

ANTONIO GARCÍA JIMÉNEZ

LAS CONEXIONES  
ENTRE CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA  
E INNOVACIÓN



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	Pág.	17
PRÓLOGO.....		19
ABREVIATURAS.....		21
INTRODUCCIÓN.....		23
I. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....		23
II. OBJETO Y ESTRUCTURA.....		27
III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....		31
CAPÍTULO I: EL MARCO TEÓRICO DE LA INNOVACIÓN.....		35
1. LA INNOVACIÓN COMO DISCIPLINA.....		35
1.1. <i>Concepto de innovación</i> .....		35
1.2. <i>Clases de innovación</i> .....		42
2. METODOLOGÍA DE LA INNOVACIÓN APLICADA A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....		49
2.1. <i>El papel del sector público en la innovación</i> .....		49
2.2. <i>Los presupuestos de la innovación</i> .....		52
2.3. <i>Gestión del personal innovador en las Administraciones Públicas</i> ....		58
2.4. <i>Los administrados como motor de la innovación</i> .....		63
2.5. <i>Benchmarking y nudging innovation en el sector público</i> .....		67
3. FUENTES DE LA INNOVACIÓN.....		71
3.1. <i>Áreas de generación del proceso innovador</i> .....		71
CAPÍTULO II: INNOVACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA CON- TRATACIÓN PÚBLICA.....		77
1. DERECHO COMUNITARIO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y PRINCIPIOS GENERALES.....		77
1.1. <i>El contrato administrativo y los principios generales</i> .....		77
1.2. <i>Origen del Derecho comunitario de contratos públicos</i> .....		78
1.3. <i>Evolución del Derecho comunitario de la contratación pública</i> .....		79
1.4. <i>Los principios generales en la Ley de Contratos del Sector Público</i> .		81
2. LA RELACIÓN ENTRE INNOVACIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.....		82
2.1. <i>Hacia una contratación pública estratégica</i> .....		82
2.2. <i>La relación entre el principio de buena administración y la innova- ción en las compras públicas</i> .....		85

2.2.1.	Aplicación del principio de buena administración a la contratación pública.....	85
2.2.2.	El principio de buena administración y su importancia en la innovación.....	87
3.	¿CONSTITUYEN LOS PRINCIPIOS GENERALES UN OBSTÁCULO A LOS PROCESOS INNOVADORES?.....	89
3.1.	<i>Hacia una reinterpretación de los principios de la contratación pública</i> .....	89
3.2.	<i>Principios de igualdad de trato y transparencia frente a la flexibilidad en la innovación</i> .....	93
3.3.	<i>Principio de riesgo y ventura frente al de contratista colaborador</i> ....	100
3.3.1.	Riesgo y ventura en la contratación administrativa .....	100
3.3.2.	El equilibrio económico como límite al principio de riesgo y ventura.....	101
3.3.3.	La figura del contratista colaborador.....	105
3.3.4.	Flexibilización del principio de riesgo y ventura para favorecer la innovación externa .....	106
3.3.4.1.	El contratista como aliado en los intereses estratégicos del sector público .....	106
3.3.4.2.	El contratista como agente para la innovación pública.....	108
3.3.4.2.1.	Mecanismos de compra pública innovadora.....	108
3.3.4.2.2.	Procedimiento de asociación para la innovación .....	111
a)	Proceso de negociación .....	111
b)	Proceso de asociación.....	115
3.4.	<i>Principio de publicidad frente a la contratación pública estratégica.</i>	116
<b>CAPÍTULO III: INSTRUMENTOS DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA ..</b>		121
1.	INTRODUCCIÓN A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA .....	121
1.1.	<i>Evolución de la e-Administración</i> .....	121
1.2.	<i>La e-contratación como paradigma de innovación en compra pública</i> .....	123
2.	SISTEMA DINÁMICO DE CONTRATACIÓN .....	126
2.1.	<i>Concepto</i> .....	126
2.2.	<i>Regulación</i> .....	128
2.3.	<i>Puesta en práctica del sistema dinámico de contratación</i> .....	129
2.4.	<i>Fase de adjudicación</i> .....	131
3.	CATÁLOGO ELECTRÓNICO .....	132
3.1.	<i>Del papel al catálogo electrónico como mecanismo de comunicación de ofertas</i> .....	132
3.2.	<i>Regulación del catálogo electrónico en la directiva 2014/24/UE</i> .....	134
4.	LA SUBASTA ELECTRÓNICA .....	138
4.1.	<i>Concepto</i> .....	138
4.2.	<i>Supuestos de utilización</i> .....	140

