

LA GESTIÓN DEL DATO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La interoperabilidad como elemento fundamental de la contratación pública

Alfonso Sánchez García

Profesor Ayudante Doctor. Derecho Administrativo. Universidad de Murcia

Resumen: En el presente trabajo se analiza la importancia de la interoperabilidad como principio jurídico propio del funcionamiento de la administración electrónica, respecto de la que la contratación pública ha pasado a constituir una manifestación sectorial. En concreto, se procede a exponer los diferentes elementos regulatorios contenidos en nuestro Ordenamiento, que tratan de establecer soluciones de interoperabilidad, respecto de sus distintas facetas, en el funcionamiento de los entes adjudicadores.

Palabras clave: Interoperabilidad, contratación pública electrónica.

Abstract: This paper analyses the importance of interoperability as a legal principle inherent to the functioning of e-administration, of which public procurement has become a sectorial manifestation. Specifically, it sets out the different regulatory elements contained in our legal system, which seek to establish interoperability solutions, with respect to its different facets, in the operation of contracting entities.

Keywords: Interoperability, e-procurement.

Interoperabilidad, contratación pública electrónica.

I. La importancia de la interoperabilidad para la viabilidad del sistema

1. La posibilidad de compartir datos para facilitar la implementación de sistemas de profesionalización basados en sistemas

Como han experimentado de primera mano los responsables de los órganos de contratación, especialmente,

aquellos de pequeño y mediano tamaño, propios del ámbito local, llevar a cabo procedimientos de compra pública es cada vez más difícil.

Así, el contrato negociado sin publicidad por razón de la cuantía ha sido eliminado por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público –LCSP– [LA LEY 17734/2017], estableciéndose en su lugar el procedimiento abierto simplificado. El art. 28.4 de la LCSP [LA LEY 17734/2017] introduce la obligación de que se prevea y publique mediante anuncio de información previa la actividad de contratación del próximo ejercicio. El art. 202.1 de la LCSP [LA LEY 17734/2017] prevé que, de manera preceptiva, deban incluirse condiciones especiales de ejecución de carácter social o medioambiental, a través de las cuales se puedan desprender externalidades positivas que favorezcan políticas públicas ajenas a la consecución inmediata y directa del objeto del contrato. Y, sin ánimo de exhaustividad, el art. 135.4, en relación con el Anexo III de la LCSP [LA LEY 17734/2017], establece la obligación de emplear la nomenclatura CPV para la identificación de los contratos, debiendo manejar para ello más de 9.000 códigos (1) .

Todas estas obligaciones, entre otras, nacen de la iniciativa del legislador europeo, el cual más allá de su preocupación inicial de conseguir un mercado europeo único, también en lo que se refiere a los contratos públicos, ha ido exigiendo a los Estados miembros, progresivamente, otras obligaciones en materia de transparencia, lucha contra la corrupción, eficiencia interna del procedimiento y eficacia externa tanto en la consecución del objeto del contrato, como en el impacto de su demanda en el comportamiento de los operadores económicos del sector en los que aquella se encuadra.

Tales líneas estratégicas de actuación y su materialización en obligaciones concretas como las que hemos mencionado, desde nuestro punto de vista, son absolutamente loables y necesarias si queremos que el funcionamiento real de la contratación pública se ajuste, por fin, a los estándares de funcionamiento propios de un Estado de Derecho, cumpliendo con el principio de igualdad, de libre concurrencia y de libre competencia de todos aquellos ciudadanos que deseen proveer a la Administración de bienes, servicios y obras.

Ahora bien, no pueden ignorarse los retos y dificultades que, a causa de las indicadas modificaciones, se cargan de manera acumulativa sobre los hombros de los responsables y trabajadores de los órganos de contratación. Hecho que tiene lugar en un contexto de fuerte fragmentación y reducido tamaño de los poderes adjudicadores –fundamentalmente en el ámbito local (2) –, lo que, por lo general, conlleva la ausencia de medios y personal necesarios para una adecuada gestión de los procedimientos de contratación pública –o cuanto menos la dificultad de obtenerlos–.

Es fundamental que los medios electrónicos habiliten vías de automatización y utilización de herramientas basadas en el *big data*

Para tratar de cohonestar los ambiciosos objetivos que se pretenden en el campo de la contratación pública y la realidad de los recursos de los que disponen los órganos de contratación, sin duda, los incrementos presupuestarios y la inversión en formación, así como el rediseño de los procesos selectivos son una posible y eficaz respuesta. Sin embargo, estas soluciones no siempre serán posibles o implicarán unos retornos a largo plazo. Es por ello que, siguiendo lo expresado por la recomendación 2017/1805/UE, de 3 de octubre de 2017 de la CE, sobre la profesionalización de la contratación pública, creemos firmemente que ha

ponerse el énfasis en la necesidad de garantizar que todos los órganos de contratación puedan disponer de medios tecnológicos auxiliares que ayuden en dicha profesionalización. Estos medios podrían permitir que, a la hora de preparar un procedimiento de contratación, con o sin publicidad, se pudiera consultar y comparar de manera asequible la información sobre licitaciones similares en cuanto a objeto y valor estimado realizadas anteriormente por el propio ente adjudicador y/o otros, tales como, precios de adjudicación, criterios de adjudicación, prescripciones técnicas y condiciones especiales de ejecución empleados, niveles de concurrencia en el caso de los procedimientos abiertos, pronunciamientos de los Tribunales Administrativos o de la jurisdicción contencioso-administrativa relativos a aquellos, etc.

