



Informe sobre l'ús de plataformes no corporatives de presentació electrònica d'ofertes en els procediments de contractació pública¹

I. El passat dia 29 d'abril de 2019 ha tingut entrada en el Registre del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda un escrit en el qual es sol·licita la col·laboració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, o bé de la seva Secretaria Tècnica, en relació amb el paper de determinada plataforma en les licitacions electròniques.

En concret, l'escrit exposa els dubtes suscitats sobre el fet que alguns ajuntaments de Catalunya estiguin licitant determinats contractes públics a través de dita plataforma, en la mesura que, segons s'assenyala en l'escrit esmentat, això pot, presumptament incidir en la lliure competència i comportar l'exclusió de determinats candidats i que els mitjans tecnològics de la plataforma no són adequats, per diversos motius que s'assenyalen, relatius a que l'empresa té ànim de lucre i que deu existir una contraprestació entre l'empresa i l'ajuntament, de manera que l'ajuntament està afavorint a una empresa concreta; que tot i que el servei pugui ésser inicialment gratuït, l'obligació de fer servir aquesta plataforma exclou, o posa en desavantatge, a terceres empreses pel que fa a la prestació de determinats serveis addicionals (prèmium); que l'empresa obliga a subscriure unes Condicions Generals d'Adhesió per poder participar a les licitacions públiques –entre les quals consta que el candidat ha d'acceptar la possible exclusió d'una licitació pública per l'existència d'un deute per part d'un candidat amb l'empresa–, la no subscripció de les quals té caràcter exclouent del procés de licitació i va en contra de la lliure competència; i que en el procés d'obertura dels sobres la informació és, a priori, accessible a determinats treballadors de l'empresa i que el procés de licitació obliga al candidat a fer coneixedora a l'empresa de la seva proposta econòmica i altres detalls rellevants de l'oferta.

II. La Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya és l'òrgan consultiu específic en matèria de contractació pública, que ha de resoldre les consultes de caràcter general en relació amb la interpretació i l'anàlisi de les normes jurídiques en aquesta matèria. D'acord amb l'article 4 del Decret 376/1996, de 2 de desembre, de reestructuració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, estan legitimats per sol·licitar informes els secretaris i secretàries generals pel que fa a les consultes formulades pels Departaments de la Generalitat o els ens del seu sector públic; i, respecte les peticions d'informe sol·licitades per les entitats que integren l'Administració local a Catalunya, els presidents o presidentes de les entitats respectives.

¹ Aquest informe ha estat emès a instància d'una Institució de Catalunya i respecte d'una plataforma concreta. Tant el nom de la plataforma sobre la que es plantegen les qüestions que s'analitzen, com el de la institució peticionària, han estat suprimits d'aquesta versió de l'informe que és objecte de publicitat.



Mitjançant l'Acord 1/2016, de 28 de juny, de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, de modificació de la Instrucció 1/2005, de 4 d'octubre, i de l'Acord 3/2012, de 30 de novembre, es va incorporar en aquest darrer Acord l'habilitació a la Secretaria Tècnica de la Junta per donar resposta directament a les administracions i els ens, organismes i entitats que, tot i no estar facultades per plantejar consultes a la Junta Consultiva, sol·licitessin informe d'aquest òrgan consultiu, en aquells casos en què existís un deure general de col·laboració institucional i que les qüestions plantejades ja haguessin estat objecte d'un informe anterior de la Junta que els donés resposta.

Així, malgrat que la petició d'informe no fa referència estrictament a qüestions de caràcter general en relació amb la interpretació o l'anàlisi de les normes jurídiques en la matèria de contractació pública, amb la voluntat de col·laborar amb la Institució que sol·licita l'informe i tenint en compte que la petició fa referència a l'ús de mitjans electrònics en la contractació pública, procedeix que aquesta Secretaria Tècnica emeti el present informe, en la mesura que té atribuïda l'execució dels projectes vinculats a la contractació pública electrònica² i, també, que la majoria de les qüestions que es plantegen o són subjacents de l'escrit de petició d'informe es responen per aplicació de la normativa de contractació pública i dels principis que la regeixen, que han estat objecte d'anàlisi per part de la Junta Consultiva en multitud d'informes.

En aquest sentit, s'emet el present informe en relació tant amb l'ús de plataformes de presentació electrònica d'ofertes en els procediments de contractació pública, en general, com amb les qüestions recollides en l'escrit tramès que fan referència a la concreta eina electrònica que motiva la petició, en particular.

