

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA EN ESPAÑA Y PORTUGAL

Carmen Pineda Nebot*
Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade**

RESUMEN

El presente artículo analiza comparativamente la contratación pública electrónica. Los casos estudiados son el español y el portugués. El estudio se centra en los antecedentes de la contratación pública electrónica y las perspectivas de innovación en estos dos países europeos. Mostrándose que, aunque se desarrollen en territorios vecinos, integrados ambos dentro de la Unión Europea y sujetos a las directivas comunitarias sobre la materia, cada uno desarrolla una trayectoria particular y presenta también características que le son propias.

Palabras clave: *Innovación pública. Administración electrónica. E-procurement. España. Portugal.*

59

A CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA NA ESPANHA E EM PORTUGAL

RESUMO

O presente artigo analisa comparativamente a contratação pública eletrônica. Os casos estudados são o espanhol e o português. O estudo está centrado nos antecedentes da contratação pública eletrônica e as perspectivas de inovação nesses dois países europeus. Mostra-se que, por mais que se desenvolvam em territórios vizinhos, ambos integrados dentro da União Europeia e sujeitos às

* Consultora de Administraciones Públicas. Investigadora GEGOP/CLACSO. E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com

** Universidad de la Amazonia (UNAMA). Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA). Investigador GEGOP/CLACSO. E-mail: admherbert@yahoo.com.br

diretivas comunitárias sobre a matéria, cada um desenvolve uma trajetória particular e apresentam, também, características que lhes são próprias.

Palavras-chave: *Inovação pública. Administração eletrônica. Contratação pública eletrônica. Espanha. Portugal.*

E-PROCUREMENT IN SPAIN AND PORTUGAL

ABSTRACT

The present article analyzes comparatively e-procurement. The cases studied are the Spanish and Portuguese ones. The study focuses on the antecedents of e-procurement and the prospects for innovation in those two European countries. We conclude that although both are performed in neighboring countries integrated within the EU and subjected to that Community directives on the matter, each of them develops a particular trajectory and also have features which are peculiar.

Keywords: *Public innovation. E-government. E-procurement. Spain. Portugal.*

1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza, de modo comparado, la contratación pública electrónica en España y Portugal. La comparación se produce a partir de la construcción de las respectivas trayectorias experimentadas en la contratación pública, especialmente, los antecedentes de la e-contratación. Además, la investigación identificó problemas, dificultades y soluciones planteadas para que se alcance la innovación.

Por un lado, a partir de una racionalidad técnica y tecnológica, la innovación ha significado en cierta forma un instrumento “electrónico” *on line* para la mejora de la administración pública, pero sin una preocupación directa por mudanzas estructurales en las relaciones de poder entre Sociedad, Estado y Mercado. Este trabajo entiende la innovación como transformación del modo de gestión en el sentido de su adhesión a los procesos de gobernanza democrática. Esta innovación transformacional se caracteriza por la transparencia que dinamiza la participación ciudadana en el sentido de la *accountability* social. Con esta perspectiva el *e-procurement* sirve para mejorar la transparencia y la igualdad en las condiciones de acceso a los procesos licitatorios.

Los resultados demuestran que Portugal innovó basándose en el marco jurídico de la contratación pública, el cual se sustentaba en el *e-procurement*, el aumento del acceso a la información y la especificación del modelo de multicriterio de compra lo que ha generado plataformas y portales electrónicos que sirven de soporte a los procesos de e-contratación. En cambio en España, no hay obligación legal de e-contratación, además se identificó que el país tiene un problema con el tratamiento de las informaciones sobre contratación pública electrónica las cuales que son poco transparentes, lo que limita la innovación.

61

El artículo consta de cuatro apartados además de esta introducción. El segundo apartado aborda la relación entre Innovación y Contratación Pública electrónica. En el tercero se presenta el enfoque metodológico utilizado, el siguiente se dedica a la presentación y análisis de los datos de la contratación pública electrónica en España y Portugal. El último sirve para presentar las consideraciones finales de la investigación.

2 INNOVACIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA

Las administraciones públicas viven actualmente un momento de extensa y profunda transformación, adquiriendo el elemento tecnológico un papel determinante. Así pues, en un entorno de redes, en que la transparencia, la participación y la colaboración se manifiesta como elemento central, la e-administración está permitiendo el acceso a la información pública “en tiempo real” y una mayor interacción entre actores.

La progresiva incorporación de medios electrónicos en la actividad pública no solo supone una “modernización” en los instrumentos de que se sirve el poder para desarrollar sus funciones, sino que está implicando una profunda transformación del modelo de gestión, abriendo nuevas posibilidades a la participación de los actores y al control, lo que necesariamente redundará en beneficio de la sociedad (ROMEU *et al.*, 2014). La transformación se muestra necesaria en un momento en que existe una fuerte crisis global, tanto económica como política, que exige la adaptación de las instituciones y políticas públicas mediante la puesta en práctica de los principios e instrumentos de gobernanza.

62

De este modo, la innovación, en el marco de la gobernanza, conlleva modificaciones estructurales y aún grandes esfuerzos de transparencia, coordinación, participación ciudadana y *feedback* en la rendición de cuentas, implica una reorientación hacia la asociación o la cooperación interorganizacional en torno a objetivos comunes e introduce cambios en los procesos de decisión, en la distribución de poder y recursos (financieros, cognitivos, etc.), en los criterios y normas sobre el funcionamiento de las redes organizacionales, y en sus políticas o estrategias de actuación (ZAPICO, 2012, p.9), siendo la actividad contractual pública, conformada por una pluralidad de actores e intereses públicos y privados en juego (económicos,

empresariales, políticos, administrativos, sociales, etc.), uno de los más significativos exponentes de dicho modelo.

La complejidad y las dificultades de la innovación transformacional no provienen tanto de la dificultad técnica del cambio sino de la diversidad de valores e intereses y los efectos del cambio en los equilibrios de poder y colaboración. Así pues, la utilización de los medios electrónicos en el ámbito de las contrataciones públicas supone una mejora en algunos de los principios tradicionalmente asociados a la misma, como pueden ser el de transparencia o el de igualdad en las condiciones de acceso a los procedimientos de licitación. Lo que implica, a su vez, una optimización del gasto público, pues una mayor difusión de las licitaciones permite el aumento de la competencia, la mejora en las ofertas realizadas, y un adecuado seguimiento por parte de la ciudadanía de las políticas desarrolladas al respecto.

