



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

“Hacia una contratación pública electrónica: el uso del Documento Europeo Único de Contratación”

TERESA MEDINA ARNÁIZ

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad de Burgos (*)

Resumen

La modernización de las Administraciones públicas es una de las prioridades clave para el éxito de la *Estrategia Europa 2020* que apuesta por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La implantación de servicios digitales para los ciudadanos y las empresas en toda Europa tiene una repercusión directa sobre el entorno económico –en cuanto al ahorro de costes – y, por ello, se considera crucial para estimular la productividad y la competitividad. La contratación pública es uno de los ámbitos que implica una proporción considerable de la actividad económica en la Unión Europea y el objetivo de lograr una contratación pública electrónica ha sido una constante desde el año 2004. Con las nuevas Directivas sobre contratación pública se renueva esta apuesta haciendo obligatoria la gestión de documentos electrónicos que ayuden a reducir la carga burocrática asociada a las licitaciones públicas, contribuyan a una mayor simplificación de los procedimientos de adjudicación y, de esta manera, puedan favorecer la transición hacia una contratación pública electrónica «de extremo a extremo». Uno de estos instrumentos es el Documento Europeo Único de Contratación.

Palabras clave: Contratación pública electrónica, Documento Europeo Único de Contratación. **Keywords:** e- procurement; European Single Procurement Document

I. INTRODUCCIÓN

Los planes de acción sobre Administración electrónica han constituido instrumentos políticos pensados para avanzar en la modernización de las Administraciones públicas en toda la Unión Europea¹. Los imperativos de la sociedad de la información exigen aprovechar las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) no sólo en el sector privado, sino también en el ámbito de la

* Este trabajo se enmarca dentro de las actividades del Proyecto de investigación reconocido por el Ministerio de Economía y Competitividad «La nueva regulación de la contratación pública: Hacia un nuevo sistema de gobernanza pública y de actuación de los poderes públicos» (DER2015-67102-C2-1-P).

¹ Baste señalar los programas IDA de intercambio de datos entre Administraciones (*Interchange of Data between Administrations*) IDA I (1995–1998) e IDA II (1999 – 2004); el Programa IDABC de prestación interoperable de servicios paneuropeos 2005–2009 (*Interoperable Delivery of European e-government services to public Administrations, Businesses and Citizens*); el Programa ISA de soluciones de interoperabilidad para las Administraciones públicas europeas 2010–2015 (*Interoperability Solutions for European Public Administrations*) y su sucesor, el Programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos Programa ISA2 como medio de modernización del sector público (2016–2020).



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

Administración propiciando nuevos canales de comunicación con los ciudadanos, a fin de permitir una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los servicios que presta y contribuir de esta manera al cumplimiento de la *Estrategia Europa 2020*².

En su *Estrategia para el Mercado Único Digital*, la Comisión Europea insiste en el objetivo de modernizar las Administraciones y facilitar su interacción con los ciudadanos desde el fomento por el uso de documentos electrónicos en toda la Unión a fin de reducir los costes y la carga administrativa que soportan empresas y particulares en especial en aquellos sectores que movilizan un mayor volumen de recursos³.

Uno de esos sectores es el de la contratación pública⁴. No obstante, a pesar de los avances logrados para reducir la carga administrativa soportada por los operadores económicos interesados en un procedimiento de adjudicación, los obstáculos burocráticos se siguen considerando uno de los factores más disuasorios para participar en una licitación, al tiempo que se entiende que son una de las razones que impiden mejorar los exiguos porcentajes de participación transfronteriza en las compras públicas (3,7 % según datos del año 2014).

Por ello, uno del actual marco regulador de la contratación pública se ha centrado en simplificar los requisitos de documentación a presentar por parte de los operadores económicos interesados en la adjudicación de un contrato⁵. La apuesta decidida en reducir las cargas administrativas en la contratación – tanto para los poderes adjudicadores como para los operadores económicos – se ha materializado en distintas medidas e instrumentos dirigidos a facilitar el acceso al mercado público y en reducir los costes de las empresas vinculados a la licitación a partir de la apuesta decidida por una contratación pública electrónica en el año 2018⁶.

² Uno de los elementos clave en la Estrategia Europa 2020 es estimular el crecimiento económico sobre la base de una economía innovadora, competitiva y que utilice eficientemente los recursos, *EU2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final, de 3 de marzo 2010.

³ Comunicación de la Comisión *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*, COM (2015) 192 final, de 6 de mayo de 2015, págs. 18 y 19.

⁴ Según datos aportados por la Comisión Europea, en el año 2014 el porcentaje de gasto destinado a las compras públicas a nivel de la UE se han fijado en un 13 por ciento del PIB (excluidos los servicios públicos y los contratos en el ámbito de la defensa). Véase el Documento de trabajo *Public Procurement Indicators 2014*, de 2 de febrero de 2016, que puede consultarse en http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2016].