III. Així, amb caràcter previ a l'anàlisi de les diferents qüestions que es plantegen en l'escrit de petició d'informe es considera procedent efectuar unes consideracions generals en relació amb l'obligació d'ús de mitjans electrònics en els procediments de contractació pública.

A aquest efecte, cal partir en primer terme de l'article 347 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), que regula la Plataforma de Contractació del Sector Públic estatal, en la qual s'han d'allotjar de manera obligatòria els perfils de contractant dels òrgans de contractació de totes les entitats del sector públic estatal, i també preveu que les comunitats autònomes poden establir les seves pròpies plataformes, en les quals han d'allotjar els perfils de

² D'acord amb l'article 33 del Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, correspon a la Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva executar els projectes vinculats a la gestió electrònica dels expedients de contractació pública, entre els que s'inclouen tant l'eina de Sobre Digital, com la Plataforma de Serveis de Contractació Pública amb la que s'integra.



contractant de manera obligatòria els òrgans de contractació de l'àmbit respectiu³, i que els òrgans de contractació de les administracions i del sector públic local poden optar, de manera excloent i exclusiva, per publicar els seus perfils de contractant en les plataformes establertes per les comunitats autònomes per al seu àmbit territorial, o bé per allotjar-los en la plataforma estatal. A més, el mateix precepte de la LCSP disposa que les comunitats autònomes han de publicar, ja sigui directament o bé per interconnexió amb dispositius electrònics d'agregació de la informació, la convocatòria de totes les licitacions i els seus resultats en la Plataforma estatal i que tant si aquesta publicació si es porta a terme directament, com si es fa per interconnexió amb dispositius electrònics d'agregació de la informació, en cas d'una eventual discrepància entre la informació recollida en la plataforma autonòmica i la de la plataforma estatal, preval la primera.⁴

D'altra banda, la disposició addicional quinzena de la LCSP estableix l'obligació, respecte dels procediments de contractació pública, tant de què les notificacions i les comunicacions es facin per mitjans exclusivament electrònics, com de què la presentació d'ofertes i de sol·licituds de participació es faci utilitzant aquests mitjans, de conformitat amb els requisits que estableix la mateixa disposició addicional –amb determinades excepcions, però, establertes amb caràcter taxat i vinculades a limitacions tècniques o a motius de seguretat, la concurrència de les quals s'ha de justificar expressament.

Amb la finalitat de permetre el compliment d'aquesta obligació, ja l'any 2017, es va treballar des de la Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, conjuntament amb l'Àrea TIC del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda i sota la direcció de la Direcció General de Contractació Pública, en la construcció de l'[eina de Sobre Digital](#), que es va posar en funcionament amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LCSP i, per tant, de l'obligació de presentació d'ofertes per mitjans electrònics⁵.

³ A Catalunya la [Plataforma de Serveis de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya](#) (PSCP) és el punt de referència únic i complet de la informació de totes les licitacions i els seus resultats.

⁴ En compliment d'aquesta previsió, i tal com disposa l'article 4.3 de l'Ordre VEH/172/2017, de 25 de juliol, d'aprovació de les aplicacions de la Plataforma de serveis de contractació pública i del Sobre digital, la PSCP està sindicada amb la Plataforma de contractació del sector públic de l'Estat amb una integració bidireccional mitjançant la qual la informació publicada a la PSCP es publica, també, a la Plataforma estatal i a l'inrevés, de forma que des de la PSCP, amb una única cerca, es poden recuperar les publicacions d'ambdues plataformes.

⁵ De fet, amb anterioritat, l'any 2012, es va construir una primera eina de licitació electrònica, que es va incorporar a la PSCP mitjançant l'Ordre ECO/58/2012, de 22 de febrer, amb la qual es va dur a terme el primer procediment de contractació pública en fase pilot, al juliol de 2013, en què s'articulava la possibilitat d'utilitzar aquesta modalitat de licitació electrònica –amb les conclusions d'aquest pilotatge es van iniciar els treballs d'anàlisi de les noves necessitats



Mitjançant l'Ordre VEH/172/2017, de 25 de juliol, d'aprovació de les aplicacions de la Plataforma de serveis de contractació pública i del Sobre digital, es va aprovar, a més de l'aplicació de la Plataforma de serveis de contractació pública⁶, l'aplicació de l'eina de Sobre digital, amb l'objectiu, tal com s'assenyala expressament en l'article 7, de "dotar l'Administració de la Generalitat, els ens que integren l'Administració local a Catalunya, les universitats públiques de Catalunya i els ens del sector públic que en depenen o s'hi vinculen, així com a les empreses, d'eines per realitzar el procés de licitació per mitjans electrònics amb garanties jurídiques i tècniques".