Los casos de corrupción y falta de ética en las administraciones, muy relacionados con la contratación, originan —como señalan Ramírez-Alujas y Villoria (2012) — una profunda desconfianza institucional, (PHARR; PUTNAM, 2000; ANDERSON; TVERDOVA, 2003; BOWLER; KARP, 2004) además de costes inasumibles (ADES; DI TELLA, 1997; DELLA PORTA; VANNUCCI, 1997; DREHER; HERZFELD, 2005; HODGSON; JIANG, 2007), entre otros efectos negativos. Las administraciones que gestionan con niveles elevados de corrupción bloquean el desarrollo del país. La corrupción impide el desarrollo porque impide gobernar eficaz y eficientemente, es por ello el mayor obstáculo al avance económico y social (WORLD BANK, 2006) y sus efectos sobre los fundamentos sociales de las comunidades —como la confianza intersubjetiva, la confianza en las instituciones, la cultura de la legalidad— son muy negativos. (VILLORIA; JIMÉNEZ, 2012).

Pero la innovación es un concepto complejo, no quedando claro en numerosa literatura si se trata de un producto o de un proceso, una idea tomada de otros o un descubrimiento. Lo que abre la puerta a una pluralidad de enfoques y definiciones (OSBORNE; BROWN, 2005, RAMÍREZ-ALUJAS, 2012). Pudiendo distinguirse entre enfoques instrumentales y sustantivos. Los primeros se refieren a la innovación como un conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones. Desde esta óptica, no se modifica lo que hacemos sino la manera de hacerlo. Los segundos, en cambio, consideran que la innovación implica una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad, no se trata solo de incidir en los procesos sino de replantear la propia naturaleza de los problemas. (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2013).

64

En este análisis optamos por un enfoque sustantivo que interpreta la innovación como la capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos que deben abordar las políticas públicas. Por lo tanto, no se relaciona solo con nuevas técnicas sino con nuevos conocimientos. Aunque el conocimiento no se genera simplemente por acumulación de información sino que requiere de la experiencia, los juicios y las valoraciones de una amplia red de actores. Es un proceso colectivo, en el que las redes son clave para la producción (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003), es una reflexión compartida y democrática donde el nuevo conocimiento se genera a partir del intercambio (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2013).

Pero a pesar de las dificultades que plantea el concepto de innovación aplicado al sector público, es central en el nuevo siglo y un eslabón para fortalecer la democracia. Desde esta perspectiva, la innovación podría alinear mejor las actividades del gobierno y el sector público con las necesidades de los ciudadanos, y ayudar a resolver las fallas (tan frecuentes) en el diseño e implementación de las políticas públicas. (MORAN, 2004).

3 METODOLOGÍA

El método escogido ha sido el estudio de caso comparativo, al considerar que es adecuado en situaciones en las que el objetivo del investigador es comprender cómo las condiciones de causa o las variables de acción producen, en ciertas situaciones, efectos sobre las variables de resultado. (VAN EVERA, 1997).

Si esas condiciones son adecuadamente estudiadas, mapeadas y comprendidas, se genera información que puede ser interpretada a partir de los mecanismos de relación teórica. En esa vertiente, esos mecanismos son tan importantes como la capacidad de generalización en sí, principalmente para las ciencias sociales aplicadas, en las que causa y efecto no son, por regla general, un mecanismo probablemente descifrable.

En este sentido, se relacionó, a partir de una racionalidad sustantiva, innovación y contratación pública electrónica. Esta racionalidad hace posible un enfoque analítico interpretativista en la medida en que interpreta como la capacidad de construir respuestas y conocimiento se produce frente a los problemas complejos que deben abordar las políticas públicas.

65

Este estudio es comparado desde la perspectiva de la Administración Pública Comparada, que tiene el propósito de, a partir de diferentes experiencias, mejorar el desempeño de procesos o sistemas administrativos con la incorporación de buenas prácticas y el establecimiento de limitaciones.

Se debe considerar que en el estudio de caso comparado la descripción de la realidad es el foco mayor de la investigación; y la observancia, a la luz de la teoría, de aspectos comunes puede llevar o no a la causalidad o a la capacidad de generalización. En esa dirección, Hedstrom (2005) admite que la base de la comprensión

de las explicaciones por mecanismos reside en la especificación de los mismos o de sus conexiones y de relaciones causales capaces de describir de forma más inteligible cómo un fenómeno específico o determinados resultados fueron generados a partir de dicha realidad contextual.

Por consiguiente, como nos muestra Rezende (2011), a partir de estudios de caso, los investigadores pueden utilizar las estrategias que les permitan observar de qué modo las condiciones iniciales se articulan para producir determinadas variaciones en la variable de resultado. Es recomendable acudir a este tipo de análisis cuando los investigadores se orientan a comparar explicaciones que no pueden ser consideradas con mayor profundidad en las investigaciones con grandes muestras.

66

Sin embargo, parece legítimo proponer que a partir de los resultados de Portugal y España sea posible, como mínimo, describir el estado de la contratación electrónica, así como señalar los problemas y dificultades a las que se enfrentan y comprender las soluciones planteadas para que se alcance el fin deseado, a partir de conclusiones válidas, siendo esa la propuesta metodológica del trabajo.

4 CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA EN ESPAÑA Y PORTUGAL

4.1 El marco europeo

En el proceso de impulso de la contratación pública electrónica en España y Portugal debemos partir del el papel activo y protagonista que ha venido asumiendo la Unión Europea. Las Directivas de 2004 (DIRECTIVA 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios y Directiva 2004/17/CE sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del

agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales), aunque supusieron un paso importante para la contratación electrónica no tuvieron los resultados esperados debido a que no se estableció la obligación para los Estados miembros de implementar necesariamente soluciones de e-Contratación.

Ante esta situación, la Comisión Europea publicó en 2010 el Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea, SEC (2010). Asimismo, en 2011 editó el Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la Unión Europea, con el que puso en marcha una amplia consulta pública sobre los cambios legislativos que podrían introducirse para tratar de facilitar y flexibilizar la adjudicación de los contratos y hacer posible una mejor utilización de los contratos públicos en apoyo de otras políticas.

Así, tras un proceso de tramitación de más de dos años, con fecha 15 de enero de 2014 el Parlamento finalmente aprobó una nueva directiva de contratación pública, que viene a sustituir a la Directiva 2004/18/CE. Esta nueva norma reconoce que los medios de información y comunicación electrónicos sirven para simplificar la publicación de los contratos, aumentando la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación, razón por la cual "Deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, ya que hacen aumentar considerablemente las posibilidades de los operadores económicos de participar en dichos procedimientos en todo el mercado interior" (Considerando 52:73. Directiva 2014/24/UE). A su vez, se adopta una comunicación totalmente electrónica, en particular por lo que respecta a la presentación de ofertas o solicitudes de participación, en todos los procedimientos de licitación, con un período de transición de 30 meses. Directiva que debería transponerse en los estados miembros antes del 18 de abril de 2016.

Portugal mediante el Decreto-Ley n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, hizo la transposición de las directivas europeas. Un decreto extenso con 476 artículos, en el que destacan dos referencias a la contratación electrónica: la disponibilidad de forma libre, completa y gratuita de las piezas del procedimiento, en la plataforma electrónica de contratación pública, a partir de la fecha de publicación del anuncio y; la previsión de la emisión de la factura electrónica en los contratos públicos, anticipándose, así, a la transposición de la directiva sobre esa materia.