4.3.	<i>Requisitos formales</i> .....	142
4.4.	<i>Proceso para la licitación de un contrato a través de la subasta electrónica</i> .....	142
5.	LA FACTURA ELECTRÓNICA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	145
5.1.	<i>Concepto de factura electrónica</i> .....	145
5.2.	<i>La e-factura en el contexto internacional</i> .....	147
5.3.	<i>La regulación de la facturación electrónica en el Derecho de la Unión Europea</i> .....	150
5.3.1.	Directiva sobre facturación electrónica .....	150
5.3.2.	La importancia de la e-factura en el desarrollo de la zona única de pagos en euros y la contratación pública transfronteriza .....	156
5.4.	<i>El sistema español de facturación electrónica</i> .....	158
5.4.1.	Objetivos de la Ley de Impulso de la Facturación Electrónica .....	158
5.4.2.	Ámbito subjetivo y objetivo de la LIFE .....	159
5.4.3.	La articulación de los puntos de entrada de facturas electrónicas .....	163
5.4.4.	Archivo y custodia de la información disponible en las facturas electrónicas .....	167
5.4.5.	Registro contable de facturas electrónicas .....	168
6.	DOCUMENTO EUROPEO ÚNICO DE CONTRATACIÓN .....	171
6.1.	<i>Hacia una mayor simplificación procedimental en la contratación pública europea</i> .....	171
6.2.	<i>Concepto, contenido y formas de utilización</i> .....	173
CAPÍTULO IV: PERFILES DE CONTRATANTE Y PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS COMO MECANISMOS DE LICITACIÓN .....		177
1.	PERFILES DE CONTRATANTE Y E-PLATAFORMAS .....	177
1.1.	<i>Perfiles de contratante y plataformas electrónicas como base del sistema electrónico de compras públicas</i> .....	177
2.	EL PERFIL DE CONTRATANTE .....	179
2.1.	<i>Concepto y problemática del perfil de contratante</i> .....	179
2.2.	<i>Regulación del perfil de contratante</i> .....	185
3.	EL PERFIL DEL COMPRADOR EUROPEO .....	190
3.1.	<i>Creación del perfil del comprador europeo como instrumento centralizador de la publicidad</i> .....	190
3.2.	<i>Estructura e información que debe contener el perfil del comprador europeo</i> .....	191
3.3.	<i>La comparativa entre contratos similares: incentivos a los poderes adjudicadores más eficientes</i> .....	195
3.4.	<i>Ventajas de la utilización del perfil europeo</i> .....	196
3.5.	<i>Conclusiones: un instrumento transparente, innovador y eficiente para las compras públicas</i> .....	197
4.	EL ARQUETIPO DE PLATAFORMA ELECTRÓNICA: CHILECOMPRA .....	200
4.1.	<i>La decidida apuesta de Chile por la e-contratación</i> .....	200

4.2.	<i>ChileCompra como sistema de adquisiciones públicas</i> .....	202
4.2.1.	Marco normativo.....	202
4.2.2.	Mercado Público .....	204
4.2.2.1.	Definición.....	204
4.2.2.1.	Los sistemas de contratación administrativa en Chile .....	205
4.2.2.1.	Funcionamiento de la plataforma.....	208
4.2.3.	Análisis y datos abiertos.....	209
4.2.4.	ChileProveedores.....	209
4.2.5.	ChileCompra formación.....	210
4.2.6.	Compras sustentables .....	212
4.2.7.	ChilePaga .....	213
4.3.	<i>Observatorio ChileCompra</i> .....	213
4.4.	<i>Conclusiones sobre la experiencia chilena en e-contratación</i> .....	216
5.	LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO .....	218
5.1.	<i>De Plataforma de Contratación del Estado a la del sector público</i> ..	218
5.2.	<i>Estructura y funcionamiento de la plataforma</i> .....	219
5.3.	<i>Propuestas para la mejora de la plataforma</i> .....	221
CAPÍTULO V: COMPRA PÚBLICA CONJUNTA Y AGREGADA .....		223
1.	COMPRA PÚBLICA AGREGADA Y CENTRALIZADA COMO MECANISMO DE RACIONALIZACIÓN.....	223
1.1.	<i>La introducción formal de la compra agregada por la Directiva 2004/18/UE</i> .....	223
1.2.	<i>Ventajas e inconvenientes de la utilización de las técnicas para agregar la demanda</i> .....	224
2.	TÉCNICAS DE CONTRATACIÓN CONJUNTA .....	227
2.1.	<i>Concepto y origen de las centrales de contratación</i> .....	227
2.1.1.	Concepto de central de compras.....	227
2.1.2.	El origen de las centrales de compra pública en España ...	228
2.2.	<i>Régimen jurídico de las centrales de contratación</i> .....	228
2.2.1.	Regulación en la nueva Ley de Contratos del Sector Público.....	228
2.2.2.	Creación de centrales de compra pública .....	230
2.2.2.1.	Creación de centrales de contratación por las comunidades autónomas y entidades locales .....	230
2.2.2.2.	La controversia sobre la posibilidad de crear centrales de compra pública por las entidades locales que no sean diputaciones provinciales....	231
2.2.2.2.1.	La oportunidad perdida con la nueva ley para definir los criterios para crear centrales .....	231
2.2.2.2.2.	La rígida postura inicial de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado .....	232

