

# La innovación tecnológica al servicio de la transparencia en la contratación pública: la plataforma PLAN como ejemplo del cambio de paradigma<sup>1</sup>

Comunicación presentada al Congreso Internacional sobre Contratación Pública  
UCLM-Cuenca 18 de enero de 2018

**Alfonso Sánchez García**  
Contratado FPU-MECD  
Licenciado en Derecho y ADE  
[alfonsosanchez@um.es](mailto:alfonsosanchez@um.es)

**Julián Valero Torrijos**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Twitter: @jvalerot  
[julivale@um.es](mailto:julivale@um.es)

Universidad de Murcia. Departamento de Derecho Administrativo  
*iDerTec* - Grupo de investigación "Innovación, Derecho y Tecnología"  
Twitter: @idertec\_umu

## Resumen

La plataforma PLAN es un prototipo que se está impulsando desde el grupo de investigación iDerTec en colaboración con la Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia<sup>2</sup>. El pasado mes de octubre recibió el reconocimiento del Ministerio de Energía, Industria y Agenda Digital al obtener el segundo premio en el Desafío Aporta 2017<sup>3</sup>. En esta comunicación se explica el contexto normativo en el que plantea el diseño del prototipo, se analizan los fundamentos jurídicos que sustentan el cambio de paradigma que requiere la transparencia desde la innovación tecnológica que suponen los datos abiertos y se explican sus principales características.

## Sumario

1. Innovación tecnológica al servicio de la transparencia: los datos abiertos.- 2. El alcance de la transparencia basada en los datos abiertos en la legislación española vigente. Especial referencia a la nueva legislación de contratación pública.- 3. La plataforma PLAN: un proyecto basado en la innovación tecnológica que puede facilitar el acceso a la información en el ámbito de la contratación pública. 3.1. *Funcionamiento básico de la plataforma PLAN.* 3.2. *Funcionamiento avanzado de la plataforma PLAN.* 3.3. *Los datos abiertos como presupuesto para el funcionamiento de la plataforma.*- 4. Reflexión final

## Abreviaturas

**Directiva RISP:** Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público.- **LCSP:** Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.- **LPAC:** Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.- **LRI:** Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público.- **LRJSP:** Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.- **LTBG:** Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Acceso a la Información, Transparencia y Buen Gobierno

---

<sup>1</sup> Este trabajo se realiza dentro del Proyecto de Investigación "La contratación electrónica en el sector público. El reto de la innovación tecnológica en los contratos públicos" (19495/PI/14), financiado por la *Fundación Séneca. Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia*.

<sup>2</sup> Al margen del apoyo institucional de la Oficina, nos gustaría dejar constancia de nuestro agradecimiento a D. Ignacio Ballesta Germán, Técnico Consultor en la misma, por su ayuda con los aspectos técnicos.

<sup>3</sup> <http://datos.gob.es/es/noticia/todo-un-desafio-aporta2017> (última visita: 10/01/2018).

## **1. Innovación tecnológica al servicio de la transparencia: los datos abiertos**

Uno de los principales desafíos que se han planteado en los últimos años de cara al reforzamiento del carácter democrático de los poderes públicos es el relativo a la transparencia. Más aún, se ha insistido especialmente en la necesidad de abordar el enfoque de sus implicaciones desde la perspectiva del Gobierno Abierto, cuyo papel como catalizador de los principios del Estado democrático de Derecho resulta indudable (Cerrillo, 2016).

A partir del año 2013, con la reforma de la Directiva RISP se ha producido un importante —aunque todavía insuficiente— avance, sobre todo por lo que respecta a la exigibilidad del acceso a la información en manos de los poderes públicos conforme a los estándares de los datos abiertos, concepto que ya aparece recogido en diversos trabajos de alcance general (Valero, 2013; Muñoz y Bermejo, 2014; Martín, 2014; Cerrillo, 2014) y que, incluso, ha sido objeto de un análisis específico en el contexto de la contratación pública (Cerrillo, 2017).

Sin embargo, a pesar de la íntima conexión existente y más allá de los trabajos que se acaban de referir y alguna que otra referencia tangencial (Sanz, 2017), lo cierto es que no se ha planteado con la suficiente profundidad la relación que ha de existir entre la transparencia y el acceso a la información desde las exigencias de la innovación tecnológica, ya que en última instancia el acceso conforme a los estándares de los datos abiertos constituye una elemental exigencia democrática en una sociedad del siglo XXI (Valero, 2017).

Así pues, a los efectos de esta comunicación resulta imprescindible analizar cuál es la situación del marco normativo actualmente vigente y, en concreto, si la nueva regulación sobre contratación pública ha asumido y con qué alcance las exigencias que reclama este cambio de paradigma basado en las posibilidades de innovación que ofrecer la tecnología.

