

Nº 44
Cuarto trimestre 2025

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 44

Diciembre 2025

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 44. Diciembre 2025

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local



D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

OBSTÁCULOS A LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REFLEXIONES DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

D^a Anabelen Casares Marcos.....17

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19.

D^a Lucía López Ortega113

DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS Y CONSUMIDORES DE SERVICIOS DIGITALES A LA LUZ DEL REGLAMENTO 2022/2065 DE 19 DE OCTUBRE

D^a María Jesús García García197

LA FISCALIDAD DEL COMERCIO ELECTRÓNICO



D^a Lena Carazo Sánchez.....273

**DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES ACTUALES
EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA**

D^a Patricia Cervera Valencia371

RECENSIÓN

**EL ACTO DE CERTIFICACIÓN: ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN
CERTIFICANTE DEL SECRETARIO DE LOS ÓRGANOS
COLEGIADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

D. José Joaquín Jiménez Vacas.....418

SECCIÓN INTERNACIONAL

**EL DIÁLOGO COMPETITIVO EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA**

D. Rodolfo Cancino Gómez433

BASES DE PUBLICACIÓN469



EDITORIAL

En el número 44 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional y una reseña, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D^a. Anabelen Casares Marcos ganadora de la categoría general de los premios Gabilex 2025 con el trabajo "Obstáculos a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública: reflexiones desde el ordenamiento jurídico español".

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a Lucía López Ortega, ganadora de la categoría TFG, TFM y Másteres de los premios Gabilex 2025 con el trabajo "La responsabilidad patrimonial del estado legislador en la gestión de la pandemia por el Covid 19".

A continuación, D^a María Jesús García García realiza un estudio brillante sobre "Derechos y garantías de los ciudadanos como usuarios y consumidores de servicios digitales a la luz del Reglamento 2022/2065 de 19 de octubre". Como destinatarios de servicios digitales, los



usuarios de los mismos pueden ver afectados no solo sus derechos como consumidores, es decir sus derechos de contenido patrimonial y económico, sino también sus derechos fundamentales, con lo que se ponen en peligro sus derechos cívicos y políticos derivados de la condición de ciudadanos de un sistema democrático.

D^a Lena Carazo Sánchez aborda bajo el título “La fiscalidad del comercio electrónico” las principales problemáticas fiscales derivadas de la digitalización, como el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la dificultad de aplicar conceptos tradicionales como residencia fiscal o establecimiento permanente.

La sección nacional se cierra con la obra de D^a. Patricia Cervera Valencia sobre “Dificultades, retos y oportunidades actuales en la contratación pública estratégica”. A pesar del compromiso político y normativo, los datos muestran una escasa presencia de cláusulas estratégicas en los contratos públicos. Esta brecha entre discurso y práctica evidencia la necesidad de reforzar la gobernanza de la contratación pública estratégica, dotando al sistema de estructuras sólidas, coordinación interinstitucional y mecanismos de supervisión eficaces.

D. José Joaquín Jiménez Vacas realiza la recensión de la obra “El acto de certificación: análisis de la función certificante del secretario de los órganos colegiados de las administraciones públicas”.



La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. Rodolfo Cancino Gómez que hará las delicias de los lectores sobre “El diálogo competitivo en la contratación pública”.

El 16 de abril del 2025 entró en vigor en México la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP), cuyas novedades son sustanciales y trascendentales para la Contratación Pública de las entidades y dependencias en los tres niveles de gobierno. Analiza el procedimiento de diálogo competitivo y sus implicaciones con otras figuras similares que se encuentran en normativas de carácter internacional, fuente de inspiración para su incorporación en la legislación mexicana.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN INTERNACIONAL
COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

ARTÍCULOS DOCTRINALES



EL DIÁLOGO COMPETITIVO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

D. Rodolfo Cancino Gómez

Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Arbitro en materia de comercio internacional por la ICC y la LCIA. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

Resumen: El 16 de abril del 2025 entró en vigor en México la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP), cuyas novedades son sustanciales y trascendentales para la Contratación Pública de las entidades y dependencias en los tres niveles de gobierno. Se pretende analizar el procedimiento de diálogo competitivo y sus implicaciones con otras figuras similares que se encuentran en normativas de carácter internacional, fuente de inspiración para su incorporación en la legislación mexicana.

La contratación pública tiene ahora una connotación económica-comercial, por lo que las empresas que poseen la tecnología más avanzada son las que tienen una mejor posición en el mercado de la contratación, ya



que ofrecen mejores soluciones integrales a necesidades específicas de carácter técnico. Es en este punto donde cobra relevancia el procedimiento de “diálogo competitivo”, cuya utilización es residual en relación directa con las licitaciones, debido a falta de proveedores competitivos o la presentación de ofertas adecuadas en precio y calidad.

Este tipo de procedimiento se ajusta a las necesidades de las dependencias o entidades, cuando se necesitan forzosamente soluciones con tecnología de punta o proyectos altamente innovadores a una problemática específica, y/o que la autoridad no pueda determinar las especificaciones técnicas o no tiene la capacidad para determinar ni delimitar un escenario de solución, esto aun cuando se reduzcan los tiempos para agotar el procedimiento y esbozar el objeto del contrato que será adjudicado.

Palabras clave: Diálogo competitivo, procedimiento de contratación, procedimiento por negociación, asociación por innovación, adjudicación directa por negociación, licitación abierta, licitación restringida, directiva europea, acuerdo de contratación pública.

Abstract: On April 16, 2025, the new Law on Public Sector Procurement, Leasing, and Services (LAASP) came into force in Mexico. Its new features are substantial and far-reaching for public procurement by entities and agencies at all three levels of government. The objective is to analyze the competitive dialogue



procedure and its implications with other similar procedures found in international regulations, a source of inspiration for its incorporation into Mexican legislation. Public procurement now has an economic-commercial connotation, meaning that companies with the most advanced technology are better positioned in the procurement market, as they offer better comprehensive solutions to specific technical needs. At this point, the "competitive dialogue" procedure becomes relevant. Its use is limited in direct relation to bidding processes, due to the lack of competitive suppliers or the submission of offers that are adequate in terms of price and quality. This type of procedure is tailored to the needs of agencies or entities when cutting-edge technology solutions or highly innovative projects are absolutely required for a specific problem, and/or when the authority cannot determine the technical specifications or lacks the capacity to determine or delimit a solution scenario, even if the time required to complete the procedure and outline the purpose of the contract to be awarded is reduced.

Key words: J Competitive dialogue, procurement procedure, negotiation procedure, innovation partnership, direct award by negotiation, open tender, restricted tender, European directive, public procurement agreement.

Sumario: I. El Diálogo Competitivo en México II. La Directiva Europea sobre Diálogo competitivo III. La innovación o asociación por innovación en el Diálogo Competitivo IV. Analogías y diferencias entre el Diálogo Competitivo y el Procedimiento por Negociación V. Conclusiones VI. Bibliografía



I. EL DIÁLOGO COMPETITIVO EN MÉXICO

La innovación tecnológica es uno de los grandes objetivos de la contratación pública; además, ahora las compras públicas deberán ser verdes, ecológicas y sostenible ¹sin perder de vista la tecnología que será el factor diferencial para alcanzar para alcanzar las metas sobre medio ambiente, la inclusión social, y el desarrollo económico.

En este escenario, dentro de la nueva LAASSP se enlistan de manera específica los diversos tipos de procedimientos de contratación:²

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas;
- III. Adjudicación directa;
- IV. Diálogo competitivo;
- V. Adjudicación directa con estrategia de negociación;
- VI. Asignación de un contrato específico derivado de la suscripción de un acuerdo marco, y

¹Lazo Vitoria, X., Y CASTRO FUENTES, C., "Contratación Pública Sostenible en la Ley Nº 21.634 que moderniza la ley de compras públicas", en AAVV, Nueva Ley de Compras Públicas. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la Ley Nº 19.886 (coord. CASTRO FUENTES, C.), Legal Publishing Chile (Santiago), 2024, p. 70.

² LAASSP, Artículo 35. "Los procedimientos de contratación deberán asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes".



VII. Asignación de órdenes de suministro derivados de la Tienda Digital del Gobierno Federal o de servicios conforme a los catálogos electrónicos.

Con esta reforma se incorporan nuevos procedimientos de contratación que tienen un carácter restringido, pues sólo pueden ser detonados bajo criterios y situaciones específicas, por lo que, en la doctrina y la práctica misma, han sido calificadas como excepciones a la regla general de contratación, que es la licitación abierta.

En ese orden de ideas, tanto el procedimiento de contratación de "diálogo competitivo" como el de "adjudicación directa con estrategia de negociación" pueden ser considerados a priori de carácter restringido o, siendo rigurosos, tendientes a un procedimiento selectivo por el número de participantes, ya que existe un filtro previo denominado de precalificación de participantes. Ambos procedimientos sólo podrán ser realizados por la Secretaría de Hacienda como dependencia encargada de llevar a cabo contrataciones consolidadas con la autorización del Comité de Contrataciones Estratégicas, salvo casos excepcionales serán desahogados dichos procedimientos en otras dependencias o entidades, pero siempre con la venia de dicha Secretaría.

En la práctica existen causales de cancelación de una licitación, partidas o conceptos, con la condición necesaria de que se lleven a cabo antes del fallo o adjudicación del contrato, ya sea por caso fortuito y/o fuerza mayor u otras circunstancias justificadas. En estos supuestos, se deberá justificar la determinación final de la autoridad, sin que proceda recurso legal



alguno si se realizó en tiempo y forma la notificación (cancelación o declarar desierta la licitación). Tratándose del diálogo competitivo no procede el pago de gastos no recuperables.

El procedimiento de diálogo competitivo se aparta de las buenas prácticas, porque no exige llevar a cabo una licitación pública abierta; sin que se agoten las etapas de preparación a ella como la investigación de mercado, por tanto, solo basta que la situación o problemática encuadre dentro se de alguno de los siguientes supuestos, que determina el artículo 63 de la LAASSP, para iniciar el procedimiento de diálogo competitivo:

I.Cuando, para dar satisfacción a las necesidades del área usuaria o requirente de los bienes o servicios, resulte imprescindible que la prestación, tal y como se encuentra disponible en el mercado, sea objeto de un trabajo previo de diseño o de adaptación;

II.Cuando la prestación del servicio o la adquisición de bienes objeto del contrato incluya un proyecto o soluciones innovadoras, y

III.Cuando la convocante, atendiendo a circunstancias específicas vinculadas a la naturaleza, complejidad o configuración del proyecto, no pueda establecer con precisión las especificaciones técnicas.³

En consecuencia, este procedimiento va dirigido a

³ LAASSP, Artículo 63.



empresas a través de una invitación restringida que tengan soluciones que caen dentro del terreno de la competitividad, innovación y alta especialización para que puedan crear, modificar o adaptar soluciones inmediatas a una problemática compleja. En este caso, por ejemplo, podrían ser los problemas de inundaciones del aeropuerto de la CDMX, donde se necesita una batería de soluciones técnicas a corto plazo para evitar mayores costos económicos y sociales.