⁵ Las vigentes Directivas sobre contratación pública del año 2014 – todavía no transpuestas al Derecho español – son la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (DOUE L 94, de 28 de marzo de 2014).

⁶ La contratación electrónica es el término general utilizado para designar la sustitución de los procedimientos basados en soporte de papel por el tratamiento y la comunicación mediante TIC a lo largo de todo el procedimiento de adjudicación. Sobre esta materia resultan de interés el *Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación electrónica en la UE*, COM (2010) 571 final, de 18 de



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

La Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, prevé la sustitución de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos para participar en un procedimiento de licitación por una declaración formal y actualizada del operador económico que se materializa en el denominado «Documento Europeo Único de Contratación» (artículo 59 de la citada Directiva).

Este trabajo centra su atención en esta novedosa herramienta. Ponemos en valor su objetivo de simplificar los requisitos documentales que debe presentar el operador económico para participar en una licitación y, lo que aún consideramos más importante, de estandarizar la burocracia a nivel europeo.

II. LA REGULACIÓN DEL DOCUMENTO EUROPEO ÚNICO DE CONTRATACIÓN

El Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) consiste en una declaración responsable del propio operador económico – en sustitución de los certificados expedidos por las autoridades públicas o por terceros – que sirve como prueba preliminar en el procedimiento de adjudicación para acreditar ante el órgano de contratación el cumplimiento de los requisitos de aptitud para contratar y la ausencia de prohibiciones de contratar. Su objetivo, por tanto, no es otro que reducir las cargas burocráticas que conlleva la obligación de presentar un número importante de documentos relacionados con los criterios de selección cualitativa del contratista.

Ahora bien, es importante destacar que no se trata de un supuesto de exoneración de los requisitos exigidos para contratar, sino de exceptuar a los licitadores y candidatos de la formalidad de presentar las certificaciones y la documentación que así lo acreditan. Por tanto, con la presentación del DEUC únicamente se retrasa la presentación de dichos certificados a un momento posterior del procedimiento y, en principio, únicamente para quien resultase adjudicatario del contrato⁷.

Su regulación se encuentra en el artículo 59 de la Directiva 2014/24/UE y, en menor medida, en la Directiva 2014/25/UE («sectores especiales») que declara su aceptación a efectos de aplicar los motivos de exclusión y los criterios de selección. Para la elaboración del DEUC se ha previsto adecuarse al formulario normalizado que figura en el Anexo II del Reglamento (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016 y cumplimentar los apartados que, en cada caso, requiera el poder adjudicador⁸.

A tenor de lo dispuesto en este artículo 59, el DEUC constituye una declaración formal por la cual el operador económico manifiesta ante el poder adjudicador que no

octubre de 2010 y las comunicaciones *Estrategia en pos de la contratación pública electrónica*, COM (2012) 179 final, de 20 de abril, y *Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública*, COM (2013) 453 final, de 26 de junio.

⁷ Al amparo del artículo 59.4 de la Directiva 2014/24/UE, el poder adjudicador podrá pedir a los operadores económicos que presenten la totalidad o una parte de los certificados y de los documentos justificativos requeridos en cualquier momento del procedimiento, “cuando resulte necesario para garantizar el buen desarrollo del mismo”.

⁸ Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016, por el que se establece el formulario normalizado del documento europeo único de contratación (DOUE L 3, de 6 de enero).



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

está incurso en alguna de las situaciones de prohibición de contratar y que cumple los criterios de selección que han sido establecidos por este bien para ser licitador (en el caso del procedimiento abierto) o para ser invitado a presentar una oferta (candidato).

Este artículo no tiene correspondencia en la Directiva 2014/23/UE («concesiones»); sin embargo, entiendo que su ausencia no supone un obstáculo para que los Estados miembros, al transponer las prescripciones de esta Directiva a sus derechos nacionales, permitan que este documento sea utilizado por los operadores económicos que concurran a la adjudicación de un contrato de concesión, ya que en ambas disposiciones se señala igualmente la necesidad de que los operadores económicos acrediten su solvencia y la ausencia de prohibiciones de contratar en términos similares a lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE⁹. Del mismo modo, cabría pensar en la posibilidad de extender su uso a la adjudicación de los contratos públicos en los ámbitos de la defensa y la seguridad, puesto que la Directiva 2009/81/CE también se refiere a los criterios de selección cualitativa del contratista y, salvo diferencias menores, resultan coincidentes con los señalados en la Directiva 2014/24/UE (artículos 39 a 46 de la Directiva 2009/81/CE)¹⁰.