68

En España la nueva Ley de Contratos del Sector Público que transpone las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, no se aprueba, debido entre otras razones a la difícil situación política del país, hasta el 26 de octubre de 2017. La nueva ley es muy larga, tiene 347 artículos y 50 disposiciones adicionales, y farragosa y ella no existe una apuesta firme por la e-contratación. Aunque habrá que esperar un tiempo para conocer como es su aplicación. Siendo necesario en todo caso, en opinión de los expertos, la aprobación de una ley de la contratación pública electrónica, ya que ésta para desarrollar sus enormes potencialidades, necesita trámites y funcionalidades diferentes a la contratación pública ordinaria. Si no se repiensen buena parte de los trámites que se han venido efectuando desde la mitad del siglo XIX, la contratación pública electrónica se quedará en una versión eléctrica de la contratación pública ordinaria.

Los cambios en los dos países entraran en vigor el 1 de enero de 2018.

4.2 E-Contratación Pública en Portugal

4.2.1 Antecedentes

Los procesos de contratación pública en Portugal son regulados por la ley 197/1999 de 8 de junio, rigiéndose por procedimientos

documentales en papel y por actos presenciales de elevado formalismo. Estos procedimientos, a pesar de complejos y formales, sin embargo no conseguían evitar situaciones de fraude y de fuga de información privilegiada, contrarias al espíritu de la ley y de la transparencia deseada en procedimientos de contratación, en particular en la administración pública.

En enero de 2008, el gobierno portugués aprobó el Decreto Ley 18/2008, de 29 de enero, con la denominación de Código de los Contratos Públicos (CCP), que establecía un nuevo proceso de compras públicas, sustentado integralmente en plataformas electrónicas vía *web*. Este decreto tenía un doble objetivo en el ordenamiento jurídico portugués, considerándose, por eso, como un importante marco histórico en la evolución del derecho administrativo nacional y, en especial, en el ámbito de la actividad contractual de la administración. Pues, además del objetivo de alineamiento con las directivas comunitarias, a cuya transposición se procedió, el CCP llevó a cabo una nueva sistematización y una uniformización de los regímenes sustantivos de los contratos administrativos atomizados hasta ese momento. Antes de eso, la información sobre contratación pública disponible para el ciudadano de forma sistemática era, en Portugal, prácticamente nula. (TAVARES *et al.*, 2011).

69

En el decreto se introdujeron la casi totalidad de las más recientes novedades introducidas por las directivas comunitarias en materia de contratación pública, de entre las cuales se destacan: el procedimiento de diálogo competitivo, las subastas electrónicas, los acuerdos marco, las centrales de compras y los sistemas dinámicos de adquisición.

El 30 de julio de ese mismo año, fecha en que entra en vigor el Código de Contratación Pública, se pone en marcha el portal BASE³

3 BASE: contratos públicos online. Disponible em: <<http://www.base.gov.pt/>>).

tal como estaba previsto en el art. 4.1 del citado Código. Este portal –concebido y gestionado por el Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI)– se convirtió en una pieza estratégica de la nueva contratación pública, basada en la transparencia de la información, siendo Portugal el primer país europeo en reunir toda la información sobre contratos públicos en un único portal oficial.

En enero de 2012 se inauguró una nueva versión del portal, con el fin de mejorarlo y modernizarlo. El nuevo portal BASE tiene por finalidad prestar información pública sobre los contratos públicos, en general, independientemente de la naturaleza competitiva o no de los respectivos procedimientos de adjudicación.

Ya desde el año 2008, Portugal ha desarrollado un nuevo marco jurídico de la contratación sobre la base de tres grandes innovaciones: a) La adopción plena del *e-Procurement* para cualquier procedimiento abierto, restringido o negociado de adjudicación de un contrato público, evitando el tradicional “papeleo” y el aumento de la velocidad, la transparencia y la competitividad; b) Aumento del acceso a la información, a través de la publicación electrónica de un portal oficial de todos los avisos y anuncios de contrato; c) Especificación completa del modelo de multicriterios que debe adoptarse para seleccionar la propuesta “económicamente más ventajosa” y su constancia en la documentación, a fin de ser conocida por todos los licitadores en la preparación de su oferta, para un pleno respecto de los principios de equidad e igualdad de trato.

El Código de los Contratos públicos también preveía la creación del Observatorio de las Obras Públicas (OOP), a través del cual se monitorizarían los aspectos más relevantes de la ejecución de los contratos de obras públicas, y que sería gestionado por el Instituto

da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.). Este organismo pasó el 1 de junio de 2012 a constituir un subsistema del portal BASE⁴.

El 26 de diciembre de 2008, el gobierno portugués atribuyó al Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) las funciones de entidad supervisora de las plataformas electrónicas, según lo previsto en el Código de los Contratos Públicos. El CEGER se convertiría así en responsable de auditar y habilitar las plataformas electrónicas, certificándolas legalmente para que pudieran operar. La Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) lanzó en febrero de 2009 un concurso público para la creación del acuerdo marco de plataformas electrónicas de contratación, de forma integrada con el Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP).

Portugal no solo se anticipó a los demás Estados miembros, sino que consiguió ser innovador en el diseño del proceso de contratación pública electrónica, optando por la promoción de un mercado privado de plataformas electrónicas (en vez de recurrir a la creación de una única plataforma pública, solución esta adoptada en otros países comunitarios). (ASSAR; BOUGHZALA, 2008; EUROPEAN COMMISSION, 2009; ARANTES; AGUIAR, 2014).

71

También se ha adelantado a otros países europeos al incorporar, antes de la fecha obligatoria, en el decreto-ley que transponía las directivas sobre contratación pública la previsión de la emisión de la factura electrónica en los contratos públicos.

4.2.2 Plataformas electrónicas

En cumplimiento de las directivas europeas, los estados miembros debían incluir en su legislación nacional la utilización de plataformas y portales electrónicos para los procesos de *e-Procurement*. El

4 BASE: contratos públicos online. Disponível em: <http://www.base.gov.pt/Oop/pt/Homepage>).

gobierno portugués decidió que debería establecerse un mercado regulado para la prestación de servicios de plataformas electrónicas en lugar de establecer una plataforma propia y única ya que “los Estados deben concentrarse en su misión principal y dejar a la sociedad civil y a sus operadores económicos trabajar y garantizar otras actividades de contratación pública con elevados niveles de eficiencia y eficacia”. (VINCENT-JONES, 2006).

La plataforma electrónica consiste en una infraestructura informática formada por un conjunto de medios, servicios y aplicaciones necesarias para el funcionamiento de los procedimientos de formación de los contratos públicos. Se trata de medios electrónicos abiertos, transparentes y no discriminatorios, que buscan la desmaterialización, prevista en el Código de los Contratos Públicos. El acceso a la plataforma es universal y gratuito.

