

VNiVERSiDAD D SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
FINANCIERO Y PROCESAL**



TESIS DOCTORAL

**CONTRATACIÓN PÚBLICA
E INNOVACIÓN**

ANTONIO GARCÍA JIMÉNEZ

DIRECTORES

RICARDO RIVERO ORTEGA

JOSÉ ANTONIO MORENO MOLINA



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

FACULTAD DE DERECHO

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
FINANCIERO Y PROCESAL**

ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Programa de doctorado “Estado de Derecho y Buen Gobierno”

CONTRATACIÓN PÚBLICA E INNOVACIÓN

Memoria de tesis doctoral presentada por Antonio García Jiménez para obtener el Grado de Doctor con mención internacional por la Universidad de Salamanca, dirigida por los profesores doctores D. Ricardo Rivero Ortega y D. José Antonio Moreno Molina, Catedráticos de Derecho Administrativo por las Universidades de Salamanca y Castilla-La Mancha, respectivamente.

El doctorando:

El director:

El codirector:

Fdo. Antonio García Jiménez

Fdo. Ricardo Rivero Ortega

Fdo. José Antonio Moreno Molina

Salamanca, junio de 2017.

*El modo de dar una vez en el clavo
es dar cien veces en la herradura*

Miguel de Unamuno

El autor de esta tesis doctoral ha sido beneficiario de un contrato predoctoral del Programa de Formación del Profesorado Universitario, durante el periodo 2013-2017, financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

Asimismo, ha recibido dos ayudas para estancias breves dentro del Programa de Formación del Profesorado Universitario, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para realizar sendas estancias internacionales predoctorales, en la *Hull University Business School* (Reino Unido) bajo la dirección del *Professor Christopher Bovis*, y en la *Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica dell'Università di Bologna (Italia)*, tutelado por el *Professore Ordinario Luciano Vandelli*.

También ha sido beneficiario de una ayuda del Programa de “Becas Iberoamérica Jóvenes Profesores e Investigadores” del Banco Santander, para realizar una estancia internacional predoctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, bajo la dirección del profesor Claudio Moraga Klenner.

INTRODUCCIÓN.....	1
I. Planteamiento y justificación de la investigación	3
II. Objeto y estructura de la tesis doctoral.....	7
III. Metodología de la investigación	12
CAPÍTULO I: EL MARCO TEÓRICO DE LA INNOVACIÓN	17
I. La innovación como disciplina.....	19
1. Concepto de innovación.....	19
2. Clases de innovación.....	26
II. Metodología de la innovación aplicada a las administraciones públicas.....	34
1. El papel del Sector Público en la innovación	34
2. Los presupuestos de la innovación.....	37
3. Gestión del personal innovador en las administraciones públicas.....	43
4. Los administrados como motor de la innovación.....	49
5. Benchmarking y nudging innovation en el Sector Público	53
III. Fuentes de la innovación	57
1. Áreas de generación del proceso innovador.....	57
CAPÍTULO II: INNOVACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	63
I. Derecho comunitario de la contratación pública y principios generales	65
1. El contrato administrativo y los principios generales.....	65
2. Origen del Derecho comunitario de contratos públicos	66
3. Evolución del Derecho comunitario de la contratación pública.....	67
4. Los principios generales en la Ley de contratos del Sector Público.....	69
II. La relación entre innovación y contratación pública	70
1. Hacia una contratación pública estratégica	70
2. La relación entre el principio de buena administración y la innovación en las compras públicas	74
III. ¿Constituyen los principios generales un obstáculo a los procesos innovadores?.....	77
1. Hacia una reinterpretación de los principios de la contratación pública	77
2. Principios de igualdad de trato y transparencia frente a la flexibilidad en la innovación.....	82
3. Principio de riesgo y ventura frente al de contratista colaborador	89
4. Principio de publicidad frente a la contratación pública estratégica	108
CAPÍTULO III: INSTRUMENTOS DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA.....	115
I. Introducción a la contratación pública electrónica	117
1. Evolución de la e-Administración.....	117
2. La e-contratación como paradigma de innovación en compra pública.....	119
II. Sistema dinámico de contratación	122
1. Concepto.....	122

2. Regulación	124
3. Puesta en práctica del sistema dinámico de contratación	125
4. Fase de adjudicación	127
III. Catálogo electrónico	128
1. Del papel al catálogo electrónico como mecanismo de comunicación de ofertas	128
2. Regulación del catálogo electrónico en la directiva 2014/24/ue	130
IV. La subasta electrónica	134
1. Concepto	134
2. Supuestos de utilización	137
3. Requisitos formales	139
4. Proceso para la licitación de un contrato a través de la subasta electrónica	140
V. La factura electrónica en la contratación pública	143
1. Concepto de factura electrónica	143
2. La e-factura en el contexto internacional	145
3. La regulación de la facturación electrónica en el derecho de la unión europea	150
4. El sistema español de facturación electrónica	157
VI. Documento europeo único de contratación	174
1. Hacia una mayor simplificación procedimental en la contratación pública europea	174
2. Concepto, contenido y formas de utilización	175

**CAPÍTULO IV: PERFILES DE CONTRATANTE Y PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS
COMO MECANISMOS DE LICITACIÓN 179**

I. Perfiles de contratante y e-plataformas	181
1. Perfiles de contratante y plataformas electrónicas como base del sistema electrónico de compras públicas	181
II. El perfil de contratante	183
1. Concepto y problemática del perfil de contratante	183
2. Regulación del perfil de contratante	190
II. El perfil del comprador europeo	195
1. Creación del perfil del comprador europeo como instrumento centralizador de la publicidad ...	195
2. Estructura e información que debe de contener el perfil del comprador europeo.	197
3. La comparativa entre contratos similares: incentivos a los poderes adjudicadores más eficientes.	201
4. Ventajas de la utilización del perfil europeo	203
5. Conclusiones: un instrumento transparente, innovador y eficiente para las compras públicas. ...	204
III. El arquetipo de plataforma electrónica: Chilecompra	206
1. La decidida apuesta de Chile por la e-contratación	206
2. Chilecompra como sistema de adquisiciones públicas	208
3. Observatorio Chilecompra	222
4. Conclusiones sobre la experiencia chilena en e-contratación	225
IV. La Plataforma de Contratación del Sector Público	227

1. De Plataforma de Contratación del Estado a la del Sector Público	227
2. Estructura y funcionamiento de la plataforma	228
3. Propuestas para la mejora de la plataforma	230
CAPÍTULO V: COMPRA PÚBLICA CONJUNTA Y AGREGADA	233
I. Compra pública agregada y centralizada como mecanismo de racionalización	235
1. La introducción formal de la compra agregada por la Directiva 2004/18/UE.....	235
2. Ventajas e inconvenientes de la utilización de las técnicas para agregar la demanda	236
II. Técnicas de contratación conjunta.....	239
1. Concepto y origen de las centrales de contratación.....	239
2. Régimen jurídico de las centrales de contratación	241
3. Contratación conjunta entre poderes adjudicadores.....	262
4. Balance sobre las técnicas de compra conjunta	267
III. El modelo italiano de central de compras.....	269
1. Programma per la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione	269
2. Regulación de la figura en el nuevo código italiano de contratación pública	270
3. Centrale di committenza nazionale: Consip	275
4. Stazione unica appaltante	278
IV. Acuerdo marco	281
1. Orígenes y antecedentes de la figura.....	281
2. Concepto y características del acuerdo marco.....	282
3. Funcionalidad y procedimiento de celebración de los contratos marco	285
4. Modificación de los acuerdos marco y de los contratos basados	290
5. Ineficiencias en la utilización de los acuerdos marco	291
CAPÍTULO VI: INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS	297
I. Introducción	299
II. La figura del gestor profesional de las licitaciones públicas	307
1. El gestor político como principal actor de la corrupción.....	307
2. Gestión profesional de las licitaciones públicas	310
III. Contratación pública abierta.....	321
1. Introducción	321
2. Gobierno abierto en la contratación pública.....	323
3. Datos abiertos en la contratación pública.....	328
4. El perfil del ciudadano, la denuncia pública y el organismo de defensa de la contratación pública.....	335
CONCLUSIONES	347
ABSTRACT	357

CONCLUSIONS.....371

BIBLIOGRAFÍA379

INTRODUCCIÓN

I. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La palabra innovación es quizás una de las más utilizadas durante los últimos años¹. Se incide diariamente en la idea de que hemos de ser competitivos y ello pasa forzosamente por ser innovadores, pero ¿se tiene una noción acertada de lo que realmente es la innovación? La respuesta es negativa, ya que entre la sociedad existe la falsa creencia de que se refiere a un descubrimiento o una invención, cuando esto solo constituiría una fase previa del proceso que debería de conducir a la creación de la misma.

Es necesario realizar un análisis teórico que nos permita elaborar una definición de la innovación, de tal forma que sea factible construir una metodología aplicable al marco de las administraciones públicas, y concretamente, a nuestro ámbito de estudio específico: la contratación pública. Nuestra línea de investigación parte de la premisa de que no solo puede innovar el sector privado, y más específicamente las empresas, y que desde el sector público se pueden hacer más esfuerzos por fomentar la innovación que limitarse a trazar y financiar programas de I+D+i.

Son varios los obstáculos que impiden tener un sector público innovador, tales como la gestión de las administraciones con fondos públicos, lo que hace que su supervivencia no venga condicionada por los beneficios que puedan generar; la excesiva burocratización y formalidad en el desempeño de sus funciones; o la incapacidad para mantener un personal motivado o altamente creativo, puesto que el régimen de la función pública no premia al personal innovador preocupado por mejorar las estructuras y los procesos de prestación de los servicios públicos.