Con este fin resulta fundamental que los medios electrónicos habiliten vías de automatización y utilización de herramientas basadas en el *big data*, que auxilien a los órganos de contratación y a los operadores económicos en la sistematización y extracción de la información relevante que pueda estar contenida en la vasta cantidad de datos sobre contratación pública que se publica en los perfiles del contratante y sus correspondientes plataformas de alojamiento (3) . En concreto, estos sistemas permiten el análisis, entre otros, de los datos de la actividad pasada de la Administración, a los efectos de proyectar nuevas decisiones hacia el futuro (4) . A tal efecto, será un elemento indispensable que los medios electrónicos que contengan esa información presenten unas condiciones mínimas de interoperabilidad (5) .

Esta línea de actuación de armonización de medios disponibles y resultados deseados es lo que se ha venido a denominar como **profesionalización basada en sistemas** (6) .

2. La interoperabilidad como garantía del operador económico

Por otro lado, podemos reparar en que el desarrollo de manera absolutamente independiente de soluciones de Administración electrónica por cada órgano de contratación o ente adjudicador dará lugar a una estructura en isla, carente de una autoconsciencia de su integración en una unidad administrativa y de mercado nacional y europeo mayor. Como consecuencia de ello, salvo efecto del azar, y aun cuando no exista una intencionalidad, se propiciará un menoscabo de la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en «cualquier parte del territorio del Estado» —art. 139.1 CE [LA LEY 2500/1978]—, en su enfoque recogido en el art. 149.1.18 CE [LA LEY 2500/1978], esto es, a la hora de relacionarse con los poderes públicos. Circunstancia que en el concreto ámbito de la contratación pública obstaculizará la «libre circulación de bienes en todo el territorio español» —art. 139.2 CE [LA LEY 2500/1978]— y dentro del mercado común de la Unión Europea —art. 26 del TFUE [LA LEY 6/1957]—.

Precisamente, la implementación de estas soluciones de manera ajena al funcionamiento del sistema conducirá con gran probabilidad a una falta de interoperabilidad entre las distintas plataformas y procedimientos electrónicos de compra, generando cada uno de ellos unos costes de aprendizaje y de equipamiento tecnológico que desincentive la participación de determinados operadores económicos; o estableciendo, directamente, la imposibilidad de emplear medios esenciales o básicos, utilizados en la relación con otros organismos, tales como el certificado digital (7) o *software* auxiliar como Java y su configuración. Es más, este funcionamiento en isla, a pesar de la desterritorialización emanada de la digitalización, produciría tal fragmentación de las direcciones electrónicas de acceso a la información, que conduciría a añorar el funcionamiento de la Administración en papel y la posibilidad de consultar toda la información del mercado nacional de la contratación pública —en lo que a procedimientos con publicación se refiere— de manera agrupada en el BOE.

BLASCO DÍAZ, sobre este punto, viene a señalar que los propios principios que justifican el proceso de

implementación de la administración electrónica –buena administración, eficiencia, eficacia, etc.– conllevan que en su «esencia» se encuentre la «exigencia» de que los ciudadanos no deban, bajo ningún concepto, resultar perjudicados por el mismo (8) , debiendo observarse un «principio de intangibilidad de las garantías del interesado y del procedimiento» (9) . Frente a lo que nos encontramos que la obligatoria utilización por parte de los operadores económicos de una pluralidad de herramientas electrónicas, estructuradas de manera fragmentada e independiente, supondrá la imposición de un coste de adaptación a múltiples soluciones tecnológicas, el cual se traducirá en una fuerte barrera de acceso a la contratación pública, especialmente para las pymes (10) . En esta línea, entendemos que se ha expresado el Tribunal Constitucional al señalar que (11) :

«La densidad de las bases podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la administración. No cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación (STC 50/1999, FJ 3)» [STC 55/2018, FJ 4 a); en el mismo sentido, STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7]».

Es imperativo que estas plataformas presenten cierto nivel de interoperabilidad en relación a la interacción con los administrados

Por lo anterior, es de absoluta necesidad que en el diseño de los medios electrónicos de contratación pública se responda al sexto principio del Marco Europeo de Interoperabilidad, referido a la «centralidad del usuario», por el que se señala que han de ser tenidos en cuenta los ciudadanos a la hora de determinar la forma en la que serán ofrecidos los servicios públicos electrónicos, a los efectos de facilitar su acceso respecto de cualquier Administración Pública (12) . Para ello, resulta un imperativo que estas plataformas presenten cierto nivel de interoperabilidad en su vertiente *ad extra* o relativa a la interacción con los administrados, como extremo fundamental que les permita «relacionarse con un solo interlocutor, sin peregrinar de uno a otro portal, del modo más accesible y seguro posible» (13) . Simultáneamente, debe tenerse en cuenta que dicha interoperabilidad será necesaria a los efectos de que la pluralidad de plataformas no implique una excesiva dificultad de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, así como respecto de la labor de auditoría de los órganos de control, derivada fundamentalmente de una estructuración heterogénea de los datos y documentos, que dificulte su utilización, consulta y tratamiento e impida su automatización (14) .

Aunque, en todo momento, esta centralidad del usuario en el aspecto externo de la administración electrónica deberá conjugarse con la iniciativa y dirección de cada uno de los distintos niveles de Administración existentes dentro de sus correspondientes ámbitos competenciales, los cuales estarán presididos por los principios de autonomía funcional y organizativa. Extremo sobre el que ya nos ha advertido el Tribunal Constitucional al señalar que: «el diseño, creación y mantenimiento de "servicios de administración electrónica" es un aspecto central de la "potestad de autoorganización" inherente a la autonomía» (15) .

II. El concepto de interoperabilidad

Como se puede apreciar, la interoperabilidad apunta una necesidad «básica, estructural y esencial» de la administración electrónica y, en consecuencia, de la contratación pública electrónica. Un objetivo irrenunciable para su viabilidad, hasta el punto de constituir un «nuevo principio jurídico» (16) . Así, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público [LA LEY 15011/2015], en la línea de lo adelantado por MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (17) , ha venido a identificar expresamente la interoperabilidad como un pilar esencial e indispensable para la implementación de la administración electrónica, transitando de un mandato general a favor de la interoperabilidad *ex art.* 41 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos –LAECSP– [LA LEY 6870/2007], al establecimiento de un «principio ordenador de las relaciones interadministrativas» (18) *ex art.* 3.2 de la Ley 40/2015 [LA LEY 15011/2015].