72

En estos momentos existen seis proveedores⁵ de plataformas electrónicas, con unos niveles de accesibilidad altos. Según Pereira (2010), estos resultados de accesibilidad se deben a las inversiones efectuadas por las empresas de las plataformas y a la legislación en vigor que obliga a elevados niveles de accesibilidad para conseguir la acreditación del Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER). Ello provoca que las plataformas electrónicas de contratación tengan mejores resultados de accesibilidad que los sitios *web* generales de los organismos públicos. (PEREIRA, 2010).

Las principales funciones realizadas por estas plataformas son: a) Recepción de propuestas, candidaturas y soluciones; b) Apertura de propuestas y candidaturas, y puesta a disposición de información a

5 En marzo y octubre de 2016 el Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC) y el Gabinete Nacional de Segurança (GNS) se realizaron dos auditorías a las plataformas electrónicas de contratación para conocer si cumplir la ley. Al descubrir que una de ellas, Compras Públicas – GATEWIT, no lo hacía, en diciembre de 2016 se canceló su autorización por tiempo indeterminado.

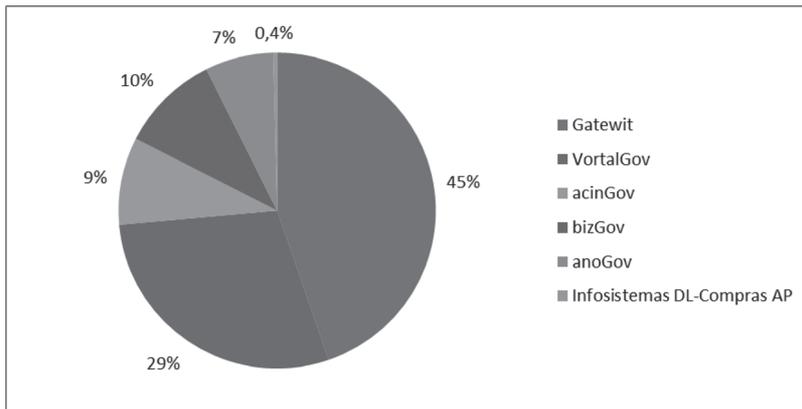
los concurrentes; c) Caracterización del procedimiento y agregación de las partes que lo constituyen; d) Publicación del procedimiento o envío de invitación, dando a conocer su contenido a todos los interesados; e) Poner a disposición de las partes el procedimiento para consulta; f) Recepción de pedidos de aclaración; g) Envío de respuestas a las aclaraciones y rectificación de las partes del procedimiento.

Si analizamos en el gráfico 1 los contratos celebrados, durante el año de 2015, por las entidades adjudicadoras con las plataformas electrónicas certificadas para la contratación pública se observa que cuatro de ellas se reparten una cuota de mercado superior al 20% Construlink (Gatewit), Saphety Level, S.A. (saphetygov), ANO - Sistemas de Informática e Serviços, Lda e Vortal - Comércio Eletrónico, Consultadoria e Multimédia, S.A. (vortalGOV), siendo responsables del 85,9% del total de nuevos contratos.

73

En lo que respecta al peso relativo del número y de las cantidades contractuales que fueron tramitados por plataforma, de una muestra de 33. 534 contratos celebrados en 2015, se observa una concentración en dos plataformas (Gatewit y Vortalgov), que declaran el 73,5% del número de contratos presentados en el portal BASE, y que representaron el 67,7% de la cantidad total. Estos resultados están muy por encima del 5% estimado en 2010 en el Libro Verde sobre el estado de utilización de la contratación pública electrónica en la Unión Europea.

Gráfico 1 - Distribución por plataforma de los contratos celebrados con Plataformas Electrónicas en 2015



Fuente: Portal BASE (octubre 2016).

74

En estos años de funcionamiento de las plataformas se percibió que algunas de ellas realizaban prácticas abusivas que tenían que ser corregidas, como por ejemplo el cobro de valores exorbitantes por la validación cronológica o por el acceso a servicios de soporte técnico o a las plataformas en más de un terminal. También se vio y así lo señalaron algunos expertos que la auto-regulación no funcionaba, a pesar de los esfuerzos de la ANAPEC, *Associação Nacional das Plataformas Eletrónicas de Contratação*, a la que solo se adherieron 2 operadores. Esto unido a la necesidad de transposición de directivas hizo que el gobierno aprobara la Ley 96- 2015, ley que regula la disponibilidad y utilización de las plataformas electrónicas de contratación pública y transpone el artículo 29 de la Directiva 2014/23/UE, el artículo 22 y el anexo IV de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 40 y el anexo V de la Directiva 2014/25/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, anulando el Decreto Ley n.º 143-A/2008, de 25 de julio. En el capítulo VIII de dicha ley nombran al *Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC)*

y al *Gabinete Nacional de Segurança (GNS)* responsables del cumplimiento de la ley por parte de las plataformas y en el caso de no hacerlo sancionarlas.

Para Rui Dias Ferreira, presidente de la Asociación Europea de las Plataformas de Contratación Pública Electrónica (EUPLAT), todas estas medidas pueden contribuir a promocionar buenas prácticas en la Unión Europea, inspirando a Gobiernos, Regiones y Entidades Públicas; servir de canal estructurante para concretar la interoperabilidad entre operadores de plataformas electrónicas, y promover la certificación de plataformas de e-contratación, a fin de dotar a las entidades públicas de un instrumento adicional que les permita seleccionar operadores con tecnologías ajustadas a los requisitos legales de la contratación electrónica, así como modelos de negocio transparentes y con niveles de servicio que aseguren una respuesta eficiente tanto a organismos públicos como a empresas. (FERREIRA, 2014).

75

Como se puede apreciar, en estos años y a pesar de los graves problemas económicos que han afectado al país, se han hecho esfuerzos para la uniformización del funcionamiento de las plataformas, así como por el establecimiento de mejoras en la fiabilidad, velocidad de acceso, atención al cliente y funcionamiento.

4.2.3 Los datos sobre la e-Contratación

La utilización obligatoria de la contratación electrónica desde 2009 ha supuesto un importante proceso de cambio y un mayor protagonismo de la Sociedad de la Información. La implementación de servicios totalmente electrónicos obligó a que todos los intervinientes estuvieran preparados para su utilización, en especial por tratarse de un sistema tecnológico reciente que obligaba a las empresas a grandes alteraciones en la forma de trabajar, incluyendo los procesos organizativos. En este sentido, hay que tener en cuenta

que muchas organizaciones no disponían de recursos para realizar cambios tecnológicos.

Si observamos los procesos que se realizaban antes y después de la implantación de la contratación electrónica, vemos que las principales diferencias están relacionadas con los medios utilizados para los procedimientos. Dejó de ser posible la utilización del papel en la presentación de propuestas y candidaturas, desarrollándose todo el procedimiento de forma electrónica. (GOMES, 2012, p.17).

