

Nº 18
Segundo trimestre 2019

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

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

Número 18. Junio 2019

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

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia Primera

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 Araceli Muñoz de Pedro

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

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

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

D. Roberto Mayor Gómez

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

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

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 Alvarez*".

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 del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

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.

SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción	9
-------------------------------	---

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL INCUMPLIMIENTO POR EL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO DE 2016 DE LA REGULACIÓN SOBRE CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES.

D ^a María Soledad Gallego Bernad	15
---	----

LA DEMOLICIÓN DE INMUEBLE ORDENADA POR LOS ÓRGANOS JUDICIALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

D. Antonio J. Navarro Espejo	47
------------------------------------	----

LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN (II): LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza	109
----------------------------------	-----

EL OBJETIVO DEL CONTRATO PÚBLICO Y SU DIVISIÓN.

D. José Enrique Candela Talavero	175
--	-----

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS.

D. Jans Erik Caveró Cárdenas	235
------------------------------------	-----

COMENTARIOS DE SENTENCIAS

RESEÑA SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 47/2019, DE 8 DE ABRIL DE 2019, SOBRE LA FORMA DE REALIZACIÓN DE LA PRIMERA CITACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA AÚN NO PERSONADA, QUE ACUERDA QUE EN EL CASO MENCIONADO DEBIÓ MATERIALIZARSE POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO AL DOMICILIO DESIGNADO POR LA ACTORA Y NO MEDIANTE LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA HABILITADA.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora..... 283

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Nº 68/2019, DE 28 DE ENERO DE 2019, (Nº DE RECURSO: 4580/2017): LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora..... 299

BASES DE PUBLICACIÓN..... 317

EDITORIAL

Siguiendo el criterio establecido por la OCDE en su Recomendación sobre Integridad Pública de 26 de enero de 2017, el sector público debería implementar sistemas de integridad, promover una cultura ética y ejercer el liderazgo necesario en este ámbito y, por último, demostrar una rendición de cuentas (accountability) real y efectiva.

Además, los sistemas de integridad a los que hace referencia la recomendación de la OCDE, deberían utilizar modelos de control interno y de gestión del riesgo, de forma similar a la metodología utilizada por las empresas del sector privado cuando establecen y gestionan sus sistemas de compliance.

Los códigos éticos son una pieza clave dentro de los sistemas o marcos de integridad. Su aprobación se torna necesaria en un contexto en el que cada vez más, el conjunto de la ciudadanía demanda mayores dosis de transparencia e integridad institucional frente a los casos de corrupción.

El buen gobierno y el derecho a la buena administración, como derecho de los ciudadanos exigen adoptar instrumentos que garanticen su cumplimiento, como es el diseño de una infraestructura ética dentro de un marco de integridad institucional, en el que la elaboración, aprobación y evaluación de un código ético se convierte en una pieza clave.

La finalidad pretendida, no es otra que, promover la ejemplaridad a través de la integridad, trasladando de manera transversal los valores y principios a las políticas que conforman la agenda del sector público, es decir, a la gestión, preservar la imagen de la institución, y fundamental, recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Otra pieza clave dentro de los marcos de integridad en el sector público, lo constituye el canal de denuncia.

En el ámbito privado, los sistemas de denuncias internas son una clara exigencia directa de programas de compliance y han ido proliferando, desde que, a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, se introdujo la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

La Unión Europea ha dado un paso importante al aprobar el pasado 16 de abril, la Directiva de Protección a los Denunciantes de Corrupción (conocidos en inglés como «whistleblowers»).

De este modo, se pretende proteger a todos aquellos denunciantes que informen sobre corrupción o fraudes en materia de fraude fiscal; blanqueo de capitales; contratación pública; seguridad en los productos y el transporte; protección al medio ambiente; salud pública; protección de los consumidores y protección de datos. Y lo más importante de todo, prohíbe cualquier represalia contra quienes se atrevan a sacar a la luz irregularidades en empresas privadas y organismos públicos.

En el sector público están sujetas *"todas las entidades jurídicas públicas, incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control de una entidad jurídica pública"* (art. 8.9 Directiva). No obstante, se permite a los Estados eximir de la obligación de establecer cauces internos de denuncia a los municipios

de menos de diez mil habitantes o con menos de cincuenta empleados, así como a otras entidades del sector público con menos de cincuenta empleados.

Sin lugar a dudas, la Directiva constituye un hito en temas de ética e integridad, ensalzando el canal de denuncia en pilar fundamental de la estructura de un marco de integridad.

EL CONSEJO DE REDACCIÓN

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

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES

**LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN
DESDE LA ÓPTICA DE LA BUENA
ADMINISTRACIÓN (II): LA ASOCIACIÓN
PARA LA INNOVACIÓN**

“THE INNOVATION PARTNERSHIP FROM THE
PERSPECTIVE OF THE GOOD ADMINISTRATION
(II): THE INNOVATION PARTNERSHIP”

Jose Ignacio Herce Maza

Abogado en ejercicio.

Investigador Asociado en Ius Publicum Innovatio.
Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad
de A Coruña.

Resumen: La normativa europea sobre contratación pública ha superado el paradigma clásico de la compra pública en la medida en que la considera un verdadero motor para el fomento de políticas públicas en lugar de una mera interacción comprador-vendedor.

Una de las materias que pretende impulsar la normativa comunitaria sobre la contratación pública es la innovación, lo que tiene reflejo en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros. En este marco comunitario nace el procedimiento denominado como asociación para la innovación destinado al desarrollo y posterior adquisición de productos que necesita la Administración Pública pero que no están

disponibles en el mercado. Su carácter novedoso, las potestades discrecionales que se encuentran en su seno y, sobre todo, la incertidumbre que lleva aparejado todo proceso de innovación requieren que dicho procedimiento se estudie y lleve a la práctica desde la óptica de la buena administración en sentido amplio.

Palabras clave: Asociación para la innovación, buena administración, contratación pública, innovación, compra pública innovadora.

Abstract: The European public procurement law has overtaken the classic paradigm of public procurement of innovation, which is reflected in the national legal systems (domestic law) of the Member States. Within this community framework, the procedure known as "Innovation partnership" is created, for the development and subsequent procurement of the products that the public Administration needs, but which are not available on the market. Its new nature, the discretionary powers that are found within it and, above all, the uncertainty attached to any innovation process, require the study and implementation of this process from the perspective of the good administration in a broad sense.

Keywords: Innovation Partnership, Good Administration, Public Procurement, Innovation, Public Procurement of Innovation.

Sumario: I. RECAPITULACIONES: BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN.- II. EL PROCEDIMIENTO DE ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA COMUNITARIA.- III. LA VISIÓN DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE OCTUBRE, DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.- 1. Consideraciones previas.- 2. Fase preparatoria del contrato e inicio del procedimiento: consultas

preliminares al mercado y redacción de pliegos desde la buena administración.- 3. Convocatoria del anuncio de licitación y solicitudes de participación.- 4. Selección de los candidatos que pasarán a formar parte del procedimiento de negociación.- 5. Presentación de proyectos de investigación y desarrollo de las negociaciones.- 6. Adjudicación de los contratos.- 7. Formación de la asociación para la innovación y fase de ejecución.- 8. Adquisición del resultado de la investigación en el seno de la asociación para la innovación.- IV. CONCLUSIONES.- V. BIBLIOGRAFÍA.

I. RECAPITULACIONES: BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN.

En la primera parte de este trabajo “La asociación para la innovación desde la óptica de la buena administración (I): buena administración y compra pública de innovación”, publicado en esta misma Revista, se hizo referencia especialmente a la buena administración en la contratación pública y a las manifestaciones de la denominada compra pública de innovación en la normativa comunitaria y española sobre contratos públicos. Ambos elementos son fundamentales para entender el procedimiento de asociación para la innovación y estudiar su dinámica de funcionamiento bajo los postulados y paradigmas de la buena administración en sentido amplio. En este artículo se estudiará con detalle el referido procedimiento, novedoso en el Derecho español de contratos del sector público, si bien es cierto se encontraba ya en el acervo comunitario desde el año 2014.

Se destacó, en primer lugar, como la buena administración posee un recorrido histórico importante y ha generado diferentes tesis y visiones en relación con

ella. En el estudio se puso de manifiesto que se defenderá la posición de la buena administración como derecho fundamental en un sentido amplio, en contraposición a quién lo comprende e interpreta como un mero sistema de garantías procedimentales en el seno del procedimiento administrativo. Con ello se pretende decir que se entenderá como un parámetro de evaluación y control de la Administración que incluye consideraciones éticas sobre su actividad. La concepción amplia de la buena administración parte del reconocimiento de la dignidad de la persona y de su protagonismo en el Ordenamiento jurídico. Puede comprobarse como los parámetros de control a la Administración a través de la buena administración completan, dentro del Derecho, al marco legal positivo alejándose de concepciones de *ius strictum*.