En el diálogo competitivo, cualquier operador económico podrá solicitar participar en respuesta a un anuncio de licitación o a una convocatoria de licitación, proporcionando la información solicitada por el poder adjudicador para la selección cualitativa.

Está diseñado para situaciones complejas y extremadamente difíciles, donde la entidad o dependencia no tiene la infraestructura o no sabe cómo solucionar una problemática específica, ni puede determinar técnicamente una petición de contratación porque no hay soluciones o existen soluciones muy distintas en el mercado, difíciles de comparar u otras situaciones que impiden aplicar técnicas usualmente utilizadas, etc. Frente a tales escenarios, no es posible plantear una compra técnicamente definida, por lo que, para generar rápidamente una propuesta técnicamente viable, fiable y aplicable, deberá establecer un diálogo con las empresas que se invitan a participar. Ese diálogo es activo y constructivo, respetando los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez.



I.1 ETAPA PREPARATORIA DEL DIÁLOGO COMPETITIVO

Para llevar a cabo este procedimiento, deben existir cuando menos tres invitados precalificados, un representante del órgano interno de control de la Secretaría y un testigo social en las contrataciones públicas. La Secretaría de Hacienda difundirá por un plazo de diez días hábiles el comunicado de diálogo competitivo a través de la Plataforma, donde se dará a conocer el documento descriptivo y demás documentación complementaria que contenga las necesidades de la dependencia o entidad y los requisitos de capacidad y recursos necesarios que los participantes interesados deben cumplir para acceder como candidato precalificado.

Primera fase: Presentación de documentos a través de la Plataforma para determinar a los candidatos precalificados que hayan cumplido con los requisitos de capacidad y recursos necesarios para ejecutar satisfactoriamente el contrato.

Segunda fase: Evaluación de documentos presentados por los participantes interesados para acceder como candidatos precalificados, la cual se llevará a cabo dentro de los siguientes cinco días hábiles al término de la presentación de documentos, y;

Tercera fase: Publicación en la Plataforma de la lista de los candidatos precalificados que resultaron de la evaluación para llevar a cabo estos diálogos y definir el objeto y alcance de la contratación.



Los diálogos se realizarán a través de la Plataforma o presencial de manera conjunta con los candidatos precalificados; o podrán llevarse a cabo diálogos individuales hasta que la convocante se encuentre en condiciones de determinar la fecha en que podrá llevarse a cabo el acto de presentación y apertura de proposiciones, promoviendo el cumplimiento de los plazos establecidos al inicio del procedimiento. El plazo para celebrarse los diálogos competitivos será de hasta veinticinco días hábiles, contados a partir de la determinación de candidatos precalificados, los cuales se podrán prorrogar hasta por un periodo igual, en función de la complejidad del objeto de la contratación.

I.2 ETAPA CONCLUSIVA DEL DIALÓGO COMPETITIVO

Primera fase: Publicación en la Plataforma de la notificación de la presentación de propuestas técnicas y económicas que deberá contener la fecha, hora y lugar para llevarla a cabo, a través de la propia Plataforma, además de los requisitos que se deberán cumplir para la evaluación de propuestas.

Segunda fase: Evaluación de las propuestas técnicas, mismas que se realizará en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de dichas propuestas y cuyo resultado general será publicado mediante acta en la Plataforma.

Tercera fase: En el caso de los postulantes cuyas propuestas técnicas fueron aprobadas, la convocante procederá a evaluar sus propuestas económicas. La convocante podrá llevar a cabo **negociaciones** con el

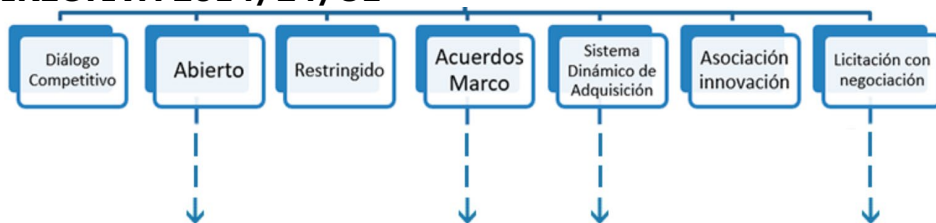


postulante cuya oferta económica se considere que presenta las mejores condiciones para el Estado.

Cuarta Fase: La adjudicación del contrato será para la mejor propuesta solvente, que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad convocante y representa, como se ha dicho, las mejores condiciones para el Estado. Una vez agotadas las fases antes señaladas, el fallo será emitido a más tardar a los diez días hábiles siguientes a que concluya el acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas, debiéndose publicar el acta correspondiente en la Plataforma de Contrataciones Públicas. Esto sin soslayar que el contrato será firmado dentro de los quince días naturales siguientes.⁴

II. LA DIRECTIVA EUROPEA SOBRE DIÁLOGO COMPETITIVO

DIRECTIVA 2014/24/UE



La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, prevé aplicar un

⁴ Directiva 2014/24/UE, Artículo 64



procedimiento de licitación con negociación o un diálogo competitivo cuando las dependencias o entidades no tienen soluciones rutinarias y de fácil acceso, por lo que se obligan a publicar avisos para que las empresas presenten proyectos o soluciones innovadoras, ya que se encuentran frente a un escenario extraordinario, complejo o difícil para adjudicar un contrato por los medios ordinarios. Por tanto, es condición necesaria realizar negociaciones previas, dada la naturaleza, la complejidad o la configuración jurídica o financiera.

En la ley española sobre contratos del sector público contempla tres tipos de procedimientos de utilización excepcional: el procedimiento negociado, el diálogo competitivo y la asociación por innovación.⁵

La conceptualización del diálogo competitivo,⁶ es de que se trata de un procedimiento de contratación pública diseñado para situaciones particularmente complejas, donde los métodos tradicionales (como el procedimiento abierto o restringido) no son adecuados para adjudicar el contrato. *En cuanto al desarrollo del procedimiento se estructura en torno al anuncio de licitación y la definición de sus necesidades en el mismo o en un documento descriptivo; el diálogo entre el poder adjudicador y los licitadores, la determinación de una solución e invitación a presentar una oferta final; y la evaluación de las ofertas y selección de la*

⁵ Moreno Molina J.A, Guía Práctica de contratación pública, Editorial La Ley, España, 2023, Pág. 171.

⁶ Ver, Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014



*económicamente más ventajosa.*⁷ Cualquier operador económico puede solicitar participar, pero solo los invitados por el poder adjudicador pueden presentar una oferta. Durante este procedimiento, el poder adjudicador dialoga con los candidatos seleccionados con el objetivo de desarrollar una o varias soluciones que satisfagan sus necesidades. Una vez desarrolladas estas, los candidatos son invitados a presentar sus ofertas basadas en ellas.

En este contexto, los poderes adjudicadores tienen mayor flexibilidad para elegir un procedimiento que incluya negociaciones, lo cual amplía y traslada el ámbito de competencia. Es decir, se busca la participación de empresas internacionales, con el propósito de que existan un mayor número de ofertas innovadoras y de soluciones competitivas que impulsen al comercio transfronterizo.

El recurso del diálogo competitivo ha aumentado significativamente en términos de valor contractual en los últimos años, dado el valor financiero de los contratos que requieren de soluciones altamente tecnológicas, donde los derechos de propiedad intelectual recaen en las grandes empresas que detentan la tecnología y los recursos. *En particular, en los proyectos innovadores, en la ejecución de grandes proyectos de infraestructuras de transporte integrado o en las redes o los proyectos informáticos de gran tamaño que requieran financiación*

⁷ Moreno Molina J.A, Guía Práctica de contratación pública, Editorial La Ley, España, 2023, Págs. 182-187.



*compleja y estructurada.*⁸

Lo que no existe duda, es que la adjudicación del contrato parte del criterio de la mejor solución y que tenga una mejor relación calidad-precio. Los poderes adjudicadores entablarán un diálogo con los participantes con el objetivo de determinar y definir los medios más idóneos para satisfacer sus necesidades. En el transcurso de este diálogo, podrán debatir todos los aspectos de la contratación con los participantes y las soluciones propuestas en un escenario de confidencialidad y transparencia. Los diálogos podrán desarrollarse en fases sucesivas, a fin de reducir el número de soluciones que hayan de examinarse durante la fase de diálogo, el cual proseguirá hasta que la dependencia o entidad esté en capacidad de alcanzar la solución o las soluciones que puedan responder a sus necesidades.

Una vez cerrado el diálogo, los participantes deben presentar su oferta definitiva, basada en la solución o soluciones presentadas, y especificadas durante la fase de diálogo. Esas ofertas deberán incluir todos los elementos requeridos y necesarios para la realización del proyecto. Los poderes adjudicadores evaluarán las ofertas recibidas en función de los criterios de adjudicación establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo. A petición del poder adjudicador, se podrán llevar a cabo negociaciones con el licitador que haya presentado la oferta que presente la mejor relación calidad-precio, con el fin de confirmar compromisos financieros u otras condiciones contenidas

⁸ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, Párrafo 43



en la oferta, para lo cual se finalizarán las condiciones del contrato.⁹

III. LA INNOVACIÓN O ASOCIACIÓN POR INNOVACIÓN EN EL DIÁLOGO COMPETITIVO

En México no existe la figura de la “asociación por innovación”, aún menos se puede establecer ninguna vinculación con el “diálogo competitivo”, sino subyace dentro del mismo diálogo competitivo. Su ausencia normativa dentro de la nueva LAASSP es un acto desafortunado, porque el factor de innovación solo forma parte de la solución dentro de la fase de diálogos y no la solución total resultante de una negociación. De entrada, se percibe una relación vertical más que horizontal entre las partes, donde el órgano de la administración es un negociador con más ventajas reales que los privados, en un escenario de negociación donde la asociación para la innovación debería permear el diálogo competitivo. No obstante, es solo un factor a favor del proveedor, porque es parte del esquema de solución de lo que la administración requiere en términos de oportunidad, financiamiento, calidad y precio.

⁹ Directiva 2014/24/UE, Párrafo Artículo 30, Diálogo competitivo.