El art. 3.f) de la Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos [LA LEY 4826/2004], ya definía la interoperabilidad como:

La capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y de los procesos empresariales a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común de información y conocimientos.

Definición que coincide en sustancia con la contenida en el Anexo del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos [LA LEY 6540/2021] y que se expresa en los siguientes términos:

Capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos.

En esta misma línea, pero incluyendo la nota de intercambio **automático** de información nos encontramos, dentro del Ordenamiento italiano, con el art. 1, lett. d) del *Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'amministrazione digitale*, donde se define la interoperabilidad como:

Caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi.

Característica de un sistema de información, cuya interfaz es pública y abierta, capaz de interactuar automáticamente con otros sistemas de información para el intercambio de información y la prestación de servicios.

Características de automatismo que ha sido destacada por la doctrina al definirla como (19) :

La capacidad de dos o más sistemas de conectarse entre ellos y de dialogar de manera automática, intercambiando información y compartiendo los recursos.

Finalmente, si acudimos al art. 2.1) de la Decisión 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 [LA LEY 18478/2015] (20) podremos encontrar la siguiente definición, significativamente más amplia y compleja en su contenido:

La capacidad de que organizaciones diversas y dispares interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y hayan sido acordados conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los

procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC.

Tal descripción de esta realidad nos pone de manifiesto, en mayor medida que las anteriores, su carácter complejo o «poliédrico» (21) , debiendo distinguir dentro de este concepto central las figuras de interoperabilidad técnica, semántica, lingüística, organizativa y jurídica. A cada una de estas dimensiones responden diversos instrumentos que encontramos dentro de nuestra normativa sobre contratos públicos, fundamentados, bien en la *coordinación*, bien en la *cooperación* (22) , sin perjuicio de posibles soluciones eclécticas.

III. Medidas de interoperabilidad técnica en la normativa aplicable a la contratación pública

La **interoperabilidad técnica** constituye su manifestación principalmente aludida en las cuatro primeras definiciones reproducidas en el epígrafe anterior. Por medio de ella se hace referencia a la instalación y configuración de protocolos, mecanismos y sistemas informáticos de transferencia en las diferentes Administraciones Públicas que permitan el envío de información mediante el uso de las TIC entre todas ellas –efectos *ad intra*– así como que los ciudadanos puedan conectar con éstas en base a unas mismas herramientas tecnológicas e incluso a través de unos mismos puntos de acceso –efectos *ad extra*–. En definitiva, se trata de la posibilidad material de acceder a las comunicaciones y canales de interrelación establecidos por una Administración, ya sea por los licitadores o por otras Administraciones Públicas, empleando para ello los medios tecnológicos con los que se encontraba previamente equipado.

Dentro de la normativa general y básica que componen la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la ya mencionada Ley 40/2015, encontramos dos normas fundamentales que pueden ser una importante palanca de interoperabilidad técnica –aun cuando en un origen fueran diseñadas, principalmente, para otro fin como el de equilibrio financiero–: la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 [LA LEY 15010/2015] y el art. 157 de la Ley 40/2015 [LA LEY 15011/2015]. Sin embargo, ninguna de las dos resultaría de aplicación en lo referente a los perfiles del contratante y las plataformas de contratación por haber dispuesto el art. 347 de la LCSP [LA LEY 17734/2017], en relación con el 63 del mismo cuerpo legal, una regulación especial que desplaza a la general. Así, ambos preceptos establecen una garantía de posible conexión y acceso unificado a todos los perfiles del contratante cuyos poderes adjudicadores los hayan alojado en la misma plataforma de contratación, limitando la posibilidad de elección entre la Plataforma de Contratación del Sector Público – PCSP– y la correspondiente autonómica, en caso de existir.

Con este modelo, se garantiza, a nivel de acceso a la información sobre los procedimientos de compra pública, una interoperabilidad técnica de carácter policéntrico. Esto es, que los miles de perfiles del contratante potencialmente existentes en nuestro país conformen, como mucho, veinte familias o núcleos, dentro de los cuales se garantizará, desde su creación y diseño, la interoperabilidad técnica de todos ellos. De este modo, se instituye un sistema de interoperabilidad basado en la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas y en la coordinación –estatal o autonómica– de los entes locales (23) ; el cual cuenta con un importante sistema de garantía de su cumplimiento como es el art. 39.2.c) de la LCSP [LA LEY 17734/2017], por el que se prevé la nulidad de pleno derecho de todos los procedimientos cuyo anuncio de licitación no haya sido publicado en el perfil del contratante que se aloje en su correspondiente plataforma de contratos (24) .

La ausencia de publicación por interconexión equivaldrá a la ausencia de publicación de anuncio de licitación

Por su parte, como previsión de interoperabilidad entre las distintas plataformas que conforman los núcleos de esta red, el art. 347.3 de la LCSP [LA LEY 17734/2017], en su párrafo tercero, determina la necesidad de que todas las convocatorias y resultados de licitaciones promovidas por poderes adjudicadores cuyos perfiles se alojen en portales distintos al estatal, se publiquen, también en este de manera directa o por interconexión. A su vez, la PCSP, que estructura su información mediante la arquitectura Codice garantiza la posibilidad de interconexión con el Portal SIMAP y con ello, el cumplimiento de la obligación de publicación en él de los anuncios relativos a los contratos SARA.