Es en este punto donde surge una cuestión interesante: ¿se debería de incentivar al personal innovador? Es decir, si un empleado público propone una idea que inicia un proceso de innovación y que permite ahorrar al erario público miles de euros, o que facilita o mejora las relaciones de las administraciones con los ciudadanos, ¿no merece que se le recompense por ello? En nuestra opinión creemos que sí, por lo que es

¹ ARBONIÉS hace una interesante reflexión al respecto, al incidir en que “innovación es una palabra bonita, una palabra que captura la imaginación de las personas. Debería estar entre las más bellas por su reverberación, entonación, contundencia, por sus reminiscencias generalmente positivas. Innovación nos lleva a éxito, novedad, solución, posibilidad,... Significa algo bueno de entrada”. Pero precisamente “estos buenos ingredientes, hacen que el uso de la palabra sea abusivo, y se utilice más como refuerzo de algo que como esencia”. *Vid.* ARBONIÉS, A. L., *¿Innovación o evolución? Metáfora evolutiva de la empresa*, Díaz Santos, Madrid, 2007, p. XI, y al mismo autor en *La disciplina de la innovación: rutinas creativas*, Díaz de Santos, Madrid, 2008, p. 5.

conveniente establecer los cauces adecuados para premiar de una forma objetiva y acorde la aportación del empleado innovador.

Si al comienzo de esta introducción mencionábamos que la innovación es una “palabra que está de moda”, probablemente se vea superada únicamente por la de “contratación pública”. El motivo quizás lo encontremos en el estallido de la crisis económica y financiera, así como en los constantes casos de corrupción que han ido salpicando la escena política en torno a esta disciplina, donde desafortunadamente ya se ha convertido en una rutina en la vida pública, el oír hablar diariamente de “mordidas” o de operaciones contra la malversación de caudales públicos destinados a la compra pública. Este contexto ha llevado a asociar las compras públicas con la corrupción, adoptando una connotación negativa entre la ciudadanía, pues cada vez parece más complicado separar ambos conceptos².

No obstante lo anterior, la sociedad también es conocedora de que la contratación pública constituye un poderoso sector de interés económico y social³, un instrumento clave para el desarrollo de importantes políticas públicas que incide directamente sobre necesidades sociales y medioambientales de gran calado. Esta importancia traducida en términos cuantitativos, supone que se destinen a las compras públicas en el ámbito comunitario casi el 19 por ciento del PIB de toda la Unión Europea⁴, en tanto que en España se estima este gasto en el 18,5 por ciento de su PIB⁵. Por este motivo, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia afirmó que “es difícil exagerar la importancia que tienen los procedimientos de contratación pública y otros métodos de aprovisionamiento público de bienes y servicios para el bienestar de los ciudadanos, la

² MEDINA ARNÁIZ califica a la contratación pública como “una de las áreas más fértiles para la proliferación de prácticas corruptas” en su trabajo “La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción: las obligaciones que nos llegan desde Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 104, enero-abril 2016, p. 77.

³ GIMENO FELIÚ, J. M^a, *El nuevo paquete legislativo Comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 11.

⁴ La Comisión Europea estimó en 422,78 miles de millones de euros (*including utilities*) el valor de los contratos publicados en el *Tenders Electronic Daily*, tal y como se desprende del informe *Public Procurement Indicators 2013: Innovative and e-Procurement*.

⁵ Según datos del Observatorio de Contratación Pública: www.obcp.es.

confianza en las administraciones, la competitividad de las empresas y la salud económica de España”⁶.

El Derecho de la contratación pública es aquella disciplina jurídica encargada de gestionar la regulación de este sector, que atesora tanta importancia para el correcto funcionamiento de cualquier sociedad. Este marco normativo se caracteriza últimamente por encontrarse bajo “un permanente movimiento jurídico”, algo que en palabras de GIMENO FELIÚ “casa mal con la idea de seguridad jurídica y predictibilidad que deberían ser paradigmas de un sector de tanto interés económico y social”⁷. Prueba de ello es que recientemente se ha llevado a cabo la aprobación de un nuevo paquete legislativo compuesto por tres Directivas: la 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública; y la 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. Esta tres normas conforma la denominada “cuarta generación de directivas” en materia de contratación pública.

Gran parte del interés doctrinal en esta materia recae en estos momentos sobre la importante tarea de analizar y debatir, cuál es la mejor forma de llevar a cabo la transposición de la normativa europea al derecho español, en términos de seguridad y técnica jurídica⁸. Las posibilidades existentes a la hora de desarrollar dicha transposición se limitaban a dos: ora una nueva normativa completamente distinta del actual TRLCSP en tanto parece lógico que existan tres normas legales distintas, ora un Código de Contratos Públicos con partes diferenciadas en función del objeto: contratos públicos,

⁶ Vid. CNMC, “Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia”, 2015, p. 3.

⁷ Vid. GIMENO FELIÚ, J. M^a, *El nuevo paquete legislativo Comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*, op. cit. p. 11.

⁸ Vid. GIMENO FELIÚ, J. M., “Los efectos jurídicos de las Directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva Ley de contratos públicos. La Directiva de concesiones”, disponible en obcp.es.

concesiones y contratos excluidos⁹. En opinión de MORENO MOLINA¹⁰, y en la nuestra propia, consideramos más oportuna la creación de, en palabras de GIMENO FELIÚ, “un Código de Contratos Públicos que dote de seguridad jurídica y predictibilidad a un sector de tanta trascendencia económica y social”¹¹. No obstante, el legislador se ha decantado por la aprobación de tres normas distintas y separadas, una para la transposición de cada Directiva.

Una vez enunciada esta breve explicación a propósito de la importancia del Derecho de la contratación pública, regulador de un sector clave para el bienestar social y el crecimiento económico, es nuestro propósito ahora justificar la importancia que puede llegar a alcanzar la relación entre el Derecho de la contratación pública y la innovación, pudiendo experimentar, si se nos permite la expresión, lo que en términos de interacción biológica se denomina como una relación de “simbiosis mutualista”. Es decir, la contratación pública puede constituir un magnífico instrumento para incrementar la cuantía de los fondos que son destinados a la investigación y estudio de bienes y servicios innovadores, algo que ha cobrado gran importancia en los últimos años y que ha llevado a su fomento por parte de los poderes comunitarios. Asimismo, la contratación pública puede mejorar gracias a la utilización de técnicas que permitan innovar en los procedimientos de adquisición de bienes y servicios, incrementando de esta forma la transparencia e integridad en las compras públicas.

Actualmente está adquiriendo gran importancia la utilización de la contratación pública como una estrategia de “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. La nueva Directiva 2014/24/UE lo proclama de esta forma desde su considerando segundo, utilizándolo además como pretexto justificador para llevar a cabo la reforma legislativa que ha supuesto la aprobación de las nuevas directivas, cuyo fin va dirigido a “incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de

⁹ GIMENO FELIÚ, J. M., “Novedades en la nueva normativa Comunitaria sobre contratación pública”, en el número especial “Cuestiones teóricas y prácticas sobre la contratación pública local”, *Revista de Estudios Locales*, nº 161, 2013, p. 43 y al mismo autor en “La necesidad de un código de contratos públicos en España. La contratación pública y las PYMES como estrategia de reactivación de la economía”, en GIMENO FELIÚ, J. M^a. dir., *Observatorio de contratos públicos 2011*, Civitas, 2012, pp. 59 y ss.

¹⁰ Vid. MORENO MOLINA, J. A., “La nueva legislación europea sobre contratación pública y su impacto sobre las Administraciones Locales”, en el número especial “Cuestiones teóricas y prácticas sobre la contratación pública local”, *Revista de Estudios Locales*, nº 161, 2013, p. 49.

¹¹ Vid. GIMENO FELIÚ, J. M^a, “Las nuevas directivas -cuarta generación- en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 159, 2013, p. 102.

las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”. Es decir, la nueva contratación pública ya no pivota exclusivamente en torno a la adquisición de bienes y servicios “al menor precio posible”, sino que la evolución experimentada por el Derecho que lo regula durante los últimos años, acorde con el progreso social y económico, exige que los poderes públicos, en tanto sujetos al mandato del interés general, realicen las adquisiciones de forma que se seleccione la “oferta económicamente más ventajosa”. Ello supone que a la hora de poner en práctica las licitaciones públicas, se atienda también a otros costes distintos de la cuantía que ha de ser resarcida por el poder adjudicador, y que pueden estar directamente vinculados con el coste del ciclo de vida que tendría el producto a medio y largo plazo, el impacto medioambiental o la repercusión social.

Es por este carácter estratégico que las nuevas directivas tratan de imprimir en la contratación pública, por el que la innovación se sitúa como uno de los instrumentos que debe de verse ampliamente favorecido mediante su aplicación¹², propiciando así el crecimiento inteligente a través de la consolidación del conocimiento y la innovación como impulsores del crecimiento futuro, tal y como proclama la Estrategia Europa 2020¹³. No obstante, y aunque las normas europeas no digan nada al respecto, deben de aprovecharse los efectos positivos que la innovación puede producir en la aplicación práctica de la contratación pública, una vertiente menos estudiada por la doctrina y que reviste gran importancia para la gestión eficiente de los fondos públicos, y es precisamente esta la que centra gran parte de nuestro interés investigador.

II. OBJETO Y ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL

En este trabajo nos alejamos de la simple función glosadora de las normas sobre contratación pública y tratamos de llevar a cabo una actividad investigadora desde una óptica novedosa, que nos permita llegar a resultados concluyentes sobre la dirección que ha de tomar la nueva contratación administrativa, en un cambio de paradigma que se ha

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Iniciativa emblemática de Europa 2020: unión por la innovación*.