Per tant, el Sobre Digital és l'eina de licitació electrònica, integrada amb la Plataforma de Serveis de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya, que permet la presentació, la custòdia i l'obertura d'ofertes de manera electrònica garantint la confidencialitat del seu contingut fins el moment de l'obertura per les persones autoritzades, que compleix amb tots els requisits fixats per la LCSP –específicament, en les disposicions quinzena a dissetena– i que s'ha posat a disposició de tots els òrgans de contractació de Catalunya⁷.

Així, es considera il·lustratiu assenyalar que a data de l'emissió d'aquest informe són 509 les entitats de l'àmbit local que empen l'eina de Sobre digital i que durant els mesos transcorreguts d'aquest exercici 2019 s'han dut a terme 2473 licitacions amb aquesta eina.

Així mateix, també cal destacar que l'eina de Sobre digital es troba integrada, a més de, com s'ha dit, amb la pròpia PSCP –que alhora està integrada amb l'eina corporativa de notificació electrònica– i entre altres aplicacions, tant amb les aplicacions corporatives de registre electrònic de les administracions públiques de Catalunya –de l'àmbit local a través de la integració amb les aplicacions corporatives del Consorci AOC–, com amb la Plataforma de serveis d'identificació i signatura per a la validació de signatures electròniques.

d'evolució de l'eina fins a la construcció i posada en funcionament de l'eina de Sobre Digital actual.

⁶ L'aplicació inicial de la PSCP es va aprovar per l'Ordre ECF/313/2008, de 23 de juny, que va ser derogada per aquesta Ordre de 2017.

⁷ En aquest sentit, el vigent "Conveni derivat de l'acord marc de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i el Consorci Administració Oberta de Catalunya respecte dels serveis de Plataforma de Serveis de Contractació Pública i e-licita" té per objecte "establir les condicions generals de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i el Consorci AOC per articular i fer extensiu l'ús dels serveis corporatius de contractació electrònica de la Generalitat de Catalunya, integrats en la Plataforma de serveis de contractació pública, així com els serveis d'e-licita –sobre digital i subhasta electrònica– i, si és el cas, dels que en un futur es vagin incorporant a l'esmentada Plataforma (...), a les administracions locals, les universitats i altres ens públics que s'hagi acordat a la Comissió mixta de seguiment i coordinació del Conveni marc (...)".



D'altra banda, però en relació amb aquesta posada a disposició de les eines d'e-contractació, convé recordar també que la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, disposa expressament que el desenvolupament del "model català d'administració electrònica" correspon a l'Administració de la Generalitat i als ens locals, així com a la resta d'entitats que integren el sector públic de Catalunya, i que, a aquest efecte, les administracions públiques catalanes han de dur a terme, entre altres activitats, les de "dissenyar, implementar i desenvolupar aplicacions, procediments i instruments necessaris per a facilitar l'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre els ciutadans i les entitats que integren el sector públic, la interoperabilitat amb altres aplicacions i llur reutilització per altres entitats del sector públic"; i, específicament l'Administració de la Generalitat, per a contribuir a aquest desenvolupament del model català d'administració electrònica en el sector públic de Catalunya, ha de "dissenyar i desenvolupar aplicacions que siguin interoperables amb altres aplicacions i reutilitzables per altres administracions públiques", "fomentar l'ús dels mitjans electrònics als ens locals" i "cooperar en l'exercici de les competències dels ens locals en matèria d'ús dels mitjans electrònics", entre altres activitats (article 6).⁸

En el mateix ordre de consideracions i, específicament, en relació amb l'obligació de tot el sector públic català de dissenyar, implementar i desenvolupar les aplicacions necessàries per facilitar l'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre els ciutadans i el sector públic, en el marc de la utilització d'aquests mitjans en els procediments de contractació pública cal fer referència també a la [Recomanació del Consell de l'OCDE sobre contractació pública](#), en la qual s'al·ludeix expressament a la conveniència que les eines de contractació electrònica, a més de ser senzilles d'utilitzar i adequades a les seves finalitats, siguin, "en la mesura del possible", "homogènies entre totes les entitats que participen en la contractació pública".