En la directiva europea, el procedimiento de asociación para la innovación pretende favorecer a las empresas más innovadoras y va destinada a aquellos casos en que sea necesario realizar actividades de investigación y desarrollo, respecto de obras, servicios y productos innovadores para su posterior adquisición por la Administración. Se pueden distinguir cuatro elementos claramente diferenciados: la selección de candidatos, la negociación con los licitadores, la asociación con los socios y la adjudicación del producto resultante.¹⁰

En la Directivas 2014/24 existe una estricta vinculación entre el diálogo competitivo con la figura de la "asociación para la innovación", que permite a las administraciones colaborar con empresas para desarrollar soluciones innovadoras que aún no existen en el mercado, incluyendo las microempresas. Mientras que en México, es un mero concepto; su omisión reduce los escenarios de solución y beneficios para el desarrollo económico nacional. Además, en lugar de esta figura, se adoptó la "adjudicación directa por negociación", la cual tiene mayores riesgos y costos adicionales.

La primera analogía del diálogo competitivo entre la regulación europea y la legislación mexicana, es que en México no está supeditado a una licitación abierta, sino dota a la autoridad de flexibilidad para administrar el procedimiento para alcanzar su objeto; sin embargo, dado que se trata de un procedimiento cerrado no abona a la transparencia y a la libre concurrencia, lo cual no

¹⁰ Moreno Molina J. A, Guía Práctica de contratación pública, Editorial La Ley, España, 2023, Págs. 188-191.



quiere decir que no sea un procedimiento alternativo, competitivo e innovador. El sector público trata de involucrar al operador económico en el desempeño de una tarea común: *la innovación*. De esta forma, la denominación del procedimiento traduce la idea de colaboración entre poderes adjudicadores y operadores económicos.”¹¹

La directiva establece que los poderes públicos deben utilizar estratégicamente la contratación pública para fomentar la innovación, lo cual concibe la introducción de productos, servicios o procesos nuevos o significativamente mejorados, incluyendo métodos de producción, comercialización u organización.

Asimismo, la directiva en comento señala que “La asociación para la innovación tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los poderes adjudicadores y los participantes.”¹²

¹¹ GALLEGO CÓRCOLES, I., “Los procedimientos de adjudicación en la nueva Directiva sobre contratación pública”, en AAVV, *Observatorio de los contratos públicos 2013* (coord. BERNAL BLAY, A.), Editorial Aranzadi, SA Navarra, 2024. p. 212.

¹² Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, Apartado 2 del art. 31.



La contratación de innovación es un procedimiento complejo, pero de gran utilidad para afrontar necesidades públicas reales que no pueden atenderse mediante la adquisición de servicios o bienes ya disponibles en el mercado. Además, permite prestar mejores servicios públicos, atender objetivos vinculados con otras políticas públicas o promover la participación de las Pymes, por citar algunos de sus beneficios; este es el motivo que lleva a diseñar procedimientos en los que el comprador y el vendedor colaboran en el desarrollo de las soluciones y, en el caso de que esta relación sea exitosa habrá un doble beneficio: se habrá dado solución a una necesidad pública y la empresa podrá explotar los resultados de ese proceso de innovación.¹³

La financiación pública a la investigación y desarrollo, en comparación con las inversiones que realizan las grandes corporaciones empresariales para generar conocimiento innovativo, refleja una brecha muy amplia. Esto produce que el órgano adjudicador se convierta en un regulador más, mientras que la generación de tecnología queda en manos de los agentes económicos. En este escenario, se da la interconexión entre la contratación pública y la competencia económica, donde existirá mayor competencia entre los privados, para realizar mejores

¹³ En el Diario Oficial de la Unión Europea del pasado 6 de julio de 2021 se publicó la Comunicación de la Comisión "Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación".



ofertas, ya que poseen mayor poder de negociación y diálogo. Sus productos y servicios altamente tecnificados y actualizados, son posicionados estratégicamente en el mercado global y tienen ventajas comerciales sobre otras que no desarrollan innovación o desarrollo tecnológico. Por tanto, los reguladores adquieren la obligación de combatir la colusión en las ofertas, las de las prácticas anticompetitivas, que restringen la libre concurrencia y la transparencia en el procedimiento de contratación.

Los ámbitos en los que la contratación de innovación puede ser de gran utilidad son muy amplios. Por ejemplo, en el desarrollo de equipamientos o técnicas quirúrgicas que supongan mínima invasión, reduzcan las molestias al paciente y el tiempo que necesita estar ingresado en el hospital y/o mejoren la ergonomía del personal sanitario. También podrían desarrollarse procedimientos destinados a mejorar el servicio de tratamiento de los residuos, diseñando un sistema de alertas cuando estén los contenedores llenos o exista alguna incidencia, mejorando la salubridad del entorno, adaptando las rutas de recolección a las necesidades reales, utilizando máquinas menos ruidosas, o reciclando mejor los residuos recogidos. Estos son solo dos ejemplos sencillos, pero ilustrativos de los beneficios de esta modalidad de contratación.¹⁴

¹⁴ De Guerrero Manso Carmen, Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación, Observatorio de Contratación Pública, julio 2021.



En las compras de gobierno existe una obligación implícita de las empresas a ofrecer productos y servicios mejorados en búsqueda permanente de la sostenibilidad. La innovación es un factor que coadyuva a elevar la competitividad internacional de las empresas en sus procesos de producción, modificación y transformación; y no solo eso, también a ofertar aquellos que aún no existen en el mercado, de tal forma que las dependencias compren productos ya no solo conforme a precio sino conforme a criterios de innovación, que le darán mayores beneficios y ventajas de aplicación.

Es evidente que la contratación pública debe partir del concepto de innovación, bajo procedimientos de contratación más flexibles y colaborativos, que prevean soluciones que aún no existen en el mercado de manera conjunta y coordinada entre el sector público y privado. Esto implica tanto la adquisición de resultados innovadores como el proceso de innovación en sí mismo, incluyendo servicios de investigación y desarrollo con resultados parciales.

La innovación trae consigo una mejor eficiencia y calidad de los servicios públicos, coadyuvando a la innovación empresarial para enfrentar los desafíos sociales, ambientales y tecnológicos. En ese plano cooperativo entre los sectores se impulsa la recuperación económica y la transición ecológica y digital.

Las compras con innovación son parte de un ejercicio de planificación anticipada y estratégica; no se trata de compras improvisadas, sino de proyectos bien definidos; no consiste en un procedimiento tradicional de licitación rígida, toda vez que hay un reparto de riesgo y beneficios entre las entidades compradoras y los eventuales



proveedores, dándole participación a las Pymes y a los emprendedores y actores innovadores.

IV. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL DIÁLOGO COMPETITIVO Y EL PROCEDIMIENTO POR NEGOCIACIÓN

IV.I El procedimiento de diálogo competitivo y el procedimiento por negociación según la normativa europea

El procedimiento de licitación con negociación debe poder utilizarse también en los casos en que un procedimiento abierto o restringido haya conducido exclusivamente a ofertas irregulares o inaceptables. En tales casos, los poderes adjudicadores deben poder llevar a cabo negociaciones con objeto de conseguir ofertas normales y aceptables.¹⁵ En consecuencia, en este procedimiento como en el de diálogo competitivo, los requisitos, términos de referencia, parámetros de evaluación y el objeto del contrato no deben modificarse durante todo el procedimiento, exista o no negociación o diálogo. Si existiera ese riesgo, perdería sentido someterse a ese tipo de procedimiento, sabiendo de antemano que no fluiría el diálogo o negociación.

Aquí la diferencia es que la licitación por negociación que regula la directiva europea, tiene que ser mediante una licitación, mientras que, en el procedimiento de diálogo competitivo en México, se sujeta a un procedimiento de

¹⁵ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, Párrafo 45



contratación de carácter restringido, toda vez que parte de una convocatoria selectiva dirigida a un sector específico. De ahí seguirá una selección cualitativa por parte del poder adjudicador, quien determinará el número de candidatos aptos para participar en el procedimiento. De tal forma que la licitación por negociación y los diálogos competitivos responden finalmente a un aviso o convocatoria de participación.

Según Jaime Pintos Santiago, el *quid* que ha traído consigo una serie de confusiones entre ambas figuras es comprensible, debido a que en la Directiva 2014/24/UE describe la licitación con negociación (procedimiento negociado con publicación previa) y el diálogo competitivo como procedimientos muy próximos, ambos con una fase de interacción entre poder adjudicador y licitadores para adaptar la solución a las necesidades del contrato. Prosigue en que la principal diferencia radica en el punto de partida del procedimiento y el grado de definición previa de la solución por parte de la Administración. En el procedimiento con negociación, el poder adjudicador sí tiene una idea bastante definida de la solución técnica o funcional que quiere contratar y puede describirla en el pliego, pero necesita cierto margen para negociar aspectos concretos de las ofertas (condiciones técnicas, variantes, precio, plazos...) porque no es posible adjudicar directamente tras una licitación abierta o restringida. La negociación se centra en afinar y optimizar propuestas ya encuadradas en un marco de requisitos predeterminados. Aquí la negociación es explícita y reglada, pero no se parte de una "hoja en blanco". En el diálogo competitivo, en cambio, el poder adjudicador no está en condiciones de definir de antemano la solución óptima debido a la



complejidad del contrato (tecnológica, jurídica, financiera o mixta), por esto, se abre un proceso de diálogo con los licitadores preseleccionados para definir conjuntamente la solución o soluciones posibles que respondan a la necesidad. Una vez concluido el diálogo, se invita a presentar ofertas finales basadas en la(s) solución(es) acordada(s). Aquí la “negociación” no se centra en ajustar una propuesta ya conocida, sino en crear y concretar la solución desde una fase previa de exploración.¹⁶

Por tanto, una cosa es cierta, el elemento diferenciador del procedimiento negociado, respecto de los procedimientos abierto y restringido, es que mientras en éstos no es posible negociar la propuesta presentada por el licitador, en el procedimiento negociado se exige necesariamente la negociación.¹⁷

El Diálogo competitivo es un procedimiento de adjudicación complicado y que exige una gran dedicación de recursos humanos. Al partir de un documento descriptivo que no tiene la precisión de unos pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, el contrato en la vertiente jurídica, financiera y técnica se va configurando durante el diálogo, examinando

¹⁶ Pintos Santiago, J. Conversatorio sobre la nueva Ley de contrataciones de México, Nuevas figuras normativas, UNAM, agosto 2025

¹⁷ Blanco López, Francisco, En el procedimiento negociado hay que negociar, Observatorio de Contratación Pública” España, Nov. 202.



soluciones, aceptando unas y desechando otras en un proceso que exige una gran implicación del personal del órgano de contratación y de los licitadores.¹⁸ Lejos de considerar esta circunstancia un problema, entiendo que representa una ventaja pues permite al órgano de contratación una gran flexibilidad para diseñar el funcionamiento del diálogo.¹⁹

En este sentido, los expertos concuerdan que este procedimiento solo tiene mejor resultados en contratos complejos. Por tanto, debería existir parámetros para definir cuando estamos ante este tipo de contratos. En una interpretación de la nueva Directiva 2014/24/UE, se suprimió el requisito de que debía haber el presupuesto tradicional para la utilización del Diálogo competitivo, partiendo de la complejidad existente para la adjudicación del contrato. Si bien esto fue derogado en las nuevas reglamentaciones, donde se han establecido los mismos supuestos que autorizan llevar a cabo el diálogo competitivo o el procedimiento negociado de manera indistinta, entonces es necesario determinar cuándo estamos ante un contrato complejo.