¹³ Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* COM(2010) 2020 final.

ido acrecentando en los últimos años y que exige utilizar los fondos destinados a los encargos públicos de forma estratégica. Esta situación implica un esfuerzo para conciliar las nuevas normas y los principios comunitarios que rigen el derecho de la contratación pública, con técnicas e instrumentos de reciente creación y con las TICs, algo que es indispensable en la Sociedad de la Información¹⁴.

El objeto de la presente tesis doctoral es determinar cómo la contratación pública y la innovación pueden contribuir de forma significativa al desarrollo económico, social y medioambiental de una sociedad cuando son utilizadas de forma conjunta, permitiendo gestionar de forma más eficiente los siempre escasos recursos públicos. Tanto la relación existente como la que puede originarse entre ambas disciplinas se erige, por tanto, en el tema central de este trabajo de investigación. Para el logro de estos objetivos, la tesis trata de construir un modelo metodológico de innovación, que sirva como referencia para el sector público, y realizar propuestas concretas para introducir nuevos instrumentos y técnicas innovadoras en los procesos de adquisiciones públicas.

La presente disertación se ha dividido en dos grandes bloques: una parte general, dedicada al estudio del marco teórico de la innovación y a su fomento por la contratación pública; y otra dedicada a las aplicaciones de la innovación en las compras públicas.

En el bloque inicial, hemos creído conveniente dedicar el primer capítulo a realizar un análisis sobre el marco teórico de la innovación. Para llevar a cabo la aplicación práctica y su tratamiento, era conveniente que, de modo inmediato, se llevase a cabo un profundo estudio que nos permitiese alcanzar un concepto claro de la innovación, sus fuentes, presupuestos, tipología y el proceso que debe de regir el desarrollo de una idea para que finalmente se convierta en una innovación. Lo anterior nos permite construir una metodología para su investigación y puesta en práctica, y por último, determinar cuál es su marco jurídico y normativo en la actualidad.

El carácter innovador del segundo capítulo es muy notorio, pues en él se efectúa un análisis crítico de hasta qué punto los principios generales de la contratación pública pueden suponer un escollo al desarrollo de prácticas innovadoras. Estos principios constituyen la base del actual sistema europeo de compras públicas, y son el resultado de

¹⁴ Los usuarios de Internet ya han superado la barrera de los 3.000 millones de usuarios, y en la Unión Europea esta cifra supera la del 80 por ciento de sus habitantes. Fundación Telefónica, *La Sociedad de la Información en España 2015*, Ariel, 2016.

una copiosa jurisprudencia por parte del más alto intérprete del Derecho comunitario, que han ido siendo sucesivamente positivizados por las distintas directivas sobre contratación pública.

Nuestro análisis trata de demostrar que, si bien es cierto que los principios generales tienen la importante función de salvaguardar las libertades fundamentales de circulación consagradas por el derecho originario de la Unión, evitando cualquier tipo de discriminación por motivo de la nacionalidad, que se produzcan prácticas colusorias o contrarias al principio de transparencia, que no exista una publicidad adecuada o cualquier otro hecho que atente contra la igualdad de los licitadores, es preciso incidir en la idea de que su aplicación requiere flexibilizar su contenido. Es decir, es necesario llegar a un punto de equilibrio entre la aplicación de los principios rectores del Derecho de la contratación pública y los presupuestos de la innovación, de tal forma que se consiga respetar el sistema normativo destinado a salvaguardar la consecución del mercado interior y la libertades fundamentales aparejadas al mismo, sin que ello vaya en detrimento o suponga la renuncia a conseguir mejores resultados a través de una mayor flexibilización y utilización estratégica de las licitaciones públicas.

En definitiva, el Derecho de la contratación pública debe estar abierto a la evolución de prácticas innovadoras, no solo desde el punto de vista de su utilización para adquirir bienes y servicios innovadores, sino desde la óptica de la mejora de los procesos de licitación de compras públicas. No cabe, por tanto, una aplicación rígida y estática de estos principios si se quieren optimizar las posibilidades que ofrece la contratación pública, sino compatible con los presupuestos necesarios para facilitar la innovación.

El segundo bloque de la presente tesis doctoral, tal y como ya se anticipó, presenta unos contenidos de carácter más específico. Así, en esta extensa sección compuesta por cuatro capítulos, se atiende exclusivamente a tres áreas de la contratación pública, las cuales consideramos de importancia estratégica en el futuro inmediato y sobre las que el empleo de técnicas innovadoras puede mejorar sustancialmente los resultados obtenidos en los procedimientos de licitación. Estas parcelas se concretan en el desarrollo de la contratación pública electrónica, la utilización de instrumentos que permitan agregar la demanda y la apuesta por profesionalizar la gestión de las adjudicaciones públicas.

En el orden anteriormente expuesto, los capítulos tercero y cuarto son los encargados de dar cabida al tratamiento de la contratación pública electrónica. El uso de

medios electrónicos y el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación han constituido una de las mayores innovaciones que se han registrado en los últimos años a nivel mundial. Su paulatina adopción por las administraciones públicas en todo lo relacionado con sus actividades diarias y sus relaciones con el administrado, han supuesto su extensión también al sector de las compras públicas.

Son múltiples los retos que se plantean con este nuevo marco normativo y a los que intentaremos dar solución a lo largo de ambos capítulos: el desarrollo y la adecuada regulación jurídica de una contratación pública íntegramente electrónica; la gestión inteligente de las plataformas electrónicas para facilitar a los potenciales licitadores su participación, apostando para ello por la centralización de la información frente a la fragmentación y dispersión; y el aprovechamiento de todas las potencialidades que permiten las nuevas técnicas electrónicas.

El quinto capítulo recopila las técnicas e instrumentos relacionados con la contratación pública conjunta y agregada. Los beneficios derivados de la utilización de las economías de escala permiten a los poderes adjudicadores ahorrar cantidades muy significativas de recursos mediante la centralización de la demanda, y conseguir de esta forma mejores ofertas y condiciones en los procesos de adquisición. No obstante, es preciso ahondar en el tratamiento de las figuras que posibilitan la opción de aunar la oferta de los entes públicos, con la finalidad de llevar a cabo un estudio que nos permita extraer conclusiones sobre las posibilidades existentes en torno a la mejor utilización de estas técnicas. El propósito global consiste en que el erario público pueda obtener importantes ahorros sin perjudicar, mediante la centralización de la demanda, a las PYMES, auténtica columna vertebral del tejido económico de la Unión Europea, ni destruir progresivamente la concurrencia existente propiciando con ello la colusión.

El sexto y último capítulo, junto con el segundo, puede presumir de un notable carácter innovador. Ello es así porque se postula como uno de los puntos fundamentales de este trabajo de investigación en la lucha contra la corrupción, principalmente a través de dos vertientes: la profesionalización de la gestión de las licitaciones públicas y la aplicación de mecanismos de gobierno abierto y de tratamiento transparente de la información derivada de los procedimientos de licitación, mediante la denominada compra pública abierta. Proponemos por tanto a lo largo del mismo profesionalización y transparencia como motores de lucha contra la corrupción y mejora de los resultados.

Efectivamente, es necesario interrelacionar la preparación y desarrollo de los procesos de adjudicación de contratos públicos con un cuerpo de empleados públicos formado y buen conocedor de la disciplina, que a través de un modelo que permita afinar en la selección de los más cualificados y de reciclaje continuo para el correcto conocimiento y manejo de las últimas novedades normativas, así como de las más últimas técnicas de negociación que puedan ir desarrollándose en los próximos años.

Por otra parte, para dotar de mayor transparencia a las compras públicas, podría ser una buena práctica la democratización de las decisiones de mayor importancia, ya sea por el impacto económico o por la relevancia social que represente el contrato público de que se trate. Para ello, proponemos la utilización de las TICs con la intención de calibrar cuál es la opinión ciudadana sobre una determinada adquisición, un hecho que de haberse aplicado con anterioridad al comienzo de la crisis económica y financiera, hubiera podido evitar la construcción de obras faraónicas infrautilizadas y el desvío de gran parte de los fondos públicos a intereses privados, destinándose a otros fines más importantes, así como el devastador nivel de deuda pública que asola la economía del sector público en estos momentos¹⁵.

También se lleva a cabo el estudio de la gestión de la información derivada de los procesos de licitación que permitan el aprovechamiento de los datos, pudiendo ser reutilizados con la finalidad de enjuiciar la labor del poder adjudicador o para generar nuevo conocimiento y riqueza. Reviste de especial relevancia el diseño y desarrollo de aplicaciones electrónicas que permitan recopilar, comparar y gestionar la información de las adjudicaciones públicas, de tal forma que se permita a los potenciales licitadores conocer los anuncios de futuros contratos públicos, e interaccionar con los poderes adjudicadores de forma sencilla y simultánea. Asimismo, las comparativas entre los resultados y las gestiones de diferentes poderes adjudicadores también pueden ofrecer información relevante sobre el grado de eficiencia de cada órgano administrativo, detectando posibles áreas de mejora o, en los casos más graves, la comisión de irregularidades o corruptelas.

¹⁵ La deuda se ha incrementado de los 383.798 miles de millones de euros del año 2007 (equivalente al 35,5 por ciento del PIB de dicho año), a los 1.069.876 miles de millones de euros del año 2015, un 99 por ciento del PIB. Fuente: Banco de España. *Vid.* Cuentas financieras de la economía española SEC 2010 - series trimestrales y anuales 1995-2014, p. 118.

Este último capítulo se cierra con una sugerencia de puesta a disposición de la ciudadanía de un mecanismo de denuncia pública anónima sobre la vulneración de las normas y los principios básicos en las licitaciones públicas, así como otra propuesta de creación de un organismo de control y defensa de la contratación pública, amparado en las previsiones que hace la Directiva 2014/24/UE, y que la nueva Ley de contratos del sector público no aprovecha para luchar con mayor entusiasmo frente a la corrupción.