La constitucionalidad de este mandato ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional (25) , al señalar que:

«El objetivo de garantizar los principios de transparencia y publicidad de los anuncios de licitación (estos principios, de acuerdo con la STC 237/2015, FJ 8, han de inspirar la contratación pública y la actuación administrativa) dotan a esta norma de un carácter materialmente básico que en nada limita la actuación autonómica, más allá de facilitar esa información para su inserción en la plataforma estatal.»

No obstante, al contrario de lo referido respecto de la obligación de alojamiento de los perfiles del contratante, en este caso, la normativa no prevé una consecuencia directa en caso de su incumplimiento. Desde nuestro punto de vista, a pesar de los rasgos de desmaterialización y desterritorialización de las TIC, no es congruente con la verdadera naturaleza del proceso de digitalización del procedimiento de compra pública considerar que este defecto es fácilmente subsanable con la consulta telemática de la plataforma autonómica correspondiente. Por el contrario, el verdadero efecto de esta ausencia en un sistema complejo y policéntrico conduce a que la verificación de este incumplimiento implique sustraer a las publicaciones en cuestión del alcance o fin que, en virtud de la LCSP [LA LEY 17734/2017], le es propio: su dimensión nacional y/o europea y no solo regional. Por lo tanto, la ausencia de publicación por interconexión, en relación con determinados operadores económicos cuya actividad principal se desarrolle en otros ámbitos territoriales, equivaldrá a la ausencia de publicación de anuncio de licitación, por lo que, en nuestra opinión, la falta de dicha interconexión podría acogerse a la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.a) de la Ley 39/2015 [LA LEY 15010/2015] en relación con el art. 14 CE [LA LEY 2500/1978] (26) . Aunque, es lo cierto que, en la práctica, esta ausencia se ha interpretado como circunstancia que no implica la invalidez del procedimiento (27) .

Finalmente, cabe recordar que las previsiones de los arts. 63 y 347 de la LCSP [LA LEY 17734/2017] se centran en la figura de los perfiles y las plataformas como conjuntos de información relativos a los procedimientos de contratación pública. Por este motivo, los servicios de licitación electrónica con los que deberán interactuar los operadores económicos, una vez informados sobre la existencia del procedimiento en cuestión, podrán encontrarse en perfiles, plataformas o sedes electrónicas ajenas a las antes mencionadas (28) .

En estos casos, si se aspira a la posibilidad de establecer sistemas de *big data* auxiliares como los referidos en el apartado primero de este trabajo, debe garantizarse también la interoperabilidad de estas

plataformas de licitación. Al no existir previsión especial resultan de aplicación, ahora sí, las previsiones generales de la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 [LA LEY 15010/2015] y del art. 157.3 de la Ley 40/2015 [LA LEY 15011/2015]. Sendos preceptos determinan la obligación de que todas las Administraciones Públicas, en lugar de desarrollar sus propias soluciones de administración electrónica, se adhieran a las plataformas y registros de la Administración General del Estado –disposición adicional segunda– o reutilicen las soluciones disponibles por cualquier Administración y recogidas en el directorio general de aplicaciones al que se refiere la disposición adicional primera del ENI [LA LEY 631/2010] –art. 157.3–, las cuales puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir con la herramienta propia, salvo que puedan justificar la decisión contraria en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Es cierto que estos mandatos constituyen una iniciativa de cooperación administrativa favorable a la obtención de «economías de escala organizativas» (29) de las que, incluso, podría depender la viabilidad del sistema de contratación pública electrónica. Es decir, una medida de *spending review* o estabilidad financiera, pero también resulta clara su incidencia, aun indirecta, en términos de interoperabilidad. Igualmente, resulta necesario acercarse a los mencionados preceptos desde la interpretación dada por el Tribunal Constitucional, en virtud de la cual, la adecuación o no, en términos de equilibrio presupuestario y oportunidad, de la elección entre el desarrollo de una herramienta propia o la utilización de la dispuesta por otra Administración o Administraciones solo podrá ser fiscalizada por la jurisdicción contencioso-administrativa y no por la AGE (30) .

En cualquier caso, todas las soluciones de Administración electrónica que se desarrollen en el ámbito de la contratación pública deberían contar con un funcionamiento compatible en términos de accesibilidad, interoperabilidad semántica y compartición de información dado el carácter básico y obligatorio del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica –*vid.* art. 11, en adelante ENI– [LA LEY 631/2010], el cual es heredado por sus normas técnicas de desarrollo , tal y como pasamos a analizar en el siguiente epígrafe.

IV. Medidas de interoperabilidad semántica en el ámbito de la contratación pública

La interoperabilidad semántica consiste en la utilización de un lenguaje informático que sea reconocido por todas las aplicaciones interconectadas, es decir, el establecimiento de consensos dirigidos a que, una vez habilitada la interconexión de los sistemas básicos empleados por diferentes administraciones, las comunicaciones puedan ser descifradas fácilmente por el sistema receptor. Normalmente, tal empeño requerirá el abandono de formatos cerrados a la hora de mostrar la información –p. ej. la extensión.pdf– en pos de formatos abiertos –p. ej. la extensión.xml–, cuya estructuración, denominación y ordenación de la información pueda ser leída por el sistema destinatario. En palabras más llanas, aun a riesgo de una excesiva simplificación, podríamos resumirlo en la necesidad de que los ordenadores de dos Administraciones y los programas que estos utilizan sean capaces de hablar en el mismo idioma.