## **2. El alcance de la transparencia basada en los datos abiertos en la legislación española vigente. Especial referencia a la nueva legislación de contratación pública**

En los últimos años hemos asistido en nuestro país a una auténtica vorágine de normas que, ya de nuevo cuño ya con pretensiones reformistas, han tratado de impulsar la modernización tecnológica de las Administraciones Públicas y, en general, del sector público. En efecto, por una parte en 2013 se aprueba la LTBG que intentó ofrecer un marco legal avanzado por lo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información del sector público, adoptando como una de sus principales medidas la difusión a través de medios electrónicos en los respectivos portales. Por otra parte, en 2015 se produce la reforma de la LRISP con la finalidad de impulsar la publicación de la información del sector público desde la perspectiva de los datos abiertos; en concreto, a fin de facilitar su reutilización conforme a las exigencias de la Directiva RISP, modificada dos años antes. Finalmente, también en 2015, tuvo lugar la reforma de la administración electrónica a través de las nuevas leyes de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público. Más recientemente, hace tan sólo unas semanas se ha publicado en el BOE la nueva legislación sobre contratación del sector público (LCSP), que no sólo apuesta decididamente por la modernización tecnológica de la gestión sino que, además, supone un avance relevante desde la perspectiva de la transparencia y, en particular, los datos abiertos.

Aunque por razones de espacio y del objeto de esta comunicación no podemos ahora realizar un análisis en profundidad del marco normativo aludido, sí que resulta imprescindible al menos exponer de manera genérica cuál es la situación por lo que se refiere a los datos abiertos. Así, por lo que se refiere a la LTBG, aunque haya establecido una obligación inequívoca de publicidad activa a través de las sedes electrónicas o páginas web de las instituciones públicas —que habrá de llevarse a cabo de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados—, lo cierto es que se limita sin embargo a establecer una mera preferencia por los formatos reutilizables, sin concretar el alcance de dicho principio.

Por otra parte, el uso de medios electrónicos constituye una premisa inexcusable para la eficiencia en la puesta a disposición de la información conforme a estándares de interoperabilidad que faciliten su reutilización. Sin embargo, a pesar del avance que supone la reforma de 2015 operada a través de la LPAC y la LRJSP, lo cierto es que, al margen de que la práctica diaria en la gestión documental de las Administraciones Públicas demuestra que se sigue utilizando con frecuencia el soporte papel, no existen previsiones legales exigentes obligando de una manera clara y rotunda a la implantación de sistemas de gestión documental que faciliten la reutilización de la información y, más en concreto, de los datos que se generen en el ejercicio de sus competencias. Ahora bien, podría pensarse que dicha exigencia se contempla en la regulación sobre reutilización de la información del sector público. Sin embargo, la expectativa se desvanece al comprobar que la LRI, al establecer las exigencias para los sujetos obligados, únicamente utiliza expresiones como “velarán porque los documentos a los que se aplica esta normativa puedan ser reutilizados” o “promoverán que la puesta a disposición de los documentos para su reutilización así como la tramitación de solicitudes de reutilización se realice por medios electrónicos”. En consecuencia, únicamente podría concluirse la existencia de una clara obligación de utilizar sistemas de gestión documental basados en los datos abiertos en base a la exigibilidad de los estándares técnicos en los que se sustenta el Esquema Nacional de Interoperabilidad (Valero, 2017).

¿Cuál ha sido la aportación de la nueva regulación legal de los contratos públicos en relación a este importante desafío para la exigibilidad de los principios del Gobierno Abierto desde la perspectiva de la innovación tecnológica? Sin duda que la valoración general ha de ser muy positiva, aun cuando debemos concluir que la apuesta del legislador todavía resulta insuficiente. En efecto, aunque en algún trabajo anterior hayamos manifestado nuestra desconfianza al respecto (Valero, 2014), lo cierto es que finalmente se han consagrado dos previsiones muy avanzadas, ya que de una parte el artículo 63 LCSP exige que “toda la información contenida en los perfiles de contratante se publicará en formatos abiertos y reutilizables”; y de otra el artículo 347 contempla que la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público “se publicará en estándares abiertos y reutilizables”.

Así pues, dado que el legislador no ha establecido matizaciones ni limitaciones al alcance de dichas exigencias, si partimos de la premisa de que la transparencia en la nueva legislación contractual es un principio esencial de carácter basilar y no meramente instrumental (Mellado, 2017) cuyo incumplimiento pudiera tener incluso efectos invalidantes, de la misma manera habría que concluir que dicha consecuencia tendría lugar igualmente cuando la publicidad no haya tenido lugar conforme a las exigencias de los datos abiertos y, en concreto, no se hubieren utilizado los estándares fijados legalmente a este respecto. Ciertamente, habría sido deseable un planteamiento más ambicioso del legislador extendido dicha exigencia a otras fases de la contratación,

en particular las relativas a la dinámica de la relación contractual y no sólo a los trámites previos a la adjudicación, pero sin duda el avance de la reforma ha de ser destacado.

Desde estos parámetros normativos, ¿qué supone la plataforma PLAN en relación a una posible transformación de la publicidad en el ámbito de la contratación a partir de la innovación tecnológica que permitirían los datos abiertos?