III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El objeto de nuestra investigación se asienta sobre dos disciplinas distintas, que a nuestro juicio pueden ser complementarias, como son las del Derecho y la innovación, las cuales se sitúan dentro del ámbito de las Ciencias Sociales, por lo que la metodología empleada a lo largo del trabajo y que marcará el camino utilizado para la búsqueda de nuevos conocimientos y resultados será la propia de dicha ciencia con ciertas peculiaridades derivadas de las áreas objeto de estudio.

Para demostrar nuestra teoría y concluir resultados que la avalen, partimos de una metodología que responde a un modelo novedoso, en el que se estudia la innovación y la contratación pública mediante un profundo análisis del marco teórico de la propia innovación. Hasta el momento, los trabajos de investigación se centraban en el tratamiento de la compra pública innovadora¹⁶, pero no se ocupaban de las posibilidades que la aplicación de la innovación podría ofrecer para mejorar los procesos de compra pública, y mucho menos de realizar un examen profundo sobre el contenido de la innovación.

De esta forma, a partir de la construcción de un estudio doctrinal sobre la innovación utilizando para ello la literatura más relevante en torno a la materia, y el análisis de algunos casos de éxitos en la aplicación práctica de diversas innovaciones, se aborda el estudio de las posibilidades que pueden surgir entre la relación de esta y las compras públicas. La metodología utilizada a lo largo de la tesis doctoral responde, por

¹⁶ Sobre compra pública innovadora pueden consultarse los trabajos: ARNÁEZ ARCE, V. M^a, “La compra pública innovadora: la Administración Pública como adquirente de bienes y servicios innovadores”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 93, 2012, pp. 17 a 35; y LÓPEZ MIÑO, A. M., “La compra pública innovadora en los sistemas europeo y español de contratación pública”, en *Contratación pública estratégica* coord. por PERNAS GARCÍA, J. J., Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 213-248.

tanto, a un planteamiento multidisciplinar, puesto que se entremezclan el estudio de las ciencias de la administración, sociológicas, psicológicas e incluso empresariales y económicas, propias de la disciplina de la innovación, con la de las ciencias jurídicas y del Derecho administrativo, que se ocupan de la disciplina de la contratación pública.

El objetivo inicial, y que es abordado desde el primer capítulo, es el estudio de la innovación mediante el tratamiento de la principal literatura sobre la materia y el análisis de ejemplos reales de éxito en la aplicación práctica de innovaciones, que nos permitirán construir un modelo sobre el proceso innovador que nos ha de servir de base para el desarrollo de los siguientes capítulos. A partir de dicho modelo será posible llevar a cabo un estudio amplio y crítico sobre el Derecho y la doctrina de mayor importancia sobre contratación pública, de tal forma que nos permita detectar problemas e ineficiencias y proponer soluciones que, en ocasiones, suponen la mejora de instrumentos y herramientas ya existentes y en otras, constituyen auténticas innovaciones puesto que su utilización no se vislumbra en el marco actual de las licitaciones públicas, radicando principalmente en estos extremos el carácter innovador de esta tesis doctoral.

Nuestra metodología de trabajo nos hace construir el camino de la investigación desde una doble perspectiva: el estudio del marco normativo de la contratación pública y la forma de gestionar las adjudicaciones, que nos lleva a replantearnos el actual modelo de encargos públicos, donde la rigidez normativa y procedimental han de dejar espacio a la flexibilidad; y las posibilidades que la negociación puede aportar en la gestión de los recursos destinados a tal fin, contrarrestando los posibles efectos .

Esta metodología se complementa con la aplicación de la visión y la perspectiva internacional que nos han permitido forjar las diversas estancias en varios países, así como el conocimiento de sus respectivos ordenamientos jurídicos, lo que supone conocer y aprender habilidades para hacer las cosas de otra manera y de forma más eficiente en nuestro sistema de contratación pública¹⁷, sobre todo en el ámbito de las plataformas electrónicas en el que existen modelos mucho más avanzados que el español, realizando numerosas propuestas de mejora al respecto que permitan optimizar las posibilidades que

¹⁷ En este sentido ROLFSTAN señala acertadamente que las innovaciones comercialmente exitosas pueden estar basadas en un nuevo conocimiento o en la combinación de conocimientos ya existentes (*Innovations are commercially successful applications, based on new knowledge or new combination of existing knowledge*) ROLFSTAN, M., “The utilities Directive and how it might affect innovation: the case of Maritime Radio Technology”, *Public Procurement Law Review*, Issue 6, 2007, p. 446.

ofrecen las nuevas técnicas electrónicas¹⁸, o en el ámbito de la contratación agregada cuyo sistema de central de compras puede servir como marco para estudiar diversas mejoras, que permitan a los poderes públicos beneficiarse de las economías de escala sin incurrir en limitaciones de la competencia.

¹⁸ Vid. GARCÍA JIMÉNEZ, A., “El sistema electrónico de contratación pública chileno: ChileCompra”, *Revista de Administración Pública*, 2016, núm. 199, pp. 363-388.

CONCLUSIONES

Primera. Cualquier creación o invención no constituyen innovaciones por sí solas, puesto que para poder hablar de innovación es imprescindible que tengan una aplicación, y por lo tanto generen valor y aprovechamiento para la sociedad. Valiéndonos de este postulado podemos afirmar que la implementación de procedimientos innovadores en la contratación pública, repercutiría positivamente para la ciudadanía al generar valor público a través de los ahorros y la corrección de las ineficiencias existentes en los procesos actuales de adjudicaciones públicas.

Segunda. La innovación requiere de una definición amplia que extrapole su aplicación al sector público, frente a la tradicional teoría que lo limita exclusivamente a la figura del empresario y al sector privado, de tal forma que sea posible y factible la elaboración de una metodología de referencia para las administraciones públicas innovadoras.

Constituye una disciplina de diagnóstico y de gestión, puesto que requiere del estudio y análisis en base a las distintas fuentes de oportunidades existentes y de un proceso posterior, que permita proceder a la administración de los recursos disponibles en la organización, tanto tangibles como intangibles, para conseguir el máximo aprovechamiento de las posibilidades disponibles de innovar.

Tercera. La determinación de las fuentes de las que deriva la innovación, el establecimiento de una serie de principios y la clasificación de su tipología, son fundamentales para delimitar el marco teórico que servirá de referencia para el desarrollo y aplicación de medidas en el ámbito práctico.

Cuarta. El proceso innovador es susceptible de ser gobernado con el objetivo de incrementar las probabilidades de éxito, y por ende a disminuir el riesgo inherente al mismo, mediante la correcta gestión de la creatividad; los recursos humanos, financieros y tecnológicos; así como de la transferencia, difusión y explotación de los recursos derivados de la innovación.

Quinta. La construcción de una metodología de la innovación, destinada a las administraciones públicas, debe sustentarse sobre la base de tres pilares fundamentales, que habrán de adoptar como referencia cualquier proceso innovador que pretenda aplicarse a dicho ámbito.

En primer lugar, es preciso dotar a los entes públicos de mecanismos que permitan gestionar correctamente a los empleados públicos innovadores, mediante procesos

selectivos más ágiles y adaptados a la contratación de personal con aptitudes creativas e innovadoras, así como sistemas de evaluación del desempeño e incentivos que permitan retener el talento.

En segundo lugar, interactuar con los administrados porque estos pueden ser una buena fuente de oportunidades y de aprendizaje, sobre todo mediante la utilización de técnicas como el *citizen sourcing*, que permiten a las administraciones públicas beneficiarse de las ventajas de la llamada “inteligencia colectiva”, para dar soluciones innovadoras tanto a problemas nuevos como a otros recurrentes.

En tercer lugar, el diálogo con el sector privado y otras administraciones públicas, principalmente a través la utilización de dos técnicas: *benchmarking* por medio de la creación de un órgano con cierto nivel de independencia y autonomía, cuya principal función recaiga en el aprendizaje e imitación de otras administraciones públicas o empresas privadas modélicas en ciertos ámbitos; y *nudging innovation* como una filosofía en el que el sector privado a través de ciertos “empujoncitos”, incite al sector público a comportarse de cierta manera ante la innovación.

Sexta. Los principios generales de la contratación pública deben seguir constituyendo la base del sistema europeo de contratos públicos, si bien es necesaria su reinterpretación para fomentar la contratación pública estratégica y los procesos innovadores, puesto que su aplicación rígida sin ningún margen de flexibilidad genera un efecto contraproducente para generar eficiencia.

Séptima. El principio de buena administración es plenamente aplicable al marco de la contratación pública, aunque no forme parte de los principios generales *strictu sensu*, contribuyendo el desarrollo y aplicación de procesos y modelos innovadores a su desarrollo.

Octava. Los principios de igualdad de trato y transparencia no deben ser contrarios al desarrollo de prácticas negociadoras, que pueden ser muy útiles para conseguir mejores condiciones para el interés público. Las arbitrariedades que puedan surgir del acercamiento entre el órgano de contratación y los licitadores son susceptibles de ser corregidas mediante gestores profesionales y mayores dosis de transparencia y publicidad.

Novena. El principio de riesgo y ventura ha sido progresivamente atenuado, dejando atrás la concepción del contratista como un sujeto con intereses antagónicos a los de la Administración, para pasar a ser un colaborador en el desarrollo de sus cometidos. Esto se observa con cierta nitidez en la compra pública innovadora y en el nuevo procedimiento de asociación para la innovación, convirtiéndose así el contratista en un agente para la innovación.

Décima. La nueva contratación estratégica ha de articular el principio de publicidad de forma que permita llegar a todos los licitadores posibles, si bien los poderes públicos han de coordinarse en la medida de lo posible para disponer de información relevante, basada en la experiencia de otros órganos públicos para determinar precios estimativos y disponer de datos, que les hagan menos proclives a sufrir las ineficiencias propias de las asimetrías de la información.