En definitiva, cal considerar que l'ús de l'eina de sobre digital per part de les entitats que integren l'Administració local de Catalunya constitueix un supòsit d'eficiència en la utilització dels recursos públics que, a més, facilita el coneixement de les eines per part de les persones que n'han de fer ús –en el cas de la contractació pública, les empreses licitadores específicament. Tanmateix, certament l'ús d'altres plataformes de

⁸ En aquesta mateixa línia, també la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, estableix a l'article 157.3 –de caràcter bàsic de conformitat amb la disposició final catorzena– que les administracions públiques, amb caràcter previ a l'adquisició, el desenvolupament o el manteniment al llarg de tot el cicle de vida d'una aplicació, tant si es realitza amb mitjans propis o per la contractació dels serveis corresponents, han de consultar en el directori general d'aplicacions si hi ha solucions disponibles per a la seva reutilització, que puguin satisfer totalment o parcialment les necessitats, millores o actualitzacions que es pretenen cobrir, i sempre que els requisits tecnològics d'interoperabilitat i seguretat així ho permetin; i que en cas que hi hagi una solució disponible per a la seva reutilització total o parcial, les administracions públiques estan obligades al seu ús, a no ser que la decisió de no reutilització es justifiqui en termes d'eficiència de conformitat amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.



licitació electrònica d'operadors privats no comporta, per si mateix, un incompliment de la normativa de contractació pública.

IV. En resposta a les consideracions concretes que es contenen en l'escrit tramès cal afirmar, en primer lloc, que la contractació de serveis com els que són objecte d'aquest informe es troba sotmesa a la normativa de contractació pública si es duu a terme per les entitats que hi estan subjectes, de conformitat amb l'article 3 de la LCSP.

Així, pel que fa a la primera consideració, relativa a que l'empresa té ànim de lucre i que deu existir una contraprestació entre l'empresa i l'ajuntament, de manera que l'ajuntament està afavorint a una empresa concreta, cal assenyalar que si aquesta empresa va ser contractada amb compliment de la normativa de contractació pública, és perfectament admissible que per donar un servei obtingui una contraprestació que li suposi un benefici. De fet, els contractes públics són, per definició, contractes onerosos i la normativa de contractació pública té com a finalitat, justament, i entre altres, d'una banda, garantir l'ajustament d'aquesta activitat als principis de llibertat d'accés a les licitacions públiques, publicitat i transparència i no discriminació i igualtat de tracte i, d'altra banda, assegurar la salvaguarda de la lliure competència.

En aquest sentit, cal assenyalar que, a la vista de la informació publicada a la PSCP, diversos ajuntaments de Catalunya han contractat el servei de plataforma de licitació electrònica a l'empresa a què s'al·ludeix en l'escrit de petició d'informe, a través de contractes menors⁹. Cal recordar que aquests contractes, d'acord amb la LCSP i en resum, s'adjudiquen directament a l'empresa escollida per l'Administració –sense sotmetre la contractació als principis de publicitat i concurrència– i, a més de no poder superar determinats imports de valor estimat –en el cas dels contractes de serveis, els 15.000€, IVA exclòs–, ni tenir una durada superior a un any, ni ser objecte de pròrroga, no poden emprar-se per cobrir necessitats periòdiques o recurrents, de manera que cal justificar en l'expedient que no s'altera l'objecte del contracte –fraccionant-lo– per evitar l'aplicació de les regles generals de contractació i, a més, que en un any no es subscriuen amb una mateixa empresa contractes menors que aïlladament o conjuntament superin el llindar d'aquests contractes¹⁰.

En relació amb la consideració relativa a que tot i que el servei pugui ésser inicialment gratuït, l'obligació de fer servir aquesta plataforma exclou, o posa en desavantatge, a terceres empreses pel que fa a la prestació de determinats serveis addicionals

⁹ Si bé en aquella mateixa informació publicada a la PSCP també es pot trobar alguna licitació per a l'adquisició de serveis informàtics de contractació pública electrònica, entre els quals s'inclou el de licitació electrònica per a la presentació, la custòdia i l'obertura d'ofertes, tramitada per procediment obert –en què no ha resultat guanyadora la plataforma de l'empresa a què es refereix l'escrit de petició d'informe.

¹⁰ Aquesta Junta Consultiva ha analitzat els límits a la contractació menor en l'[Informe 1/2018, de 20 d'abril](#).



(prèmium), cal assenyalar que, si bé l'ús de les eines o plataformes per a la presentació electrònica d'ofertes no pot comportar en cap cas una discriminació per a cap de les empreses que estiguin interessades en participar en una licitació, de manera que han de permetre-la en igualtat de condicions i gratuïtament per a totes elles, això no obsta que les plataformes o eines privades puguin oferir serveis addicionals, no necessaris per permetre i garantir l'accés a les licitacions de totes les empreses, que siguin d'ús voluntari per aquestes i que comportin un deure de pagament¹¹.