### **3. La plataforma PLAN: un proyecto basado en la innovación tecnológica que puede facilitar el acceso a la información en el ámbito de la contratación pública**

#### *3.1. Funcionamiento básico de la plataforma PLAN*

Dado que lo que se pretende con el siguiente proyecto es la facilitación a los poderes adjudicadores de una herramienta que les permita y/o facilite la planificación estratégica de sus procedimientos de contratación, la utilidad y utilización del mismo comienza, como no podía ser de otro modo, en un estadio anterior a la publicación del anuncio de licitación. Así las cosas, se propone la utilización de una plataforma *web* que permita poner en contacto a los poderes adjudicadores con los potenciales interesados en la participación de un ulterior procedimiento de licitación con la finalidad de que los primeros obtengan una primera información sobre el sector en el que se encuadrará su demanda que les permita una mejor planificación de su actuación posterior.

Para ello, no podría ser otra la figura jurídica de partida sino el anuncio de información previa en consonancia con un instrumento tecnológico, cual es el portal *web* que se describe en el presente trabajo y que hemos denominado plataforma PLAN —Proyectos de Licitación de Adjudicadores Nacionales—, destinado a permitir y fomentar la interacción de los sujetos implicados e interesados a partir de los referidos anuncios de información previa.

Consiguientemente, una de las funciones principales que se propone para la plataforma PLAN ahora descrita es la sistematización de anuncios de información previa llevados a cabo por todos los poderes adjudicadores nacionales relativos a procedimientos de licitación que se encuentren o no sujetos a una regulación armonizada, contenido de los mismos que se regirá por los extremos señalados en el Anexo V, Parte B, I de la Directiva 2014/24/UE. Los criterios para ello y que permitirán su rápida búsqueda son los siguientes:

- Por palabras,
- Por código CPV,
- Por código NUTS,
- Por Administración anunciante,
- Por código NUTS del poder adjudicador en cuestión,
- Fecha de publicación

La recepción de tales anuncios se producirá mediante la remisión del anuncio por los poderes adjudicadores, o bien, mediante la mera comunicación de su publicación en el perfil del contratante propio o plataforma nacional o regional correspondiente, encargándose en ambos casos el equipo de soporte de la plataforma PLAN de recoger en esta las informaciones consistentes en código CPV y NUTS del objeto del contrato, identificación y código NUTS del poder adjudicador, fecha de publicación, y la breve descripción señalada en el apartado 7 del Anexo V.A.I de la Directiva 2014/24/UE.

Además, para incrementar la utilidad de los anuncios de información previa, deberá tratarse de anuncios de información previa agregados referidos, al inicio del ejercicio presupuestario, a la totalidad de bienes, productos u obras de una misma categoría que se prevea contratar en dicho ejercicio, de forma análoga a la configuración que esta figura presentaba en el artículo 9.1 de la Directiva 77/62/CEE y 9.2 de la Directiva 93/36/CEE y la interpretación dada a los mismos por la Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de 26 de septiembre de 2000, C-225/98, párrafos 35 a 43, pero sin necesidad de que se sobrepase un determinado umbral económico para proceder de dicha forma. Configuración del anuncio de información previo mantenida de forma expresa, aunque ahora de forma potestativa por la Directiva 2004/18/CE y que si bien ya no figura expresamente en la Directiva 2014/24/UE nada hace indicar en la misma que tal figura pase a estar proscrita.

Partiendo de esta ¿utópica? normalización del uso del anuncio de información previa en la manera establecida y para todo tipo de procedimiento con independencia de su cuantía prevista y del tipo de procedimiento a seguir, se suministraría a la Plataforma PLAN la materia prima que permitiera ponerla en funcionamiento. En efecto, a tales previsiones de contratación formulada por parte de los poderes adjudicadores<sup>4</sup> podrán acceder todos los operadores económicos, personas físicas y jurídicas que lo deseen, previo registro en la plataforma que tan solo requerirá: nombre, apellidos y/o razón social, domicilio, número de identificación fiscal, grupos del CNAE en los que desarrolla su actividad y correo electrónico asociado, asignándole desde dicho momento un nombre de usuario y una contraseña para el acceso sin restricciones al portal. Igualmente, al momento del acceso deberán rellenar la información que figura en el ANEXO I de la presente comunicación y por la que se completa y facilita información propia del Documento Europeo Único de Contratación, la cual podrá ser reutilizada posteriormente como se tendrá ocasión de analizar. Una vez dentro, podrán tener acceso a los anuncios de información previa propiamente sistematizados del modo antedicho para cada uno de los cuales se habilitará un botón “me interesa” que originará una aplicación de interacción que supone la pieza y novedad fundamental de la plataforma PLAN. Pulsado dicho botón la mercantil o el particular en cuestión que considere que puede contribuir a la hora de satisfacer las necesidades del poder adjudicador tendrá que rellenar un formulario en el que deberá completar los siguientes datos:

- Descripción del bien, servicio o solución constructiva con la que se pretende dar respuesta a las necesidades del poder adjudicador.
- En el caso de los servicios duración máxima del mismo a que se está dispuesto y en el caso de obras y bienes capacidad máxima de aprovisionamiento.
- Precio unitario del mismo,

La experiencia permitirá que progresivamente se configuren formularios preestablecidos para cada código CPV que deban ser completados mediante la selección de diferentes campos obligatorios de opciones desplegadas, si bien, tal estadio