De esta manera, la buena administración se configura como un auténtico mecanismo de valoración de la actuación de los poderes públicos que incluye una serie de principios éticos que han de marcar el camino a la Administración a realizar actuaciones, dentro de sus competencias y posibilidades reales y materiales, al fortalecimiento de la dignidad de la persona. Todo ello sin perder de vista el Derecho positivo en la medida en que defiende estas posiciones dentro de la cláusula constitucional del Estado Social y Democrático de Derecho.

Se diferenció también entre buen gobierno y buena administración, basándose la segunda, *lato sensu*, en la gestión administrativa. En este caso concreto nos referimos a la gestión de la política pública, dicho de otra manera, la ejecución de la política pública sobre la contratación de conformidad al derecho de las compras públicas y al resto de la normativa concordante y de aplicación.

No es cuestión baladí defender la buena administración de la contratación pública dado que una buena administración facilita la satisfacción de los intereses generales, fortalece la iniciativa privada y promueve el desarrollo empresarial. Esta visión de la contratación pública además de referirse a la buena administración desde la diligencia en la realización de todos los actos relativos al proceso de contratación también entra a valorar y a posicionarse en la aptitud de la contratación pública para potenciar la dignidad de la persona y, por supuesto, servir objetivamente a los fines de interés general mediante la aplicación del derecho de la contratación pública con diligencia y honradez.

Se hizo referencia también a las manifestaciones de la compra pública de innovación presentes en el Ordenamiento comunitario y reflejadas en el derecho español de contratación pública. Dicho fenómeno parte de la normativa comunitaria y podría afirmarse que se consagra en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que considera la investigación y la innovación como motores del crecimiento futuro.

Dicha Compra Pública de Innovación ayuda al crecimiento y desarrollo económico, permite un incremento de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, contribuye a implementar políticas de carácter social y medioambiental así como otras de interés general, siendo todas ellas innovadoras. Con ella se puede dar respuesta a los nuevos desafíos del siglo XXI promoviendo un desarrollo económico sostenible e inteligente. En este marco el procedimiento de asociación para la innovación se muestra idóneo para aterrizar ciertas ideas innovadoras, para dar respuestas a necesidades que no pueden cubrirse acudiendo al mercado, de tal manera que se conviertan en nuevas obras, productos o servicios que lideren el cambio social.

La compra pública de innovación tiene una serie de implicaciones prácticas que se plasman en la legislación en materia de contratación pública y que se refieren a dos modalidades de actuación en compra pública de innovación y fórmulas que pueden aplicarse en la compra pública ordinaria aplicada a la innovación. Esta última se basa en el empleo de las técnicas de la contratación pública ordinaria (procedimientos de adjudicación y tipologías contractuales) para la adquisición de obras, productos y servicios de un marcado carácter innovador.

Con carácter previo a estudiar las manifestaciones de la compra pública de innovación se hizo referencia a las consultas preliminares del mercado y su importancia para la realización adecuada de un procedimiento de contratación con las incertidumbres características de la compra de productos innovadores. En el caso de la asociación para la innovación dichas incertidumbres se trasladan también a la fase de desarrollo del producto, como se verá más adelante.

Con las consultas preliminares del mercado se establece un mecanismo de diálogo e intercambio de conocimientos que permite a la Administración conocer la situación real del mercado. En definitiva, el sector privado presta apoyo al poder adjudicador de tal manera que le permita determinar si el mercado puede o no satisfacer sus necesidades, definirlas adecuadamente, establecer las especificaciones técnicas del contrato con precisión y coherencia, etc.

Una vez estudiadas las consultas preliminares al mercado, se entró en detalle en las modalidades de compra pública de innovación a partir de la Guía 2.0 para la compra pública de innovación elaborada por MINECO en el año 2015. Son la compra pública precomercial y la compra pública de tecnología innovadora.

La compra pública precomercial no deja de ser una contratación de servicios y desarrollo remunerada íntegramente por la entidad contratante y que se caracteriza porque el comprador público no se reserva los resultados de la investigación para su propio uso en exclusividad, sino que comparte con las empresas los riesgos y beneficios necesarios para desarrollar soluciones innovadoras que superen las previstas en el mercado.

Por otra parte, la compra pública de tecnología innovadora, se refiere a la adquisición de un bien o servicio que no existe en el momento de la compra pero que puede desarrollarse en un razonable periodo de tiempo. Es necesario el desarrollo de tecnología nueva o mejorada. En este caso, el elemento realmente particular es la innovación que se trasladará a un nivel técnico.

Finalmente, se estudió la operativa de la compra pública ordinaria para la realización de la compra pública de tecnología innovadora, y es que, mediante la adecuada organización y aplicación de los procedimientos de contratación y tipologías contractuales pueden determinarse especificidades en los pliegos de condiciones administrativas y técnicas que adapten el proceso de contratación a la compra de obras, productos o servicios de carácter innovador. En este sentido pueden determinarse especificidades como el establecimiento de particularidades funcionales, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación, admisión de variantes o condiciones para la presentación de proposiciones. Esta materia, de elevada complejidad técnica, deberá articularse y organizarse siempre bajo el paraguas del paradigma de la buena administración en sentido amplio.

Con ello se señala que podrán iniciarse procesos de licitación de compra pública de innovación de conformidad con lo previsto para procedimientos regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, Ley 9/2017, de 8 de noviembre), esto es: procedimiento abierto (art. 156 y ss.), procedimiento abierto simplificado (art. 159), procedimiento restringido (art. 160 y ss.), procedimientos con negociación (art. 166 y ss.), diálogo competitivo (art. 172 y ss.) y asociación para la innovación (art. 177 y ss.), tratándose este último en exclusiva en el presente artículo dada su sustantividad propia y su carácter de procedimiento especial. Es necesario que la Administración realice un análisis de estas figuras procedimentales y seleccione la más adecuada siempre desde la visión de la buena administración.

Para finalizar esta breve recapitulación de lo estudiado en el artículo anterior y, sobre todo, a modo de inicio de este trabajo, es *conditio sine qua non* señalar que dentro de la Compra Pública de Innovación es especialmente destacado el objeto de este estudio, la "asociación para la innovación" tanto por su carácter novedoso como por su complejidad.

Este procedimiento de adjudicación se introdujo en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante, Directiva 2014/24/UE), que señala en su art. 31 que *tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes*, cuyo interés es indiscutible no sólo por la relación entre

la buena administración y la compra pública de innovación, sino por su reciente novedad tras su inclusión en la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre y su plena vigencia en el Derecho español. Dicho procedimiento se estudiará a continuación desde la visión de la buena administración.

II. EL PROCEDIMIENTO DE ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA COMUNITARIA.

Es a través de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE por la que se introduce por primera vez en el Derecho comunitario el procedimiento denominado como “asociación para la innovación”.

Este procedimiento de adjudicación nuevo se entiende y se justifica en el marco al que ya se ha hecho referencia de la compra pública innovadora que parte de la Unión Europea y tiene como principal misión poner a disposición del poder adjudicador una modalidad contractual gracias a la cual pueda satisfacer sus necesidades relativas a la obtención de productos, servicios u obras que no puedan encontrarse en el mercado.

No hay que perder de vista que las respuestas a los nuevos desafíos contemporáneos y las mejoras requeridas del siglo XXI, *son tan exigentes desde el punto de vista tecnológico que o bien no existen aún soluciones comercialmente estables en el mercado, o*

*bien las soluciones existentes presentan deficiencias que exigen más I+D, señala Tardío Pato*¹.

Con este procedimiento pretende solventarse, además, la problemática presente en los procedimientos de compra pública precomercial en la medida en que estos contratos tenían por limitación más importante que la compra de los resultados de las investigaciones realizadas no podían adquirirse en el mismo proceso, sino que era necesario un proceso posterior sometido a la normativa de contratos del sector público para su compra, habitualmente a través de procedimientos negociados².

La primera referencia a la asociación para la innovación la encontramos en el Considerando 49 de la citada Directiva y su regulación específica se encuentra en su art. 31. En dicho considerando se sientan algunas premisas y criterios que explican y justifican la creación de este procedimiento específico y con sustantividad propia, si bien es cierto, próximo al procedimiento de licitación con negociación.