Entendre que l'oferiment d'aquests serveis de pagament comporta un desavantatge per algunes empreses licitadores o interessades, o, el que és el mateix, que és contrari a la igualtat de tracte entre elles, seria com considerar que també ho fos el fet que algunes empreses disposin de més recursos per poder preparar les seves ofertes amb més assessorament, per exemple, de manera que puguin presentar ofertes més competitives o que per elles la participació sigui més còmoda per disposar de determinades eines de gestió.

En tot cas, sí s'ha d'apuntar que un avantatge (més) de les eines de contractació electrònica corporatives de l'Administració és que, atès que són concebudes únicament per donar un servei a totes les empreses i òrgans de contractació, sense voler obtenir més benefici que el bon servei donat, totes les funcionalitats que s'hi van introduint per millorar-les i per facilitar-ne a totes les persones usuàries la utilització es posen a la seva disposició amb caràcter general i de forma gratuïta.

Pel que fa a la consideració relativa a que l'empresa obliga a subscriure unes Condicions Generals d'Adhesió per poder participar a les licitacions públiques –entre les quals consta que el candidat ha d'acceptar la possible exclusió d'una licitació pública per l'existència d'un deute per part d'un candidat amb l'empresa–, s'ha de tenir en compte que la possible exclusió de les empreses licitadores d'un procediment de contractació pública únicament pot venir donada per les causes fixades en la normativa reguladora d'aquesta matèria, això és, per què així es prevegi en aquesta, per l'incompliment d'alguna obligació que imposi o per vulneració dels principis que la inspiren –addicionalment, circumstàncies com la impossibilitat d'obrir les ofertes, per exemple, o d'accedir al contingut de determinats documents, per un incorrecte ús de l'eina o per qüestions tècniques, pot arribar a determinar la impossibilitat de seguir o participar en el procediment.

Pel que fa específicament a l'afirmació de la possible exclusió d'una licitació pública per l'existència d'un deute per part d'un candidat amb l'empresa, cal assenyalar que les causes de prohibició de contractar amb el sector públic es fixen amb caràcter taxat en la normativa de contractació pública –article 71 de la LCSP–, sense que pugui fer-

¹¹ Consultada la plataforma que motiva l'emissió d'aquest informe es constata que aquests serveis addicionals fan referència, entre d'altres, a serveis de cerca d'expedients, de suport al client amb un gestor sempre disponible i a serveis de consultoria de negoci.



se'n una aplicació extensiva dels supòsits establerts¹².

Tanmateix, cal tenir en compte, vistes les “condicions generals d'adhesió” disponibles a la plataforma que motiva l'emissió d'aquest informe, que aquesta conseqüència – “l'exclusió” – sembla establir-se en relació amb l'Administració o entitat del sector públic contractant, i no amb les empreses licitadores.

En relació amb la consideració relativa al procés d'obertura de les ofertes, respecte del que s'assenyala que la informació és, a priori, accessible a determinats treballadors de l'empresa i que el procés de licitació obliga al candidat a fer coneixedora a l'empresa de la seva proposta econòmica i altres detalls rellevants de l'oferta, s'ha d'indicar que tota empresa informàtica que doni suport tècnic a les eines de contractació electrònica, i a l'Administració electrònica en general –també les eines corporatives requereixen suport i manteniment per part d'aquestes–, comporten una participació de les persones tècniques d'aquestes empreses. Tanmateix, aquesta participació o aquest accés a determinada informació no ha de comportar cap perill per al respecte dels principis d'igualtat de tracte i garantia de la lliure competència, des del moment que totes les eines han de complir amb els requeriments de seguretat fixats per les disposicions addicionals setzena i dissetena de la LCSP.

Finalment, en relació amb les qüestions tècniques que es plantegen únicament es pot assenyalar, pel que fa a les obligacions imposades per la normativa de contractació pública, que és la que delimita l'àmbit de competència i d'expertesa d'aquesta Secretaria Tècnica, que les eines i els dispositius de recepció electrònica de documents han de complir, com ja s'ha indicat, amb els requisits establerts en les disposicions addicionals setzena i dissetena de la LCSP, sense que correspongui a aquest informe l'anàlisi d'altres eventuais obligacions que puguin recaure sobre els portals web que donen serveis de contractació pública electrònica.

Barcelona, 30 de maig de 2019

¹² Així ho ha afirmat aquesta Junta Consultiva en els informes [2/2018, de 20 d'abril](#), i [16/2014, de 17 de desembre](#), entre d'altres.