---

<sup>4</sup> No se olvide que se trata de anuncios de información previa, por lo que las previsiones no vincularán a los poderes adjudicadores, quienes podrán apartarse de los mismos, proponiéndose que ello deba motivarse suficientemente en los correspondientes anuncios de información previa del ejercicio siguiente, tal y como se señalará más adelante. Al respecto véase como estas labores de planificación no son extrañas en nuestro Ordenamiento Jurídico, siendo un ejemplo análogo en materia normativa las obligaciones de planificación del artículo 132 LPAC.

corresponderá a versiones ulteriores de la plataforma PLAN. A dicho formulario podrán adjuntar archivos “pdf” que contengan información técnica y/o comercial sobre el producto en cuestión. El poder adjudicador recibirá las propuestas de los usuarios de la plataforma con la posibilidad de denunciar al soporte técnico la recepción de propuestas con información que en nada respondan a las necesidades anunciadas por aquél. A la hora de dar respuesta a la información requerida en este punto se dispondrá del comando catálogo, el cual permitirá al operador económico cargar de forma automática los productos que previamente se hayan introducido en su propio perfil.

A cambio de mostrar su interés por un determinado anuncio de información previo y enviar el correspondiente formulario, el soporte técnico de la *web* se encargará de remitir al usuario en cuestión un correo electrónico o un aviso en los dispositivos móviles en los que tenga instalada la APP de prolongación de la plataforma sobre el anuncio o sucesivos anuncios de licitación que finalmente lleve a cabo el poder adjudicador en desarrollo del anuncio de información previa en el momento en el que este tenga lugar, incluyendo todos los procedimientos de licitación que se vean englobados por un anuncio de información previa agregado como el antes indiciado o bien, de la comunicación de dicho poder de no llevar a cabo tal procedimiento, así como la motivación correspondiente, en el caso de que la misma se comunique, como por ejemplo a través del anuncio de información previa correspondiente del siguiente ejercicio presupuestario. Así las cosas, el hecho de pulsar el botón “me interesa” y rellenar debidamente el correspondiente formulario daría en este caso “derecho” a recibir de forma personalizada —hasta el máximo posible— aviso de la publicación de los anuncios de licitación referidos a esa misma categoría CPV llevados a cabo dentro del ejercicio al que se refiriera el anuncio de información previo. Sistema de notificación *ad hoc* para cada usuario que favorecerá las posibilidades de búsqueda de los operadores con menos recursos como las PyMES, tipo de operador económico que junto con los operadores de otros Estados miembros es uno de los principales sujetos sobre los que el legislador insiste en el fomento de la competencia. Operadores de otros Estados miembros que, a su vez, también serán favorecidos por este sistema de avisos telemático, así como por un procedimiento de sistematización que emplea elementos de interoperabilidad semántica a nivel europea como los códigos CPV y NUTS o el Documento Europeo Único de contratación, tal y como se verá más adelante.

No obstante, no se pretende que el presente proyecto vaya acompañado de una normativa que obligue a los operadores económicos a este *feedback* previo con el poder adjudicador, de manera que en el ulterior procedimiento abierto, en su caso, podrán participar todos los operadores económicos que lo deseen y que permita el sistema de adjudicación seleccionado, con independencia de su previa participación o no en la plataforma PLAN.

Por su parte, este funcionamiento básico permitiría a los poderes adjudicadores, especialmente a aquellos cuyos limitados recursos y tamaño impiden o dificultan el desarrollo de una política de contratación pública planificada, que de manera previa a la realización del anuncio de contratación y del pliego de condiciones tengan un primer contacto con el sector en el que se encuadrará su demanda que le permita obtener una muestra de variables tales como modelos y soluciones técnicas posibles para la satisfacción de sus necesidades, precios del sector para cada una de tales soluciones y modelos, número de operadores económicos interesados y ubicación de dichos operadores, entre otras. Datos que les serían facilitados a través de su perfil en la plataforma a modo de catálogo. A la vista de tales variables y sin quedar vinculados a una demanda ya publicada, de hecho, sin necesidad de dar información más allá de la