Decimoprimera. El sistema dinámico de contratación permite a los poderes adjudicadores disponer siempre de una bolsa de licitadores a los que invitar cuando convoque una nueva adjudicación, lo que puede contribuir a incrementar la competencia entre poderes económicos. La Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia se ha decantado por este motivo por su práctica frente a la utilización de los acuerdos marco, puesto que estos últimos cierran el mercado temporalmente.

Decimosegunda. La utilización del catálogo electrónico ha sido impulsada decididamente por la Directiva 2014/24/UE, un instrumento clave para alcanzar la contratación pública íntegramente electrónica, y que permite disponer a los poderes adjudicadores de información actualizada sobre los bienes y servicios de sus proveedores, así como por parte de los ciudadanos.

Decimotercera. La subasta electrónica se configura como un instrumento que otorga a los licitadores la oportunidad de mejorar sus condiciones iniciales, siempre que estas sean objetivas y susceptibles de valoración automática, lo que repercute favorablemente a la eficiencia de los fondos públicos.

Decimocuarta. La factura electrónica constituye un documento esencial en el proceso de compra pública telematizada, y con el impulso ofrecido desde instancias comunitarias y la Ley española de facturación electrónica, su utilización se ha consolidado definitivamente en España. Es preciso que se establezcan fórmulas de interoperabilidad para alcanzar un marco europeo de envío y recepción de e-facturas, por los adjudicatarios

y órganos de contratación, propiciando así el fomento de la contratación pública transfronteriza. La existencia de puntos de entrada de facturas electrónicas y de registros contables, constituyen instrumentos efectivos tanto en la lucha contra la corrupción como de la morosidad del sector público.

Decimoquinta. El Documento Europeo Único de Contratación constituye un paso importante en la reducción de la carga burocrática que han de soportar los potenciales licitadores, para que puedan centrar sus esfuerzos y recursos en preparar sus proposiciones a los poderes adjudicadores. Su éxito dependerá en buena medida de la coordinación entre las bases de datos de los Estados miembros, de tal forma que permita comprobar fácilmente a un poder adjudicador de un tercer Estado miembro, si la información es veraz y cumple todos los requisitos.

Decimosexta. El perfil de contratante ha cobrado gran importancia como instrumento electrónico de publicidad activa en la página institucional del poder adjudicador. Pero es preciso establecer directrices para que dicha publicidad sea inteligente y permita una transparencia eficaz, tanto para los poderes económicos como para la ciudadanía en general.

Decimoséptima. La centralización de la publicidad derivada de los perfiles de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, constituye un importante paso para evitar la excesiva fragmentación de información publicada por los poderes adjudicadores, generando seguridad y predictibilidad para los interesados en consultar dicha información.

Decimooctava. El diseño de un perfil del comprador europeo puede constituir una interesante iniciativa para centralizar la información de los contratos públicos a nivel comunitario, dando de esta forma un paso importante en la evolución del mercado único de compras públicas y en el fomento de la contratación transfronteriza. Los poderes económicos dispondrían de una ventanilla única europea para informarse y participar en las licitaciones públicas de los poderes adjudicadores de toda la Unión.

Decimonovena. La Plataforma de Contratación del Sector Público permite un amplio margen de mejora, para desarrollar todas las posibilidades que permite la contratación electrónica, debiendo de erigirse como el núcleo de las operaciones que realicen los poderes adjudicadores con sus proveedores, centralizando todas las comunicaciones y trámites derivados de los procesos de adjudicación en la misma.

Vigésima. Las centrales de compra pública constituyen un instrumento estratégico para agregar la demanda y profesionalizar las adjudicaciones públicas, pero para evitar una excesiva concentración de la misma que produzca efectos perjudiciales para los órganos de contratación, o el caso de un exceso de centrales que acabe por reducir los efectos positivos de las economías de escala, es conveniente establecer unos patrones para mantener un número equilibrado de centrales de contratación, en función de la capacidad de demanda de los órganos públicos y de concurrencia de los poderes económicos.

Vigésimo primera. Los problemas referentes a la posibilidad de que las entidades locales que no sean diputaciones provinciales puedan crear centrales de compra pública, han quedado completamente resueltos por las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa en sentido afirmativo. Es positiva la nota de que la Federación Española de Municipios y Provincias haya tenido ocasión de crear su propia central, puesto que puede adaptarse mejor a las necesidades de los entes locales de todo el Estado, y celebrar contratos en su nombre sobre ciertos suministros y servicios de gran envergadura.

Vigésimo segunda. Los mecanismos de compra pública esporádica han de poder ser utilizados por los poderes adjudicadores para aquellos supuestos de compra no continuados y separados en el tiempo, puesto que si han de celebrarse de forma periódica, habrán de recurrir a la participación de una central de compras, de tal forma que ambas figuras no se superpongan.

Vigésimo tercera. La contratación conjunta transfronteriza puede ser un instrumento especialmente interesante para adjudicar proyectos innovadores que conlleven un riesgo considerable, disminuyendo de esta forma los efectos de un posible fracaso, pero propiciando la iniciativa pública para propulsar su puesta en marcha, evitando que posibles estudios de gran interés queden olvidados, y contribuyendo a que no se fragmenten los esfuerzos públicos sobre determinadas investigaciones.

Vigésimo cuarta. Los acuerdos marco constituyen una técnica para la racionalización técnica de la contratación que permite agregar la demanda, concentrando en un contrato base la demanda durante un tiempo determinado. Es importante limitar la duración de los mismos puesto que su principal inconveniente radica en el cierre del mercado, durante el periodo para el que se celebra, acabando con la concurrencia hasta que finalice, debiéndose valorar para determinados supuestos su sustitución por la figura del sistema dinámico de contratación.

Vigésimo quinta. Es necesario profesionalizar a los empleados públicos que intervienen en los procesos de compra pública, alejando a los gestores políticos de las adjudicaciones. Con un cuerpo de expertos en la materia los órganos públicos pueden obtener mejores condiciones y se disminuye el riesgo de corrupción. Al mismo tiempo, la democratización de las decisiones sobre compra pública de cierta relevancia mediante la utilización de los medios electrónicos, reforzaría los principios democráticos y reduciría la discrecionalidad política.

Vigésimo sexta. Sería conveniente modificar el modelo de selección de los empleados públicos que participan en los procesos de adjudicación, dentro del proceso de profesionalización que proponemos. Se podría considerar la sustitución de la oposición por otro sistema que permita captar talento en instituciones de educación superior, aprovechando el periodo de reclusión y estudio del temario para preparar la prueba, para formarse como expertos en el campo de las compras públicas.

Vigésimo séptima. La contratación pública abierta debe contribuir al desarrollo de las técnicas de gobierno y datos abiertos, que permitan la participación del ciudadano en las decisiones de compra pública y conocer de forma adecuada la gestión de los poderes adjudicadores. Asimismo, dicha información es susceptible de ser reutilizada por las empresas infomediarias generando riqueza.

Vigésimo octava. El establecimiento de un perfil del ciudadano en la plataforma del órgano licitador que permita la intercomunicación entre administrados y poderes públicos, contribuiría al intercambio de información y al conocimiento de aquellas prácticas que resulten ineficientes por parte del poder adjudicador correspondiente.

Vigésimo novena. La introducción de la denuncia anónima en la contratación pública sería un gran paso para luchar contra la corrupción, estableciendo un buzón electrónico en el que cualquier persona pudiera poner en conocimiento de la autoridad competente, a través del perfil del ciudadano, prácticas ilegales desarrolladas por los poderes adjudicadores.

Trigésima. Siguiendo una de las obligaciones impuestas por la Directiva 2014/24/UE, constituiría un gran avance la creación de un organismo de defensa de la contratación pública, encargado de velar por el cumplimiento de la normativa en materia de compras públicas, así como de resolver las denuncias anónimas que le hagan llegar los ciudadanos. Esto permitiría no sobrecargar de trabajo a los Tribunales administrativos de recursos

contractuales y extender el ámbito de legitimación para denunciar malas prácticas previstas actualmente.

Trigésima primera. La extensión del programa de clemencia al ámbito de la contratación pública puede contribuir a destapar casos de colusión entre las empresas participantes en las licitaciones, algo especialmente interesante en los acuerdos marco celebrados con pocos licitadores, en los que es más fácil llegar a acuerdos entre las empresas participantes.

ABSTRACT

I. DISSERTATION APPROACH AND JUSTIFICATION

The word innovation is probably one of the most frequently-used words in recent years¹⁹. On a daily basis society insists that we be competitive which forcefully leads to being innovative. However, do we really understand what innovation implies? The answer would be no, since society widely and incorrectly believes that innovation implies a discovery or an invention when it is in fact simply a preliminary phase in the process which leads to the stated discovery or invention.

It is then necessary to perform a theoretical analysis so as to develop a definition of innovation which becomes a suitable methodology in the frame of public administration and in particular the Researcher's scope of study: public procurement. This dissertation's line of research begins with the notion that it is not just the private sector – specifically companies – that can innovate; the public sector can also do greater efforts to promote innovation rather than simply defining guidelines and financing for Research and Development programmes.

There are several obstacles to an innovative public sector. To name a few: public administrations are managed with public funds so their survival is not subject to obtaining profit margins; they are excessively bureaucratic and formal in their processes; they are unable to maintain a motivated and highly creative workforce since the public sector does not reward innovative workers concerned with improving the organisation's structures and processes associated with the services provided to the public.