Como principales normas en materia de contratación que contribuyen a esta interoperabilidad encontramos los arts. 63.1 y 347.8 de la LCSP [LA LEY 17734/2017], por los que se prevé que toda la información que se publique en los perfiles del contratante y en las plataformas de contratación ha de hacerse mediante la utilización de estándares abiertos y reutilizables. Si bien, este mandato carece de previsión expresa de la

consecuencia que debe anudarse en caso de incumplimiento. Al no encontrarse expresamente mencionados en el art. 39.2.c) de la LCSP [LA LEY 17734/2017] respecto del modo en que ha de publicarse el anuncio de licitación, entendemos que dicha cuestión excedería de la causa de nulidad mencionada. Lo que nos conduciría a la regulación general de la invalidez de los actos administrativos, recogida en los arts. 47 y 48 de la Ley 39/2015 [LA LEY 15010/2015]. Preceptos que se han de aplicar en función de la repercusión acreditable de la ausencia de formatos abiertos en la esfera jurídica de un operador económico que haya participado en la licitación o que no lo haya hecho por impedimento de la referida carencia. Ahora bien, la previsión de este formato responde a necesidades sistémicas, como las que hemos podido dejar traslucir en el punto 1.a) de este trabajo, más que a efectos directos que puedan influir en la posición del interesado en el procedimiento administrativo. Por lo que, de preverse consecuencias derivadas de la negativa de los entes adjudicadores a cumplir con la obligación de emplear formatos abiertos y reutilizables, aquellas encontrarían mejor encuadre dentro del ámbito de la responsabilidad o régimen sancionador de los responsables del órgano de contratación —al modo del art. 21.6 de la Ley 39/2015 [LA LEY 15010/2015]— y/o de dicho ente como persona jurídica —al modo del régimen sancionador de la Ley de Protección de Datos—.

Como se ha adelantado, estos formatos son condición necesaria para la existencia de interoperabilidad semántica, pero no suficiente. Estos formatos permiten que los medios de administración electrónica puedan leer de manera automatizada las palabras, pero siendo incapaces de entender —extraer— su significado y relevancia. Para ello es necesario que los datos obrantes en los documentos empleados o introducidos en los medios electrónicos presenten una estructuración determinada. Objeto al que se orienta la normativa de carácter básico prevista en el art. 156 de la Ley 40/2015 [LA LEY 15011/2015] y desarrollada en el ENI [LA LEY 631/2010] —*vid.* art. 10— y sus normas técnicas de interoperabilidad, entre las que se pueden destacar a estos efectos la Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de modelos de dato [LA LEY 13153/2012] y la actividad de implementación de estas previsiones que desarrolle el Centro de Interoperabilidad Semántica (CISE) y sus servicios de búsqueda y registro de activos semánticos. Es en este contexto donde se integra la arquitectura Codice empleada por la PCSP a la hora de estructurar su información. En cuanto a su régimen de incumplimiento, nos remitimos a lo indicado respecto a la obligación de formatos abiertos y reutilizables.

El CPV es el principal medio de sistematización y búsqueda de licitaciones que se ofrece a los operadores económicos

Finalmente, podemos destacar el Vocabulario Común Europeo de Contratación Pública —CPV— como una previsión de interoperabilidad semántica establecida por el Reglamento 213/2008/CE referente a la revisión del CPV [LA LEY 2568/2008]. En efecto, este vocabulario establece una vinculación unívoca entre formulaciones de objetos de contrato en lenguaje natural en todos los idiomas de la Unión Europea con nueve dígitos. La traducción de las expresiones de lenguaje natural en una concatenación de números de carácter invariable en toda la Unión Europea garantiza que cada tipo de objeto de contrato siempre aparezca reflejado del mismo modo y que su tratamiento automatizado sea más sencillo. En efecto, con este sistema se permite escapar de complejos sistemas tratamiento de lenguaje natural o de una rígida pauta de cómo debe ser expresado material y formalmente este, permitiendo emplear para ello programas basados en algoritmos deterministas más sencillos. Entre otras cosas y a nivel práctico, podemos observar como el CPV es el principal medio de sistematización y búsqueda de licitaciones que se ofrece a los

operadores económicos en la PCSP. Y, precisamente por esto, más allá de su relevancia sistémica a la que antes hemos hecho referencia, resulta patente también su influencia directa en la esfera de garantías de los operadores económicos, en concreto, en la posibilidad de que estos puedan tener acceso real al conocimiento de la existencia de una licitación de su interés, entre la ingente cantidad de información que aglutinan las plataformas de contratación. Es por este motivo que sí existe una mayor vinculación entre su adecuado uso y la validez del procedimiento de contratación, aunque sus efectos han corrido con distinta valoración por parte de los Tribunales Administrativos. Así, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha considerado que «el error en la determinación de la CPV es un defecto subsanable que no puede tener consecuencias anulatorias del pliego» (31) , mientras que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid ha determinado que «cualquier defecto sustancial en la publicación de la convocatoria equivale a su falta total de publicación» y que la precisión en la utilización del CPV «entronca directamente con el principio de transparencia que constituye uno de los objetivos primordiales de la nueva LCSP», motivo por el que viene a anular la convocatoria objeto de análisis (32) .

V. Medidas de interoperabilidad lingüística en el ámbito de la contratación pública

La *interoperabilidad lingüística* (33) implica el establecimiento de una terminología o código estándar de utilización y comprensión común entre todos los administrados y miembros de un ente público, con independencia de la Administración o poder adjudicador al que se dirijan. Evidentemente, ello se conseguirá en buena medida cuando se emplee una lengua conocida por todos ellos. Objetivo que en el seno de la Unión Europea pasaría por la utilización de medios de traducción automática, como el ofrecido de manera gratuita a las Administraciones Públicas por parte de la Comisión Europea —e-Translation—. Aunque es posible la modulación de este nivel último de interoperabilidad lingüística, por ejemplo, mediante el establecimiento de equivalencias o traducciones unívocas de elementos esenciales. Desde esta óptica, el CPV, referido en el epígrafe anterior también constituye una importante herramienta de interoperabilidad semántica, en tanto en cuanto los nueve dígitos asignados a cada objeto del contrato actúan de enlace entre su formulación en todos los idiomas de la Unión Europea. Igualmente, en este sentido, el sistema e-Certis y el DEUC que se analizan en el epígrafe 6 también daría lugar a efectos de interoperabilidad lingüística.