1. El Documento Europeo Único de Contratación como declaración responsable: Características

Se trata de una declaración normalizada multilingüe prevista para ser cumplimentada en formato electrónico y reutilizable más allá de un concreto procedimiento de licitación. Tiene plena eficacia frente a los poderes adjudicadores de todos los Estados miembros para el supuesto de los contratos sujetos a regulación armonizada y pretende una mayor simplificación documental mediante la sustitución de las diversas declaraciones nacionales requeridas a los operadores económicos interesados en una licitación por un formulario único establecido a nivel europeo y que esté disponible en las veinticuatro lenguas oficiales de la Unión¹¹.

⁹ Artículo 38.4 de la Directiva 2014/23/UE («concesiones»). No se puede amparar la ausencia de una referencia normativa al DEUC en esta Directiva en que deba resultar también de aplicación a las entidades adjudicadoras, puesto que el DEUC también “debe estar a disposición de las entidades adjudicadoras que están sujetas a la Directiva 2014/25/UE y que, al aplicar los criterios de exclusión y de selección previstos en la Directiva 2014/24/UE, deben hacerlo de la misma forma y en las mismas condiciones que los poderes adjudicadores”.

¹⁰ Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 (DOUE L 216, de 20 de agosto de 2009). Una de esas diferencias, por ejemplo, deriva de la regulación de las causas de prohibición de contratar. En ambas regulaciones no resultan completamente coincidentes puesto que la Directiva 2009/81/CE no contempla los nuevos supuestos de prohibición de contratar obligatorios por condena judicial en relación con el trabajo infantil y otras formas de trata de seres humanos o por incumplimiento de las obligaciones de pago de impuestos o cotizaciones a la seguridad social que en las nuevas Directivas son motivos de exclusión obligatorios.

¹¹ Como bien apunta GALLEGO CÓRCOLES, una de las finalidades del DEUC es simplificar, pero bien es cierto que este documento “no se caracteriza por su excesiva simplicidad, pues reproduce los cuestionarios de precalificación que venían siendo empleados, no sin crítica, en otros Estados miembros como el Reino Unido”, en GALLEGO CÓRCOLES, I., “Contratación pública e innovación tecnológica”, trabajo presentado en el *VIII Seminario de Teoría y Método* en Toledo el 3 de junio de 2016.



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

En atención a esta descripción, las principales características del DEUC – y que resultan ser también sus mayores fortalezas – son las siguientes:

a. Declaración responsable. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado califica al DEUC de declaración responsable en tanto que se trata de un documento suscrito por el operador económico en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa para ser contratista¹².

El artículo 59 de la Directiva hace referencia a su naturaleza de “declaración formal del operador económico” utilizada como prueba preliminar que sustituirá – e insistimos en ello – a la aportación inicial de la documentación establecida por el poder adjudicador para acreditar el cumplimiento de los requisitos previos para contratar. De esta manera, y con carácter general, únicamente deberá presentar la documentación acreditativa de su aptitud el operador económico en el cual recaiga la propuesta de adjudicación.

b. Declaración normalizada multilingüe. Por parte del operador económico, el empleo de un modelo normalizado en todos los Estados miembros le facilita la posibilidad de acudir a una contratación transfronteriza, puesto que le permite acceder fácilmente a la información sobre los requisitos documentales exigibles para participar en una licitación con independencia del Estado miembro en el que se encuentre¹³. Además de ello, contribuye a una mayor seguridad en el propio sistema en tanto que sustituye la obligación de cumplimentar divergentes declaraciones nacionales por un único documento establecido a nivel europeo (como su propio nombre indica)¹⁴.

Por la otra parte, el poder adjudicador se encuentra ante el DEUC como un formulario de máximos, puesto que para cada contrato que esté sometido a regulación armonizada deberá establecer qué clase de información requiere de los candidatos o licitadores en atención a los documentos, declaraciones y/o certificados que sean adecuados al objeto contractual. Es decir, el órgano de contratación tiene libertad para acomodar el formulario a sus necesidades, pero siempre siguiendo el modelo

¹² Resolución de 6 de abril de 2016, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la utilización del Documento Europeo Único de Contratación previsto en la nueva Directiva de contratación pública (BOE núm. 85, de 8 de abril de 2016).

¹³ Es preciso recordar, en primer lugar, que el depósito de certificados en línea e-Certis contiene una lista completa de los documentos y certificados que en cada Estado son susceptibles de ser utilizados como medio de prueba del cumplimiento de los requisitos previos de acceso a una licitación pública. En segundo lugar, que los formularios normalizados para la publicación de anuncios constituyen también un importante mecanismo para garantizar unas condiciones uniformes de aplicación de las Directivas, así como el establecimiento de un «Vocabulario común de contratos públicos (CPV)» para armonizar las referencias a las distintas nomenclaturas utilizadas por los poderes adjudicadores para describir el objeto de los contratos.