In line with the last example above an interesting question arises: should innovative employees be rewarded? If a public sector worker's idea results in innovation which allows savings of thousands of euros in government spending, simplifies or improves the relationship with the public, surely he or she should be rewarded? The

¹⁹ ARBONIÉS provided an interesting reflection on this subject when stating that “innovation is a word with a nice sound to it; it captivates people's imagination”. It should be amongst the best sounding words due to its reverberation, intonation, force and its generally positive implications. Innovation leads us to success, novelty, solution, possibility, ... It implies something good from the start.” But precisely “these good ingredients result in the word being used excessively to support a different concept rather than on its own”. Quotes are translated by the Researcher. Original quotes: “innovación es una palabra bonita, una palabra que captura la imaginación de las personas. Debería estar entre las más bellas por su reverberación, entonación, contundencia, por sus reminiscencias generalmente positivas. Innovación nos lleva a éxito, novedad, solución, posibilidad,... Significa algo bueno de entrada”. And: “estos buenos ingredientes, hacen que el uso de la palabra sea abusivo, y se utilice más como refuerzo de algo que como esencia”. *Vid.* ARBONIÉS, A. L., *¿Innovación o evolución? Metáfora evolutiva de la empresa*, Díaz Santos, Madrid, 2007, p. XI, and by the same author *La disciplina de la innovación: rutinas creativas*, Díaz de Santos, Madrid, 2008, p. 5.

Researcher believes this makes sense and the necessary framework should be established to reward innovative employees in an objective way and in line with the benefits resulting from the idea's implementation.

Earlier on in this introduction, innovation is referred to as a currently “trendy” word. Perhaps even more fashionable is the term “public procurement”. The reasons for this are probably found in the economic and financial crises outbreaks in recent years together with constant cases of corruption which have stained the political scene related with public procurement. An unfortunate result of this is that the public has become used to hear on a daily basis cases of bribery or otherwise enquiries into the misuse of public funds assigned to public procurement. This context has led to public procurement being associated with corruption, adopting a negative connotation as perceived by society and it seems it is becoming harder than ever before to separate the two terms²⁰.

Having said this, society is also aware that public procurement is a powerful sector of economic and social interest²¹, a key instrument in the development of public policies directly affecting important social and environmental needs. This importance can be seen quantitatively in the fact that 19% of the European Union's GDP is spent on public procurement²², or an estimated 18.5% of Spain's GDP²³. For this reason the “Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia”, Spain's National Commission for Markets and Competition has stated that “it is difficult to emphasise the importance of procedures for public procurement and other methods of public provisioning of goods and services, for the well-being of citizens, public administrations' outward image, competitiveness of companies and the overall economic health of Spain”. Quote as translated by the Researcher. Original quote: “es difícil exagerar la importancia que tienen los procedimientos de contratación pública y otros métodos de aprovisionamiento público

²⁰ MEDINA ARNÁIZ considers public procurement as “one of the most fertile areas for the proliferation of corrupt practices”. Quote as translated by the Researcher. Original quote: “una de las áreas más fértiles para la proliferación de prácticas corruptas” in the article “La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción: las obligaciones que nos llegan desde Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, number 104, January-April 2016, page 77.

²¹ GIMENO FELIÚ, J. M^a, *El nuevo paquete legislativo Comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, page 11.

²² The European Commission estimated in 422780 million euros (*including utilities*) the value of contracts published in the *Tenders Electronic Daily*, as stated in the report *Public Procurement Indicators 2013: Innovative and e-Procurement*.

²³ According to data from “Observatorio de Contratación Pública”, the Spanish Observatory for Public Procurement: www.obcp.es.

de bienes y servicios para el bienestar de los ciudadanos, la confianza en las administraciones, la competitividad de las empresas y la salud económica de España”²⁴.

Public procurement law is the legal discipline responsible for managing the regulation of this sector which is of vital importance for the correct functioning of any society. Lately this regulatory framework is characterised by the fact that it is “in constant legal movement” which, as stated by GIMENO FELIÚ, “diverges from the ideas of legal safety and predictability which should be keystones of a sector of paramount economic and social interest”. Quote as translated by the Researcher. Original quote: “casa mal con la idea de seguridad jurídica y predictibilidad que deberían ser paradigmas de un sector de tanto interés económico y social”²⁵. Proof of this is the fact that a new legislative package has been approved consisting of three Directives: 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts; 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC; 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. These three standards are referred to the “fourth generation of Directives” in the subject of public procurement.

Most of the doctrinal interest in this subject is currently centred on the important task of analysing and debating which would be the best way to transpose these European Directives into Spanish law, in terms of legal safety and technique²⁶. The existing possibilities to perform this transposition used to be limited to two: either a completely new structure, different from the current Spanish Consolidated Text of the Law on Public Sector Contracts, consisting of three different legal regulations or otherwise a single Public Contracts Code with different sections for each subject: public contracts, contract

²⁴ Vid. CNMC, “Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia”, 2015, p. 3.

²⁵ Vid. GIMENO FELIÚ, J. M^a, *El nuevo paquete legislativo Comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*, op. cit. p. 11.

²⁶ Vid. GIMENO FELIÚ, J. M., “Los efectos jurídicos de las Directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva Ley de contratos públicos. La Directiva de concesiones”, available on the website www.obcp.es.

awarding and excluded contracts²⁷. According to MORENO MOLINA's²⁸ view and that of the Researcher the creation of a single Public Contracts Code would be more appropriate. Paraphrasing GIMENO FELIÚ, "a Public Contracts Code would provide legal safety and predictability to a sector of paramount economic and social interest". Quote as translated by the Researcher. Original quote: "un Código de Contratos Públicos que dote de seguridad jurídica y predictibilidad a un sector de tanta trascendencia económica y social"²⁹. Notwithstanding legislators have opted for the approval of three different and separate regulations, one to adopt each Directive.

Having presented earlier the importance of public procurement Law as a regulating mechanism for a sector of high importance for social well-being and economic development, the Researcher shall justify in this dissertation the importance of the relationship between public procurement law and innovation. This relationship can be subjected to what is known in biological interactions as "mutualistic symbiosis". That is, public procurement has the potential to become an excellent instrument to increase funds destined to research and the study of innovative goods and services, an aspect of which its relevance has increased in the last years and its implementation encouraged by the EU community's decision-makers. Likewise public procurement has the potential to improve as a result of the use of innovative techniques in the procedures for the acquisition of goods and services, increasing in this way the transparency and integrity of public purchasing.

Currently the use of public procurement is becoming increasingly relevant as a strategy for "smart, sustainable and inclusive growth". New Directive 2014/24/EU puts it that way in its second recital, using it as justification for the legislative reform resulting from the approval of the new directives. The aim of the new directive is to "increase the

²⁷ GIMENO FELIÚ, J. M^a, "Novedades en la nueva normativa Comunitaria sobre contratación pública", in its special edition "Cuestiones teóricas y prácticas sobre la contratación pública local", *Revista de Estudios Locales*, nº 161, 2013, page 43 and of the same author "La necesidad de un código de contratos públicos en España. La contratación pública y las PYMES como estrategia de reactivación de la economía", catalogued under GIMENO FELIÚ, J. M^a. dir., *Observatorio de contratos públicos 2011*, Civitas, 2012, p. 59 onwards.

²⁸ Vid. MORENO MOLINA, J. A., "La nueva legislación europea sobre contratación pública y su impacto sobre las Administraciones Locales", in its special edition "Cuestiones teóricas y prácticas sobre la contratación pública local", *Revista de Estudios Locales*, nº 161, 2013, p. 49.

²⁹ Vid. GIMENO FELIÚ, J. M^a, "Las nuevas directivas -cuarta generación- en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente en compra pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 159, 2013, p. 102.

efficiency of public spending, facilitating in particular the participation of small and medium enterprises in public procurement, and allowing contractors' better use of public procurement in support of common social objectives". That is to say that new public procurement is no longer based exclusively on the purchasing of goods and services "at the lowest price possible", but also that the evolution seen in public procurement's regulation in recent years, in line with social and economic progress requires that public authorities, while subject to the mandate of the general interest, make acquisitions in such a way that they select the "economically most advantageous offer". This implies that when launching public tenders authorities shall also consider the costs which are independent from the expense to be paid by the contracting authority, costs which can directly related with the product's life cycle cost in the medium- and long-term, environmental or social impact.

This strategic aspect that the new directives are trying to infuse in public procurement and its implementation will result in an increased and favourable demand for innovation³⁰, thus fostering smart growth through the consolidation of knowledge and innovation as drivers of future growth, as proclaimed by the Europe 2020 strategy³¹. However, although European standards do not say anything in this respect the positive effects that innovation can have on the practical implementation of public procurement should be exploited, a subject less studied by the doctrine and which is of great importance for the efficient management of public funds. This is where the Researcher's interest is mostly focused on in this dissertation.

II. DISSERTATION OBJECTIVE AND STRUCTURE

In this dissertation rather than summarising the regulations on public procurement the Researcher attempts to perform an analysis from a different viewpoint to obtain conclusive results on the heading that the new public contracting should be taking, at a time when changes are happening at greater speed which require a more strategic use of public funds for procurement. This situation implies an effort to adopt new regulations

³⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 6 October 2010 Europe 2020 Flagship Initiative: Innovation Union.

³¹ Communication from the Commission, 3rd March 2010, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* COM (2010) 2020 final.

and Community principles that govern public procurement law, with modern methods and tools and with Information Technology, essential in today's Information Society³².

The objective of this dissertation is to determine how public procurement and innovation can contribute significantly to the economic, social and environmental development of a society when they are used together, allowing a more efficient management of scarce public funds. Both the existing relationship and the one that can originate between both disciplines is, therefore, the central theme of this research work. To achieve these objectives, this dissertation aims to build a methodological model of innovation, which should serve as a reference for the public sector, and to make specific proposals to introduce new tools and innovative techniques in public procurement processes.

This dissertation has been divided into two parts: firstly a general section, dedicated to the study of innovation's theoretical framework and its promotion by public procurement. This is followed by a specific section which analyses how innovation can benefit public procurement. The dissertation consisting of six chapters in total.