Este aspecto de la interoperabilidad cobra una especial relevancia en la contratación del sector público, por cuanto las políticas europeas aúnan los objetivos consistentes, por un lado, en posibilitar las concurrencia competitiva de operadores económicos de todos los Estados miembros de la Unión Europea y, por otro, incrementar la participación e integración en estos procedimientos de las pymes, para las que este extremo puede suponer una barrera y un desincentivo notable (34) , constituyendo una amenaza para la creación de un mercado europeo único de contratación del sector público que permita el acceso a todo tipo de potencial licitador interesado. Esta barrera, en efecto, es un óbice mayor que en el mercado privado si se instituye en una carga en forma de costes de licitación —aquellos que se asumen, partiendo de la incerteza de la adjudicación— en lugar de un coste de ejecución —solo asumibles cuando el operador económico conoce su condición de adjudicatario—.

VI. Medidas de interoperabilidad organizativa y jurídica en el ámbito de la contratación pública

La **interoperabilidad organizativa** se refiere a la faceta de la interoperabilidad orientada a la consecución de una «coordinación y alineación» del funcionamiento de las Administraciones Públicas, por la que se pretende que sus configuraciones internas independientes, así como sus diferentes modos de proceder, no supongan óbice al intercambio de información existente entre ellas o provoquen que este devenga inútil. Esto es, se trata de evitar que la conexión entre los sistemas de distintos entes se produzca en relación a una información imposible de categorizar de forma análoga en los sistemas de origen y de recepción o que constituyan significantes cuyos significados o realidades subyacentes sean desconocidos o irrelevantes mutuamente.

Por lo tanto, esta vertiente de la interoperabilidad se centra en que, una vez accesible la comunicación y siendo posible su lectura semántica y lingüística, sea útil, surta efectos, y la información a comunicar por operadores económicos y poderes adjudicadores sea comprensible para sus interlocutores –seres humanos– en términos de documentación, requisitos burocráticos, actividad administrativa y relevancia jurídica. En definitiva, se pretende que los instrumentos jurídicos, técnicos y económicos de los operadores económicos con los que cuentan los operadores económicos de cualquier territorio sean reconocidos como punto de partida en otro, permitiendo dar a conocer un cauce por el que se permita que los efectos que aquellos despliegan en su país o territorio puedan llegar a hacerlo en otro.

Ejemplo de sistema de interoperabilidad organizativa lo encontramos en el art. 61 de la Directiva 2014/24/UE [LA LEY 4613/2014], donde se prevé e-Certis como un sistema de información establecido por la Comisión Europea, gestionado por su Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes y nutrido de la información facilitada por los Estados miembros. Dicha información se orienta a la constitución de una base de datos electrónica, puesta a disposición de los operadores económicos de forma gratuita, por la que se informa de la naturaleza y contenido de los certificados y declaraciones, autodeclaraciones y justificantes exigidos en los procedimientos de contratación pública de los diferentes Estados miembros, así como de los organismos eventualmente vinculados a su expedición (35) ; y se recoge un sistema de equivalencias entre las distintas informaciones requeridas en el ámbito de la contratación pública por los entes adjudicadores de los diversos Estados miembros. Adicionalmente, está previsto que dicha equivalencia de informaciones vaya acompañada con la puesta a disposición de los modelos de certificados o documental relativa a esa información (36) . Con esta información se trata de permitir la comprensión y análisis, en el idioma propio, de un glosario de elementos empleados en los procedimientos de licitación de cada Estado miembro y, con ello, la comprensión de la información que se le está facilitando o requiriendo en los pliegos. La evolución natural en la futura normativa de la Unión Europea será que solo se podrá exigir a los operadores económicos documentación y modelos previamente publicados por los poderes adjudicadores en e-Certis; no obstante, esta función es a día de hoy facultativa.

Como nivel superior de desarrollo de la interoperabilidad organizativa podemos encontrar la **interoperabilidad jurídica**, por la que se pretende lograr la armonización de la previsión normativa que rija el funcionamiento de las Administraciones interconectadas, de forma que se le otorgue plena validez jurídica a la información compartida y procedente de otros Estados miembros y de sus instrumentos jurídicos. Es decir, ya no se trata de dotar de un medio de «convalidación» o «comparación» ágil de los instrumentos del territorio de origen, sino de proceder a su reconocimiento directo. De este modo, esta interoperabilidad conlleva que los requisitos legales o reglamentarios establecidos para el desarrollo del procedimiento administrativo interconectado sean compatibles y aceptables –que no uniformes– en todas las Administraciones Públicas afectadas, garantizando la «validez legal» de la información interconectada.

Un primer ejemplo de instrumento de interoperabilidad jurídica en el ámbito de la contratación pública lo encontramos en el Documento Europeo Único de Contratación –DEUC–. Esta declaración responsable prevista por los arts. 140 y 159.4.c) de la LCSP [LA LEY 17734/2017] en transposición del art. 59.1 de la Directiva 2014/24/UE [LA LEY 4613/2014], constituye un elemento de acreditación en la fase de licitación del cumplimiento de los requisitos de capacidad jurídica, ausencia de prohibiciones de contratar y solvencia técnica y económica de los licitadores, así como de aquellos otros sujetos que pretendan ser subcontratados a los efectos de completar la referida solvencia del licitador principal (37) . El detalle de su contenido y configuración se encuentra regulado en el Anexo II del Reglamento de ejecución 2016/7/UE, de 5 de enero de 2016, por el que se establece el formulario normalizado del documento europeo único de contratación [LA LEY 35/2016]. Este elemento deberá ser obligatoriamente aceptado por los poderes adjudicadores de cualquier Estado miembro como elemento probatorio de los mencionados extremos en relación con la admisión de los licitadores en procedimientos abiertos, restringidos, negociados con publicidad, diálogo competitivo o asociación para la innovación. Como contrapartida de esta obligación, los operadores económicos deben emplearlo necesariamente en sus ofertas. En caso de no cumplir con dicha obligación, se debe otorgar al operador económico plazo de subsanación para la presentación de la declaración oportuna (38) , en tanto en cuanto «el DEUC no es propiamente parte de la oferta, sino un medio de simplificar la tramitación» (39) . De otra parte, si se produjera la presentación defectuosa del DEUC, el TACRC ha venido a diferenciar aquellos casos en los que las declaraciones efectuadas al corregirse supongan una modificación de la configuración de la oferta, respecto de aquellas otras cuya rectificación no implique un cambio sustancial en la situación del operador económico (40) .