naturaleza de su necesidad y de la cantidad o alcance aproximada de la misma, podrá proceder a diseñar el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones con mayores posibilidades de planificación estratégica. Con carácter general, la información facilitada por la muestra de operadores económicos con los que interactúe a través de la plataforma PLAN relativos al número de posibles licitadores interesados y su ubicación será útil a la hora de determinar el proceso de adjudicación más apropiado; la relativa a las diferentes soluciones técnicas y/o modelos que pueden contribuir a la satisfacción de sus necesidades contribuirá a la hora del diseño del pliego de condiciones y características técnicas del producto; y, finalmente, la información en cuanto al precio permitirá fijar en mejores condiciones en una primera confrontación de las variables de interés y coste público la cantidad de producto, la duración y alcance de los servicios o el alcance de las obras requerido. Todo ello sin necesidad de tener que llevar a cabo el proceso de diálogo técnico o de asesoramiento por terceros, previsto, entre otros, en los arts. 40 y 41 de la Directiva 2014/24/UE el cual puede implicar un incumplimiento del principio de igualdad de trato, como se prevé en el propio texto legal, toda vez que los operadores económicos participantes en dicho diálogo podrían obtener una información privilegiada que los situará en una situación más ventajosa respecto del resto de licitadores, así como tratar de influir en el poder licitador con la intención de conseguir una configuración del futuro proceso de licitación favorable a sus propios intereses (Treumer, 2014) y que conlleva la previsión de necesarias medidas que eviten el falseamiento de la competencia, incluso mediante el recurso a la exclusión de licitadores; o el procedimiento de diálogo competitivo previsto en los arts. 30 y 31 de la Directiva que vienen a establecer de una forma u otra un diálogo técnico en relación a los procedimientos de diálogo competitivo o de asociación para la innovación a través de los cuales y sobre la base de unos criterios de adjudicación muy escuetos —por cuanto el poder adjudicador carece de información— descubrirá cuál es la solución técnica que mejor resuelve sus necesidades, solución de la que era desconocedora *ab initio* (Sánchez, 2014), el cual impide un ulterior procedimiento de adjudicación abierto, limitando dicha actuación a los operadores económicos “invitados” por el poder adjudicador, restringiendo, en consecuencia, su concurrencia competitiva. Además, el mero hecho de redactar el anuncio de información previo supondrá en sí mismo un acto de planificación y reflexión del poder adjudicador en cuestión sobre aquellos productos u obras que le son necesarios dejando constancia de las intenciones y necesidades iniciales de los poderes adjudicadores de forma que sea posible su ulterior comparación con los procedimientos y resultados de licitación finalmente llevados a cabo, favoreciéndose la transparencia en la actuación de los mismos.

### *3.2. Funcionamiento avanzado de la plataforma PLAN*

Ahora bien, si se limitara la utilidad de la Plataforma al funcionamiento básico antes indicado, esta quedaría abocada a dos problemas insalvables:

- a) Por un lado, la falta de vinculación de los operadores económicos a las proposiciones realizadas para activar el sistema de seguimiento, con el consiguiente riesgo de empleo pernicioso de la Plataforma por parte de determinados operadores con el fin de distorsionar la percepción de la oferta por parte de los poderes adjudicadores.
- b) La inutilidad de la plataforma para los operadores económicos cuando el desarrollo de las previsiones contenidas en los anuncios de información previa se lleve a cabo mediante procedimientos no abiertos, en los que no exista o carezca de interés el

sistema de avisos personalizados. Desincentivando su empleo por los operadores económicos, especialmente los de pequeño y mediano tamaño.

c) La realidad empírica que fácilmente podrá detectar el lector consistente en la no utilización del anuncio de información previa por los poderes adjudicadores y la previsión de que ello continúe en dicha línea dado el tenor de la actual LCSP 2017.

Por ello, se requiere por un lado un funcionamiento avanzado de la Plataforma que solucione los dos primeros problemas, y por otro lado, el tratamiento de datos abiertos que venga a suponer la resolución del tercero.

En relación al mencionado funcionamiento avanzado, este consistirá en la posibilidad de que cuando el operador económico introduzca los datos de satisfacción de la demanda prevista del poder adjudicador pueda convertir tal información en una “preoferta vinculante” en procedimientos de contratación posteriores no abiertos. Ello se realizará mediante un comando que indique “deseo que mi preoferta sea vinculante”, tras lo cual se deberá rellenar una Declaración responsable inspirada en el Documento Europeo Único de Contratación y adaptada a las singularidades de una “preoferta”, cuyo tenor resultaría de la vinculación de los Anexos I y II, aceptándose a su vez los términos legales y contractuales convenientemente indicados por la Plataforma por los que se determine la aceptación de que el posterior incumplimiento de la preoferta o de la declaración responsable podrá considerarse como situación de incursión en motivo de exclusión o de prohibición para contratar análogo a los recogidos en los arts. 71.1.e) y 71.2.a) LCSP. La declaración responsable, cuyos principales rasgos negativos señalados por la doctrina han sido tradicionalmente su desproporcionada envergadura y tediosa necesidad de reiteración para cada uno de los procedimientos de contratación (Gallego, 2017) podrá ser autogenerada por el usuario de forma rápida mediante la información del Anexo I cargada en el momento del registro, así como mediante la información del Anexo II cargada previamente a través de su perfil, pudiendo reutilizar toda la información para todas las previsiones de una categoría de producto y un poder adjudicador en las que desee participar con una preoferta vinculante para procedimientos posteriores no abiertos. Tanto la declaración responsable como la preoferta se firmarán mediante certificado digital. Por último, se ha de destacar que, en aras a fomentar la participación, a pesar de que la publicación de la información relativa a las personas jurídicas sería factible, la política de protección de datos de la Plataforma sería más estricta de modo que a la información de la preoferta solo tuviera acceso el poder adjudicador al que el operador se dirija.