Dada esta falta de precisión normativa, en la práctica europea el Diálogo competitivo aplica para contratos complejos, pero con una mayor flexibilidad para

¹⁸ Sanmartín Mora María Asunción, El Diálogo Competitivo, un instrumento adecuado para adjudicar contratos complejos, Observatorio de CP, España 2005.

¹⁹ Diccionario de la Real Academia Española. Diálogo: Discusión o trato en busca de avenencia.



desarrollar el formato y funcionamiento del diálogo, porque se tiene una mayor margen de negociación dentro de la fase del mismo, mientras que el procedimiento por negociación no aplica para contratos complejos.

En concreto, la negociación es una herramienta que se utiliza en los dos procedimientos. Aparentemente tanto diálogo y negociación tienen acepciones diferentes, pero para aclarar este escenario de operación, la negociación siempre estará presente, sea cual fuere el procedimiento, de los ya señalados. Así las cosas, se despeja la duda de que en las dos figuras siempre habrá negociación, ya que, si en el diálogo competitivo las partes celebran diálogos, pero de manera implícita está la negociación por el aparente grado de complejidad de los contratos.

José Antonio Moreno Molina, señala atinadamente que la utilización de negociaciones en los procedimientos de contratación, se encuentra en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (ACP). Ahí se plantea que, salvo disposición en contrario en la legislación del Estado miembro de que se trate, los poderes adjudicadores deben tener la posibilidad de utilizar un procedimiento de licitación con negociación conforme a lo establecido en la Directiva Europea en situaciones diversas en las que no es probable que puedan obtenerse resultados satisfactorios de la contratación mediante procedimientos abiertos o restringidos sin negociación.



Artículo XII Negociación

1. Una Parte podrá prever que sus entidades contratantes celebren negociaciones:
 - a) ha manifestado su intención de celebrar negociaciones en el anuncio de contratación prevista,
 - b) las negociaciones, concederán a todos los participantes que no hayan sido eliminados en un mismo plazo para presentar ofertas nuevas o revisadas.

Reafirma que esto podrá llevar a cabo siempre y cuando sea conforme a los principios de no discriminación y equidad procesal. Esto demuestra su base legal dentro de un instrumento multilateral, otorgando flexibilidad a sus miembros en la adopción de procedimientos de contratación por negociación. Esto aparentemente plantea y jerarquiza a la negociación por encima del diálogo, que si bien no está presente en el texto, se interpreta que el diálogo entra dentro de los tipos de procedimiento por negociación, por lo que existe una autorización a priori para bautizarlos como quieran, sujetos solo a un anuncio, con total apego al principio de transparencia y publicidad.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que dar mayor libertad a los poderes adjudicadores solo reportará resultados útiles si estos tienen la experiencia técnica, el conocimiento del mercado y las destrezas necesarias para *negociar* un buen acuerdo con los proveedores. Por último, debe evaluarse cuidadosamente para qué tipo y tamaño de contratos tendría sentido la negociación. A



menudo la negociación sería particularmente apropiada para la adjudicación de contratos pequeños. En el procedimiento negociado, las entidades y los poderes adjudicadores consultan a los operadores económicos de su elección y negocian con uno o más de ellos las condiciones del contrato que se va a celebrar. Esta negociación de las condiciones de la oferta no es posible en los procedimientos abierto y restringido.

Por tanto, los procedimientos de licitación con negociación podrán realizarse en etapas sucesivas, a fin de reducir el número de ofertas que haya que negociar, aplicando los criterios de adjudicación especificados en el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en la documentación de la contratación. En el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en la documentación de la contratación, el poder adjudicador indicará si va a recurrir a esta opción.²⁰

IV.2 Incompatibilidades de la figura “adjudicación por negociación” con el Derecho Europeo y el ACP

La figura de **adjudicación directa por negociación** en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) de México, tiene un carácter de excepcionalidad de aplicación, debidamente reglada, aunque ha sido objeto de críticas por su uso excesivo que

²⁰ Moreno Molina J. A., La apuesta europea por un mayor recurso a la negociación en la contratación pública, Observatorio de Contratación Pública, España, 2015.



podría tener y por las deficiencias que presenta frente a las mejores prácticas internacionales en contratación pública.

En síntesis, el procedimiento de contratación por adjudicación directa con estrategia de negociación se realizará a través de la Plataforma de Contrataciones. La Secretaría de Hacienda dará a conocer los requisitos y descripción técnica de los bienes a adquirir o arrendar, o de los servicios a contratar; la fecha y hora para llevar a cabo de manera electrónica la presentación de cotizaciones que contendrán la oferta técnica y la económica, esta última preliminar; así como el criterio de evaluación que se utilizará para determinar la solvencia de estas.

Las cotizaciones deberán contener la información conforme a la solicitud de cotización; de no cumplir con alguno de los requisitos conforme al criterio de evaluación determinado serán desechadas, en caso de que ninguna cotización cumpla con las especificaciones publicadas, el procedimiento será declarado desierto. Una vez que se realice la presentación y apertura de cotizaciones, se notificará a los cotizantes el resultado de la evaluación de sus ofertas técnicas, realizada por el área requirente de la dependencia o entidad solicitante y se notificará la fecha, hora y lugar para llevar a cabo el acto de negociación con los cotizantes cuyas ofertas técnicas hubieren resultado solventes. Hacienda designará un líder quien realizará las negociaciones, considerando el orden de los precios ofertados del menor al mayor, con el fin de obtener las mejores



condiciones para el Estado.²¹

Tal como lo prevé la Ley, no es necesario llevar a cabo una licitación pública y abierta, se trata de un procedimiento de contratación restringido que no abona a la transparencia ni a la libre concurrencia, porque al darse el aviso no existe prácticamente competencia o factores más objetivos de comparación entre las ofertas, dentro de plazos excesivamente breves para calificar las propuestas técnicas.

En la segunda fase ya existe negociación pero solo para las propuestas económicas, sin conocer los términos de referencia, su objeto y su alcance con los proveedores calificados para alcanzar acuerdos conforme a precio. Aquí la negociación no es una herramienta para construir acuerdos, más bien es una forma de alcanzar el precio más bajo (regateo), donde, a su vez, el criterio del negociador gubernamental decidirá sin llevar a cabo un dictamen, emitirá un fallo controvertido.

Si no existe licitación, se elimina el incentivo para ofrecer mejores precios o calidad, lo que puede derivar en sobrecostos o servicios deficientes. La autoridad contratante tiene un amplio margen para decidir a quién adjudicar, lo que abre la puerta a favoritismos, colusión, conflictos de interés o corrupción.

La adjudicación directa por negociación se confronta con las mejores prácticas internacionales; es un invento

²¹ Artículo 61.



normativo que enreda la operación de los contratos administrativos, donde la falta de transparencia puede provocar serias anomalías y deficiencias en el procedimiento. Esta figura en concreto, es incompatible con el ACP de la OMC, que se confronta sobre todo con el principio de no discriminación y el de transparencia. Si bien las adjudicaciones directas, eran una excepción a la licitación en México muy controversiales por su uso recurrente, ahora existe otra figura más que incrementa los riesgos de corrupción. sin que se pueda constatar que exista negociación para la adjudicación de los contratos (doble riesgo de opacidad).

En la directiva 2014/24/UE, se observa que no existe la adjudicación directa, aún menos la adjudicación directa por negociación, porque a nivel multilateral solo existen figuras de procedimientos por negociación, pero mediante avisos o convocatorias y no simple anuncios selectivos condicionados siempre a que se lleve a cabo una licitación. Es evidente que existe un desconocimiento del Derecho Europeo, ya que en la nueva LAASSP se hizo una deficiente calca del diálogo competitivo, sin considerar otras figuras más atractivas y benéficas para el desarrollo económico nacional.

V. CONCLUSIONES

1. La principal analogía entre el diálogo competitivo y procedimiento por negociación es que ambas figuras implican interacción y ajuste con los operadores económicos. Según la perspectiva de Jaime Pintos Santiago, el diálogo competitivo tiene como matiz clave la negociación, la cual



tiene un marco predeterminado y definido destinado solo para afinar detalles; mientras que en el procedimiento por negociación existe el diálogo centrado en un escenario más abierto, donde todos se solidarizan en la construcción conjunta de la solución.

2. Se reconoce que las figuras antes mencionadas están vinculadas directa o indirectamente a la asociación por innovación de la directiva europea. En contraste, dado que en México no existe esta figura, porque la innovación es solo un concepto indeterminado que subsiste jurídicamente dentro del diálogo competitivo. Si bien es una omisión la incorporación del diálogo por innovación en México, es urgente su regulación con fines propios, considerando que la contratación pública por innovación debe tener un enfoque práctico para pequeños proyectos con el propósito de estimular la participación de la Minipymes. Cuando las soluciones ya disponibles en el mercado no puedan satisfacer una necesidad en relación con el desarrollo de productos, servicios y la adquisición de los suministros u obras resultantes, la autoridad debe crear y reglamentar de manera urgente y accesible un procedimiento de contratación específico de innovación a corto y largo plazo.
3. Respecto al diálogo competitivo, tema central de este artículo, queda claro que cualquier operador económico podrá solicitar participar en respuesta



a un anuncio, facilitando la información solicitada por el órgano de contratación para la selección cualitativa. Es aplicable para contratos complejos, previo anuncio que garantice la transparencia y la libre concurrencia. En el anuncio de licitación, en la licitación o en el documento descriptivo, los poderes adjudicadores indicarán si optarán por esta opción. Los diálogos competitivos podrán celebrarse en fases sucesivas con el fin de reducir el número de soluciones que deban debatirse durante la fase de diálogo mediante la aplicación de los criterios de adjudicación establecidos en el anuncio.

Una falta de precisión de la directiva europea, y de la misma legislación mexicana, es la ausencia de una conceptualización entre diálogo y negociación, la cual da lugar a una serie de interpretaciones que no dejan claro el rol que juegan los sujetos activos del diálogo y la negociación. De ahí que no hay una demanda recurrente y frecuente de estos procedimientos de contratación, que obliga a un reforzamiento de las normativas y lineamientos de operación. No ha que olvidar lo que establece el ACP de la OMC, en cuanto a que pueden darse otro tipo de procedimientos, pero solo con base a negociación y no a diálogos, cuya concepción jurídica hasta ahora resulta subjetiva e indeterminada.