2.2.2.2.3.	Postura de las Juntas Consultivas autonómicas ante la controversia y posterior flexibilización de la JCCAE	234
2.2.3.	Mecanismos de adhesión a sistemas externos de contratación centralizada.....	237
2.2.3.1.	Posibilidades de adhesión de los poderes adjudicadores según su Administración territorial.....	237
2.2.3.2.	Central de contratación de la Federación Española de Municipios y Provincias .....	239
2.2.4.	Sistema Estatal de Contratación Centralizada .....	242
2.2.4.1.	El nuevo marco organizativo del sistema .....	242
2.2.4.2.	Régimen general previsto en la LCSP .....	244
2.2.4.3.	Tipología de contratos licitados por el SECC ....	245
2.2.5.	Actividades de compra auxiliares .....	247
2.3.	<i>Contratación conjunta entre poderes adjudicadores</i> .....	248
2.3.1.	Contratación conjunta esporádica .....	248
2.3.2.	Contratación conjunta transfronteriza .....	249
2.4.	<i>Balance sobre las técnicas de compra conjunta</i> .....	252
3.	EL MODELO ITALIANO DE CENTRAL DE COMPRAS .....	254
3.1.	<i>Programma per la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione</i> .....	254
3.2.	<i>Regulación de la figura en el nuevo Código italiano de contratación pública</i> .....	256
3.3.	<i>Centrale di committenza nazionale: Consip</i> .....	260
3.4.	<i>Stazione Unica Appaltante</i> .....	263
4.	ACUERDO MARCO .....	265
4.1.	<i>Orígenes y antecedentes de la figura</i> .....	265
4.2.	<i>Concepto y características del acuerdo marco</i> .....	267
4.2.1.	Definición de acuerdo marco .....	267
4.2.2.	Características del acuerdo marco: especial referencia a la flexibilidad .....	268
4.3.	<i>Funcionalidad y procedimiento de celebración de los contratos marco</i> . .....	269
4.3.1.	Funcionalidad y límites .....	269
4.3.2.	Procedimiento para la celebración de los contratos marco .....	271
4.3.3.	Procedimiento de adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco .....	272
4.4.	<i>Modificación de los acuerdos marco y de los contratos basados</i> .....	274
4.5.	<i>Ineficiencias en la utilización de los acuerdos marco</i> .....	275
4.5.1.	Cierre del mercado y colusión.....	275
4.5.2.	Renuncia a adjudicar contratos basados y mecanismo de compensación al contratista .....	277

CAPÍTULO VI: INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS .....	281
1. INTRODUCCIÓN .....	281
2. LA FIGURA DEL GESTOR PROFESIONAL DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS ....	288

2.1.	<i>El gestor político como principal actor de la corrupción</i> .....	288
2.2.	<i>Gestión profesional de las licitaciones públicas</i> .....	290
2.2.1.	Profesionalización ante los nuevos retos .....	290
2.2.2.	Hacia un nuevo modelo de selección de los licitadores públicos .....	293
2.2.2.1.	La oposición como mecanismo obsoleto .....	293
2.2.2.2.	Propuesta de un nuevo modelo .....	296
3.	CONTRATACIÓN PÚBLICA ABIERTA .....	301
3.1.	<i>Introducción</i> .....	301
3.2.	<i>Gobierno abierto en la contratación pública</i> .....	302
3.3.	<i>Datos abiertos en la contratación pública</i> .....	307
3.4.	<i>El perfil del ciudadano, la denuncia pública y el organismo de defensa de la contratación pública</i> .....	311
3.4.1.	El perfil del ciudadano.....	311
3.4.2.	La denuncia pública y el organismo de defensa de la contratación pública.....	312
3.4.2.1.	Introducción de la denuncia anónima en la contratación pública.....	312
3.4.2.2.	El organismo de defensa de la contratación pública .....	313
3.4.2.3.	<i>Términos del anonimato de la denuncia</i> .....	317
3.4.2.4.	<i>El programa de clemencia aplicado a la contratación pública</i> .....	318
3.4.2.5.	La denuncia pública anónima como oportunidad para innovar .....	321
	CONCLUSIONES .....	323
	BIBLIOGRAFÍA.....	333