Un cambio tan radical como el que ocurrió en Portugal con la adopción de un sistema de contratación electrónica totalmente desmaterializado, y sin paralelo en otros países que pudiesen servir de referencia, dejó claro que sería muy importante observar el propio cambio que provocaba a fin de percibir sus impactos en las adquisiciones públicas nacionales (las cuales representaban en 2014 el 2,6% del PIB) y también para mejorar los eventuales problemas que su funcionamiento pudiera suscitar. (TAVARES *et al.*, 2011).

76

El ámbito de la Contratación Pública Electrónica incluye un abanico amplio de entidades que, según Tavares y Rocha (2009), supera las 14.000, con un elevado índice de diversidad: desde *Juntas de Freguesia*, a Correos, pasando por la Radio Televisión Pública (RTP). Pero, además de la diversidad de entes, incluye también una gran variedad de contratos, no solo los tradicionales de obras públicas y de adquisiciones de bienes o servicios, sino también de alquiler de bienes y los contratos de concesión o de sociedad. (TAVARES; ROCHA, 2009).

Por otra parte, después de todo este tiempo, no se conocen fallos relevantes de integridad y seguridad en la contratación electrónica portuguesa, lo cual es mérito fundamental de los equipos de seguridad de las plataformas y de las auditorías a cargo del CEGER. Sin embargo, cabe tomar en cuenta que las organizaciones públicas

no siempre son capaces de medirlos, porque les resulta difícil encontrar indicadores apropiados para ello, distintos de las métricas tradicionales. Aunque en los últimos años se han publicado trabajos sobre el tema. (AGUIAR *et al.*, 2013; ARANTES; AGUIAR, 2014).

En cuanto al impacto en las empresas, en materia de contratación electrónica, se suele señalar la concurrencia interna y externa, la reducción de costes, de tiempos (BOF; PREVITALI, 2007), de la carga burocrática, oportunidades de internalización (ASLANI *et al.*, 2008) y la mejora global de las propuestas (VAIDYA, 2009), aunque también existen impactos negativos. Es importante, por tanto, confirmar los beneficios (impactos positivos) reconocidos en la literatura sobre la implementación del nuevo sistema, ya que no existen estudios empíricos suficientes y específicos que apoyen sus fundamentos¹⁰. Y además, como señalan Tavares *et al.* (2009), deben medirse no solo los impactos tecnológicos sino también las demás innovaciones que se producen.

77

La implantación de la contratación electrónica en Portugal generó un ahorro de alrededor de 650 millones EUR en el primer año, que podría haber alcanzado 1 200 millones EUR si todos los poderes adjudicadores hubieran adoptado plenamente ese sistema de contratación. Así pues, el ahorro potencial representó entre un 6 % y un 12 % del gasto total en contratación. El ahorro realizado se derivó, en su mayor parte, de la rebaja de precios que supuso el aumento de la competencia (mayor número de ofertas por procedimiento), si bien también se redujeron los gastos administrativos (COM, 2012, p.4). Según Luís Valadares Tavares al principio “no había muchas entidades que enviaran sus anuncios de ajuste directo al portal” y

la contratación pública electrónica está poco potenciada porque las entidades no se daban cuenta de su utilidad. [...] Si no se saca partido de la facilidad y capacidad que las plataformas ofrecen, de dirigir la invitación a todas las empresas que prestan servicios en

una área determinada, y en vez de eso solo enviar la invitación a una empresa, es evidente que no hay ningún rigor. Se substituye el papel por un soporte electrónico pero con los mismos vicios y errores de concepción. (TAVARES).

Pero no todo son ventajas, existen también ciertas dificultades. En una investigación realizada en 2009, poco tiempo después de poner en marcha la contratación electrónica, el 62% de las entidades preguntadas respondieron que su mayor problema era la firma electrónica, por sus exigencias excesivas y su coste. Seguido por el funcionamiento de las plataformas (47%), la falta de recursos humanos (45%), la falta de articulación e interoperabilidad de las plataformas (43%) y la formación (43%). Dificultades que eran compartidas tanto por las grandes empresas como por las PYMES.

78

La crisis financiera y económica que los Estados-Miembros de la UE han atravesado y el especial control por parte de la Troika que ha sufrido durante estos últimos años Portugal, al hallarse intervenida, han sido responsables de las restricciones y el intenso escrutinio ante cualquier gasto o contrato público, situación que parece ir revirtiéndose.

4.3 E-Contratación Pública en España

4.3.1 Antecedentes

En España el ordenamiento de contratos, tal como hoy lo conocemos, es un fenómeno histórico relativamente reciente. La primera regulación general de contratos públicos apareció en el año 1963, con la aprobación de la Ley de Bases de Contratos del Estado y su texto articulado de 1965. Hasta entonces, la "materia de contratos" no había sido objeto de una regulación específica y diferenciada.

A partir de ese momento la evolución de este sector del ordenamiento jurídico-público ha tenido cuatro hitos (SANTAMARÍA, 2013): a) el bloque normativo de los años sesenta, constituido por el antes citado texto articulado de 8 de abril de 1965 y sus dos sucesivos Reglamentos, de 1967 (Decreto 3354/1967, de 28 de diciembre) y de 1975 (Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre); b) el bloque de los años noventa, motivado por la imperativa incorporación de la normativa comunitaria, e integrado por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y su Reglamento parcial, aprobado por Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo; c) el bloque de comienzo del milenio, constituido por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio) y su Reglamento (esta vez general) aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre; uno y otro texto, impulsados por la profunda reforma que la Ley de 1995 sufrió en 1999, entre otras modificaciones; y d) el bloque hoy vigente, iniciado con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la refundición hecha por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y la nueva Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

79

En cuanto a la transformación hacia una nueva administración electrónica, esta empezó a operarse a nivel de Derecho interno en la primera redacción de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la que se hablaba de la incorporación de medios técnicos y de la informatización de registros y archivos, aunque todo ello enfocado desde un punto de vista facultativo y no imperativo para las administraciones. Sin embargo, no será hasta la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuando se dé un salto cualitativo en la configuración normativa del uso de las TIC en el ámbito administrativo, pasando del "podrán" al "deberán" y, por

tanto, creando obligaciones para las administraciones a favor de los ciudadanos. Tras esta ley la implantación legal de las nuevas tecnologías se consolidará y extenderá a todos los sectores de la actividad administrativa, entre ellos el ámbito contractual público.

80 Aparte de los tradicionales procedimientos de contratación (contrato menor, procedimiento abierto, restringido y negociado) y el de diálogo competitivo, el actual TRLCSP, siguiendo el contenido de la LCSP, recoge los procedimientos de contratación enteramente electrónicos regulados por la normativa comunitaria: el sistema dinámico de adquisición y la subasta electrónica. A su vez, en su disposición adicional decimosexta, contempla diversas cuestiones de índole general relacionadas con el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos. Asimismo, se formula una prescripción que directamente vincula tecnología con transparencia: "En cumplimiento del principio de transparencia en la contratación y de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, se fomentará y preferirá el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en esta Ley por parte de los licitadores o los candidatos" (disposición adicional decimosexta. Apdo. 3 TRLCSP).