VI. BIBLIOGRAFÍA



BLANCO LÓPEZ, FRANCISCO, "En el procedimiento negociado hay que negociar, Observatorio de Contratación Pública" España, Nov. 2022.

DE GUERRERO MANSO, CARMEN, Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación, Observatorio de Contratación Pública, julio 2021.

GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL, "Los procedimientos de adjudicación en la nueva Directiva sobre contratación pública", en AAVV, Observatorio de los contratos públicos 2013 (coord. BERNAL BLAY, M. A.), Editorial Aranzadi, SA (Navarra), 2014.

LAZO VITORIA, XIMENA, "Contratación Pública Sostenible en la Ley Nº 21.634 que moderniza la ley de compras públicas", en AAVV, Nueva Ley de Compras Públicas. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la Ley Nº 19.886 (coord. CASTRO FUENTES, C.), Legal Publishing Chile (Santiago), 2024.

MORENO MOLINA JOSÉ ANTONIO, Guía Práctica de contratación pública, Editorial La Ley, España, 2023.

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO, La apuesta europea por un mayor recurso a la negociación en la contratación pública, Observatorio de Contratación Pública, España, 2015.

PINTOS SANTIAGO JAIME "Vademécum práctico sobre Derecho de la Unión Europea", Diputación de Granada, CEMCI, España 2018.



PINTOS SANTIAGO, JAIME, "Memoria del Conversatorio sobre la nueva Ley de contrataciones de México", Nuevas figuras normativas, UNAM, agosto 2025

RODRÍGUEZ BEAS, MARINA., "La innovación en la nueva Directiva de contratación pública: la asociación para la innovación", *Cuadernos de derecho local*, 39 (Madrid), 2015.

SANMARTÍN MORA, MARÍA ASUNCIÓN, *El Diálogo Competitivo, un instrumento adecuado para adjudicar contratos complejos*, Observatorio de CP, España 2005.

ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. (Coord.), *Contratos Públicos: Ley y Reglamento*, Legal Publishing Chile, (Santiago), 2025.

son sustanciales y trascendentales para la Contratación Pública de las entidades y dependencias en los tres niveles de gobierno. Se pretende analizar el procedimiento de diálogo competitivo y sus implicaciones con otras figuras similares que se



encuentran en normativas de carácter internacional, fuente de inspiración para su incorporación en la legislación mexicana.

La contratación pública tiene ahora una connotación económica-comercial, por lo que las empresas que poseen la tecnología más avanzada son las que tienen una mejor posición en el mercado de la contratación, ya que ofrecen mejores soluciones integrales a necesidades específicas de carácter técnico. Es en este punto donde cobra relevancia el procedimiento de “diálogo competitivo”, cuya utilización es residual en relación directa con las licitaciones, debido a falta de proveedores competitivos o la presentación de ofertas adecuadas en precio y calidad.

Este tipo de procedimiento se ajusta a las necesidades de las dependencias o entidades, cuando se necesitan forzosamente soluciones con tecnología de punta o proyectos altamente innovadores a una problemática específica, y/o que la autoridad no pueda determinar las especificaciones técnicas o no tiene la capacidad para determinar ni delimitar un escenario de solución, esto aun cuando se reduzcan los tiempos para agotar el procedimiento y esbozar el objeto del contrato que será adjudicado.

Palabras clave: Diálogo competitivo, procedimiento de contratación, procedimiento por negociación, asociación por innovación, adjudicación directa por negociación,



licitación abierta, licitación restringida, directiva europea, acuerdo de contratación pública.

Abstract: On April 16, 2025, the new Law on Public Sector Procurement, Leasing, and Services (LAASP) came into force in Mexico. Its new features are substantial and far-reaching for public procurement by entities and agencies at all three levels of government. The objective is to analyze the competitive dialogue procedure and its implications with other similar procedures found in international regulations, a source of inspiration for its incorporation into Mexican legislation. Public procurement now has an economic-commercial connotation, meaning that companies with the most advanced technology are better positioned in the procurement market, as they offer better comprehensive solutions to specific technical needs. At this point, the "competitive dialogue" procedure becomes relevant. Its use is limited in direct relation to bidding processes, due to the lack of competitive suppliers or the submission of offers that are adequate in terms of price and quality. This type of procedure is tailored to the needs of agencies or entities when cutting-edge technology solutions or highly innovative projects are absolutely required for a specific problem, and/or when the authority cannot determine the technical specifications or lacks the capacity to determine or delimit a solution scenario, even if the time required to complete the procedure and outline the purpose of the contract to be awarded is reduced.

Key words: J Competitive dialogue, procurement procedure, negotiation procedure, innovation partnership, direct award by negotiation, open tender,



restricted tender, European directive, public procurement agreement.

Sumario: I. El Diálogo Competitivo en México II. La Directiva Europea sobre Diálogo competitivo III. La innovación o asociación por innovación en el Diálogo Competitivo IV. Analogías y diferencias entre el Diálogo Competitivo y el Procedimiento por Negociación V. Conclusiones VI. Bibliografía

IV. EL DIÁLOGO COMPETITIVO EN MÉXICO

La innovación tecnológica es uno de los grandes objetivos de la contratación pública; además, ahora las compras públicas deberán ser verdes, ecológicas y sostenible²² sin perder de vista la tecnología que será el factor diferencial para alcanzar las metas para mejorar el medio ambiente, la inclusión social y el desarrollo económico.

En este escenario, dentro de la nueva LAASSP se enlistan de manera específica los diversos tipos de procedimientos de contratación:²³

²²Lazo Vitoria, X., Y CASTRO FUENTES, C., "Contratación Pública Sostenible en la Ley Nº 21.634 que moderniza la ley de compras públicas", en AAVV, Nueva Ley de Compras Públicas. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la Ley Nº 19.886 (coord. CASTRO FUENTES, C.), Legal Publishing Chile (Santiago), 2024, p. 70.

²³ LAASSP, Artículo 35. "Los procedimientos de contratación deberán asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles



- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas;
- III. Adjudicación directa;
- IV. Diálogo competitivo;
- V. Adjudicación directa con estrategia de negociación;
- VI. Asignación de un contrato específico derivado de la suscripción de un acuerdo marco, y
- VII. Asignación de órdenes de suministro derivados de la Tienda Digital del Gobierno Federal o de servicios conforme a los catálogos electrónicos.

Con esta reforma se incorporan nuevos procedimientos de contratación que tienen un carácter restringido, pues sólo pueden ser detonados bajo criterios y situaciones específicas, por lo que, en la doctrina y la práctica misma, han sido calificadas como excepciones a la regla general de contratación, que es la licitación abierta.

En ese orden de ideas, tanto el procedimiento de contratación de “diálogo competitivo” como el de “adjudicación directa con estrategia de negociación” pueden ser considerados a priori de carácter restringido o, siendo rigurosos, tendientes a un procedimiento selectivo por el número de participantes, ya que existe un filtro previo denominado de precalificación de participantes. Ambos procedimientos sólo podrán ser realizados por la Secretaría de Hacienda como dependencia encargada de llevar a cabo contrataciones consolidadas con la autorización del Comité de Contrataciones Estratégicas, salvo casos excepcionales

en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.



serán desahogados dichos procedimientos en otras dependencias o entidades, pero siempre con la venia de dicha Secretaría.

En la práctica existen causales de cancelación de una licitación, partidas o conceptos, con la condición necesaria de que se lleven a cabo antes del fallo o adjudicación del contrato, ya sea por caso fortuito y/o fuerza mayor u otras circunstancias justificadas. En estos supuestos, se deberá justificar la determinación final de la autoridad, sin que proceda recurso legal alguno si se realizó en tiempo y forma la notificación (cancelación o declarar desierta la licitación). Tratándose del diálogo competitivo no procede el pago de gastos no recuperables.

El procedimiento de diálogo competitivo se aparta de las buenas prácticas, porque no exige llevar a cabo una licitación pública abierta; sin que se agoten las etapas de preparación a ella como la investigación de mercado, por tanto, solo basta que la situación o problemática encuadre dentro de alguno de los siguientes supuestos, que determina el artículo 63 de la LAASSP, para iniciar el procedimiento de diálogo competitivo:

I.Cuando, para dar satisfacción a las necesidades del área usuaria o requirente de los bienes o servicios, resulte imprescindible que la prestación, tal y como se encuentra disponible en el mercado, sea objeto de un trabajo previo de diseño o de adaptación;

II.Cuando la prestación del servicio o la adquisición de



bienes objeto del contrato incluya un proyecto o soluciones innovadoras, y

III. Cuando la convocante, atendiendo a circunstancias específicas vinculadas a la naturaleza, complejidad o configuración del proyecto, no pueda establecer con precisión las especificaciones técnicas.²⁴

En consecuencia, este procedimiento va dirigido a empresas a través de una invitación restringida que tengan soluciones que caen dentro del terreno de la competitividad, innovación y alta especialización para que puedan crear, modificar o adaptar soluciones inmediatas a una problemática compleja. En este caso, por ejemplo, podrían ser los problemas de inundaciones del aeropuerto de la CDMX, donde se necesita una batería de soluciones técnicas a corto plazo para evitar mayores costos económicos y sociales.

En el diálogo competitivo, cualquier operador económico podrá solicitar participar en respuesta a un anuncio de licitación o a una convocatoria de licitación, proporcionando la información solicitada por el poder adjudicador para la selección cualitativa.

Está diseñado para situaciones complejas y extremadamente difíciles, donde la entidad o dependencia no tiene la infraestructura o no sabe cómo solucionar una problemática específica, ni puede determinar técnicamente una petición de contratación porque no hay soluciones o existen soluciones muy distintas en el mercado, difíciles de comparar u otras

²⁴ LAASSP, Artículo 63.



situaciones que impiden aplicar técnicas usualmente utilizadas, etc. Frente a tales escenarios, no es posible plantear una compra técnicamente definida, por lo que, para generar rápidamente una propuesta técnicamente viable, fiable y aplicable, deberá establecer un diálogo con las empresas que se invitan a participar. Ese diálogo es activo y constructivo, respetando los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez.

I.1 ETAPA PREPARATORIA DEL DIÁLOGO COMPETITIVO

Para llevar a cabo este procedimiento, deben existir cuando menos tres invitados precalificados, un representante del órgano interno de control de la Secretaría y un testigo social en las contrataciones públicas. La Secretaría de Hacienda difundirá por un plazo de diez días hábiles el comunicado de diálogo competitivo a través de la Plataforma, donde se dará a conocer el documento descriptivo y demás documentación complementaria que contenga las necesidades de la dependencia o entidad y los requisitos de capacidad y recursos necesarios que los participantes interesados deben cumplir para acceder como candidato precalificado.