Para el caso de que las soluciones disponibles del mercado no sean capaces de satisfacer necesidades relativas al desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la adquisición posterior de dichos

¹ TARDÍO PATO, J.A. "La asociación para la innovación": contrato, procedimiento de adjudicación y libre competencia, *Revista española de Derecho Administrativo*, 181 (2016). [Rescatado de Westlaw]

² VV.AA. *Contratación del Sector Público Local: comentarios al articulado de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, (Coords. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., & BOCOS REDONDO, P. Wolters Kluwer, Madrid (España), 2018, p. 895.

suministros, obras y servicios, es necesario que se provea a los poderes adjudicadores de un procedimiento de contratación específico que permita *a los poderes adjudicadores establecer una asociación para la innovación a largo plazo con vistas al desarrollo y la ulterior adquisición de nuevos productos, servicios u obras innovadores siempre que estos se ajusten a un nivel acordado de prestaciones y de costes*, sin ser necesario acudir a un procedimiento de contratación independiente para su adquisición.

Este nuevo procedimiento se ha articulado de tal manera que el poder adjudicador podrá dirigir un proceso de contratación enfocado a satisfacer una necesidad concreta que revertirá en una mayor eficiencia y sostenibilidad. Asimismo, también logra solventarse un problema importante que padecían los poderes adjudicadores cuando requerían soluciones innovadoras: la rigidez del sistema normativo a la hora de seleccionar adjudicatario del contrato³.

La asociación para la innovación ha de estructurarse de tal manera que con posterioridad genere un tirón comercial que incentive y promocióne el desarrollo de soluciones innovadoras sin cerrar el mercado. Es por este motivo por el cual los poderes adjudicadores no deben de utilizarlas de forma que se obstaculice, falsee o restrinja la competencia. La integridad de la competencia deberá salvaguardarse tanto entre los propios participantes en el procedimiento de contratación como de cara al mercado. Por ello para iniciar un procedimiento de asociación para la innovación deberá acreditarse que las necesidades de la Administración no

³ VV.AA. "Claves para la aplicación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública", Wolters Kluwer, (España), 2016, p. 65.

pueden satisfacerse con los bienes, obras o servicios que se encuentran disponibles en el mercado.

Parece poder afirmarse, a la luz de lo expuesto y de lo manifestado en la Guía 2.0 para la Compra Pública de Innovación, que es la respuesta flexible y sintética a la contratación de productos y servicios tecnológicos a escala comunitaria.

Desde la perspectiva comunitaria, una aproximación a su **objeto y finalidad** nos lleva al art. 31.2 de la Directiva. En dicho artículo se indica que dicho procedimiento de adjudicación tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios y obras innovadores, así como la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes siempre que respondan a los niveles de rendimiento y costes máximos acordados entre poder adjudicador y participantes.

Una particularidad que se encuentra declarada en el Considerando 49 y que se desprende del art. 31 de la Directiva es que no es necesario acudir a un procedimiento de contratación independiente al procedimiento de asociación para la innovación para adquirir los productos, servicios y obras innovadores. Esto nos permite determinar la amplitud del contrato, que abarca desde la investigación y desarrollo como la adquisición del resultado de esas actividades.

Esta característica de la asociación para la innovación puede plantear algunas dudas respecto a su **naturaleza jurídica**. Si por un lado la Directiva parece indicar que es un procedimiento específico con una sumisión parcial a la normativa del procedimiento con negociación, Tardío Pato señala que en la medida en que por su configuración incluye prestaciones relacionadas con varios tipos de contratos que rebasan las propias de cada uno de ellos en particular, o bien nos encontramos ante un contrato

mixto o bien una modalidad contractual nueva con peculiaridades propias. Ante las afirmaciones anteriores concluye que no estamos sólo ante un nuevo procedimiento de adjudicación, sino también ante un nuevo contrato⁴.

Y es que no son pocas las visiones sobre su naturaleza jurídica. Señala la Exposición de Motivos de la Directiva 2014/24/UE que los poderes adjudicadores deben tener acceso a un procedimiento específico de contratación sin tener que recurrir a un procedimiento independiente para su adquisición, basándose en la normativa aplicable a la licitación con negociación.

Para Gimeno Feliú tiene ciertas semejanzas con el procedimiento negociado, su función permite afirmar que tiene autonomía y significado propio⁵. Gallego Córcoles, por otra parte, indica que se diferencia del procedimiento negociado en cuanto a su estructura, información que han de contener los pliegos, criterios de reducción de candidatos y los criterios de adjudicación⁶. Finalmente, Bernal Blay defiende que por sus similitudes con el procedimiento negociado, este procedimiento sólo puede calificarse como un procedimiento de adjudicación de verdad con dificultad y que de ninguna manera

⁴ TARDÍO PATO, J.A. "La asociación para la innovación": contrato, procedimiento de adjudicación y libre competencia, óp. cit.

⁵ GIMENO FELIÚ, J.M. *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*, Aranzadi Thomson Reuters, España (2014), p.48

⁶ GALLEGO CÓRCOLES, M. I., "Los procedimientos de adjudicación en la nueva Directiva sobre contratación pública" en "Observatorio de los contratos públicos 2013", coord. Gimeno Feliú J. M. & Bernal Blay, M. A., pp. 213 y ss. en Tardío Pato.

supone un cambio de esencia del procedimiento de licitación con negociación⁷.

Otra cuestión relevante tiene que ver con su **duración**. No es un procedimiento de adjudicación a corto plazo ni mucho menos. Más bien al contrario, se articula en dos fases muy diferenciadas, una primera de investigación y desarrollo y una segunda de carácter comercial, de compra del resultado obtenido en el caso de que se cumplan los estándares previstos. La Guía 2.0 para la compra pública de innovación deduce de lo anterior que es un procedimiento tendencialmente de larga duración y de ciclo completo que se inicia con la búsqueda de una tecnología para la producción de nuevos bienes o servicios y finaliza cuando estén operativos y a satisfacción del órgano de contratación.

En el art. 31 de la Directiva se regula la asociación para la innovación, que no es otra cosa que un procedimiento con una sustantividad propia pero basado en el negociado con publicidad. Pueden diferenciarse varias fases que parten de la preparación del contrato y abarcan hasta su ejecución y la compra de las obras, servicios o productos innovadores.

La primera de ellas, *ad intra*, consiste en la elaboración de los pliegos de contratación y la tramitación de los actos de preparación. El art. 31.1 de la Directiva indica la existencia de un deber de motivación de carácter cualificado, puesto que se establece la obligación del

⁷ BERNAL BLAY, M. A. "The Strategic Use of Public Procurement in Support of Innovation" *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, v 9, 1 (2014), p. 10. en TARDÍO PATO, J.A. "La asociación para la innovación": contrato, procedimiento de adjudicación y libre competencia, *Revista española de Derecho Administrativo*, 181 (2016). [Rescatado de Westlaw]

poder adjudicador de determinar la necesidad del producto, servicio u obra innovadores que no puede ser satisfecha por los productos, servicios u obras en el mercado. También deberá facilitar información precisa para que se pueda identificar la naturaleza y el ámbito de la solución necesitada y decidir si participan del procedimiento. En esta fase es recomendable la realización de las consultas preliminares al mercado.

En dichos pliegos también deberá definir el poder adjudicador las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad industrial e intelectual y, para el caso de que haya varios socios en la asociación para la innovación, se prohíbe al poder adjudicador no revelar a otros socios las soluciones propuestas u otros datos confidenciales sin acuerdo previo (art. 31.6).

La segunda de ellas es la fase de selección de operadores económicos. Tras la publicación de una convocatoria de licitación, cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación proporcionando la información cualitativa solicitada por el poder adjudicador (art. 31.1). Tendrán un plazo de 30 días a partir de la fecha del envío del anuncio de licitación.

Al seleccionar los candidatos, los poderes adjudicadores deberán aplicar criterios relativos a la capacidad de los candidatos en los ámbitos de la investigación del desarrollo, así como de la elaboración y aplicación de soluciones innovadoras (art. 31.6)

Una vez presentadas todas las solicitudes, será el poder adjudicador quién seleccionará quienes podrán participar en el proceso por medio de invitación tras la valoración de las solicitudes de participación. Éstos, de estar interesados, deberán confirmar su interés. Una vez lo hayan confirmado pasarán a ser candidatos.

En el caso de que la invitación se haga a más de uno de los operadores y acepten, se constituirá la asociación para la innovación con varios socios y de entre ellos, se decidirá el adjudicatario una vez finalizadas todas las fases. Dicha decisión deberá adoptarse, huelga decirlo, conforme a Derecho y siempre dentro de los postulados de la buena administración.

La tercera, es la fase de negociación, en la que podrán participar únicamente los operadores económicos que han sido invitados. En esta fase se irán sucediendo ofertas iniciales y sucesivas, excepto la oferta definitiva con el fin de mejorar su contenido (art. 31.3).

Para entender que se considera en la asociación para la innovación una oferta, es necesario acudir al art. 31.6, en virtud del cual se indica que son *proyectos de investigación e innovación destinados a responder a las necesidades señaladas por el poder adjudicador*.