De este modo, se solventa el riesgo de información no veraz toda vez que, las preofertas vinculantes permitirán la obtención de un campo de referencia de la información previsiblemente fiable y seria, so pena de consecuencias negativas para los operadores económicos en cuestión, disponiéndose así de una suerte de catálogo con información no solo cierta, sino con ofertas de posible activación rápida y ágil. Por otro lado, la Plataforma devendrá útil para los operadores económicos más allá del sistema de avisos previsto para los procedimientos abiertos o restringidos, permitiéndoles darse a conocer a poderes adjudicadores y tipos de procedimientos sin anuncio de licitación previo como los negociados sin publicidad o los contratos menores de los que habitualmente quedan excluidos por “distancia” o desconocimiento del poder adjudicador. Es más, los primeros podrán controlar el buen funcionamiento de los segundos mediante la generación de datos estadísticos anonimizados que permitan conocer el grado de concurrencia potencial y los términos medios de la misma en este



tipo de actividad contractual. Obviamente, en los procedimientos abiertos y restringidos no será posible el recurso a las preofertas debiendo estarse al resultado de la libre concurrencia de los operadores económicos y siendo, a nuestro entender, injusto que los operadores partícipes en la Plataforma PLAN quedaran vinculados por sus ofertas a la hora de presentar las mismas, mientras que terceros no usuarios de la misma no hicieran.

Así las cosas, el funcionamiento avanzado de la plataforma permitirá, ahora sí predisponer una herramienta de utilidad significativa y previsible en cualquier caso de contratación pública tanto para operadores económicos como para poderes adjudicadores, de manera que se dé lugar a una innovación funcional de viabilidad técnica simple y de fácil manejo que constituya el empleo de medios telemáticos como una verdadera innovación administrativa (Valero, 2016) que contribuya a la consecución del último y tercer pilar de la contratación planificada y profesional por parte de los poderes públicos.

### *3.3. Los datos abiertos como presupuesto para el funcionamiento de la plataforma*

Como se ha podido apreciar, el empleo avanzado de la Plataforma PLAN no resuelve el tercero de los problemas planteados consiste en la no utilización de los anuncios de información previa por los poderes adjudicadores, y menos aún de la figura del anuncio de información previa agregado, extremo que derrumba todo el sistema propuesto.

Ante dicha circunstancia, podríamos plantear una propuesta de *lege ferenda* que favoreciera el empleo de la Plataforma PLAN y de sus ventajas implícitas consistente en el establecimiento del anuncio de información previo simple, esto es, el no empleado como anuncio de convocatoria de licitación, como una fase preceptiva con carácter general dentro del procedimiento de contratación pública cuando el procedimiento seleccionado finalmente sea procedimiento abierto, procedimiento restringido, procedimiento de licitación con negociación, diálogo competitivo, asociación para la innovación e incluso cuando en la correspondiente categoría CPV se prevea la realización de contratos menores de selección discrecional del operador económico. Tal preceptividad supondría que la no realización de un anuncio de información previo sobre una categoría CPV sobre la que recaiga posteriormente un procedimiento de contratación como los enunciados, será anulable por haber prescindido del procedimiento legalmente establecido. Algo que podría suponer un desarrollo y adaptación a las necesidades nacionales de las directrices contenidas en el artículo 48 de la Directiva 2014/24/UE y que restituiría un régimen similar al de Directivas anteriores. Dicha propuesta podría encontrar reticencias en algunos sectores de la Administración bajo la argumentación de la pérdida de flexibilidad a la hora de decidir y adoptar contratos, fundamentalmente los de menor cuantía. Consideraciones bajo las que en algunos casos subyacen tan solo pretensiones de tratar de evadir la “carga” de la planificación y mantener la inacción ante la actuación improvisada llevada a cabo por algunos de estos poderes adjudicadores. En consecuencia, tal alegación a favor de la flexibilidad tan solo debería permitir la excepción de la preceptividad del anuncio de información previa en situaciones de urgencia y de fuerza mayor de imposible previsión tales como desastres naturales, pero en ningún caso deberán exceptuarse las situaciones de precipitación surgidas de un no hacer irresponsable previo de tal administración, las cuales, en el caso de que pongan en riesgo suministros o servicios básicos de la

población requerirán de la obtención de servicios o suministros de forma excepcional y temporal hasta la adecuada finalización del proceso de contratación correspondiente.

Esta preceptividad del anuncio de información previa, en su consideración de previsiones de actuación y motivos de ello por parte del poder adjudicador según la línea de gestión que pretendan llevar a cabo y las necesidades de mantenimiento de su infraestructura, en modo alguno habría de llevar a concluir que este debiera constituirse en un elemento vinculante de la ulterior actuación del poder adjudicador, el cual podría posteriormente realizar concretos procedimientos de contratación pública que motivadamente se aparten cuantitativa o cualitativamente de lo inicialmente previsto, lo cual no restará eficacia a los verdaderos objetivos en este punto del anuncio de información previo cuales son: haber obligado en un primer momento al poder adjudicador a la realización de una planificación estratégica respecto de los bienes, servicios y/u obras de las que deberá proveerse, y obtención de información sobre el sector en la plataforma PLAN, con independencia de que posteriormente sus previsiones no se cumplan, así como haber dado publicidad a tales intenciones y necesidades iniciales facilitando la ulterior concurrencia competitiva de los poderes adjudicadores. De tal modo, uniendo a la mencionada inicial preceptividad no materialmente vinculante, una adicional e igualmente preceptiva necesidad de motivación especial en sede de los concretos procedimientos de contratación pública que por sí mismos considerados ya impliquen apartarse de las previsiones iniciales cuantitativa o cualitativamente, o bien, iniciar procedimientos de contratación respecto de categorías de productos, servicios o de obras no planificadas al inicio del ejercicio correspondiente —justificando la existencia de causa habilitante que permita la excepción de no aplicación de la regla general de la preceptividad de los anuncios de información previa—, así como, en todo caso, en sede de un informe anual en el que se justifique la adecuación de los concretos procedimientos de contratación considerados en su totalidad a las líneas generales inicialmente dibujadas o, en su caso, su desvío, motivación final global que podrá incluso incluirse en el correlativo anuncio de información previo del ejercicio siguiente cuando el mismo exista, se conseguirá progresar con mayor patencia fáctica en el rigor con el que los poderes adjudicadores llevan a cabo los actos preparatorios de sus procedimientos de contratación pública a través de una previsión cualificada de la transparencia con la que han de actuar en este sentido, amén de contribuir a la mayor eficiencia de los contratos que deriva de su mejor planificación estratégica.

