

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
CAPÍTULO III: INSTRUMENTOS DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA ..		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