¹⁴ En la Propuesta de Directiva sobre contratación pública se hablaba del «pasaporte europeo de contratación pública» que sería reconocido por todos los poderes adjudicadores como prueba del cumplimiento de las condiciones de participación (artículo 59, con el contenido previsto en el Anexo XIII de la Propuesta de Directiva).



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

normalizado previsto por el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016, puesto que al tener un alcance general, ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro no puede ser modificado por parte del órgano de contratación incorporando nuevos contenidos.

A propósito de su consideración multilingüe, procede añadir que su finalidad es la de facilitar a los operadores económicos la traducción de los requisitos exigidos por parte del órgano de contratación y, de esta manera, ayudar a superar las barreras lingüísticas relacionadas con la falta de precisión en la redacción – y en la propia comprensión – respecto de las exigencias documentales. Ahora bien, al igual que sucede en el supuesto de los anuncios de licitación, entiendo que el texto publicado en la lengua oficial del Estado miembro del poder adjudicador será el único auténtico en caso de existir divergencias entre versiones lingüísticas.

A mi parecer, la consideración del DEUC como declaración estándar multilingüe supone que al operador económico que la presente no se le puede exigir que presente la traducción del mismo. No obstante, ello no impide que en un momento anterior a la adjudicación del contrato, se solicite a quien ha resultado adjudicatario, la documentación en la lengua oficial del Estado donde se va a ejecutar la prestación contractual o bien, si dicho Estado tiene varias lenguas oficiales, en alguna de ellas, o en cualquier otra lengua que ese Estado miembro haya aceptado expresamente¹⁵.

c. Electrónico. Uno de los objetivos previstos en las nuevas Directivas sobre contratación pública es la transición a un sistema de contratación plenamente electrónico para octubre de 2018. El reto es que, para esta fecha, los operadores económicos sean capaces de presentarse a una licitación por vía electrónica en cualquier Estado miembro y que para el año 2019, la facturación electrónica sea una realidad en la toda la UE¹⁶.

En esta línea de favorecer una contratación pública electrónica, el artículo 59.2 párrafo segundo de la Directiva 2014/24/UE, prescribe que el DEUC se ofrecerá exclusivamente en formato electrónico, requiriendo, por tanto, que sea emitido, transmitido y recibido en dicho formato¹⁷. Ahora bien, dado que la propia Directiva

¹⁵ Por lo que se refiere a las lenguas cooficiales en España, cabe indicar que en la Instrucción 1/2016, de 26 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, ofrece instrucciones para cumplimentar el DEUC e incluye el formulario normalizado en versión catalana. Igualmente, desde la página web de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, puede descargarse el formulario (en pdf. rellenable) en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Valenciana <http://www.hisenda.gva.es/web/subsecretaria/contratacion> [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2016]. Por su parte, Galicia también facilita en lengua gallega orientaciones para cumplimentar el DEUC a través de la Recomendación 1/2016, de 7 de julio de 2016, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Galicia.

¹⁶ Artículo 11 de la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública (DOUE L 133, de 6 de mayo de 2014).

¹⁷ En esta materia resulta de interés, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *La contratación pública electrónica. Análisis y propuesta de transposición de las Directivas Comunitarias de 2014*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015; MARTÍN DELGADO, I., “La contratación pública electrónica”, en la obra colectiva *Tratado de Contratos*, vol. XVI, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 277 - 326



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

posibilita que los Estados miembros aplacen el cumplimiento de esta obligación hasta el 18 de abril de 2018¹⁸, hasta ese día está prevista la coexistencia de la versión electrónica y en soporte papel.

La cumplimentación del DEUC electrónico tiene lugar a través de la aplicación habilitada a estos efectos: el servicio en línea DEUC electrónico al que se puede acceder a través de <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espdl>. Este servicio en línea permite a los órganos de contratación crear un modelo de DEUC (o reutilizar un modelo ya utilizado en un procedimiento anterior) que está disponible únicamente por vía electrónica y está pensado para resultar interoperable en toda Europa bajo un formato XML o PDF. El operador económico interesado en la adjudicación de un contrato importará dicho modelo, cumplimentará los datos necesarios, lo descargará y presentará telemáticamente junto con los demás documentos requeridos por el órgano de contratación.

Según se recoge en el documento de preguntas frecuentes sobre el DEUC electrónico “funciona con las versiones más recientes de los navegadores más habituales, como Chrome, Internet Explorer, Firefox, Safari y Opera. Para evitar posibles problemas, se recomienda utilizar las versiones más recientes de dichos navegadores. Debe tener en cuenta que ciertas funciones, como descargar un fichero, no se pueden realizar en los teléfonos inteligentes, ni en las tabletas”¹⁹.