En octubre de 2017 se ha aprobado después de un período prolongado de discusión, una nueva Ley de Contratos del Sector Público. El anteproyecto fue aprobado en Consejo de Ministros el 17 de abril de 2015, la remisión del proyecto de ley a las Cortes tuvo lugar el 25 de noviembre de 2016 y pese a publicación mediante tramitación urgente y atribuyendo competencia legislativa plena a la Comisión el 2 de diciembre, tuvo hasta 10 ampliaciones de plazo para presentar enmiendas.

4.3.2 Los datos de la e-Contratación

A diferencia de lo que sucede con Portugal, los datos estadísticos recopilados por los poderes públicos españoles son bastante escasos. Y ello a pesar de que sí se han previsto los instrumentos necesarios al respecto, como sucede con el Registro de Contratos del Sector Público. De hecho, dicha institución, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a tenor de lo dispuesto por el art. 333 del TRLCSP y del art. 347 de la nueva ley, se constituye con vocación de convertirse en el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España.

Los órganos de contratación deben comunicar al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de los contratos adjudicados. También, las modificaciones, prórrogas, variaciones en los plazos o precio, el importe final o la extinción de los mismos. Sin embargo, pese a lo señalado —que recoge la buena voluntad del legislador— la realidad es otra, pues, hoy por hoy, no se explota el potencial que el propio Registro de Contratos posee. Así por ejemplo, en noviembre de 2017, la última información publicada en la página web de la entidad incluye una relación provisional de datos “A fecha 05/12/2015” relativos a la contratación de la administración central en 2015 (atendiendo a número de contratos e importe adjudicado), sin que exista la más mínima referencia sobre cuál ha sido la repercusión de la contratación pública electrónica durante estos últimos años.

También se ha visto, en los distintos estudios que han hecho Transparencia Internacional-España y el Observatorio de Contratos Públicos, que la mayor parte de las Administraciones públicas españolas no cumplen con la obligación legal contenida en la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado de publicar sus contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector

Público. En el último, realizado en octubre de 2017, se aprecia una cierta mejora a este respecto en algunas de estas instituciones, si bien sigue siendo demasiado alto y preocupante el nivel de incumplimiento legal por las entidades públicas⁶.

82 Por lo tanto, independientemente de la mayor o menor incidencia de la e-Contratación en España, existe un problema de fondo que es el del tratamiento de la información sobre contratación pública electrónica. Lo que supone una clara limitación al principio de transparencia, entrando en contravención con las actuales iniciativas normativas en favor de la misma. Habiéndose de tomar en cuenta que, al parecer, hoy en día se dispone de los instrumentos legales y técnicos para poder implementarla convenientemente. De hecho, en el estudio bianual realizado por Naciones Unidas sobre el desarrollo de la administración electrónica, de los 193 países analizados, en 2016 España se sitúa en el puesto 17 en el grado de implantación de la Administración electrónica (empeorando cinco posiciones respecto de las puntuaciones obtenidas en el anterior estudio de 2014), mientras que Portugal se halla en el puesto 38 (perdiendo posiciones en estos años). Eso puede explicarse por el menor gasto público en los dos países a causa de la crisis económica y el esfuerzo realizado por otros países.

6 De los 110 grandes Ayuntamientos españoles analizados el 55% (61) cumplen la ley, a diferencia de lo que ocurría en los otros análisis realizados (29 y 33 en 2016 y 56 en 2017). También ha aumentado mucho en las Comunidades Autónomas que han pasado de 3 a 13, de las 17, aunque todavía lo incumplen el 24%. En lo que se refiere a los 19 Parlamentos (Congreso, Senado y 17 Parlamentos autonómicos) un 53% no cumplen la ley, siendo significativo que el Congreso de los Diputados y el Senado sean de los que incumplen la norma.

Tabla 1 – Grado de implementación de la administración electrónica en España y Portugal (2004-2016)

	2004	2005	2008	2010	2012	2014	2016
Portugal	31	30	31	39	33	37	38
España	34	39	20	9	23	12	17

Fuente: UNPCAS, 2016

Por otra parte, no podemos olvidar que, como veíamos anteriormente, la contratación pública, tanto en España como en Portugal se desarrolla dentro de un contexto regional amplio y variado, que es el conformado por los países de la Unión Europea. Así pues, la falta de obligatoriedad de la contratación pública electrónica para el ámbito de la Unión Europea, derivada de la anterior directiva de contratos, ha supuesto una utilización desigual de esta figura en dicho ámbito territorial. De hecho, mientras en Portugal la generalidad de la contratación administrativa se lleva a cabo de forma electrónica desde el año 2009, en España esta obligación no ha existido, lo que redundo en una incidencia limitada de la misma.

De esta forma, los datos que ofrecen Portugal y España son bastante diferentes. Portugal supera la media de la Unión Europea y de la Zona Euro, mientras que España, en ningún caso llega a dicha media:

Tabla 2 – Porcentaje de empresas que han usado los sistemas públicos de e-Contratación en Europa (2013)

	Portugal	España	Media UE
Empresas que han usado internet para acceder a la documentación y las especificaciones técnicas de las licitaciones en sistemas públicos de e-Contratación	27	18	23
Empresas que han ofrecido bienes o servicios mediante procedimientos públicos electrónicos de licitación (eTendering)	19	5	13
84 Empresas que han ofrecido bienes o servicios mediante sistemas públicos de e-Contratación, en su propio país	18	5	13
Empresas que han ofrecido bienes o servicios mediante sistemas públicos de e-Contratación, en otro país	1	1	2

Fuente: EUROSTAT, 2014

De la información aportada, aunque sea de hace cuatro años y en este tiempo la crisis económica ha reducido la contratación pública en los dos países, observamos que en tanto en el ámbito de la Unión Europea como en los dos países queda bastante camino por recorrer.

Siendo que la contratación electrónica tiende a reducir la discrecionalidad de la administración a la hora de valoración de las ofertas, lo lógico es que con la futura implantación obligatoria de la misma, disminuya el número de contratos que contienen mayores componentes de subjetividad (como han venido siendo los tradicionales “concursos” o “procedimientos negociados”) y se potencien otras formas de adjudicación como son aquellas que tienen en cuenta únicamente criterios de carácter objetivo, fundamentalmente el precio (como ocurre con la anterior “subasta”, hoy “procedimiento con un único criterio de adjudicación” que es necesariamente el precio, y también con los procedimientos enteramente electrónicos como la subasta electrónica y los sistemas dinámicos de adquisición).