Si durante la negociación se produjeran cambios en las especificaciones técnicas u otros documentos de la contratación, además de comunicarlo a los licitadores, deberá darles el poder adjudicador tiempo suficiente para que puedan realizar variaciones en las ofertas y volver a presentarlas con modificaciones (art. 31.4). Aunque puedan intercambiarse ofertas en el proceso negociador, no se negociarán ni los criterios de adjudicación ni los requisitos mínimos (art. 31.3).

La cuarta es la fase de adjudicación. En esta fase se presentan los proyectos definitivos y se producirá la adjudicación atendiendo a los criterios previstos en los pliegos siguiendo el sistema basado en la mejor calidad-precio (art. 31.3).

Esta adjudicación puede ser de uno o varios contratos en función de lo establecido en el art. 31.1, en virtud del

cual el poder adjudicador podrá decidir crear la asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación. La misma línea interpretativa se ha establecido en la Ficha Técnica de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía de Francia sobre el procedimiento de asociación para la innovación⁸. Una vez formalizado el acuerdo donde se fija la asociación para la innovación, se pasará a la siguiente fase.

La fase que continúa el procedimiento en el fondo es una fase de ejecución del contrato. Consiste en la fabricación del producto, prestación del servicio o realización de las obras de carácter innovador. Ésta se encuentra como ya se mencionó, integrada dentro del mismo procedimiento.

Deberá estructurarse en fases sucesivas siguiendo las etapas de un proceso de investigación e innovación. Para su adecuado desarrollo el poder adjudicador deberá determinar una serie de objetivos de carácter intermedio que deberán alcanzar los socios y realizará los pagos de la retribución en plazos adecuados (art. 31.2).

Es destacable cómo partiendo de esos objetivos determinados con carácter previo, el poder adjudicador podrá decidir rescindir la asociación para la innovación o reducir el número de socios mediante la rescisión de contratos individuales a condición de que esta facultad esté prevista en sus pliegos detallando las condiciones en las que puede adoptarse (art. 31.2)

En esta fase de ejecución se realiza el seguimiento al proceso innovador y, sobre todo, se formula la decisión de adquirir (o no) el resultado del proceso investigador,

⁸ TARDÍO PATO, J.A. "La asociación para la innovación": contrato, procedimiento de adjudicación y libre competencia, óp. cit.

esto es, productos, servicios u obras dotados de innovación científica o técnica, con base en la evaluación de los criterios de rendimiento y de costes máximos.

La Directiva 2014/24/UE preveía un plazo de transposición que finalizó el día 18 de abril de 2016. Se hace referencia al plazo de transposición debido a que la Ley 9/2017, de 8 de octubre llegó tarde. Es dentro de este marco donde cabe preguntarse si en este procedimiento fue de aplicación la Directiva durante el tiempo en el que no fue traspuesta en el Derecho Español. Pues bien, en virtud del efecto directo de las directivas comunitarias fue aplicable en España hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2017, por la que se transponen las directivas de contratación pública.

El art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea determina que la Directiva, disposición de Derecho derivado, *obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades la elección de la forma y de los medios*. Parece desprenderse de su tenor literal que para que una Directiva tenga efectos en un Estado miembro es necesario un acto efectivo de transposición, de incorporación en el Ordenamiento jurídico del Estado miembro. Ahora bien, la jurisprudencia comunitaria ha matizado este precepto con objeto de evitar la no transposición de las Directivas y por tanto se desvirtúe su sentido en virtud de la actitud de los Estados miembros que por su inactividad rompan con la necesaria armonía y eficacia del Ordenamiento jurídico comunitario. La jurisprudencia comunitaria⁹ en este sentido ha consagrado el denominado efecto directo de las

⁹ Vid. MILLÁN MORO, L. "Aplicabilidad directa y efecto directo en Derecho Comunitario según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia" *Revista de Instituciones Europeas* (1), 1984.

Directivas Comunitarias y las ha subordinado a una serie de circunstancias, que se ha constituido como un principio básico del Derecho comunitario.

En relación con la aplicación del efecto directo, nos remitimos a la famosa sentencia del año de 1963, de la que parte numerosa jurisprudencia comunitaria contemporánea, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea *Van Gend en Loss*, de 5 de febrero de 1963 en la que se determinó que *el Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros (...) está destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico (...) que nacen, no sólo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también en razón de las obligaciones que el Tratado impone de manera perfectamente definida*. Dicho efecto directo se encuentra mediatizado al cumplimiento de varios requisitos señalados por la jurisprudencia comunitaria: (i) la conclusión de su plazo de transposición, (ii) claridad y precisión de la disposición normativa y (iii) que la obligación no esté sujeta a ninguna excepción ni condición. Sobre el efecto Directo de la Asociación para la Innovación se ha pronunciado el Documento de estudio presentado y aprobado el 1 de marzo de 2016 sobre los efectos jurídicos de las directivas de contratación pública¹⁰ ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva ley de contratos del sector público, que indica que *cumple los requisitos para*

¹⁰ OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, “Los efectos jurídicos de las directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin la nueva ley de contratos del sector público”, marzo de 2016, consultado en: http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos Documento final_ESTUDIO aplicacion directa de las Directivas b43ec509%232E%23pdf/chk_a1819767e7f5371f26dd16ff0f1edcf3 [Fecha última consulta: 20 de mayo de 2018].

tener efecto directo, por lo que podrá ser utilizado por los poderes adjudicadores.

Este procedimiento de asociación para la innovación, que ha sido incluido en la normativa española de contratación pública a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, es la gran manifestación de la compra pública de innovación y la plasmación de la búsqueda de la Unión Europea y de los Estados miembros del fomento del I+D+i. En el momento de poner en marcha este sistema de contratación, el poder adjudicador deberá tener en cuenta los postulados de la buena administración en sentido amplio en todas las fases del procedimiento, desde la fase precontractual (consultas preliminares al mercado o elaboración de pliegos) hasta la compra de los productos resultado de los procesos de investigación y desarrollo. Estos principios de buena administración incluyen, como se ha expuesto, no sólo la configuración prevista en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sino la adecuada observancia de los principios jurídicos de la contratación pública y consideraciones éticas que parten de que la Administración pública está al servicio de los ciudadanos y se encamina a la satisfacción del interés general. Ya se hizo referencia en el estudio anterior "La asociación para la innovación desde la óptica de la buena administración (I): buena administración y compra pública de innovación" a la importancia de estos principios y de la buena administración en sentido amplio para una contratación pública orientada al servicio objetivo del interés común, de todos.

En el siguiente epígrafe se estudiará el procedimiento de asociación para la innovación tal y como lo ha configurado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre y se relacionará tanto con la regulación comunitaria como principalmente, con los postulados de la buena administración. Como es lógico su planteamiento en la

medida en que es resultado de un acto de transposición, está íntimamente relacionado con la configuración europea del mismo.

La adecuada observancia de los preceptos de la buena administración en este procedimiento de adjudicación permitirá no sólo el cumplimiento de los fines previstos por las políticas públicas en materia de contratación pública de innovación, sino también la satisfacción del interés general y la correcta ejecución de estas políticas desde el punto de vista de la posición central de la persona en el ordenamiento jurídico y el merecido respeto a todos los interesados en una buena administración de la contratación pública: desde los operadores económicos hasta los ciudadanos que recibirán los beneficios de las obras, productos o servicios innovadores resultado de la asociación para la innovación.

A continuación, se hará referencia a la visión que tuvo el legislador comunitario y a la configuración que estableció para la asociación para la innovación. Con posterioridad se estudiará al detalle la regulación jurídica de este procedimiento en la legislación española siempre, como ya se ha afirmado, desde la óptica de la buena administración.

III. LA VISIÓN DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE OCTUBRE, DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

1. Consideraciones previas.

La asociación para la innovación, ya reconocida en la Directiva 24/2014/UE, se ha dicho, se encuentra prevista y regulada expresamente en la Ley 9/2017, de 8 de

noviembre, que tras superar su periodo de *vacatio legis*, ya está vigente desde el 9 de marzo de 2018.

Este procedimiento se encuentra regulado en los arts. 177 y ss. de dicho cuerpo normativo y no deja de ser un procedimiento nuevo, *ad hoc*, autónomo o específico que, aunque en algunas ocasiones recuerda a las reglas del procedimiento de licitación con negociación o diálogo competitivo, tiene una funcionalidad propia¹¹. Ya se ha hecho referencia a que, por su configuración, cabe formularse preguntas en relación con su naturaleza jurídica¹²: algunos han planteado que o bien nos encontramos ante un contrato mixto, una modalidad contractual con peculiaridades e incluso no sólo ante un nuevo procedimiento de adjudicación, sino un nuevo contrato¹³. Señala Hernando Rydings, por ejemplo, negando que sea un auténtico procedimiento de adjudicación, defiende que durante su tramitación además de adjudicarse los contratos se ejecutan, y que por ello no se agota con la mera adjudicación, por lo que hubiera sido más conveniente calificarlo como contrato.¹⁴ En cualquier caso, no parece que este nuevo

¹¹ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. "La innovación como objeto prestacional en los contratos del sector público. La Compra Pública de Innovación (1)", *Contratación Administrativa Práctica*, 153 (Enero-Febrero de 2018), p. 48.