Respecto de la versión en papel, el órgano de contratación: (i) bien adjunta el modelo de DEUC al pliego de cláusulas administrativas adaptándolo a cada contrato según el modelo previsto en el Anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7, de 5 de enero de 2016, o (ii) bien facilita una dirección electrónica y la referencia concreta al procedimiento de adjudicación para que el operador económico lo importe, lo cumplimente, genere su DEUC en formato PDF, lo imprima y lo incorpore al sobre de documentación administrativa o – en caso de permitirse – envíe electrónicamente el fichero PDF adjuntándolo como anexo.

d. Reutilizable. El DEUC presentado en el marco de un procedimiento de contratación pública anterior puede volver a utilizarse siempre que la información transmitida siga siendo válida. La reutilización del DEUC para los órganos de contratación supone que no tengan que crear un modelo nuevo para cada procedimiento de adjudicación y para los operadores económicos que tengan la posibilidad de utilizar nuevamente los datos y la información ya facilitada en otra licitación.

Esta característica conecta directamente con el derecho del operador económico a no presentar documentos que ya obren en poder del órgano de contratación (artículo 59.5 segundo párrafo de la Directiva 2014/24/UE, cuya aplicación puede aplazarse por parte de los Estados miembros hasta el 18 de octubre de 2018). De esta manera, y bajo

¹⁸ Artículo 90.3 de la Directiva 2014/24/UE.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16002/attachments/1/translations/es/renditions/native> [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2016].



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

la máxima de «solo una vez»²⁰, los poderes adjudicadores cuando tienen autorización para ello, deberían reutilizar internamente estos datos con el objetivo de que ni los ciudadanos, ni las empresas tengan que soportar más cargas documentales que las necesarias.

e. Obligatorio. A mi modo de ver, la característica más importante del DEUC es que su uso resulta obligatorio en la adjudicación de los contratos a los que son de aplicación la Directiva 2014/24/UE. Esto es: (i) por razón de sujeto, que el órgano de contratación tenga la condición de poder adjudicador; (ii) por razón de objeto, que se trate de la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios; (iii) por razón de los umbrales económicos del contrato, es decir, cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.225.000 euros en los contratos de obras, 135.000 euros, en los contratos públicos de suministro y de servicios adjudicados por autoridades, órganos y organismos estatales y 209.000 euros, en los contratos públicos de suministro y de servicios adjudicados por poderes adjudicadores subcentrales²¹, y (iv) por razón de procedimientos en el caso de un procedimiento abierto, restringido, negociado con publicidad, diálogo competitivo o asociaciones para la innovación.

Esta obligatoriedad también se predica de los contratos sometidos a la Directiva 2014/25/UE («sectores especiales») en cuanto sirve de prueba preliminar en la aplicación de los motivos de exclusión y de los criterios de selección del contratista en el caso que sea pertinente por razón del sujeto contratante (poder adjudicador o entidad adjudicadora)²².

Respecto del resto de contratos, más concretamente respecto de aquellos que no están sujetos o están sometidos parcialmente a las normas procedimentales de las Directivas 2014/24/UE o 2014/25/UE, los Estados miembros podrán establecer en su normativa interna – o dejar que los poderes y las entidades adjudicadores sean los que decidan – si el DEUC puede también utilizarse. Del mismo modo, los Estados miembros podrán establecer, o igualmente dejar que los órganos de contratación decidan, si el DEUC puede servir de prueba preliminar para justificar el cumplimiento

²⁰ *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de la Administración*, COM (2016) 179 final, de 19 de abril de 2016, pág. 4.

²¹ Los umbrales aplicables, así como su contravalor en las monedas nacionales de los Estados miembros cuya moneda no es el euro, se revisan cada dos años y son aprobadas mediante Reglamento de la Comisión. Los umbrales hoy en vigor se han actualizado por parte del Reglamento Delegado (UE) 2015/2170 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, por el que se modifica la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los umbrales de aplicación en los procedimientos de adjudicación de contratos (DOUE L 307, de 25 de noviembre de 2015).

²² A este respecto véanse el considerando nonagésimo segundo de la Directiva 2014/25/UE al señalar que “Se prevé, por tanto, que las entidades adjudicadoras puedan aplicar los criterios de selección contemplados en dicha Directiva y que, cuando lo hagan, estén obligadas a aplicar algunas disposiciones relativas, en particular, al límite máximo de los requisitos sobre volumen de negocios mínimo, así como sobre la utilización del documento europeo único de contratación” y el considerando segundo del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016 “El DEUC también debe estar a disposición de las entidades adjudicadoras que están sujetas a la Directiva 2014/25/UE y que, al aplicar los criterios de exclusión y de selección previstos en la Directiva 2014/24/UE, deben hacerlo de la misma forma y en las mismas condiciones que los poderes adjudicadores”.



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

de los requisitos para resultar concesionario, independientemente de que estén sujetos o no a las disposiciones de la Directiva 2014/23/UE («concesiones»).