Primera fase: Presentación de documentos a través de la Plataforma para determinar a los candidatos precalificados que hayan cumplido con los requisitos de capacidad y recursos necesarios para ejecutar satisfactoriamente el contrato.

Segunda fase: Evaluación de documentos



presentados por los participantes interesados para acceder como candidatos precalificados, la cual se llevará a cabo dentro de los siguientes cinco días hábiles al término de la presentación de documentos, y;

Tercera fase: Publicación en la Plataforma de la lista de los candidatos precalificados que resultaron de la evaluación para llevar a cabo con estos diálogos y definir el objeto y alcance de la contratación.

Los diálogos se realizarán a través de la Plataforma o presencial de manera conjunta con los candidatos precalificados; o podrán llevarse a cabo diálogos individuales hasta que la convocante se encuentre en condiciones de determinar la fecha en que podrá llevarse a cabo el acto de presentación y apertura de proposiciones, promoviendo el cumplimiento de los plazos establecidos al inicio del procedimiento. El plazo para celebrarse los diálogos competitivos será de hasta veinticinco días hábiles, contados a partir de la determinación de candidatos precalificados, los cuales se podrán prorrogar hasta por un periodo igual, en función de la complejidad del objeto de la contratación.

I.2 ETAPA CONCLUSIVA DEL DIALÓGO COMPETITIVO

Primera fase: Publicación en la Plataforma de la notificación de la presentación de propuestas técnicas y económicas que deberá contener la fecha, hora y lugar para llevarla a cabo, a través de la propia Plataforma, además de los requisitos que se deberán cumplir para la evaluación de propuestas.

Segunda fase: Evaluación de las propuestas técnicas,



mismas que se realizará en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de dichas propuestas y cuyo resultado general será publicado mediante acta en la Plataforma.

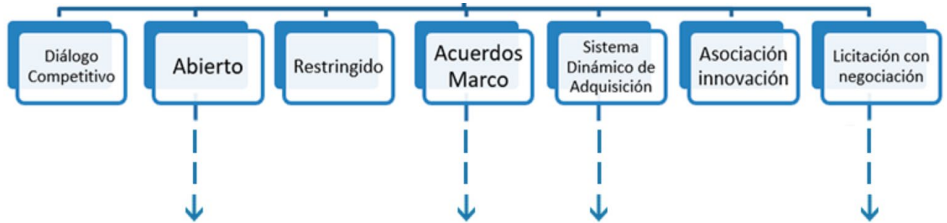
Tercera fase: En el caso de los postulantes cuyas propuestas técnicas fueron aprobadas, la convocante procederá a evaluar sus propuestas económicas. La convocante podrá llevar a cabo **negociaciones** con el postulante cuya oferta económica se considere que presenta las mejores condiciones para el Estado.

Cuarta Fase: La adjudicación del contrato será para la mejor propuesta solvente, que cumplan con los requisitos establecidos por la entidad convocante y representa, como se ha dicho, las mejores condiciones para el Estado. Una vez agotadas las fases antes señaladas, el fallo será emitido a más tardar a los diez días hábiles siguientes a que concluya el acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas, debiéndose publicar el acta correspondiente en la Plataforma de Contrataciones Públicas. Esto sin soslayar que el contrato será firmado dentro de los quince días naturales siguientes.²⁵

V. LA DIRECTIVA EUROPEA SOBRE DIÁLOGO COMPETITIVO

DIRECTIVA 2014/24/UE

²⁵ Directiva 2014/24/UE, Artículo 64



La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, prevé aplicar un procedimiento de licitación con negociación o un diálogo competitivo cuando las dependencias o entidades no tienen soluciones rutinarias y de fácil acceso, por lo que se obligan a publicar avisos para que las empresas presenten proyectos o soluciones innovadoras, ya que se encuentran frente a un escenario extraordinario, complejo o difícil para adjudicar un contrato por los medios ordinarios. Por tanto, es condición necesaria realizar negociaciones previas, dada la naturaleza, la complejidad o la configuración jurídica o financiera.

En la ley española sobre contratos del sector público contempla tres tipos de procedimientos de utilización excepcional: el procedimiento negociado, el diálogo competitivo y la asociación por innovación.²⁶

²⁶ Moreno Molina J.A, Guía Práctica de contratación pública, Editorial La Ley, España, 2023, Pág. 171.



La conceptualización del diálogo competitivo,²⁷ es de ser un procedimiento de contratación pública diseñado para situaciones particularmente complejas, donde los métodos tradicionales (como el procedimiento abierto o restringido) no son adecuados para adjudicar el contrato. *En cuanto al desarrollo del procedimiento se estructura en torno al anuncio de licitación y la definición de sus necesidades en el mismo o en un documento descriptivo; el diálogo entre el poder adjudicador y los licitadores, la determinación de una solución e invitación a presentar una oferta final; y la evaluación de las ofertas y selección de la económicamente más ventajosa.*²⁸ Cualquier operador económico puede solicitar participar, pero solo los invitados por el poder adjudicador pueden presentar una oferta. Durante este procedimiento, el poder adjudicador dialoga con los candidatos seleccionados con el objetivo de desarrollar una o varias soluciones que satisfagan sus necesidades. Una vez desarrolladas estas, los candidatos son invitados a presentar sus ofertas basadas en ellas.

En este contexto, los poderes adjudicadores tienen mayor flexibilidad para elegir un procedimiento que incluya negociaciones, lo cual amplía y traslada el ámbito de competencia. Es decir, se busca la participación de empresas internacionales, con el propósito de que

²⁷ Ver, Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014

²⁸ Moreno Molina J.A, Guía Práctica de contratación pública, Editorial La Ley, España, 2023, Págs. 182-187.



existan un mayor número de ofertas innovadoras y de soluciones competitivas que impulsen al comercio transfronterizo.

El recurso del diálogo competitivo ha aumentado significativamente en términos de valor contractual en los últimos años, dado el valor financiero de los contratos que requieren de soluciones altamente tecnológicas, donde los derechos de propiedad intelectual recaen en las grandes empresas que detentan la tecnología y los recursos. *En particular, en los proyectos innovadores, en la ejecución de grandes proyectos de infraestructuras de transporte integrado o en las redes o los proyectos informáticos de gran tamaño que requieran financiación compleja y estructurada.*²⁹

Lo que no existe duda, es que la adjudicación del contrato parte del criterio de la mejor solución y que tenga una mejor relación calidad-precio. Los poderes adjudicadores entablarán un diálogo con los participantes con el objetivo de determinar y definir los medios más idóneos para satisfacer sus necesidades. En el transcurso de este diálogo, podrán debatir todos los aspectos de la contratación con los participantes y las soluciones propuestas en un escenario de confidencialidad y transparencia. Los diálogos podrán desarrollarse en fases sucesivas, a fin de reducir el número de soluciones que hayan de examinarse durante la fase de diálogo, el cual proseguirá hasta que la dependencia o entidad esté en capacidad de alcanzar la solución o las soluciones que puedan responder a sus necesidades.

²⁹ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, Párrafo 43



Una vez cerrado el diálogo, los participantes deben presentar su oferta definitiva, basada en la solución o soluciones presentadas, y especificadas durante la fase de diálogo. Esas ofertas deberán incluir todos los elementos requeridos y necesarios para la realización del proyecto. Los poderes adjudicadores evaluarán las ofertas recibidas en función de los criterios de adjudicación establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo. A petición del poder adjudicador, se podrán llevar a cabo negociaciones con el licitador que haya presentado la oferta que presente la mejor relación calidad-precio, con el fin de confirmar compromisos financieros u otras condiciones contenidas en la oferta, para lo cual se finalizarán las condiciones del contrato.³⁰

VI. LA INNOVACIÓN O ASOCIACIÓN POR INNOVACIÓN EN EL DIÁLOGO COMPETITIVO

En México no existe la figura de la “asociación por innovación”, aún menos se puede establecer ninguna vinculación con el “diálogo competitivo”, sino subyace dentro del mismo diálogo competitivo. Su ausencia normativa dentro de la nueva LAASSP es un acto desafortunado, porque el factor de innovación solo forma

³⁰ Directiva 2014/24/UE, Párrafo Artículo 30, Diálogo competitivo.



parte de la solución dentro de la fase de diálogos y no la solución total resultante de una negociación. De entrada, se percibe una relación vertical más que horizontal entre las partes, donde el órgano de la administración es un negociador con más ventajas reales que los privados, en un escenario de negociación donde la asociación para la innovación debería permear el diálogo competitivo. No obstante, es solo un factor a favor del proveedor, porque es parte del esquema de solución de lo que la administración requiere en términos de oportunidad, financiamiento, calidad y precio.

En la directiva europea, el procedimiento de asociación para la innovación pretende favorecer a las empresas más innovadoras y va destinada a aquellos casos en que sea necesario realizar actividades de investigación y desarrollo, respecto de obras, servicios y productos innovadores para su posterior adquisición por la Administración. Se pueden distinguir cuatro elementos claramente diferenciados: la selección de candidatos, la negociación con los licitadores, la asociación con los socios y la adjudicación del producto resultante.³¹

En la Directiva 2014/24 existe una estricta viculación entre el diálogo competitivo con la figura de la "asociación para la innovación", que permite a las administraciones colaborar con empresas para desarrollar soluciones innovadoras que aún no existen en el mercado, incluyendo las microempresas. Mientras

³¹ Moreno Molina J. A, Guía Práctica de contratación pública, Editorial La Ley, España, 2023, Págs. 188-191.



que en México, es un mero concepto; su omisión reduce los escenarios de solución y beneficios para el desarrollo económico nacional. Además, en lugar de esta figura, se adoptó la “adjudicación directa por negociación”, la cual tiene mayores riesgos y costos adicionales.

La primera analogía del diálogo competitivo entre la regulación europea y la legislación mexicana, es que en México no está supeditado a una licitación abierta, sino dota a la autoridad de flexibilidad para administrar el procedimiento para alcanzar su objeto; sin embargo, dado que se trata de un procedimiento cerrado no abona a la transparencia y a la libre concurrencia, lo cual no quiere decir que no sea un procedimiento alternativo, competitivo e innovador. El sector público trata de involucrar al operador económico en el desempeño de una tarea común: *la innovación*. De esta forma, la denominación del procedimiento traduce la idea de colaboración entre poderes adjudicadores y operadores económicos.”³²

La directiva establece que los poderes públicos deben utilizar estratégicamente la contratación pública para fomentar la innovación, lo cual concibe la introducción de productos, servicios o procesos nuevos o

³² GALLEGO CÓRCOLES, I., “Los procedimientos de adjudicación en la nueva Directiva sobre contratación pública”, en AAVV, *Observatorio de los contratos públicos 2013* (coord. BERNAL BLAY, A.), Editorial Aranzadi, SA Navarra, 2024. p. 212.



significativamente mejorados, incluyendo métodos de producción, comercialización u organización.