¹² Las referencias doctrinales que se señalan ahora sobre su naturaleza jurídica derivan de los análisis a la nueva Ley 8/2017, de 9 de noviembre.

¹³ TARDÍO PATO, J.A. "La asociación para la innovación": contrato, procedimiento de adjudicación y libre competencia, *óp. cit.*

¹⁴ HERNANDO RYDINGS, M. "La nueva regulación de los procedimientos de adjudicación", en AA.VV, *La nueva ley de contratos del sector público, curso de actualización: especial*

procedimiento pueda entenderse como un procedimiento ordinario, como pueden ser el abierto, restringido o negociado con publicidad y tampoco como uno extraordinario como el negociado sin publicidad. En cualquier caso, podría considerarse como un procedimiento especial, cualificado por algunos trámites que tienen lugar durante la ejecución del contrato más que en la negociación de éste¹⁵. Como puede comprobarse, el debate sobre su naturaleza jurídica sigue abierto.

Más allá de las posibles dudas teóricas o doctrinales sobre la naturaleza jurídica, es necesario entrar en detalle en el sentido y significado de dicho procedimiento en su regulación española y, sobre todo, cómo opera este bajo los postulados de la buena administración en su sentido amplio.

Ya señala el Preámbulo de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que la introducción de este procedimiento de asociación para la innovación pretende favorecer a las empresas más innovadoras. Este procedimiento se encuentra especialmente configurado para los casos en los que sea necesario efectuar actividades de investigación y desarrollo para la adquisición posterior de los resultados por parte de la Administración. Este procedimiento se encuentra ideado, como ya hemos podido comprobar, para aquellos supuestos *en que las soluciones disponibles en el mercado no satisfagan las necesidades del órgano de contratación*.

referencia a la contratación de las entidades locales (coord. DÍEZ SASTRE, S.), *Iuris Utilitas*, A Coruña (España), 2018, p. 151.

¹⁵ VV.AA. *Contratación del Sector Público Local: comentarios al articulado de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, óp. cit.

Este procedimiento puede dividirse en cuatro momentos diferenciados: la convocatoria y selección de los candidatos, la negociación con los licitadores, la creación de la asociación y la adquisición del producto resultante. A este procedimiento le añadiremos, *motu proprio* una fase más: la fase preparatoria del contrato que por su importancia consideramos importante analizar. En todas sus fases, y por supuesto, también en la preparatoria deberá observarse estricto respecto a los postulados de la buena administración.

También puede entenderse este procedimiento en dos estadios: un estadio de investigación y desarrollo y otro de ejecución de obras, servicios o suministros. Esta distinción es importante a efectos de dilucidar el régimen normativo de cada una de las fases. En el primero, se regirá el contrato por las normas establecidas reglamentariamente, las previstas en los pliegos del contrato y las normas del contrato de servicios de forma supletoria. En el segundo, se regirá por las normas correspondientes al contrato relativo a la prestación de que se trate (art. 117.3).

Su dinámica de funcionamiento, en la que ahora entraremos en detalle, puede resumirse de la siguiente manera: tras una convocatoria de licitación, cualquier empresario puede presentar una solicitud de participación. Una vez presentadas el órgano de contratación seleccionará quienes pueden formular ofertas. Una vez seleccionados pasarán a ser licitadores quienes que presenten una confirmación de participación en un proceso de negociación, que podrá desarrollarse en varias fases y que finaliza con la asociación para la innovación. Una vez realizada dicha asociación para la innovación se estructurará también en fases sucesivas y tendrá lugar entre el órgano de contratación y los socios, en esta fase cada uno de los socios investigará de forma

paralela para alcanzar la solución innovadora. Si se cumplen las expectativas de calidad previstas, finalizará con la adquisición de las obras, servicios o suministros que hayan resultado del proceso de investigación y desarrollo.

En todas sus fases deberán tenerse en cuenta los principios fundamentales en materia de buena administración y sus corolarios y como no podría ser de otra manera, los principios generales de la contratación pública. Dichos principios se encuentran (o deberían encontrarse en el acto de aplicación normativa) presentes en todas y cada una de las fases del procedimiento de contratación. Será desde esta perspectiva, desde la buena administración en sentido amplio, desde dónde se abordará la asociación para la innovación en todas sus etapas. Y esto sería así puesto que no es suficiente abordar dicho procedimiento sólo desde su operativa práctica, sino de cómo puede emplearse en pleno servicio objetivo del interés general, del interés de todos.

Se estudiará desde una mirada amplia del Derecho a la buena administración. Dentro del respeto pleno al Ordenamiento jurídico se tendrán en cuenta los postulados y corolarios que derivan del derecho a una buena administración previsto en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, especialmente señalados por Rodríguez-Arana¹⁶ y los principios generales de la contratación pública europea, consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en las Directivas en materia de

¹⁶ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa", *Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 6 (2013), p. 49 y ss.

contratación pública, de incuestionable influencia en el Derecho español de contratos.

Entre los principios que parten del derecho fundamental a una buena administración pública, ya expuestos por Rodríguez-Arana, sólo se relacionarán aquellos que guardan una especial relación con la contratación pública y en concreto, con este procedimiento de adjudicación. El hecho de no mencionar un principio específico no lo excluye de su aplicación ni le resta importancia. Se hará especial hincapié en los siguientes, que habrán de estar presentes en todas las fases del procedimiento de contratación: principio de servicio objetivo al interés general, racionalidad, igualdad de trato, eficacia, publicidad, seguridad jurídica, proporcionalidad, ejercicio normativo del poder, imparcialidad e independencia, relevancia, coherencia, buena fe, confianza legítima, celeridad, transparencia, ética y cooperación.

A su vez, también se hará referencia a los principios generales de la contratación pública, que no dejan de ser el fundamento de la normativa pública sobre contratación y se caracterizan por su transversalidad, ya que alcanzan a todas las fases contractuales, preparatorias y ejecutorias¹⁷. Entre esos principios, se atenderán especialmente los comunitarios y también los previstos en la normativa española sobre contratos. Entendemos por principios comunitarios los previstos en el TFUE y en la Directiva 2014/24/UE así como en la jurisprudencia europea. Además, no hay que perder de vista que los principios españoles de la contratación pública no dejan de proceder de dicho acervo

¹⁷ MORENO MOLINA, J. A., "Principios Generales de la Contratación Pública en el Reciente Derecho Internacional, Europeo y de América Latina" *Revista Derecho & Sociedad*, 44 (2015), p. 56

comunitario. Estos principios, son, sin perjuicio de otros, como la libre circulación o libre prestación de servicios: la igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad, transparencia, libre concurrencia, objetividad, imparcialidad, reconocimiento mutuo, motivación de las decisiones, eficacia administrativa, y confidencialidad encontrando éstos un amplio e indudable respaldo en la jurisprudencia comunitaria sobre contratos públicos.

2. Fase preparatoria del contrato e inicio del procedimiento: consultas preliminares al mercado y redacción de pliegos desde la buena administración.

Antes del inicio del expediente preparatorio de la licitación, cabe la posibilidad de efectuar las ya referidas consultas preliminares al mercado (art. 115 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre [en adelante, Ley 9/2017]). Esta consulta permite al órgano de contratación obtener asesoramiento para la planificación del procedimiento de licitación en cuestiones tan importantes como la disponibilidad o no de productos que satisfagan las necesidades en el mercado, la determinación del objeto del contrato o de las características técnicas. Es especialmente importante acudir a esta fase sobre todo en cuestiones, como ya se ha advertido, de fuerte carga innovadora y que requieran una elevada especialización de carácter técnico. Esta información servirá no sólo para determinar adecuadamente la operativa de contratación, sino también para cumplir con solvencia las obligaciones de motivación que se exigirán al inicio del expediente preparatorio de la convocatoria de licitación (art. 28, art. 116, art. 177). El informe que detalle el resultado de la consulta formará parte del expediente de contratación (art. 115.3) y estará motivado.