En este contexto de obligatoriedad, la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta dos circunstancias que tienen como punto de partida la fecha del 18 de abril de 2016. Ese día finalizó el plazo dado por las Directivas – y más concretamente por el artículo 90 de la Directiva 2014/24/UE – para que los Estados miembros incorporasen a sus legislaciones nacionales las prescripciones de estas Directivas, salvo las excepciones ya comentadas²³. Finalizado ese plazo, y sin que se haya dado cumplimiento a la necesaria transposición, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido reconociendo efecto directo de las disposiciones de las Directivas que sean claras, precisas e incondicionales²⁴.

En atención a lo dispuesto en el artículo 59.1 de la Directiva, “en el momento de la presentación de las solicitudes de participación o las ofertas, los poderes adjudicadores aceptarán como prueba preliminar el documento europeo único de contratación”. Su tenor responde a la exigencia de resultar claro, preciso e incondicional y, por tanto, de ello se deriva que es de aplicación directa en los Estados miembros a partir del 18 de abril de 2016, siempre que con anterioridad a esta fecha no hubieran adaptado sus legislaciones internas.

Además de ello, y como segunda de las circunstancias a tener en consideración, la obligación de establecer un formulario uniforme para cumplimentar el DEUC se ha visto cumplido con la aprobación del modelo normalizado que establece el ya citado Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016. Este reglamento, conforme al artículo 288, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. En base a ello resulta obligatorio en los Estados miembros a partir de su entrada en vigor – el 26 de enero de 2016 si es que el Estado miembro ya hubiera transpuesto la Directiva – o como máximo en la fecha del 18 de abril de 2016, que era la fecha máxima prevista para la

²³ El artículo 59 de la Directiva 2014/24/UE prevé distintas fechas de plazo de transposición para la incorporación a los ordenamientos internos de los derechos que contempla. Así, el apartado segundo tiene como plazo máximo de transposición el 18 de abril de 2018 y el apartado quinto, el 18 de octubre de 2018 (artículo 90 de la Directiva 2014/24/UE).

²⁴ En particular, las sentencias de 19 de enero de 1982, *Becker*, 8/81, apartado 25; de 10 de septiembre de 2002, *Kügler*, C-141/00, apartado 51; de 17 de febrero de 2005, *Linneweber y Akritidis*, asuntos acumulados C-453/02 y C-462/02, apartado 33 y la más reciente de 16 de julio de 2015, *Larentia + Minerva*, asuntos acumulados C-108/14 y C-109/14, apartados 48 y 49. Sobre esta materia, resulta también de interés la lectura de los siguientes documentos: 1. La Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sobre el efecto directo de las nuevas Directivas comunitarias en materia de contratación pública (BOE núm. 66 de 17 de marzo de 2016); 2. El Documento de trabajo de los Tribunales administrativos de recursos sobre los efectos jurídicos de las Directivas y 3. El Informe 1/2016, de 6 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, sobre los contenidos de la Directiva 2014/24/UE que tienen que ser de aplicación directa a partir del día 18 de abril de 2016. Asimismo, GIMENO FELIÚ, J. M^a., “El efecto directo de las nuevas Directivas comunitarias sobre la contratación pública. Consecuencias prácticas de la falta de transposición de las Directivas por el Estado español”, *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR núm. 30 (2016).



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

transposición de las Directivas sobre contratación pública a los derechos nacionales de los Estados miembros²⁵.

Por lo tanto, la implantación del DEUC no se formula en términos potestativos para los Estados miembros cuando por razón de objeto, sujeto y umbrales económicos resulten aplicables estas disposiciones europeas. En estas circunstancias, y habida cuenta de lo dicho, los Estados miembros deben garantizar la aplicación efectiva del DEUC y cumplir con sus requerimientos cuando los importes de los contratos superen los umbrales económicos fijados por las Directivas. Por debajo de estos umbrales, y para contratos no sometidos a las Directivas, hay que estar a lo dispuesto en cada normativa nacional.

2. Contenido

El Reglamento (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016, estructura su contenido en una parte expositiva, una parte articulada y dos anexos. En la parte expositiva se declara, a través de distintos considerandos, la finalidad perseguida con el DEUC. Así, de los considerandos primero y cuarto, se constata la voluntad del legislador de reducir las cargas administrativas que soportan los poderes, entidades adjudicadores y operadores económicos en la adjudicación de contratos públicos, simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos acreditativos de la capacidad del licitador o candidato para ejecutar el contrato. La parte articulada tiene dos únicos artículos en los que se concreta la fecha de entrada en vigor de sus disposiciones y, por último, los dos anexos comprenden, de una parte, las instrucciones para la utilización del DEUC (anexo I) y, de otra, el formulario normalizado del DEUC propiamente dicho (anexo II).

