficiencia de medios.
- d) Todas las anteriores son ciertas.

22) La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación elaborará un informe de supervisión que remitirá a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que se integrará en el informe nacional a remitir a la Comisión Europea cada:

- a) 5 años
- b) 3 años
- c) Anualmente
- d) Cada 2 años

23) Adjudicación y formalización de contratos:

- a) Se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación la formalización de aquellos contratos cuya cuantía sea igual o superior a las cantidades fijadas en el artículo 118 para los contratos menores.
- b) Si lo estima oportuno, el órgano de contratación podrá decidir la publicación de la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco.
- c) La respuesta a) es falsa
- d) Las respuestas a) y b) son falsas.

24) Solvencia y clasificación:

- a) Para los contratos de servicios no será exigible la clasificación del empresario
- b) Para la conservación de la clasificación deberá justificarse anualmente el mantenimiento de la solvencia económica y financiera y, cada tres años, el de la solvencia técnica y profesional. Para justificar el mantenimiento de la solvencia técnica en los contratos de servicios, el plazo de cómputo de la experiencia, en trabajos propios de los grupos y subgrupos en los cuales se encuentren clasificadas, será de 5 años
- c) Para acreditar la solvencia técnica la empresa podrá presentar una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los 3 últimos años.
- d) Las respuestas a) y c) son correctas

25) Acuerdos marco y contratos basados en un acuerdo marco:

- a) Cuando el acuerdo marco no establece todos los términos, la adjudicación del contrato basado en dicho acuerdo marco se llevará a cabo directamente.
- b) Una vez un acuerdo marco se ha adjudicado, puede modificarse, pero los precios unitarios resultantes de la modificación del acuerdo marco no podrán superar en un 20 por ciento a los precios anteriores a la modificación y en ningún caso podrán ser precios superiores a los que las empresas parte del acuerdo marco ofrezcan en el mercado para los mismos productos.
- c) Cuando un acuerdo marco establezca todos los términos, la adjudicación del contrato basado se llevará a cabo directamente, sin posibilidad de llevar a cabo una nueva licitación.
- d) Los adjudicatarios de un acuerdo marco no pueden proponer al órgano de contratación la sustitución de los bienes adjudicados por otros.

## 18. Soluciones a las preguntas de test

Pregunta	Solución	Razonamiento
1	a	La FNMT-RCM es una Entidad Pública Empresarial, forma parte del Sector Público, pero no se considera Administración Pública.
2	b	Por el contrario, la compra de una licencia SW (S.O., BBDD, ofimática, ...) sería un suministro.
3	c	La compra de licencias se considera suministro, tanto si es compra nueva como renovación de la que ya se tiene.
4	d	Para que pueda tratarse de un procedimiento de adjudicación abierto simplificado, el valor estimado tiene que ser menor que el valor estimado para los contratos SARA.
5	b	Los órganos de contratación se definen el Art. 323 de la LCSP. El titular de una SG TIC no es órgano de contratación, pero puede actuar por delegación del mismo en algunos contratos.
6	b	La revisión es cada 3 años. No confundir con la económica (1 año), ni con el periodo de tiempo: máximos tres últimos años para indicar una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato
7	b	En un contrato de más de 35.000€ es obligatorio acreditar la solvencia. La clasificación no es exigible nunca, al ser un contrato de servicios.
8	b	Todos los supuestos corresponden a los del artículo 168, pero no es posible subir el importe de licitación para contratar por negociado, si el abierto o el restringido previos se han quedado desiertos.
9	d	La garantía provisional es opcional y se calcula sobre el importe de licitación; la complementaria (a la definitiva) sólo se puede exigir al adjudicatario.
10	c	Dado que no está definido como servicio centralizado en la Orden EHA/1049/2008, ni en sus modificaciones posteriores.
11	b	Uno o varios órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco (Art. 219 de la LCSP), aunque el órgano que hace un uso más intenso es la Junta de Contratación Centralizada.
12	c	El DEUC estandariza la declaración responsable a nivel de la UE.
13	c	La DGRCC es el órgano de contratación para los contratos basados en el ámbito de la AGE. En el caso de entidades adheridas, como por ejemplo una CCAA, el órgano de contratación es el previsto en las normas generales aplicables a dichas Administraciones, organismos o entidades (artículo 229.6, LCSP)
14	c	140.000 € es el límite a partir del cual un contrato de suministro o servicio es SARA en el ámbito estatal.
15	b	El órgano de contratación podrá decidir crear la asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo (artículo 177.2 LCSP)

- 16 a Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica (Disposición adicional decimoquinta); pero no el correo electrónico.
- 17 d Todas son condiciones del procedimiento abierto “super implicado”: artículo 159.6 de la LCSP
- 18 c La oferta económicamente más ventajosa es un concepto empleado en el TRLCSP: RDL 3/2011. La LCSP introduce el concepto de mejor relación calidad-precio.  
La garantía definitiva corresponde al 5% del importe de adjudicación.
- 19 d Todas son características de los contratos menores (artículos 118 y 131 LCSP). En concreto, sobre la primera, por supuesto la Ley no habla de “trocear”, pero se requiere justificación de que no se está alterando su objeto para evitar la aplicación de otros umbrales.
- 20 c Los órganos consultivos están definidos en los artículos 328-334 de la LCSP
- 21 a En relación a los lotes: lo que debe justificarse es la no división del contrato en lotes, ya que dividir en lotes facilitará el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas.  
El informe de insuficiencia de medios sólo es necesario en los contratos de servicios.
- 22 b Artículo 332.8 LCSP
- 23 d La respuesta a) es falsa: La formalización de los contratos deberá publicarse, junto con el correspondiente contrato, en un plazo no superior a quince días tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil de contratante del órgano de contratación (independientemente del importe del contrato.)  
La respuesta b) es falsa. Artículo 154.4 LCSP.
- 24 d La respuesta b) es falsa porque el plazo para el cómputo de la experiencia es de 3 años.  
Artículo 222 de la LCSP: las condiciones son que precios unitarios resultantes de la modificación del acuerdo marco no podrán superar en un 20 por ciento a los precios anteriores a la modificación y en ningún caso podrán ser precios superiores a los que las empresas parte del acuerdo marco ofrezcan en el mercado para los mismos productos.
- 25 b Cuando el AM no establece todos los términos es obligatorio llevar a cabo una nueva licitación para la adjudicación de los contratos basados.  
Cuando el acuerdo marco establezca todos los términos, la adjudicación del contrato basado puede llevarse a cabo bien sin nueva licitación, bien con nueva licitación

## 19. Bibliografía

1. [Plataforma de Contratación del Sector Público](#)
2. [Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas \(FACE\)](#)
3. [Portal de Contratación Centralizada](#)
4. [Buscador de contratos basados en Acuerdos Marco](#)
5. [Listados de artículos y precios de los catálogos de contratación centralizada](#)
6. [Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado](#)
7. [Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020](#)