Asimismo, la directiva en comento señala que “La asociación para la innovación tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los poderes adjudicadores y los participantes.”³³

La contratación de innovación es un procedimiento complejo, pero de gran utilidad para afrontar necesidades públicas reales que no pueden atenderse mediante la adquisición de servicios o bienes ya disponibles en el mercado. Además, permite prestar mejores servicios públicos, atender objetivos vinculados con otras políticas públicas o promover la participación de las Pymes, por citar algunos de sus beneficios; este es el motivo que lleva a diseñar procedimientos en los que el comprador y el vendedor colaboran en el desarrollo de las soluciones y, en el caso de que esta relación sea exitosa habrá un doble beneficio: se habrá dado solución a una necesidad pública y la empresa podrá explotar los resultados de ese proceso de innovación.³⁴

³³ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, Apartado 2 del art. 31.

³⁴ En el Diario Oficial de la Unión Europea del pasado 6 de julio de 2021 se publicó la Comunicación de la Comisión “Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación”.



La financiación pública a la investigación y desarrollo, en comparación con las inversiones que realizan las grandes corporaciones empresariales para generar conocimiento innovativo, refleja una brecha muy amplia. Esto produce que el órgano adjudicador se convierta en un regulador más, mientras que la generación de tecnología queda en manos de los agentes económicos. En este escenario, se da la interconexión entre la contratación pública y la competencia económica, donde existirá mayor competencia entre los privados, para realizar mejores ofertas, ya que poseen mayor poder de negociación y diálogo. Sus productos y servicios altamente tecnificados y actualizados, son posicionados estratégicamente en el mercado global y tienen ventajas comerciales sobre otras que no desarrollan innovación o desarrollo tecnológico. Por tanto, los reguladores adquieren la obligación de combatir la colusión en las ofertas, las de las prácticas anticompetitivas, que restringen la libre concurrencia y la transparencia en el procedimiento de contratación.

Los ámbitos en los que la contratación de innovación puede ser de gran utilidad son muy amplios. Por ejemplo, en el desarrollo de equipamientos o técnicas quirúrgicas que supongan mínima invasión, reduzcan las molestias al paciente y el tiempo que necesita estar ingresado en el hospital y/o mejoren la ergonomía del personal sanitario. También podrían desarrollarse procedimientos destinados a mejorar el servicio de



tratamiento de los residuos, diseñando un sistema de alertas cuando estén los contenedores llenos o exista alguna incidencia, mejorando la salubridad del entorno, adaptando las rutas de recolección a las necesidades reales, utilizando máquinas menos ruidosas, o reciclando mejor los residuos recogidos. Estos son solo dos ejemplos sencillos, pero ilustrativos de los beneficios de esta modalidad de contratación.³⁵

En la compras de gobierno existe una obligación implícita de las empresas a ofrecer productos y servicios mejorados en búsqueda permanente de la sostenibilidad. La innovación es un factor que coadyuva a elevar la competitividad internacional de las empresas en sus procesos de producción, modificación y transformación; y no solo eso, también a ofertar aquellos que aún no existen en el mercado, de tal forma que las dependencias compren productos ya no solo conforme a precio sino conforme a criterios de innovación, que le darán mayores beneficios y ventajas de aplicación.

³⁵ De Guerrero Manso Carmen, Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación, Observatorio de Contratación Pública, julio 2021.



Es evidente que la contratación pública debe partir del concepto de innovación, bajo procedimientos de contratación más flexibles y colaborativos, que prevean soluciones que aún no existen en el mercado de manera conjunta y coordinada entre el sector público y privado. Esto implica tanto la adquisición de resultados innovadores como el proceso de innovación en sí mismo, incluyendo servicios de investigación y desarrollo con resultados parciales.

La innovación trae consigo una mejor eficiencia y calidad de los servicios públicos, coadyuvando a la innovación empresarial para enfrentar los desafíos sociales, ambientales y tecnológicos. En ese plano cooperativo entre los sectores se impulsa la recuperación económica y la transición ecológica y digital.

Las compras con innovación son parte de un ejercicio de planificación anticipada y estratégica; no se trata de compras improvisadas, sino de proyectos bien definidos; no consiste en un procedimiento tradicional de licitación rígida, toda vez que hay un reparto de riesgo y beneficios entre las entidades compradoras y los eventuales proveedores, dándole participación a las Pymes y a los emprendedores y actores innovadores.

IV. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL DIÁLOGO COMPETITIVO Y EL PROCEDIMIENTO POR NEGOCIACIÓN

IV.I El procedimiento de diálogo competitivo y el procedimiento por negociación según la normativa europea



*El procedimiento de licitación con negociación debe poder utilizarse también en los casos en que un procedimiento abierto o restringido haya conducido exclusivamente a ofertas irregulares o inaceptables. En tales casos, los poderes adjudicadores deben poder llevar a cabo negociaciones con objeto de conseguir ofertas normales y aceptables.*³⁶ En consecuencia, en este procedimiento como en el de diálogo competitivo, los requisitos, términos de referencia, parámetros de evaluación y el objeto del contrato no deben modificarse durante todo el procedimiento, exista o no negociación o diálogo. Si existiera ese riesgo, perdería sentido someterse a ese tipo de procedimiento, sabiendo de antemano que no fluiría el diálogo o negociación.

Aquí la diferencia es que la licitación por negociación que regula la directiva europea, tiene que ser mediante una licitación, mientras que, en el procedimiento de diálogo competitivo en México, se sujeta a un procedimiento de contratación de carácter restringido, toda vez que parte de una convocatoria selectiva dirigida a un sector específico. De ahí seguirá una selección cualitativa por parte del poder adjudicador, quien determinará el número de candidatos aptos para participar en el procedimiento. De tal forma que la licitación por negociación y los diálogos competitivos responden finalmente a un aviso o convocatoria de participación.

Según Jaime Pintos Santiago, el *quid* que ha traído consigo una serie de confusiones entre ambas figuras es comprensible, debido a que en la Directiva 2014/24/UE

³⁶ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, Párrafo 45



describe la licitación con negociación (procedimiento negociado con publicación previa) y el diálogo competitivo como procedimientos muy próximos, ambos con una fase de interacción entre poder adjudicador y licitadores para adaptar la solución a las necesidades del contrato. Prosigue en que la principal diferencia radica en el punto de partida del procedimiento y el grado de definición previa de la solución por parte de la Administración. En el procedimiento con negociación, el poder adjudicador sí tiene una idea bastante definida de la solución técnica o funcional que quiere contratar y puede describirla en el pliego, pero necesita cierto margen para negociar aspectos concretos de las ofertas (condiciones técnicas, variantes, precio, plazos...) porque no es posible adjudicar directamente tras una licitación abierta o restringida. La negociación se centra en afinar y optimizar propuestas ya encuadradas en un marco de requisitos predeterminados. Aquí la negociación es explícita y reglada, pero no se parte de una "hoja en blanco". En el diálogo competitivo, en cambio, el poder adjudicador no está en condiciones de definir de antemano la solución óptima debido a la complejidad del contrato (tecnológica, jurídica, financiera o mixta), por esto, se abre un proceso de diálogo con los licitadores preseleccionados para definir conjuntamente la solución o soluciones posibles que respondan a la necesidad. Una vez concluido el diálogo, se invita a presentar ofertas finales basadas en la(s) solución(es) acordada(s). Aquí la "negociación" no se centra en ajustar una propuesta ya conocida, sino en



crear y concretar la solución desde una fase previa de exploración.³⁷

Por tanto, una cosa es cierta, el elemento diferenciador del procedimiento negociado, respecto de los procedimientos abierto y restringido, es que mientras en éstos no es posible negociar la propuesta presentada por el licitador, en el procedimiento negociado se exige necesariamente la negociación.³⁸

El Diálogo competitivo es un procedimiento de adjudicación complicado y que exige una gran dedicación de recursos humanos. Al partir de un documento descriptivo que no tiene la precisión de unos pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, el contrato en la vertiente jurídica, financiera y técnica se va configurando durante el diálogo, examinando soluciones, aceptando unas y desechando otras en un proceso que exige una gran implicación del personal del órgano de contratación y de los licitadores.³⁹ Lejos de considerar esta circunstancia un problema, entiendo que representa una ventaja pues permite al órgano de

³⁷ Pintos Santiago, J. Conversatorio sobre la nueva Ley de contrataciones de México, Nuevas figuras normativas, UNAM, agosto 2025

³⁸ Blanco López, Francisco, En el procedimiento negociado hay que negociar, Observatorio de Contratación Pública” España, Nov. 202.

³⁹ Sanmartín Mora María Asunción, El Diálogo Competitivo, un instrumento adecuado para adjudicar contratos complejos, Observatorio de CP, España 2005.



contratación una gran flexibilidad para diseñar el funcionamiento del diálogo.⁴⁰

En este sentido, los expertos concuerdan que este procedimiento solo tiene mejor resultados en contratos complejos. Por tanto, debería existir parametros para definir cuando estamos ante este tipo de contratos. En una interpretación de la nueva Directiva 2014/24/UE, se suprimió el requisito de que debía haber el presupuesto tradicional para la utilización del Diálogo competitivo, partiendo de la complejidad existente para la adjudicación del contrato. Si bien esto fue derogado en las nuevas reglamentaciones, donde se han establecido los mismos supuestos que autorizan llevar a cabo el diálogo competitivo o el procedimiento negociado de manera indistinta, entonces es necesario determinar cuándo estamos ante un contrato complejo.

Dada esta falta de precisión normativa, en la práctica europea el Diálogo competitivo aplica para contratos complejos, pero con una mayor flexibilidad para desarrollar el formato y funcionamiento del diálogo, porque se tiene una mayor margen de negociación dentro de la fase del mismo, mientras que el procedimiento por negociación no aplica para contratos complejos.

⁴⁰ Diccionario de la Real Academia Española. Diálogo: Discusión o trato en busca de avenencia.



En concreto, la negociación es una herramienta que se utiliza en los dos procedimientos. Aparentemente tanto diálogo y negociación tienen acepciones diferentes, pero para aclarar este escenario de operación, la negociación siempre estará presente, sea cual fuere el procedimiento, de los ya señalados. Así las cosas, se despeja la duda de que en las dos figuras siempre habrá negociación, ya que si en el diálogo competitivo las partes celebran diálogos, pero de manera implícita está la negociación por el aparente grado de complejidad de los contratos.

José Antonio Moreno Molina, señala atinadamente que la utilización de negociaciones en los procedimientos de contratación, se encuentra en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (ACP). Ahí se plantea que, salvo disposición en contrario en la legislación del Estado miembro de que se trate, los poderes adjudicadores deben tener la posibilidad de utilizar un procedimiento de licitación con negociación conforme a lo establecido en la Directiva Europea en situaciones diversas en las que no es probable que puedan obtenerse resultados satisfactorios de la contratación mediante procedimientos abiertos o restringidos sin negociación.