Finalmente, si nos remitimos a los tres niveles de gobierno existentes en España —central, autonómico y local— debemos tomar en cuenta que las propuestas más desarrolladas de contratación pública electrónica tienen su origen en el nivel inferior al estatal, como es el caso del Modelo Público Vasco de Contratación Electrónica⁷, el Sistema de Contratación Electrónica de la Universidad de Almería o el Sistema de Contratación Pública Electrónica del Ayuntamiento de Gijón⁸ (ROMEU *et al.*, 2014). De lo que se deduce que no ha existido una política clara común y liderada por el gobierno central de apuesta por el modelo de *public e-Procurement*, sino que la

85

7 Este modelo permite la realización íntegra por medios electrónicos del expediente de contratación a lo largo de todas sus fases, tanto internas como externas, en procedimientos de contratación abiertos, restringidos o negociados de todo tipo de suministros, obras o servicios, y que incluso realiza la retransmisión audiovisual de la apertura de ofertas en Irekia, el canal público vasco de Internet. Disponible en: <https://euskadi.net/w/32-home/es/>

8 Su Perfil de Contratante incluye la posibilidad de presentar ofertas para procedimientos de contratos menores, vía electrónica y en régimen de concurrencia competitiva. Disponible en: <https://sedeelectronica.gijon.es/page/12642-plataforma-de-contratacion-electronica>.

implementación del mismo viene conformada de forma fragmentada, mediante meritorias iniciativas de carácter aislado.

5 CONCLUSIONES

La innovación de la administración pública establecida en este trabajo se refiere a su capacidad de solucionar problemas de la que tratan las políticas públicas. En ciertos casos el desarrollo de un país es bloqueado por problemas de corrupción, falta de ética en la administración pública, fraude y fuga de información privilegiada durante su proceso de contratación pública.

La innovación puede identificarse por la formación de redes de actores que, ayudados por la transparencia de la información pública, interactúan, participan, colaboran en procesos colectivos de transformación y adaptación de la gestión, de las instituciones y de las políticas públicas en experiencias de gobernanza democrática.

86 En esta gobernanza, se innovan no solo los medios técnicos, tecnológicos o de procesos con transparencia, sino que se pretende una democratización por medio de la participación ciudadana y la prestación de cuentas a la sociedad lo cual permite a los actores producir conocimiento, repensar su realidad y transformar medios y fines de los problemas de relevancia pública.

En el caso de la contratación pública electrónica, su innovación reside en la transparencia de las informaciones públicas estatales y no-estatales y en el acceso igualitario a la licitación. También, el medio electrónico sirve para la publicación de contratos, divulgación de los procedimientos de contratación y comunicación entre actores en el proceso licitatorio. La trayectoria de Portugal para la y de la e-contratación demuestra la existencia de un aparato legal que la obliga desde 2009, así como de plataformas electrónicas vía *web*. Añadiéndose a su trayectoria de procedimientos de diálogo competitivo, subastas electrónicas, macro acuerdos, centrales de

compras y sistemas dinámicos de adquisición. Este país posee un portal electrónico oficial que presta información sobre los contratos públicos. Unido a ello, desarrollo en 2008 un marco jurídico que innovó en *e-procurement*, accesibilidad electrónica a la información y multicriterios para la contratación. En 2012, se creó el Observatorio de Obras Públicas para monitorear los contratos de obras públicas. Los esfuerzos recientes se han centrado en la mejora de la seguridad electrónica y en la auditoria de la e-contratación. El desarrollo en Portugal de la contratación pública electrónica ha sido muy rápido y es un modelo reconocido por las Instituciones europeas y puesto como ejemplo para otros países. Un ejemplo de ello es la introducción, en el decreto-ley en el que se transponían las directivas de contratación, de la previsión de la factura electrónica, adelantándose así a otros países europeos. Sin embargo, existen también dificultades en esta trayectoria y entre ellas están la capacidad adaptativa de las empresas, principalmente en términos de personal para operar con las nuevas tecnologías.

87

En el caso de España la trayectoria de la e-contratación es más reciente, comenzando por su sistema regulatorio que hasta hace muy poco no obligaba a este proceso. A pesar de que se decidió aprobar una nueva ley de contratos en vez de realizar cambios en la anterior, en ella no se ha aprovechado para hacer alguna mención a la contratación electrónica. Los datos estadísticos disponibles por el estado son escasos, inclusive la sistematización de los registros de contratos. Los datos disponibles siguen focalizando su atención en la relación Administración-licitadores, olvidando que la contratación pública es un fenómeno poliédrico, con múltiples repercusiones de carácter económico, social y político; y con una pluralidad de actores implicados: Administraciones, empresas, pero también ciudadanos, que no solo exigen servicios, sino, además, el poder ejercer un papel activo en el seguimiento y control de la adecuada prestación de los mismos, así como la correcta aplicación de los fondos públicos.

Tanto Portugal como España, a pesar de tratarse de dos países integrados dentro de la Unión Europea y, en virtud de ello, sujetos a la normativa comunitaria, abordan las propuestas de innovación vinculadas a la contratación pública electrónica de modo desigual. De un lado, podemos apreciar que la evolución en uno y otro caso han discurrido por caminos ciertamente diferenciados. En Portugal, con una voluntad clara de integrar los nuevos modelos de gestión que representa la e-contratación. Aunque el proceso no se halle exento de dificultades, se constata la definición los medios normativos y tecnológicos necesarios para su puesta en funcionamiento. En España, en cambio, con un patente retraso respecto de su país vecino, actuando “a remolque” de la normativa europea, la cual, a su vez, no podemos decir que sea un claro ejemplo de innovación administrativa pública (hasta la aprobación de la directiva de contratación pública de 2014 no se había previsto la obligatoriedad de la instauración del modelo de la e-Contratación, y esta obligatoriedad no se materializará hasta 2018)⁹.

88

Por otra parte, también es remarcable que en Portugal, pese al menor grado de implementación de la administración electrónica, lo cierto es que los datos arrojan un mayor desarrollo de la contratación pública electrónica. Resultando hasta cierto punto preocupante, el hecho de que, en el modelo español, los datos oficiales apenas existen, por lo que es prácticamente imposible realizar una estimación completa de dicho grado de penetración. Y aunque sí se han previsto los instrumentos legales necesarios para llevar a cabo dicha tarea —el Registro de Contratos del Sector Público, fundamentalmente—, los mismos no ofrecen los resultados prometidos.

9 En España se está discutiendo, en estos momentos, el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público por el que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En todo caso, la apuesta decidida por la contratación pública electrónica va de la mano de los elementos que la misma defiende. Transparencia, rendición de cuentas, control social del gasto público, participación, son solo algunas de las notas que aporta la e-contratación. Por lo que prevemos que, la mayor o menor implantación de la misma y el éxito de su funcionamiento va a depender de los cambios legales y tecnológicos, sí, pero no de modo exclusivo. Será también necesario un cambio de mentalidad de gobiernos, operadores económicos y ciudadanos en busca de procesos de interacción más permeables a los valores que demandan los tiempos actuales.