También puede destacarse como medio de interoperabilidad jurídica, en este caso, a nivel eminentemente nacional, el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público –ROLECSP–, dada la firmeza con la que la LCSP [LA LEY 17734/2017] establece la obligación de todos los entes adjudicadores de aceptar la inscripción de los operadores económicos en este registro nacional –al igual que la que pudiera efectuarse en el correspondiente registro autonómico– a los efectos de presumir su admisibilidad en los procedimientos abiertos simplificados –art. 159.4.a) de la LCSP [LA LEY 17734/2017]– (41) . En el caso de que no se observe esta obligación, la exclusión del licitador sería encuadrable dentro del art. 48.1 de la Ley 39/2015 [LA LEY 15010/2015] o, incluso, en su art. 47.1.a). En el mismo sentido puede destacarse el sistema de clasificación de empresas del art. 80 de la LCSP [LA LEY 17734/2017], el cual, a la vista de la STC 68/2021, de 18 de marzo, rec. 4261/2018, FJ 6.G).f) [LA LEY 8481/2021], debe interpretarse en el sentido de que toda decisión de clasificación hecha por la AGE o por una Comunidad Autónoma tendrá eficacia en todo el territorio nacional.

(1) Otro ejemplo de mayor complejidad lo era la obligación de rotación en los contratos menores prevista por la redacción original del art. 118 de la LCSP, tristemente –a nuestro parecer– derogada por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero [LA LEY 1003/2020].

[Ver Texto](#)

(2) En España, el 84 % de los municipios tienen una población inferior a los 5.000 habitantes: información obtenida de Distribución de los municipios por comunidades y ciudades autónomas y tamaño de los municipios, Instituto Nacional de Estadística.

[Ver Texto](#)

(3) Gallego Córcoles, I., «La contratación pública digital», cit., p. 438.

[Ver Texto](#)

(4) Costantino, F., «Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data», cit., p. 46; RODRÍGUEZ AYUSO, J. F. «Artificial Intelligence in the era of Big Data: a threat in the context of Public Administration». en TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M., TERRÓN SANTOS, D. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (coords.), *Inteligencia artificial y defensa: nuevos horizontes*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.

[Ver Texto](#)

(5) Cuestión fundamental a tener en cuenta y con un importante y último exponente en la Norma Técnica de Interoperabilidad, tal y como se señala en Martínez Gutiérrez, R., «Los dispositivos prácticos como base de la inteligencia artificial: exigencias y necesidades para su regulación en España», en Valero Torrijos, J. y Martínez Gutiérrez, R. (coords.) *Datos abiertos y reutilización de la información del bsector público*, Granada, Comares, 2022, pp. 113 y 114.

[Ver Texto](#)

(6) Cantero Martínez, J., «La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación», en Martín Delgado, I. y Moreno Molina, J.A. (coords.) *Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública*, Madrid, lustel, 2020, p. 199

[Ver Texto](#)

(7) COM(2010) 571 final de 18 de octubre: Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, cit., Comisión Europea, pp. 12 y 13.

[Ver Texto](#)

(8) Blasco Díaz, J. L., «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», cit., p. 2.

[Ver Texto](#)

(9) de Asís Roig, A., «Documento electrónico en la administración pública», *Cuadernos de derecho judicial*, vol. 11, 1996, p. 171.

[Ver Texto](#)

(10) Broggi, D., *Consip: Il significato di un'esperienza. Teoria e pratica tra e-procurement ed e-government*, Milano, FrancoAngeli, 2008, p. 42

[Ver Texto](#)

(11) STC 68/2021, de 18 de marzo, rec. 4261/2018, FJ 5º F) [LA LEY 8481/2021].

[Ver Texto](#)

(12) Sobre la base de este principio coincidimos con Martínez Gutiérrez, R., «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», cit., p. 174, en el hecho de que la regulación de la sede electrónica debería figurar en la Ley 39/2015 [LA LEY 15010/2015] y no en la Ley 40/2015 [LA LEY 15011/2015].

[Ver Texto](#)

(13) Morcillo Moreno, J., «Brecha digital y contratación pública», cit., p. 271.

[Ver Texto](#)

(14) Martín Delgado, I., «Presentación», en Martín Delgado, I. y Moreno Molina, J.A. (coords.) Administración Electrónica, Transparencia y contratación pública, Madrid, Iustel, 2020, p. 15.

[Ver Texto](#)

(15) Afirmación que, como indica el TC, ya fue determinada en su Sentencia del Pleno 111/2016, de 9 de junio, rec. 1959/2014, FJ Undécimo.

[Ver Texto](#)

(16) Martínez Gutiérrez, R., «El uso de medios electrónicos en la contratación pública. La relación entre las Leyes 39 y 40 de 2015 y las Directivas 24 y 55 de 2014 de contratación pública y facturación electrónica. Propuestas para su transposición», cit., p. 291.

[Ver Texto](#)

(17) Martínez Gutiérrez, R., Administración Pública Electrónica, cit., pp. 275 a 277.