Efectuar una consulta preliminar para conocer las circunstancias reales del mercado entra en relación con el principio de eficacia. A través de este principio las autoridades han de buscar la actuación administrativa logre su adecuada finalidad. Asimismo, también con el principio de racionalidad (y consecuente deber de motivación) y el de transparencia, en la medida en que por un lado deberá perfilar la información de la manera más óptima posible, lo que le permitirá cumplir con los deberes de motivación exigidos en la tramitación del expediente preparatorio. Deberá tener presente también el principio de cooperación, para el caso de que fuera necesario solicitar colaboración a nivel técnico por otra Administración Pública en pleno respeto de sus competencias. También el adecuado conocimiento del mercado permite tomar decisiones de acuerdo con los principios de economía y de eficiencia en la asignación de recursos públicos.

La celebración de los contratos con las Administraciones Públicas requiere la tramitación del expediente preparatorio de la convocatoria de la licitación (art. 116.1) que deberá estar motivado en los términos del art. 28 sobre la necesidad del contrato, y en especial, para el procedimiento de asociación para la innovación, en los términos previstos en el art. 177.1. Deberá motivarse la necesidad de un producto, obra o servicios innovadores que no pueda satisfacerse en el mercado, la elección del procedimiento, así como los requisitos mínimos que han de cumplir los licitadores.

La primera impone que deba acreditarse cuáles son las necesidades que el órgano de contratación busca satisfacer y que no encuentra disponibles en el mercado. Siguiendo la previsión legal, habrá de justificar la necesidad de la obra, productos o servicios finales como la ausencia de respuestas innovadoras accesibles en el

mercado. Es por ello por lo que se considera recomendable la realización de estas consultas.

Resulta especialmente importante explicar cuáles son las necesidades que pretende cubrir sólo sea ya por la propia naturaleza del procedimiento. Es necesario describir con claridad y precisión cuales son los requisitos o funcionalidades que son necesarios para solventar las necesidades del órgano de contratación que son las que han de tratar de cubrir los licitadores en sus propuestas. Estos requisitos figurarán en los denominados pliegos de condiciones funcionales (que son los propios para este procedimiento y no los pliegos de prescripciones técnicas).

La segunda implica el deber de justificar el motivo de la elección de este procedimiento y no de otro previsto en la normativa española sobre contratos. Pues bien, se trata de acreditar que este es el procedimiento adecuado al necesitar de una fase de investigación y desarrollo de un producto no disponible en el mercado. Deberá motivarse adecuadamente la inexistencia de bienes, servicios o productos en el mercado aptos para satisfacer las necesidades de la Administración.

La tercera se refiere a determinar los requisitos mínimos que han de cumplir los licitadores. Para ello debemos de poner en relación dicho art. 177.1 con el art. 116.4, al referirse a los criterios previstos para los contratos públicos en general. En consecuencia, habrá que justificar los criterios de solvencia técnica o profesional, económica y financiera, los criterios de adjudicación, así como sus condiciones especiales de ejecución. Deberán darse prioridad, por la propia naturaleza de este procedimiento a los criterios de selección relacionados con la capacidad que acrediten los candidatos en el ámbito de la investigación, del desarrollo y en la aplicación de soluciones innovadoras (art. 178.3).

También deberá justificarse adecuadamente en el expediente de contratación, entre otras, el valor estimado del contrato con la indicación de todos los conceptos que lo integran y la relación entre las necesidades que se pretenden satisfacer y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.

El fijado de todas estas condiciones y que posteriormente tendrá reflejo en los pliegos de condiciones administrativas y funcionales, deberán elaborarse de conformidad con el principio de servicio objetivo a los ciudadanos, al interés general. Y esto no responde a otra cosa que no sea la adecuada determinación de las condiciones que permitirán seleccionar a los mejores candidatos, de acuerdo con la finalidad de la búsqueda de los contratistas más adecuados para realizar los trabajos. Dichos pliegos deberán prepararse prestando la debida atención a la normativa comunitaria y nacional de contratos, esto es, con el necesario respeto al principio de legalidad.

La clave del procedimiento de licitación se encuentra en los pliegos de contratación y a estos efectos, los pliegos de condiciones administrativas particulares. Estos pliegos de contratación son, tal y como ha señalado la jurisprudencia, Ley del Contrato¹⁸ y por ello una vez adquieren firmeza se dotan de la cualidad de *lex*

¹⁸ Así lo han señalado la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3º, Sección 4º), de 27 de mayo de 2009. RJ 2009/4517 o la STS (Sala 3º, Sección 7º), de 17 de octubre de 2000. RJ 2000/8917, entre otras muchas. También encontramos dicha afirmación en las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, como en la RTACRC 219/2016, de 1 de abril.

contractus. Dicha cualidad trae una serie de consecuencias, como su inalterabilidad en fase de adjudicación, la no procedencia de nuevos criterios de adjudicación no contenidos en los pliegos, etc.¹⁹. Por ello es fundamental su adecuada configuración. Éstos estarán disponibles para los potenciales licitadores en el anuncio de licitación.

No hay que perder de vista la dificultad existente a la hora de elaborar el pliego de condiciones administrativas particulares, ajeno además al devenir de lo que suceda en las fases de investigación y de desarrollo. Es complejo, en consecuencia, prever con precisión todos los contenidos indicados en la Ley 9/2017²⁰. Es por ello por lo que nos podemos encontrar ante el problema de que muchas de las previsiones sean genéricas y precisarán de desarrollo posterior al hilo de la suscripción de los contratos individuales de asociación o sus modificaciones cuando puedan fijarse con exactitud algunas condiciones²¹. Por ello es fundamental, se dirá, perseguir constantemente el principio de servicio objetivo al interés general y, sobre todo, actuar con exacta vinculación a lo previsto en los pliegos con buena fe. Dicha indeterminación no deberá emplearse como un mecanismo de fomento de la arbitrariedad, sino mas bien como una realidad inevitable que ha de gestionarse conforme a los principios de buena administración.

¹⁹ GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV. Contratación Pública*, Aranzadi, Navarra (España), 2012, p. 212-213.

²⁰ VV.AA. *Contratación del Sector Público Local: comentarios al articulado de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, óp. cit.

²¹ *Ibídem*.

Estos pliegos deberán contar con una información mínima prevista en el art. 177.1: a) determinar las necesidades que no pueden ser satisfechas, b) señalar los elementos de la descripción que constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir los licitadores y c) definir las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad intelectual e industrial.

Sin perjuicio de lo anterior, deberán precisar mucha más información relevante que permitirá regular el procedimiento y sus detalles tales como la estructura que se quiere establecer, la duración, el número máximo de participantes, el número de etapas que tendrá la fase de investigación y su carácter selectivo, los objetivos que han de alcanzarse en cada una de las fases y los criterios de cada una de ellas que permitirán acreditar su cumplimiento, la posibilidad de concluir la asociación en el caso de que no se alcancen los objetivos previstos para alguno de los participantes, las retribuciones y compensaciones. También deberán concretarse los términos con arreglo a los cuales se compararán los resultados de este procedimiento, los criterios de negociación basados en la mejor calidad-precio para el caso de que hubiera varios empresarios²². Otro elemento que deberá determinarse será el valor estimado del contrato, que no será desproporcionado respecto a la inversión necesaria para el desarrollo de la asociación. Para fijarlo deberá tenerse en cuenta el valor máximo estimado, IVA excluido, de las actividades de investigación y desarrollo que se realizarán en todas las etapas, así como de los suministros, servicios u obras

²² VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. "La innovación como objeto prestacional en los contratos del sector público... óp. cit., p. 10.

que se desarrollarán y adquirirán al final de la asociación prevista²³.

Será imprescindible también tener en cuenta en los pliegos un reparto adecuado de derechos y obligaciones entre las partes, más aún debido a la indeterminación normativa de la fase de investigación y desarrollo. Este problema no nos lo encontramos tanto en la parte de ejecución del contrato en la medida en que en ésta será de aplicación las normas relativas a la tipología contractual relativa al contrato.

La Administración deberá atender en la fase preparatoria del contrato, a los principios de eficacia, racionalidad y motivación de los actos administrativos. También deberá tener en cuenta el principio de cooperación si se diera el caso de que fuera necesaria la colaboración de otras administraciones sobre todo para las cuestiones de carácter técnico. En la redacción y preparación de los pliegos, que serán la ley que rija el contrato, será necesario prestar una debida atención, preparando el clausulado de los pliegos de conformidad con la búsqueda del servicio objetivo al interés general. Nunca deberá perder de vista su preparación desde las previsiones de la buena fe y en seguimiento de los principios de la buena administración y de la contratación pública, buscando en todo caso, la mejor ejecución de la política de contratación que se hubiera determinado.

Una vez completado el expediente de contratación, deberá dictarse una resolución motivada en virtud de la cual el órgano de contratación lo apruebe y disponga la apertura del procedimiento de adjudicación (art. 117). Una vez efectuado este paso podrá realizarse y

²³ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. "La innovación como objeto prestacional en los contratos del sector público... óp. cit., p. 10.

publicarse la convocatoria de licitación en virtud de la cual se fijan los extremos básicos del procedimiento y a la que haremos referencia en el epígrafe siguiente.