Artículo XII Negociación

2. Una Parte podrá prever que sus entidades contratantes celebren negociaciones:
- c) ha manifestado su intención de celebrar negociaciones en el anuncio de contratación prevista,,,



- d) las negociaciones, concederán a todos los participants que no hayan sido eliminados en un mismo plazo para presentar ofertas nuevas o revisadas.

Reafirma que esto podrá llevar a cabo siempre y cuando sea conforme a los principios de no discriminación y equidad procesal. Esto demuestra su base legal dentro de un instrumento multilateral, otorgando flexibilidad a sus miembros en la adopción de procedimientos de contratación por negociación. Esto aparentemente plantea y jerarquiza a la negociación por encima del diálogo, que si bien no está presente en el texto, se interpreta que el diálogo entra dentro de los tipos de procedimiento por negociación, por lo que existe una autorización a priori para bautizarlos como quieran, sujetos solo a un anuncio, con total apego al principio de transparencia y publicidad.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que dar mayor libertad a los poderes adjudicadores solo reportará resultados útiles si estos tienen la experiencia técnica, el conocimiento del mercado y las destrezas necesarios para *negociar* un buen acuerdo con los proveedores. Por último, debe evaluarse cuidadosamente para qué tipo y tamaño de contratos tendría sentido la negociación. A menudo la negociación sería particularmente apropiada para la adjudicación de contratos pequeños. En el procedimiento negociado, las entidades y los poderes adjudicadores consultan a los operadores económicos de su elección y negocian con uno o más de ellos las condiciones del contrato que se va a celebrar. Esta



negociación de las condiciones de la oferta no es posible en los procedimientos abierto y restringido.

Por tanto, los procedimientos de licitación con negociación podrán realizarse en etapas sucesivas, a fin de reducir el número de ofertas que haya que negociar, aplicando los criterios de adjudicación especificados en el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en la documentación de la contratación. En el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en la documentación de la contratación, el poder adjudicador indicará si va a recurrir a esta opción.⁴¹

IV.2 Incompatibilidades de la figura “adjudicación por negociación” con el Derecho Europeo y el ACP

La figura de **adjudicación directa por negociación** en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) de México, tiene un carácter de excepcionalidad de aplicación, debidamente reglada, aunque ha sido objeto de críticas por su uso excesivo que podría tener y por las deficiencias que presenta frente a las mejores prácticas internacionales en contratación pública.

En síntesis, el procedimiento de contratación por adjudicación directa con estrategia de negociación se realizará a través de la Plataforma de Contrataciones. La Secretaría de Hacienda dará a

⁴¹ Moreno Molina J. A., La apuesta europea por un mayor recurso a la negociación en la contratación pública, Observatorio de Contratación Pública, España, 2015.



conocer los requisitos y descripción técnica de los bienes a adquirir o arrendar, o de los servicios a contratar; la fecha y hora para llevar a cabo de manera electrónica la presentación de cotizaciones que contendrán la oferta técnica y la económica, esta última preliminar; así como el criterio de evaluación que se utilizará para determinar la solvencia de estas.

Las cotizaciones deberán contener la información conforme a la solicitud de cotización; de no cumplir con alguno de los requisitos conforme al criterio de evaluación determinado serán desechadas, en caso de que ninguna cotización cumpla con las especificaciones publicadas, el procedimiento será declarado desierto. Una vez que se realice la presentación y apertura de cotizaciones, se notificará a los cotizantes el resultado de la evaluación de sus ofertas técnicas, realizada por el área requirente de la dependencia o entidad solicitante y se notificará la fecha, hora y lugar para llevar a cabo el acto de negociación con los cotizantes cuyas ofertas técnicas hubieren resultado solventes. Hacienda designará un líder quien realizará las negociaciones, considerando el orden de los precios ofertados del menor al mayor, con el fin de obtener las mejores condiciones para el Estado.⁴²

Tal como lo prevé la Ley, no es necesario llevar a cabo una licitación pública y abierta, se trata de un

⁴² Artículo 61.



procedimiento de contratación restringido que no abona a la transparencia ni a la libre concurrencia, porque al darse el aviso no existe prácticamente competencia o factores más objetivos de comparación entre las ofertas, dentro de plazos excesivamente breves para calificar las propuestas técnicas.

En la segunda fase ya existe negociación pero solo para las propuestas económicas, sin conocer los términos de referencia, su objeto y su alcance con los proveedores calificados para alcanzar acuerdos conforme a precio. Aquí la negociación no es una herramienta para construir acuerdos, más bien es una forma de alcanzar el precio más bajo (regateo), donde, a su vez, el criterio del negociador gubernamental decidirá sin llevar a cabo un dictamen, quien tendrá un fallo a su favor.

Si no existe licitación, se elimina el incentivo para ofrecer mejores precios o calidad, lo que puede derivar en sobrecostos o servicios deficientes. La autoridad contratante tiene un amplio margen para decidir a quién adjudicar, lo que abre la puerta a favoritismos, colusión, conflictos de interés o corrupción.

La adjudicación directa por negociación se confronta con las mejores prácticas internacionales; es un invento normativo que enreda la operación de los contratos administrativos, donde la falta de transparencia puede provocar serias anomalías y deficiencias en el procedimiento. Esta figura en comento, es incompatible con el ACP de la OMC, que se confronta sobre todo con el principio de no discriminación y el de transparencia. Si bien las adjudicaciones directas, eran una excepción a la licitación en México muy controversiales por su uso



recurrente, ahora existe otra figura más que incrementa los riesgos de corrupción. sin que se pueda constatar que exista negociación para la adjudicación de los contratos (doble riesgo de opacidad).

En la directiva 2014/24/UE, se observa que no existe la adjudicación directa, aún menos la adjudicación directa por negociación, porque a nivel multilateral solo existen figuras de procedimientos por negociación, pero mediante avisos o convocatorias y no simple anuncios selectivos condicionados siempre a que se lleve a cabo una licitación. Es evidente que existe un desconocimiento del Derecho Europeo, ya que en la nueva LAASSP se hizo una deficiente calca del diálogo competitivo, sin considerar otras figuras más atractivas y benéficas para el desarrollo económico nacional.

VII. CONCLUSIONES

4. La principal analogía entre el diálogo competitivo y procedimiento por negociación es que ambas figuras implican interacción y ajuste con los operadores económicos. Según la perspectiva de Jaime Pintos Santiago, el diálogo competitivo tiene como matiz clave la negociación, la cual tiene un marco predeterminado y definido destinado solo para afinar detalles; mientras que en el procedimiento por negociación existe el diálogo centrado en un escenario más abierto, donde todos se solidarizan en la construcción conjunta de la solución.



5. Se reconoce que las figuras antes mencionadas están vinculadas directa o indirectamente a la asociación por innovación de la directiva europea. En contraste, dado que en México no existe esta figura, porque la innovación es solo un concepto indeterminado que subsiste jurídicamente dentro del diálogo competitivo. Si bien es una omisión la incorporación del diálogo por innovación en México, es urgente su regulación con fines propios, considerando que la contratación pública por innovación debe tener un enfoque práctico para pequeños proyectos con el propósito de estimular la participación de la Minipymes. Cuando las soluciones ya disponibles en el mercado no puedan satisfacer una necesidad en relación con el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la adquisición de los suministros y servicios u obras resultantes, la autoridad debe crear y reglamentar de manera urgente y accesible un procedimiento de contratación específico de innovación a corto y largo plazo.
6. Respecto al diálogo competitivo, tema central de este artículo, queda claro que cualquier operador económico podrá solicitar participar en respuesta a un anuncio, facilitando la información solicitada por el órgano de contratación para la selección cualitativa. Es aplicable para contratos complejos, previo anuncio que garantice la transparencia y la libre concurrencia. En el anuncio de licitación, en la licitación o en el documento descriptivo, los poderes adjudicadores indicarán si optarán por



esta opción. Los diálogos competitivos podrán celebrarse en fases sucesivas con el fin de reducir el número de soluciones que deban debatirse durante la fase de diálogo mediante la aplicación de los criterios de adjudicación establecidos en el anuncio.

Una falta de precisión de la directiva europea, y de la misma legislación mexicana, es la ausencia de una conceptualización entre diálogo y negociación, la cual da lugar a una serie de interpretaciones que no dejan claro el rol que juegan los sujetos activos del diálogo y la negociación. De ahí que no hay una demanda recurrente y frecuente de estos procedimientos de contratación, que obliga a un reforzamiento de las normativas y lineamientos de operación. No ha que olvidar lo que establece el ACP de la OMC, en cuanto a que pueden darse otro tipo de procedimientos, pero solo con base a negociación y no a diálogos, cuya concepción jurídica hasta ahora resulta subjetiva e indeterminada.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

BLANCO LÓPEZ, FRANCISCO, "En el procedimiento negociado hay que negociar, Observatorio de Contratación Pública" España, Nov. 2022.



DE GUERRERO MANSO, CARMEN, Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación, Observatorio de Contratación Pública, julio 2021.

GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL, "Los procedimientos de adjudicación en la nueva Directiva sobre contratación pública", en AAVV, Observatorio de los contratos públicos 2013 (coord. BERNAL BLAY, M. A.), Editorial Aranzadi, SA (Navarra), 2014.

LAZO VITORIA, XIMENA, "Contratación Pública Sostenible en la Ley Nº 21.634 que moderniza la ley de compras públicas", en AAVV, Nueva Ley de Compras Públicas. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la Ley Nº 19.886 (coord. CASTRO FUENTES, C.), Legal Publishing Chile (Santiago), 2024.

MORENO MOLINA JOSÉ ANTONIO, Guía Práctica de contratación pública, Editorial La Ley, España, 2023.

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO, La apuesta europea por un mayor recurso a la negociación en la contratación pública, Observatorio de Contratación Pública, España, 2015.

PINTOS SANTIAGO JAIME "Vademécum práctico sobre Derecho de la Unión Europea", Diputación de Granada, CEMCI, España 2018.

PINTOS SANTIAGO, JAIME, "Memoria del Conversatorio sobre la nueva Ley de contrataciones de México", Nuevas figuras normativas, UNAM, agosto 2025

RODRÍGUEZ BEAS, MARINA., "La innovación en la



nueva Directiva de contratación pública: la asociación para la innovación”, *Cuadernos de derecho local*, 39 (Madrid), 2015.

SANMARTÍN MORA, MARÍA ASUNCIÓN, El Diálogo Competitivo, un instrumento adecuado para adjudicar contratos complejos, Observatorio de CP, España 2005.

ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. (Coord.), Contratos Públicos: Ley y Reglamento, Legal Publishing Chile, (Santiago), 2025.