In the first part of this dissertation the Researcher considered it convenient to dedicate the first chapter to an analysis of innovation's theoretical framework. In order to carry out the practical application of innovation, it made sense to begin with a thorough study that would allow us to reach a clear concept of innovation, its sources, budgets, typology and the process that should govern the development of an idea so that it eventually becomes innovation. This allows us to construct a methodology for its investigation and implementation, and finally, to determine its legal and normative framework at the present time.

The innovative nature of the second chapter is very clear, as it provides a critical analysis of the extent to which the general principles of public procurement can pose a challenge to the development of innovative methods. These principles form the basis of the current European system of public procurement and are the result of extensive jurisprudence on behalf of those who have best interpreted Community law, which have successively been developed into the various directives on public procurement.

³² The number of Internet users in the world now exceeds 3000 million and in the European Union the number of users exceeds 80% of the total population. Fundación Telefónica, *La Sociedad de la Información en España 2015*, Ariel, 2016.

The Researcher's analysis seeks to demonstrate that, although it is true that the general principles have the important function of safeguarding the fundamental freedoms of movement enshrined in the European Union's first and basic laws, avoiding any discrimination on grounds of nationality, preventing collusive practices and any other practice contrary to the principle of transparency, avoiding a lack of adequate publicity or any other event that undermines tenderers' equality, it is necessary to emphasise on the idea that the application of the general principles require flexibility in their content. That is to say, it is necessary to strike a balance between the application of the guiding principles of public procurement law and innovation budgets, so as to ensure compliance with the regulatory system designed to safeguard the achievement of the internal market and the fundamental freedoms attached to it, without this being detrimental or hindering the achievement of better results through greater flexibility and strategic use of public tenders.

Basically, the law of public procurement must be open to the evolution of innovative practices, not only from the point of view of its use to acquire innovative goods and services, but from the perspective of improving public procurement bidding processes. There is therefore no room for a rigid and static application of these principles if the possibilities offered by public procurement are to be optimised, while simultaneously allocating budgets to facilitate innovation.

The second part of this dissertation, as mentioned earlier presents more specific content. Thus, in this section consisting of four chapters the Researcher deals exclusively with three areas of public procurement which the Researcher considers of strategic importance in the immediate future and on which the use of innovative techniques can substantially improve the results obtained in the bidding processes. These three areas are namely: the development of electronic public procurement, the use of tools that allow consolidating demand and the commitment to professionalise the management of public contracts.

In the dissertation structure set out above the third and fourth chapters deal with electronic public procurement or e-procurement for short. The use of electronic media and the development of Information Technology have given public procurement the greatest innovations recorded in recent years worldwide. Its gradual adoption by the public administrations in everything related to their daily activities and their relationship with citizens has also extended to the public procurement sector.

The new regulatory framework poses several challenges and the Researcher will attempt to solve them in both chapters: the development and adequate legal regulation of a fully electronic public procurement; the smart management of electronic platforms to facilitate the participation of potential bidders, which requires centralisation of information thereby replacing fragmentation and dispersion of information; and making full use of electronic tools' potential.

The fifth chapter compiles the techniques and tools related to aggregated public procurement. The benefits derived from the use of economies of scale allow contracting authorities to save significant amounts of funds by centralising demand, thereby obtaining better economic offers and conditions in procurement processes. Nevertheless, it is necessary to go deeper into analysing the tools that make it possible to combine the public entities' needs for goods and service, and so allowing the Researcher to draw conclusions about the existing possibilities regarding the best use of these techniques. The overall purpose is that the public treasury can obtain significant savings without hampering the participation of SMEs - through the centralisation of demand - since these are the true backbone of the European Union economy, nor progressively destroying the existing competition amongst companies, which would lead to collusion.

The sixth and final chapter, together with the second one can boast a remarkable innovative aspect. This is because the fight against corruption is one of the fundamental points of this dissertation, mainly through two aspects: the professionalisation of the management of public tenders and the application of transparent government mechanisms and open and transparent treatment of information resulting from tendering procedures, the so-called open public procurement, as well as the creation of a public procurement oversight agency as a tool to protect public interests. The Researcher proposes throughout these chapters professionalisation and transparency as drivers to fight corruption and to improve results.

Indeed, it is necessary to interrelate the preparation and development of the processes of contract awarding with civil servants who are well-trained and knowledgeable on the subject, chosen as a result of an effective selection process of those best qualified and as a result of continuous training of employees, leading to civil servants who are well-versed in the latest regulatory developments as well as the latest negotiation techniques that may evolve in the coming years.

On the other hand, in order to make public procurement more transparent, it could be good practice to democratise the most important decisions, either because of its economic impact or because of the social relevance represented by the public contract in question. For this, the Researcher proposes the use of Information Technology with the intention of surveying public opinion about a given acquisition. Had this been applied before the beginning of the Spanish economic and financial crisis, it could have avoided the construction of underutilised mega construction projects, the diversion of public funds to private persons, which could have been assigned to more important purposes, as well as avoiding the devastating level of public debt the Spanish public sector has at the moment³³.

Also analysed in this dissertation is the management of information derived from the bidding processes in order to make good use of the data, which could be reused for the purpose of streamlining the work of the contracting authority or to generate a new knowledge base. Of particular relevance is the design and development of electronic applications for collecting, comparing and managing public procurement information in a way that allows potential bidders to become aware of future public contracts and to interact with contracting authorities in a simple and simultaneous way. Likewise, comparisons between the results and the frameworks established by different contracting authorities can also provide relevant information on the efficiency of each administrative body, detecting possible areas of improvement or, in more serious cases, providing evidence of irregularities and corruption.

The last chapter closes with a proposal to establish an anonymous public complaint system allowing citizens to report the infringement of regulations and basic principles in public tenders, as well as the creation of an oversight and defence agency of public procurement, covered by the provisions of Directive 2014/24/EU, a tool that the new Spanish Law on Public Sector Contracts has not used to fight corruption with greater enthusiasm.

³³ Debt has increased from 383.798 thousand million euros in 2007 (equivalent to 35.5% of Spain's GDP for that same year), to 1.069.876 thousand million euros in 2015, which represents 99% of the GDP. Source: Banco de España. *Vid.* Cuentas financieras de la economía española SEC 2010 – quarterly and annual series 1995-2014, page 118.

III. RESEARCH METHODOLOGY

The topic of this dissertation is based on two different disciplines, which in the Researchers opinion may be complementary: Law and Innovation within the scope of Social Sciences. The methodology used throughout this dissertation is based on this academic discipline, which defines the path followed to obtain new knowledge and results, with certain peculiarities derived from the subjects studied.

In order to demonstrate the Researcher's theory and to conclude results that support it, the Researcher begins with a methodology that responds to a new model which studies innovation and public procurement through an in-depth analysis of the theoretical framework of innovation itself. So far, published research on the subject has focused on innovative public procurement³⁴, without analysing the possibilities offered by applying innovation to improve public procurement processes, and without thoroughly analysing the full extent of innovation.

Thus, based on the construction of a doctrinal study on innovation using the most relevant bibliography on the subject and the analysis of successful case studies in the practical application of various innovations, the Researcher studies the possibilities that can arise for these innovative techniques and public procurement. The methodology used throughout this dissertation is based on a multidisciplinary approach, involving methods taken from administrative science, sociology, psychology and even business and economics, an approach typical of innovation, combined with legal sciences and administrative law, which deal with the subject of public procurement.

The dissertation's first objective is addressed from the first chapter and that is the study of innovation by referring to the main bibliography on the subject and analysing real case studies which successfully implemented innovative techniques, which will allow the Researcher to build a model on innovative process that will serve as a basis for the development of the subsequent chapters. Based on this model it will be possible to carry out a comprehensive and critical study of the Law and the most important doctrine on

³⁴ Suggested reading on innovative public procurement: ARNÁEZ ARCE, V. M^a, "La compra pública innovadora: la Administración Pública como adquirente de bienes y servicios innovadores", *Revista Vasca de Administración Pública*, number 93, 2012, pages 17 to 35; and LÓPEZ MIÑO, A. M., "La compra pública innovadora en los sistemas europeo y español de contratación pública", in *Contratación pública estratégica* coordinated by PERNAS GARCÍA, J. J., 2013, pp. 213 to 248.

public procurement, in a way that allows the Researcher to detect problems and inefficiencies and to propose solutions to tools already in use and in some cases propose real innovative techniques, since their use is not foreseen in the current framework of public tenders. All this results in the innovative nature of this dissertation.

The Researcher's work methodology allows to construct a research path from a double perspective: the study of the regulatory framework of public procurement and the way of managing contract awarding, which leads us to question the suitability of the current model of public contracting, where the regulatory and procedural rigidity must make way for the flexibility and the possibilities that negotiation can provide in the management of resources destined to public contracting.

This methodology is complemented by the vision and international perspective obtained during several short stays in different countries, and the knowledge obtained of their respective legal frameworks. This acquired knowledge and skills on different solutions to the same problems can enable improvements and streamlining of public procurement in Spain³⁵, especially in the area of electronic procurement platforms where the Spanish model is less advanced than other currently existing ones. In this aspect the Researcher will provide several proposals for improvement which enable an optimisation of the possibilities offered by new electronic tools³⁶. The Researcher also explores the area of aggregated public procurement since its central procurement system can serve as a framework to study several improvements which enable public organisations to benefit from economies of scale without limiting competition.

³⁵ In this sense ROLFSTAN correctly highlights that "*Innovations are commercially successful applications, based on new knowledge or new combination of existing knowledge*" ROLFSTAN, M., "The utilities Directive and how it might affect innovation: the case of Maritime Radio Technology", *Public Procurement Law Review*, 2007, Issue 6, pp. 446.