Este anexo II distingue dos grandes bloques de información: el que se refiere al órgano de contratación – que debe completar el poder adjudicador o entidad adjudicadora – y el referido al operador económico – que deberá cumplimentar el candidato o licitador en base a la información que le es requerida – y que no esté ya a disposición del órgano de contratación – puesto que el formulario normalizado se plantea en términos de máximos e, incluso, el propio Reglamento dispone que “los poderes y entidades adjudicadores podrán, por voluntad propia o por exigencia de los Estados miembros, limitar la información requerida sobre los criterios de selección a una sola pregunta, a saber, si los operadores económicos cumplen o no todos los criterios de selección necesarios”.

En atención a estos bloques de información, el documento europeo único de contratación contiene las siguientes secciones:

Parte I: Información sobre el procedimiento de contratación y el poder adjudicador o la entidad adjudicadora. Nombre, direcciones y punto(s) de contacto en

²⁵ El artículo 2 de este Reglamento dispone que entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el DOUE y “a partir del momento en que entren en vigor las disposiciones nacionales de aplicación de la Directiva 2014/24/UE y, a más tardar, a partir del 18 de abril de 2016, se utilizará para los fines de la elaboración del documento europeo único de contratación a que se refiere el art. 59 de la Directiva 2014/24/UE el formulario normalizado que figura en el anexo 2 del presente Reglamento”.

atención a los anuncios de licitación publicados.

Parte II: Información sobre el operador económico. Respecto de esta información hemos de destacar el apartado referido a su identificación, si está o no inscrito en una lista oficial de licitadores autorizados, si acude a la licitación en una unión temporal de empresas, si recurre a la capacidad de una u otras entidades o a la subcontratación.

Parte III. Motivos de exclusión – prohibiciones de contratar:

A: Motivos referidos a condenas penales (su aplicación es obligatoria en virtud del artículo 57.1 de la Directiva 2014/24/UE).

B: Motivos referidos al pago de impuestos o pago de cotizaciones a la seguridad social (su aplicación es también obligatoria en virtud del artículo 57.2 de la Directiva 2014/24/UE en caso de resolución firme y vinculante. Cabe señalar que la legislación nacional de algunos Estados miembros puede establecer la obligatoriedad de la exclusión también cuando la resolución no sea firme y vinculante).

C: Diversos motivos de exclusión previstos en el artículo 57.4 de la Directiva 2014/24/UE. Se trata de las prohibiciones de contratar facultativas para los Estados miembros.

D: Otros motivos de exclusión, no previstos en la Directiva 2014/24/UE y que sean compatibles con el Derecho de la Unión y con la jurisprudencia del TJUE.

Parte IV. Criterios de selección:

A: Idoneidad

B: Solvencia económica y financiera

C: Capacidad técnica y profesional

D: Sistemas de aseguramiento de la calidad y normas de gestión medioambiental

Parte V. Reducción del número de candidatos cualificados. Dado que se trata de información que deben aportar los candidatos – y no los licitadores – sólo se deberá cumplimentar cuando se trate de procedimientos restringidos, negociados con publicidad y de diálogo competitivo.

Parte VI. Relativa a las declaraciones finales. En las que el operador económico manifiesta, bajo su responsabilidad, que la información que ha facilitado es exacta y veraz y que ha sido facilitada con pleno conocimiento de las consecuencias de una falsa declaración de carácter grave; que consiente que el poder adjudicador acceda a los documentos justificativos de dicha información; que puede aportar los certificados y otros tipos de pruebas documentales cuando lo requiera el poder adjudicador. Fecha, lugar y



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

firma(s): [.....]

Respecto del modo de acreditar la voluntad del licitador o candidato, cabe indicarse que puede resultar innecesario rubricar con una firma el DEUC si este forma parte de un conjunto de documentos transmitidos cuya autenticidad e integridad ya están garantizadas a través de la firma/s preceptivas respecto del medio de transmisión. Por ejemplo, si la oferta y el correspondiente DEUC en un procedimiento abierto se envían a través de un mensaje de correo electrónico provisto de una firma electrónica del tipo requerido, la firma o firmas adicionales en el propio DEUC podrían no ser necesarias. La firma electrónica del DEUC podría también ser innecesaria si el documento se integra en una plataforma de contratación electrónica y se exige la autenticación electrónica para utilizar dicha plataforma.

No obstante, si el órgano de contratación lo requiere, el DEUC electrónico deberá estar firmado. Eso quiere decir que el licitador ha de descargar primero el archivo XML y utilizar su herramienta de firma electrónica para firmarlo. Si no fuera posible, el DEUC deberá imprimirse en formato PDF y firmarse a mano.