3. Convocatoria de anuncio de licitación y solicitudes de participación.

Habiéndose dado apertura al expediente de contratación, el procedimiento comenzará con la publicación de una convocatoria de licitación a la que los empresarios podrán presentar solicitudes de participación.

En el anuncio de licitación deberá constar información suficiente para permitir a los operadores económicos responder de manera adecuada a través de la solicitud de participación. Es necesario que la información sea clara y precisa de tal manera que los operadores económicos que pudieran estar interesados en presentar las solicitudes puedan identificar la solución que se requiere y decidir en consonancia con ello si participar o no.

Deber inexcusable a la convocatoria del anuncio de licitación será respetar el principio de publicidad y de transparencia en la actuación de la Administración. La observancia de este principio de publicidad entra en relación también con los principios de igualdad de trato y libre concurrencia, dado que la puesta a disposición de la información en los lugares previstos legalmente permite que todos los potenciales licitadores puedan presentar en las mismas condiciones las solicitudes de participación, siendo accesible para todos ellos. No cabe, como no podría ser de otra manera, facilitar información privilegiada a potenciales licitadores.

Dicha información ha de ser clara, precisa y transparente, de tal forma que se genere un grado de

certeza que permita al posible participante emitir una solicitud de participación con conocimiento suficiente para evaluar si concurre o no y en qué términos. La información facilitada deberá ser congruente con el expediente preparatorio. En consecuencia, entran en juego también los principios de coherencia y transparencia.

Tras la convocatoria del anuncio, cualquier empresario podrá presentar una solicitud de participación en su respuesta en el plazo mínimo de treinta días a partir del envío del anuncio de licitación si el contrato se encuentra sujeto a regulación armonizada. En otro caso, el plazo no podrá ser inferior a veinte días contados desde su publicación en el perfil del contratante (art. 178.2). Deberá atenderse a lo previsto en el art. 135 con relación al lugar de publicación del anuncio.

Esta solicitud deberá acompañarse de la información solicitada por el poder adjudicador relativa a los criterios objetivos de solvencia solicitados (art. 178.1) así como la declaración responsable prevista en el art. 140.a manifestando que se cumple con los requisitos objetivos establecidos de acuerdo con el art. 162 en las condiciones previstas en los pliegos.

4. Selección de los candidatos que pasarán a formar parte del procedimiento de negociación.

Una vez finalizado el plazo para presentar las solicitudes de participación, el órgano de contratación deberá realizar una serie de comprobaciones encaminadas a comprobar la aptitud para contratar de los solicitantes y deberá valorar qué candidatos podrán formar parte del procedimiento de negociación.

Para efectuar la selección de candidatos, deberán aplicar criterios objetivos de solvencia relativos a la capacidad

de los candidatos en a) la investigación y el desarrollo y b) en la aplicación de soluciones innovadoras (art. 178.3).

En la selección de los candidatos que pasarán a formar parte del proceso negociador, el órgano de contratación deberá tener en cuenta una serie de principios también de buena administración.

Para evaluar las informaciones entregadas por los solicitantes, el órgano de contratación deberá guiarse siempre por el servicio objetivo al interés general. Deberá valorar las informaciones presentadas con imparcialidad y objetividad conforme lo previsto en los pliegos del contrato. Deberá tratar a todos de manera equitativa y, sobre todo, tomar las decisiones conforme al principio de racionalidad, así como cumplir con el deber de motivación. Además, deberá actuar conforme el principio de independencia.

Dada la complejidad técnica y el marcado carácter innovador, de la misma manera que en la fase inicial se defendía la conveniencia de acudir a la consulta preliminar al mercado, el art. 327 señala que se constituirá una Mesa especial en el seno de este procedimiento con la idea de asistir al órgano de contratación. Ambas cuestiones están ligadas a la necesidad de conocimientos técnicos y específicos para gestionar un proceso de contratación pública de estas características. Al estar hablando de compra pública de innovación, y de la adquisición de algo que todavía no existe, con especificidades de seguro complejas y que no tiene por qué conocer el órgano de contratación, resulta conveniente aportarle una serie de conocimientos técnicos en relación al bien, servicio u obra innovadora así como de su proceso de creación y desarrollo. Todo ello redundará en definitiva en un mejor desarrollo del procedimiento de contratación.

Esta mesa estará compuesta por los miembros previstos en el art. 326.3 y personas especialmente cualificadas en la materia sobre la que verse la asociación para la innovación. El número de miembros cualificados será igual o superior a un tercio de los componentes de la mesa y participarán en las deliberaciones con voz y voto (art. 327).

Una vez evaluada la información solicitada, el órgano de contratación notificará a los operadores seleccionados una invitación para que confirmen el interés en participar en el procedimiento. Sólo podrán presentar proyectos de investigación e innovación destinados a responder a las necesidades indicadas en el anuncio y en los pliegos quienes hayan sido invitados por el órgano de contratación. El siguiente paso será, consecuencia, presentar los proyectos de investigación y comenzar las negociaciones.

5. Presentación de proyectos de investigación y desarrollo de las negociaciones.

En esta fase encontramos grandes similitudes con los procedimientos de adjudicación basados en la negociación previstos en la Directiva 24/2014/UE (art. 29) y en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (art. 166)²⁴.

²⁴ De tal manera que en el art. 29.2 de la citada Directiva se indica expresamente: *Solo los operadores económicos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación por este de la información proporcionada podrán presentar una oferta inicial, que será la base de las negociaciones ulteriores. Los poderes adjudicadores podrán limitar el número de candidatos aptos que hayan de ser invitados a participar en el procedimiento, de conformidad con el artículo 65.*

Una vez seleccionados los candidatos, éstos recibirán una invitación a presentar sus proyectos de investigación e innovación que pretendan satisfacer las necesidades que ha determinado el órgano de contratación. (art. 178.3 y 179.1)²⁵.

La presentación de los proyectos de investigación e innovación no deja de ser el equivalente específico a la presentación de ofertas en el sentido tradicional de la contratación pública. En definitiva, se trata de una oferta inicial que será luego sometida a negociación de conformidad con la organización de esa fase prevista en los pliegos. Estos proyectos pretenden responder ante las necesidades que se ha acreditado que no pueden ser satisfechas en el mercado, y que han de satisfacerse mediante la búsqueda de obras, bienes o servicios de carácter innovador que requieren una fase de investigación y desarrollo.

En cualquier caso, esta es una fase especialmente compleja para los participantes. En ausencia de un objeto que esté perfectamente determinado (el objeto del contrato va a ser innovador) la oferta inicial que se presente será, inevitablemente, difícil de efectuar con precisión. Por tanto, las ofertas iniciales, los proyectos de investigación, no serán otra cosa que las primeras ideas o propuestas de solución de esa necesidad²⁶.

²⁵ Además, el número de candidatos aptos que hayan de ser invitados a participar en el procedimiento podrá limitarse atendiendo a lo previsto en el art. 178.3. Dicha limitación deberá encontrarse prevista en los pliegos de condiciones administrativas.

²⁶ VV.AA. *Contratación del Sector Público Local: comentarios al articulado de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, óp. cit. 2018, p. 903.

Los principios de la buena administración y de la contratación pública también se encuentran presentes en el desarrollo de las negociaciones. Deberá salvaguardarse el principio de igualdad entre los negociadores y de libre concurrencia, de independencia y principio de confidencialidad de los datos comunicados por los candidatos.

Las negociaciones se desarrollarán conforme a los principios de servicio objetivo de interés general y eficacia buscando las soluciones más cercanas al fin previsto. Deberán evitarse dilaciones indebidas e injustificadas que retrasen el proceso negociador, con lo cual deberá actuarse con respeto al principio de celeridad, para lo que el órgano administrativo deberá ir resolviendo las fases que se vayan sucediendo con diligencia, siempre actuando de manera razonable y adoptando decisiones de manera motivada.

Como ya se ha adelantado, es en los pliegos de condiciones administrativas particulares dónde se determinará la forma en que se desarrollarán las negociaciones. En esta fase, *los órganos de contratación negociarán con los candidatos seleccionados las ofertas iniciales y todas las ofertas ulteriores presentadas, a excepción de la propuesta definitiva (art. 179.3), no siendo, en ningún caso, objeto de negociación los requisitos mínimos o los criterios de adjudicación que ya se han determinado en los pliegos. Podrán ir modificándose las ofertas sucesivas con la idea de mejorar su contenido, hasta alcanzar la oferta definitiva, que ya no podrá modificarse y que será la que será evaluada por el órgano de contratación para resolver la adjudicación. En consonancia también deberá respetar el principio de coherencia, confianza legítima y ejercicio normativo del poder, siendo imprescindible que el órgano de contratación actúe prestando el debido*

respeto a las normas previstas en los pliegos y en la ley, observándose el debido proceso administrativo.