³⁶ Vid. GARCÍA JIMÉNEZ, A., "El sistema electrónico de contratación pública chileno: ChileCompra", *Revista de Administración Pública*, 2016, numb. 199, pp. 363 to 388.

CONCLUSIONS

First. Any creation or invention is not an innovation on its own; in order for it to become an innovation it must have an application and therefore generate value and a purpose for society. Using this postulate we can affirm that the implementation of innovative procedures in public procurement would have a positive impact on citizens if they generate added value through cost savings and by correcting existing inefficiencies in the current processes of public contract awarding.

Second. Innovation requires a broad conceptualisation that goes beyond its application in the public sector, as opposed to the traditional theory that limits innovation exclusively to the entrepreneur and the private sector, in such a way that it is possible and feasible to develop a benchmark methodology for innovative public administrations.

It's a discipline involving diagnosis and management since it requires the study and analysis based on the different sources of existing opportunities and a subsequent process, which allows to proceed with the management of resources available in the organisation, both tangible and intangible, in order to maximise the possibilities available to innovate.

Third. The identification of the sources from which innovation derives, the establishment of a series of principles and the classification of its typology are fundamental to define the theoretical framework that will serve as reference for the development and application of practical measures.

Fourth. An innovative process should be supervised in order to increase the chances of success and therefore to reduce the risk inherent to it, through the correct management of creativity, human, financial and technological resources as well as an adequate transfer, sharing and use of resources derived from innovation.

Fifth. The construction of an innovation methodology for public administrations must be based on three fundamental pillars, which should be taken as a reference for any innovative process that is intended to be applied in this area.

Firstly, it is necessary to equip public entities with mechanisms that allow an adequate management of innovative public employees, through more flexible recruitment processes adapted to the recruitment of personnel with creative and innovative skills, as well as employee performance evaluation and employee benefit systems that allow talent retention.

Secondly, interacting with citizens is a good idea because they can be a good source of opportunities and learning, especially through the use of techniques such as citizen sourcing which allow public administrations to benefit from so-called "collective intelligence" to provide innovative solutions to new and recurring problems.

Thirdly, there should be more interaction with the private sector and other public administrations, mainly through the use of two techniques: a) "benchmarking" through the creation of an independent and autonomous organisation whose main function lies in learning from and imitating other public administrations or private enterprises which have excelled in certain areas; b) "nudging innovation" as a philosophy in which the private sector "nudges" the public sector to behave in a certain way to react positively when presented with an opportunity for innovation.

Sixth. The general principles of public procurement should continue to be the basis of the European public procurement system, although their reinterpretation is necessary in order to promote strategic public procurement and innovative processes, since their rigid application with no margin of flexibility is counterproductive to generate efficiency.

Seventh. The principle of good administration is fully applicable to the framework of public procurement. Even if it does not form part of the general principles in the strict sense, the development and application of innovative processes and models contribute to the advancement of public procurement.

Eighth. The principles of equality and transparency should not be contrary to the development of negotiation techniques which can be very useful to achieve better conditions for the interest of citizens. Unfairness that may arise as a result of proximity and good terms between the contracting authority and bidders can be corrected by professional managers and increased transparency and openness.

Ninth. The principle of risk and fortune has been progressively attenuated, leaving in the past the impression that contractor's interests are completely the opposite to those of the contracting authority, and instead becoming a collaborator in the development of the authority's functions. This can be clearly seen in innovative public procurement and in the new procedure for partnerships in innovation, thus making the contractor a stakeholder in innovation itself.

Tenth. New strategic contracting has to publicise heavily so as to reach all possible bidders. Public authorities must coordinate with each other in order to have relevant information based on the experience of other public entities to determine estimative prices and have feedback, making them less likely to experience inefficiencies inherent to lack of information.

Eleventh. A dynamic public procurement system allows contracting authorities to always have a pool of bidders to invite when preparing a new tender, which may contribute to increased competition between participants. The National Commission for the Open Market and Competition has therefore opted for its implementation against the use of framework agreements, since the latter temporarily constrain the available open market.

Twelfth. The use of the electronic catalogue has been strongly promoted by Directive 2014/24/EU, a key instrument for achieving a fully electronic public procurement, which allows contracting authorities and citizens to have up-to-date information on the suppliers' goods and services.

Thirteenth. Electronic bidding is to become the instrument that gives participants the opportunity to improve their initial offers, provided that these are objective and subject to automatic valuation, which impacts favourably on the efficiency of the use of public funds.

Fourteenth. Electronic invoicing is an essential document in the electronic public procurement process, and with the support of the European Union and the Spanish Law on electronic invoicing, its use is solidly established in Spain. It is necessary to establish interoperability mechanisms to achieve a European framework for sending and receiving e-invoices, by contractors and contracting authorities, thus fostering the promotion of cross-border public procurement. The existence of entry points for electronic invoices and accounting records are effective instruments both in the fight against corruption and in reducing delays in payments on behalf of the public sector.

Fifteenth. The Single European Procurement Document is an important step in reducing the bureaucratic burden on potential bidders so that they can focus their efforts and resources on preparing their proposals for contracting authorities. Its success will depend to a large extent on the coordination between the databases of the Union's member states, so that the authenticity of information and compliance of requirements can be easily verified by a contracting authority of a third member state.

Sixteenth. The open tenders page has become a key electronic advertising tool on the contracting authorities' web sites, although it is necessary to establish guidelines for such advertising to be smart and to allow effective transparency, both for the public authorities and citizens in general.

Seventeenth. The centralization of advertising sourced from the open tenders pages within the Spanish Public Sector's Procurement Platform is an important step to avoid the excessive fragmentation of information published by contracting authorities, generating a trusted and predictable point of access for those interested in reviewing such information.

Eighteenth. The design of a European buyer's profile can be an interesting initiative to centralise information relating to public contracts at a European Community level, which would be an important step in the evolution towards a single market for public procurement and so promoting cross-border contracting. Bidders would have a single European access point for tender information and so could participate in public tenders defined by contracting authorities from anywhere in the European Union.

Nineteenth. The Spanish Public Sector's Procurement Platform has room for improvement to develop all the possibilities that electronic procurement allows, becoming the core channel for the contracting authorities' operations with their suppliers, centralizing all communications and proceedings as a result of a contract award.

Twentieth. Public procurement aggregators are a strategic tool to aggregate demand and professionalise public procurement. However, to avoid excessive aggregation of demand that might have detrimental effects for contracting authorities, or avoid an excess of aggregators that eventually reduce the positive effects of economies of scale it is desirable to establish patterns for maintaining a balanced number of procurement aggregators, and so depending on the demand capacity of public authorities and the competition amongst bidders.

Twenty-first. The problem regarding local authorities not established as county councils being unable to create public procurement aggregators was positively resolved by the Administrative Procurement Advisory Boards. A success story is that of the Spanish Federation of Municipalities and Provinces which managed to create its own procurement aggregator, since it can better adapt to the needs of the country's local entities that it represents, and arrange contracts on their behalf for certain goods and services.

Twenty-second. It should be possible for contracting authorities to use tools for infrequent public purchases for non-continuous and sporadic purchases. However if they are to be held on a regular basis they should rely on participating in a procurement aggregator arrangement, in such a way that the two systems do not overlap.

Twenty-third. Joint cross-border contracting can be an especially interesting instrument for awarding innovative projects that entail considerable risk, thus reducing the effects of a possible failure while at the same time encouraging public sector initiative to encourage the implementation of innovation, avoiding ambitious projects from being ignored, and contributing to prevent fragmentation of public efforts during public inquiries.

Twenty-fourth. Framework agreements are a technique for the technical rationalization of public procurement which allows demand to be aggregated, concentrating demand in a single framework contract during a certain amount of time. It is important to limit the duration of these since their main drawback lies in that they limit open competition during their lifetime, ending with open competition. At this time it would be necessary to evaluate them and consider their replacement by a dynamic public procurement system.

Twenty-fifth. It is necessary to professionalise public employees involved in public procurement processes, removing politically assigned managers from contract awarding. With a staff of experts in different areas public authorities can obtain better conditions and reduce the risk of corruption. At the same time, the democratization of highly relevant public procurement decisions through the use of electronic means would reinforce democratic principles and reduce political discretion.

Twenty-sixth. It would be advisable to modify the recruitment process for public employees who participate in contract awarding processes as part of the professionalization process proposed earlier by the Researcher, eliminating competitive entry recruitment by another system which would allow capturing talent in universities or higher education institutions. In this way the time spent by candidates in studying to succeed in the competitive entry exams would be better invested training these talented graduates to become experts in the field of public procurement.

Twenty-seventh. Open public procurement should contribute to the development of government techniques and open data, allowing citizens to participate in public procurement decisions and to know the management details of contracting authorities in

an adequate manner. Likewise, such information is prone to be reused by data analysis companies generating added value.

Twenty-eight. Providing citizens with a portal within the tendering body's platform would enable open communication between citizens and public authorities, contributing to the exchange of information and to the circulation of knowledge on contracting authority's practices that might be inefficient.

Twenty-ninth. The introduction of anonymous reporting in public procurement would be a major step in the fight against corruption by establishing an electronic mailbox on the citizens portal in which anyone could bring to the attention of the competent authority illegal actions by contracting authorities.

Thirty. In line with one of the obligations imposed by Directive 2014/24/EU, significant progress would be made if a public procurement body were created which were responsible for enforcing regulations on public procurement, as well as treating anonymous reporting received from citizens. This would relieve administrative courts from having to handle contract award appeals and would increase the number of channels available to citizens for the reporting of any wrong-doing.

Thirty-first. The extension of the Spanish clemency programme to the field of public procurement can help to uncover cases of collusion between the companies participating in tenders, which is particularly interesting in framework agreements which have been prepared for few bidders where it is easier for agreements to be arranged between participating companies.