III. REFLEXIONES FINALES

El DEUC constituye una de las principales novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE con el fin de reducir la carga burocrática asociada a las licitaciones públicas, contribuir a una mayor simplificación de los procedimientos de adjudicación y, de esta manera, contribuir a la transición hacia la plena contratación pública en línea. Se configura como una declaración formal del operador económico mediante la cual manifiesta cumplir con los requisitos para contratar y que sirve al órgano de contratación de prueba preliminar, en sustitución de los certificados expedidos por las autoridades públicas y/o por terceros.

La adopción del DEUC supone que al licitador o candidato se le libera de la obligación inicial de presentar cuantos documentos prueben el cumplimiento de los criterios de selección del contratista, puesto que – como regla general – únicamente el adjudicatario deberá presentar todos los certificados y documentos justificativos que requiera el órgano de contratación. Conviene, no obstante, incidir en la idea de que no se trata de un supuesto de exoneración de la obligación de cumplir con los requisitos exigidos para contratar en el momento de finalizar el plazo de presentación de solicitudes, sino de una excepción al requisito formal de presentar la documentación que así lo acredita, bajo la advertencia de que incurrir en falsedad o inexactitud al efectuar esta declaración es causa de prohibición de contratar.

Atendiendo a lo dispuesto en la normativa europea, el DEUC tiene plena eficacia frente a los poderes adjudicadores de todos los Estados miembros para el supuesto de los contratos sometidos a la Directiva 2014/24/UE (artículo 59 de esta misma Directiva y Reglamento (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016).

La obligatoriedad de su aceptación por parte de los poderes adjudicadores está fuera de toda duda para el supuesto de los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada (artículo 59, apartados 1 y 4 de la Directiva



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

2014/24/UE). En estos supuestos, los órganos de contratación no tienen la posibilidad de decidir si sustituyen la aportación inicial de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos por el DEUC, puesto que en atención al tipo de procedimiento y de contrato, existe la obligación de utilizar el formulario normalizado establecido por la Comisión Europea. No obstante, a pesar de que su uso no es potestativo para los poderes adjudicadores, lo cierto es que los órganos de contratación tienen libertad para aprobar un modelo de DEUC acomodándolo a las exigencias de cada contrato entre el contenido máximo que se recoge en el citado Reglamento (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016.

Su eficacia frente a cualquier poder adjudicador de cualquier Estado miembro es su mayor fortaleza. Ello lleva implícito un reconocimiento mutuo de los sistemas de clasificación, listas oficiales de operadores económicos autorizados y/o procedimientos de calificación de proveedores bajo la idea de confianza en los procedimientos que se establezcan para certificar los contenidos del DEUC.

En los supuestos de contratos sujetos a regulación armonizada, la normativa nacional sólo será conforme con el Derecho de la Unión si atiende a esa exigencia de simplificación documental. Esto no obsta para que se puedan seguir utilizando – por debajo de los umbrales económicos de aplicación de las Directivas y para los contratos no sometidos a sus postulados – los modelos de declaraciones responsables ajustados al sistema jurídico de cada Estado miembro, como sucede con el supuesto de la declaración responsable que contempla el artículo 146.4 del TRLCSP.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J., *Claves para una contratación pública electrónica eficaz*, La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., “La contratación electrónica y su impulso por el Derecho Europeo”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 298, noviembre 2009, págs. 43 - 53.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., “Contratación pública e innovación tecnológica”, Estudio presentado en el *VIII Seminario de Teoría y Método* en Toledo, el 3 de julio de 2016.
- GIMENO FELIÚ, J. M^a., “El efecto directo de las nuevas Directivas comunitarias sobre la contratación pública. Consecuencias prácticas de la falta de transposición de las Directivas por el Estado español”, *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR núm. 30 (2016)
- MARTÍN DELGADO, I., “Contratación pública vs. Administración electrónica. Hacia la plena aplicabilidad de la LAE en materia de contratación pública”, en la obra colectiva *Observatorio de los contratos públicos 2010*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, págs. 250-275.
- MARTÍN DELGADO, I., “La contratación pública electrónica”, en la obra colectiva *Tratado de Contratos*, vol. XVI, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 277 - 326.



LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA INNOVACIÓN DESDE EL DERECHO

- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *La contratación pública electrónica. Análisis y propuesta de transposición de las Directivas Comunitarias de 2014*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- MEDINA ARNÁIZ, T., “La apuesta europea por la contratación pública electrónica como buque insignia de la Administración electrónica”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 22, 2010, págs. 69 - 83.
- MEDINA ARNÁIZ, T., “El Documento Europeo Único de Contratación: Un paso más para reducir la carga burocrática en la contratación pública”, en la obra colectiva *Observatorio de los contratos públicos 2015*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, págs. 247 – 272.
- PINTOS SANTIAGO, J., “El Documento Europeo Único de Contratación (DEUC)”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 143, mayo 2016.
- PUNZÓN MORALEDA, J. y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F., *La utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público*, La Ley, Madrid, 2009.