En relación a esta propuesta de *lege ferenda* que debería acompañar la innovación funcional que se propone en el presente resumen, como ya se ha dejado entrever, consideramos que la legislación nacional debería concretar el objeto de tales anuncios de información previa, ámbito no determinado en la Directiva 2004/18/CE ni en la Directiva 2014/24/UE, entendiendo que el mismo debería referirse a la cantidad total o volumen que el poder adjudicador prevea necesitar proveerse para cada producto u obra designado por un determinado código CPV sin verse ello limitado por un determinado umbral económico. Dado el objetivo principal de la presente propuesta legislativa de acompañamiento a la innovación funcional que se pretende, cual es la promoción de un comportamiento estratégico por los poderes adjudicadores, podría valorarse que en un momento inicial la preceptividad de los anuncios de información previa en la forma ahora prevista y en consecuencia la mayor eficacia de la plataforma PLAN, se limitara a las entidades locales, las que en mayor medida están “sufriendo” en algunos Estados miembros este nuevo objetivo de las instancias europeas.

No obstante, tal propuesta de *lege ferenda* muestra a su vez dos obstáculos o evidencias que requieren ser solventadas so pena de que las presentes líneas deban limitarse al mundo de las ideas, viéndose condenadas a su imposibilidad fáctica. La primera de ellas consiste en lo improbable de que la propuesta legislativa planteada vea la luz, al menos en un corto o medio periodo de tiempo. La segunda, por su parte, consiste en una contrastada dificultad de los poderes adjudicadores de pequeño y mediano tamaño en el empleo de los códigos CPV, generalmente por falta de medios personales, lo que se traduce bien en su no empleo, bien en el abuso de las categorías genéricas renunciando a las posibilidades de gran concreción que los mismos permiten, incrementable aun más mediante las subcódigos CPV. Pues bien, es en este punto donde el empleo de datos abiertos se constituye como el motor primero y esencial de la herramienta de planificación que defendemos en estas líneas, toda vez que permitirán a la Plataforma PLAN y su equipo de soporte especializado autogenerar los anuncios de información previa sin necesidad de depender de su suministro por los poderes adjudicadores. Tales datos abiertos por los que se permitirá tal funcionalidad y tratamiento son ya una realidad como lo demuestra el caso de éxito del municipio La Pobra de Vallbona de la provincia de Valencia<sup>5</sup> y que en la Región de Murcia se prevé su implantación a nivel autonómico así como de la mayor parte de sus municipios, consistiendo en el detalle de todas y cada una de las facturas recibidas por los poderes públicos y que justifican su gasto. Dicha información en abierto permitirá a un equipo de profesionales extraer y sistematizar por CPV y subcódigos CPV los gastos y correspondientes procedimientos de compra de los ejercicios pasados de cada poder adjudicador. Información del pasado que establecerá las bases para la realización de previsiones futuras que permitan prever el comportamiento en los ejercicios siguientes de los poderes adjudicadores, y por tanto, permitiendo la generación de un producto similar a los anuncios de información previa que aquellos pudieran llevar a cabo. Producto que se ha venido a denominar como Previsión PLAN y que sentará las bases y habilitará el funcionamiento básico y avanzado de la Plataforma, superando, además, las dificultades técnicas asociadas que en este punto pudieran tener los poderes adjudicadores de pequeño y mediano tamaño.

#### **4. Reflexión final**

Aun cuando la mera transparencia sin más no determine necesariamente una mayor eficiencia en el gasto público asociado a la contratación (Mellado, 2017), las exigencias del refuerzo democrático precisan de un análisis de eficiencia más allá de la simple perspectiva económica que integre un adecuado equilibrio entre transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en materia de contratos públicos (Rivero, 2012).