[Ver Texto](#)

(18) Gamero Casado, E., «Administración electrónica e interoperabilidad», cit., p. 507

[Ver Texto](#)

(19) Arpaia, C. M. y otros, "L'e-government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive", cit., p. 27.

[Ver Texto](#)

(20) Derogado por el Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa Europa Digital [LA LEY 10494/2021].

[Ver Texto](#)

(21) A la hora de exponer los diferentes tipos de interoperabilidad, seguimos lo expuesto por Bernadí Gil, X., «La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad», en Informe sobre la administración local, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2009 pp. 312 y 313; y Cerrillo i Martínez, A., «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica», en

La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, 3a, Thompson Reuters, Cizur Menor, 2010 p. 499.

Ver Texto

(22) Con más detalle y a efectos de diferenciar los de interoperabilidad, coordinación y cooperación véase Martínez Gutiérrez, R., «Cooperación y coordinación entre administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica. La interoperabilidad», en Administración electrónica y ciudadanos, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, 2011 p. 672 y ss. En mayor profundidad sobre la utilización de la cooperación como método de introducción de soluciones de interoperabilidad véase Cerrillo i Martínez, A., "Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica", cit. p. 495 y ss.

Ver Texto

(23) Lo que nos suscita ciertas dudas de constitucionalidad, como hemos expresado en trabajos previos.

Ver Texto

(24) Previsión confirmada en la STC 68/2021, de 18 de marzo, rec. 4261/2018, FJ 6º D) [LA LEY 8481/2021].

Ver Texto

(25) STC 68/2021, de 18 de marzo, rec. 4261/2018, FJ 8º D) [LA LEY 8481/2021]. Sin perjuicio de la influencia que en la materialización de esta obligación de interconexión deba tener la declaración de inconstitucionalidad del segundo epígrafe de la disposición final de la LCSP [LA LEY 17734/2017] efectuada por la mencionada Sentencia en su FJ 8º F).

Ver Texto

(26) A favor de la nulidad, pero en virtud de haber prescindido del procedimiento legalmente establecido véase Gimeno Feliú, J. M., «La obligación de publicidad de todas las licitaciones en la plataforma de contratos del sector público. Hacia una efectiva política de transparencia», Observatorio de la Contratación pública, 2014 pp. 3 y 4.

Ver Texto

(27) Vid. RTACRC 119/2016, de 12 de febrero, rec. 1319/2015, FD Séptimo.

Ver Texto

(28) Véanse, por ejemplo, las plataformas de licitación electrónica de los Ayuntamiento de Murcia – accesible en <https://contratacion.murcia.es/> – y Mataró – accesible en <https://www.contractaciomataro.cat/> –.

Ver Texto

(29) Gimeno Feliú, J. M., «Administración electrónica, transparencia y contratación pública: algunas

propuestas de reforma», cit., p. 313.

[Ver Texto](#)

(30) *Vid. STC 132/2018*, de 13 de diciembre, cuyo FJ Sexto respecto del art. 157.3 de la Ley 40/2015 y *STC 55/2018*, de 24 de mayo, rec. 3628/2016, FJ Undécimo, epígrafe b), respecto de la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 [LA LEY 15010/2015].

[Ver Texto](#)

(31) *RTACRC 78/2018*, de 26 de enero, rec. 1243/2017, FD Quinto [LA LEY 3138/2018]; *RTACRC 487/2014*, de 27 de junio, rec. 386/2014, FD Quinto [LA LEY 107972/2014].

[Ver Texto](#)

(32) *RTACPCM 145/2018*, de 9 de mayo, rec. 134/2018, FD Quinto [LA LEY 50786/2018].

[Ver Texto](#)

(33) Bernadí Gil, X., "La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad", cit. p. 313.

[Ver Texto](#)

(34) Como establece la Comisión Europea, COM(2010) 744 final de 16 de diciembre: Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos, p. 4, el multilingüismo existente dentro de la Unión Europea puede dar lugar al establecimiento de barreras que han de ser superadas.

[Ver Texto](#)

(35) Entre tales documentos se prevé la inclusión del DEUC en todos los idiomas de los Estados miembros de la UE. En el caso de España estos organismos emisores encuadrados en e-Certis son el Registro Mercantil Central, el ROLECSP, la AEAT y la TGSS.

[Ver Texto](#)

(36) Martínez Gutiérrez, R., La contratación pública electrónica: análisis y propuesta de transposición de las Directivas comunitarias de 2014, cit., p. 192.

[Ver Texto](#)

(37) En más profundidad sobre la figura del DEUC véase Martínez Gutiérrez, R., La contratación pública electrónica: análisis y propuesta de transposición de las Directivas comunitarias de 2014, cit., p. 193; y Medina Arnáiz, T., «Avanzando en la reducción de las cargas administrativas vinculadas a la selección del contratista», cit., p. 124.

[Ver Texto](#)

(38) *RTACRC 1278/2019*, de 11 de noviembre, rec. 1068/2019 [LA LEY 177192/2019].

[Ver Texto](#)

(39)RTACRC 167/2019, de 22 de febrero, rec. 1211/2018, FD Quinto [LA LEY 11396/2019].

[Ver Texto](#)

(40)Analizando un caso donde se permite la subsanación del error en el DEUC véase RTACRC 167/2019, de 22 de febrero, rec. 1211/2018 [LA LEY 11396/2019]. Ejemplo contrario puede consultarse en la RTACRC 1105/2019, de 7 de octubre, rec. 801/2019 [LA LEY 178646/2019].

[Ver Texto](#)

(41)Constitucionalidad del precepto confirmada por la STC 68/2021, de 18 de marzo, rec. 4261/2018, FJ 7.B).f) [LA LEY 8481/2021].

[Ver Texto](#)