REFERENCIAS

ADES, A.; DI TELLA, R. The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 496–515, 1997.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative Public Management**. Washington DC: Georgetown University Press, 2003.

AGUIAR, A.; ARANTES, A.; VALADARES TAVARES, L. Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 19, n.4, p.238–246, 2013.

ANDERSON, CH.; TVERDOVA, Y. Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies, **American Journal of Political Science** v. 47, p.91–109, 2003.

ARANTES, A; AGUIAR, A. Over Time Public E-Procurement Impacts: The Portuguese Case. **International Business Research**, v.7, n. 7, p. 119-128, 2014.

ASLANI, M. P.; LAIOS, L. G.; MOSCHURIS, S. The perceived impact of e-procurement in EU enterprises. **International Journal of Value Chain Management**, v. 2, n. 2, p.168-187, 2008.

ASSAR, S.; BOUGHZALA, I. Empirical evaluation of public e-procurement platforms in France. **International Journal of Value Chain Management**, v.2, n. 1, p. 90-108, 2008.

BOF, F.; PREVITALI, P. Organisational Pre-Conditions for e-Procurement in Governments: the Italian Experience in the Public Health Care Sector. **The Electronic Journal of e-Government**, v. 5, n. 1, p.1–10, 2007.

BOWLER, S.; KARP, J.A. Politicians, scandals, and trust in government. **Political Behavior**, v. 26, n. 3, p. 271–287, 2004.

BRUGUÉ, Q.; BLANCO, I.; BOADA, J. Entornos y motores de la innovación en la Administración Pública. En: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS GIGAPP-IUIOG IV, 2013, Madrid.

DELLA PORTA, D.; VANUCCI, A. The 'Perverse Effects' of Political Corruption. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 516-538, 1997.

COMISSION EUROPEA. Comunicación de la comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. **Estrategia en pos de la contratación pública electrónica**. 2012.

PORTUGAL. **Decreto-Ley n.º 111-B/2017**, de 31 de agosto. Portugal. Disponible en: <<http://data.dre.pt/eli/dec-lei/111-b/2017/08/31/p/dre/pt/htm>>. Acceso el: 24 ago. 2015.

90

DREHER, A.; HERZFELD, T. **The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence**. 2005. Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=734184>>. Acceso el: 24 agosto 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th Benchmark Measurement**. 2009. Disponible en:

<http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf>. Acceso el: 23 ago. 2016.

EUROSTAT. **Public procurement electronic systems**, 2013. 2014.

FERREIRA, R.D. Empresas de olhos postos nos mercados. **Diário Económico del 16 de agosto de 2014**. Disponible en: <http://economico.sapo.pt/public/uploads/especiais_sp/Especial_Contrata%3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_16_Setembro_2014.pdf>. Acceso el: 23 ago. 2016.

GOMES, J.P. F. **Impactos Tecnológicos da Contratação Pública Electrónica Aplicação no Sector da Construção em Portugal.**

Trabajo Final de Master- Instituto Universitario de Lisboa, Lisboa, 2012.

HEDSTROM, P. **Dissecting the social:** on the principles of analytical sociology. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HODGSON, G.M.; JIANG, S. The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. **Journal of Economic Issues**, v. 41, n. 4, p. 1043–1061, 2007.

ESPAÑA. **Ley de Contratos del Sector Público**, 26 de octubre de 2017. España. Disponible en: <www.boe.es/legislacion/codigos/>. Acceso el: 24 ago. 2015.

MORAN, F. Building a Culture of Innovation in the Public Sector. Paper Publisher for the **Changing the Way Government Works Seminar**, Melbourne 5 October, 2004.

OSBORNE, S.; BROWN, K. **Managing Change and Innovation in Public Service Organizations.** Oxford: Psychology Press, 2005.

PEREIRA, J.M.G. **Avaliação da Acessibilidade web das Plataformas Electrónicas de Contratação Pública em Portugal.** Trabajo final de Máster- Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 2010. Disponible en:

<https://repositorio.utad.pt/bitstream/10348/693/1/MsC_jmgpereira.pdf>. Acceso el: 22 ago. 2016.

PHARR, S.J.; PUTNAM, R.D. **Disaffected Democracies.** Princeton: Princeton University Press ,NJ. 2000.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. Los nuevos desafíos de la Dirección Pública Profesional: Innovación abierta, gobernanza colaborativa, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión. En: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE XXII. IPSA-AISP, Madrid, 2012.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. ; VILLORIA, M. Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?. **Ekonomiaz**, v. 80, p. 20-45, 2012.

REZENDE, F. da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, 2011.

ROMEU, J.; JUÁREZ, G.; PINEDA, C. La contratación pública electrónica como medio para hacer efectiva la transparencia administrativa". **Revista de Estudios Locales**, n.168, p. 52-74, 2014.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. La constante e interminable reforma de la normativa sobre contratación pública. En: CANO, T. Y BILBAO, E. (Coord.): **La contratación pública: problemas actuales**. Madrid: Secretaria General de la Comunidad de Madrid, 2013. p. 19-40.

TAVARES, L.V.; ROCHA M. **O Guia da Contratação Pública Eletrónica**. Lisboa, 2009.

TAVARES, L.V.; ROSA, M.; GRAÇA, P.; COSTA, A. Estudo dos Impactos Tecnológicos da Contratação Pública Eletrónica. **Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia (OPET)**, 2009.

TAVARES, L.V.; ROSA, M.; GRAÇA, P.; COSTA, A. **2º Inquérito Nacional sobre Contratação Pública Eletrónica**: Relatório final. Associação Portuguesa dos Mercados Públicos (APMEP), 2011.

UNPCAS. **UN E-Government Survey**, 2014. Disponible en: <<http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>>. Acceso el: 23 ago. 2016.

VAN EVERA, S. **Guide to Methods for Students of Political Science**. London: Cornell University Press, 1997.

VILLORIA, M.; JIMÉNEZ, F. La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)**, n. 138, p. 109-134, 2012.

VAIDYA, K. **Electronic Procurement: Impact on Procurement Performance**. Electronic Procurement: The Organizational Assimilation Process and its Impact on Public Procurement Performance. Lambert Academic Publishing, 2009.

VINCENT-JONES, P. **The new public contracting regulation, responsiveness relationality**. Oxford Press, 2006.

WORLD BANK. **Anti-corruption** [online]. 2006. Disponible en: <http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpublicsectorandgovernance/extanticorruption/0,menu>

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA
EN ESPAÑA Y PORTUGAL

PK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~th eSitePK:384455,00.
html >. Acceso el: 30 jul. 2016.

ZAPICO, E. Presentación. **Ekonomiaz**, n.80, p. 7–19, 2012.

Recebido em 8/11/2017

Aprovado em 19/12/2017