Desde esta perspectiva, si analizamos la proyección en la práctica del proceso de modernización tecnológica del sector público en los últimos años podemos observar que, a pesar de la ejecución de numerosos proyectos e iniciativas vinculadas a la denominada Administración electrónica, lo cierto es que el esfuerzo inversor realizado no se ha trasladado a una auténtica transformación del funcionamiento interno y las relaciones telemáticas. En esta comunicación hemos tratado de demostrar que sólo a partir de un modelo de transparencia de base tecnológica es posible plantear la implantación de mecanismos avanzados que faciliten la realización de un control más eficiente y democrático del gasto público (Valero, 2014). Así pues, más allá de que las iniciativas se deban sustentar en parámetros técnicos avanzados e interoperables que

---

<sup>5</sup> Accesible en <https://governalia.es/> (última visita: 10/01/2018).

específicamente se refieran al ámbito de la contratación pública (Muñoz y Bernal; 2014), la efectiva apuesta por un modelo abierto de compra pública requiere apostar por una perspectiva más amplia que englobe todo tipo de estándares y, por tanto, adopten una visión más consistente.

Más allá de la simple modernización tecnológica de la gestión relativa a la contratación pública al amparo de la reforma de la Administración electrónica, resulta imprescindible impulsar decididamente un nuevo modelo de compras abiertas (Cerrillo, 2017), en el que la perspectiva de la innovación tecnológica en el acceso a la información adquiera un protagonismo esencial. Sólo así podrá fomentarse decididamente la colaboración del sector privado desarrollando herramientas que ofrezcan un indiscutible valor añadido a partir de los parámetros de la co-producción de servicios públicos<sup>6</sup>.

La plataforma PLAN que se presenta en esta comunicación, aun estando en fase de prototipo, constituye una aportación más<sup>7</sup> de cómo abordar el desafío de la transparencia en la contratación pública a partir de las exigencias y parámetros de innovación tecnológica inherentes a los datos abiertos y, en general, a la colaboración que caracteriza al Gobierno Abierto más allá de los principios de transparencia y participación.

### **Bibliografía citada**

CERRILLO i MARTÍNEZ, A. (2017): “La contratación abierta en la futura ley de contratos del sector público”, *Contratación administrativa práctica*, núm. 150

— (2016): “El papel de los medios electrónicos en la lucha contra la corrupción”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 104

— (2014b): “Los principios de los datos abiertos en la legislación española”, *Internet, Derecho y Política*, núm. 19

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2017): “Contratación pública e innovación tecnológica”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 184

MARTÍN DELGADO, I. (2014): “Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública”, en J. Valero y M. Fernández (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor

MELLADO RUIZ, L. (2017): *El principio de transparencia integral en la contratación del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia

MUÑOZ SORO, J.F. y BERMEJO LATRE, J. (2014): “La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público”, en J. Valero y M. Fernández (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor

---

<sup>6</sup> Sobre este concepto, véase <http://www.iiias-iisa.org/groups/study-groups/sg-x-co-production-of-public-services/> (último acceso: 10/01/2018).

<sup>7</sup> Sin duda el portal <http://www.contratospublicotransparentes.es/> impulsado por el *Observatorio de la Contratación Pública y Transparencia Internacional* constituye un referente inexcusable (último acceso: 10/01/2018), al margen de las iniciativas de la *Fundación Civio*.

MUÑOZ SORO, J.F. y BERNAL BLAY, M.A. (2014): “Contribuciones de la web semántica a la transparencia en la contratación pública: la ontología PPROC”, comunicación presentada al Congreso SICARM-Derecho TICs. El texto se encuentra accesible en <http://contsem.iasoft.es/wp-content/uploads/2014/10/articuloPPROC.pdf> (último acceso: 30/11/2017).

RIVERO ORTEGA, R. (2012): *La necesaria innovación en las instituciones administrativas*, INAP, Madrid

SÁNCHEZ GRAELLS, A. (2014): “Exclusion, qualitative selection and short-listing in the New Public Sector Procurement Directive 2014/24”, en LICHÈRE, F., CARANTA, R. Y TREUMER, S. (coords.) *Modernising Public Procurement: The New Directive*, Copenhagen, Djof Publishing

SANZ LARRUGA, F.J. (2016): “Gestión documental”, en E. Gamero, dir., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia

TREUMER, S. (2014): "Evolution of the EU Public Procurement Regime: The New Public Procurement Directive", en LICHÈRE, F., CARANTA, R. Y TREUMER, S. (coords.) *Modernising Public Procurement: The New Directive*, Copenhagen, Djof Publishing

VALERO TORRIJOS, J. (2017): “El acceso y la reutilización de la información del Sector Público desde la perspectiva de la reforma de la Administración electrónica”, en I. Martín, coord., *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid

— (2016): “Innovación tecnológica e innovación administrativa”, ponencia presentada en el *VII Seminario de Teoría y Metodo-STEM*, Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, 3 de junio de 2016. La ponencia se encuentra accesible en [https://www.researchgate.net/profile/Julian\\_Valero-Torrijos](https://www.researchgate.net/profile/Julian_Valero-Torrijos)

— (2014): “La transposición en España de la normativa europea sobre contratación pública electrónica: una oportunidad para la innovación tecnológica”, en M. Almeida e I. Martín (dirs.), *La nueva contratación pública. Actas del I Congreso de la Red Internacional de Derecho Europeo*, Universidad de Santiago de Compostela. El trabajo se encuentra accesible en [https://www.researchgate.net/profile/Julian\\_Valero-Torrijos](https://www.researchgate.net/profile/Julian_Valero-Torrijos)

— (2013): *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Global Law Press, Sevilla