Pueden articularse las negociaciones en la asociación para la innovación mediante la sucesión de fases (art. 179.4) con el objetivo de ir reduciendo el número de ofertas con las que haya que negociar. En el desarrollo de estos periodos, se irán excluyendo del proceso proyectos de investigación, mediante la aplicación de los criterios previstos en el pliego de condiciones administrativas particulares y en el anuncio de licitación.

Tanto la Directiva 24/2014/UE (art. 31.4) como la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (art. 179.5 y 179.6) establecen previsiones en relación a la igualdad de trato y confidencialidad, que se merecen una especial mención. Durante la negociación, el órgano de contratación deberá velar por la igualdad de trato entre todos los licitadores y no revelar a los demás participantes en la negociación los datos confidenciales comunicados por un candidato o licitador participante sin su acuerdo previo. Importante es la obligación de informar por escrito a todos los licitadores cuyas ofertas no hayan sido eliminadas de todo cambio en las especificaciones técnicas u otros documentos de la contratación que no sea la establecida en los requisitos mínimos. Si esos cambios se producen, deberán dar los órganos de contratación, a los licitadores tiempo suficiente para que puedan modificar y volver a presentar ofertas modificadas (art. 179.6).

6. Adjudicación de los contratos.

La fase de negociación finaliza con la presentación de los proyectos de investigación e innovación definitivos de los candidatos que han participado en la fase de negociación. Una vez presentadas el órgano de

contratación evaluará todos y cada uno de ellos y procederá a la adjudicación. Un elemento característico de este procedimiento es que puede haber varios adjudicatarios. Si se adjudica a varios empresarios da lugar a la conocida como asociación para la innovación propiamente dicha. De hecho, la Directiva fomenta la adjudicación a varios operadores económicos participantes.

Para adjudicarse el contrato deberá atenderse al criterio único de la mejor calidad-precio, atendiendo a lo previsto en el art. 145.2, en los pliegos de condiciones administrativas particulares (art. 179.2) y tomando en consideración más de un criterio de adjudicación. Por lo tanto, la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios con base en la mejor relación calidad-precio siendo conveniente un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida (art. 145.1). La mejor calidad-precio se evaluará conforme a criterios económicos y cualitativos.

Hay que tener en cuenta que los arts. 145.3.b y 145.3.d obligan a emplear más de un criterio de adjudicación cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación puede ser mejorada por otras soluciones técnicas y en el caso de que en el contrato sea necesario emplear tecnología especialmente avanzada de ejecución compleja.

Valorar la innovación adecuadamente requiere utilizar criterios diferentes al precio. Es incompatible para valorar la innovación atribuir al precio una ponderación excesivamente alta. Deberá considerarse no sólo los costes actuales sino el conjunto de costes del ciclo de vida objeto de contrato (costes de adquisición, mantenimiento y disposición sobre los productos o

servicios, calidad y mérito técnico de la oferta). Se trata de dar más valor en términos relativos a los aspectos técnicos e innovadores más que al precio²⁷.

Es especialmente complejo valorar el grado de innovación. Hay que tener en cuenta múltiples factores que trascienden a la mera idea del criterio del precio. En consecuencia, la Administración, el órgano de contratación, ha de ser especialmente exquisito en la observancia de los principios de buena administración y de contratación pública.

Conviene resaltar una especialidad en relación a la adjudicación, y es que pueden ser adjudicatarios del contrato varios operadores económicos, que desarrollarán las actividades de innovación por separado.

Deberá motivar, como es lógico, la resolución de la adjudicación del contrato, poniendo de manifiesto los razonamientos que la han encaminado hacia una decisión. Este deber de motivación y cumplimiento del principio de racionalidad ha de ser especialmente detallado en la medida en que entran en juego numerosos criterios de valoración que dependen de juicios de valor. La observancia del deber de motivación es la principal garantía de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y una muestra del principio de transparencia de la actuación de las administraciones públicas.

También deberá tener siempre presente el órgano de contratación el principio de servicio objetivo al interés general, imparcialidad y de ética, evitando en todo caso,

²⁷ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. "La innovación como objeto prestacional en los contratos del sector público... óp. cit., p. 11.

injerencias externas o desviaciones de poder. Para ello, deberá respetar en la decisión de la adjudicación, el principio de imparcialidad e independencia absteniéndose de tomar una decisión basándose en el trato preferente o en la actuación arbitraria y tomando la resolución más próxima al interés general, adjudicando el contrato siguiendo los criterios señalados en los pliegos.

No hay que olvidar, en este tipo de valoraciones, la presencia de la denominada y conocida como discrecionalidad técnica. Discrecionalidad que ha de ejercerse orientada siempre al interés general y que ha llegado a ser calificada como el caballo de Troya del Derecho administrativo²⁸. Es por este motivo por el cual hay que ser especialmente cuidadoso en la observancia del deber de motivación y del principio o derecho a una resolución justa, que ha de estar amparada no sólo por la ley, sino también por el Derecho.

Será en la adjudicación dónde se concreten y fijen los términos definitivos del contrato (art. 148.3). Una vez realizada la adjudicación, el paso siguiente será la asociación para la innovación. A continuación, se analizará su constitución, estructura y, sobre todo, su desarrollo. Una vez analizado lo anterior, la última fase será la adquisición del resultado de la investigación y desarrollo por parte de la Administración.

7. Formación de la asociación para la innovación y fase de ejecución.

²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, V. 1, Tecnos, Madrid (España), 1995, P. 21.

Ya se ha indicado cómo es posible que el proceso de investigación tenga lugar o bien con un socio, o bien con varios, si bien es cierto la Directiva 24/2014/UE promueve su constitución con más de un participante. Ahora conviene analizar cómo se desarrolla la asociación para la innovación, que desembocará en adquisiciones derivadas de dicho proceso investigador si se cumplen los estándares de calidad establecidos.

Pues bien, es el art. 180 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre el que hace referencia a la estructura de la asociación para la innovación y a su desarrollo o ejecución y éste se refiere tanto al sistema de ejecución como a la relación entre los socios.

La fase de investigación y desarrollo no deja de ser un ejercicio de preparación que permite a los compradores públicos filtrar los riesgos de la I+D asociados a posibles soluciones alternativas antes de comprometerse a contratar producciones comerciales a gran escala²⁹.

En relación a su desarrollo, ésta se estructurará en varias fases sucesivas que seguirán la secuencia de las etapas del proceso de investigación e innovación. El órgano de contratación establecerá una serie de objetivos intermedios que deberán alcanzar los socios y, además, proveerá el pago de la retribución en plazos adecuados (art. 180.1).

Cada miembro de la asociación, cada empresa participante del proceso de investigación desarrollará de manera particular y en paralelo a los demás las

²⁹ VV.AA. *Contratación del Sector Público Local: comentarios al articulado de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, óp. cit.

actividades de investigación, respetando el órgano de contratación la confidencialidad de dichas propuestas (art. 180.2).

Pueden plantearse dudas sobre si es necesaria la constitución de una asociación entendida como entramado organizativo específico simultánea a la duración del contrato, y cuál debiera ser su forma jurídica. En realidad, se trata de formular la siguiente cuestión: ¿el término asociación previsto en la Directiva y en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, implica la creación de una estructura organizativa con forma jurídica propia? Tardío Pato, tras el estudio de la terminología en los textos normativos internacionales (Francia, Alemania, Inglaterra), señala que en los respectivos idiomas de las transposiciones de las directivas se utilizan los términos que se han traducido al español como "colaboración". Podría haberse empleado sin inconvenientes "colaboración para la innovación" en lugar de "asociación para la innovación"³⁰, es por ello por lo que este autor afirma que no es necesario crear un entramado organizativo³¹. Dicho punto de vista también puede deducirse del art. 180 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en la medida en que se indica que cada empresa participante desarrollará de manera individual y de forma paralela a los demás las actividades de investigación, así como de la facultad del órgano de contratación de poder reducir el número de socios a través de la resolución de

³⁰ TARDÍO PATO, J.A. "La asociación para la innovación": contrato, procedimiento de adjudicación y libre competencia, óp. cit.

³¹ De la misma opinión es Gimeno Feliu, quien lo ha puesto de manifiesto en GIMENO FELIU, J. M. "El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública... óp. cit., p. 48.

contratos individuales en el caso de que haya varias empresas participantes.

La configuración de este procedimiento en fases y establecimiento de objetivos permiten al órgano de contratación decidir en cada etapa de la asociación si la resuelve o si hay varios socios. De la misma manera también puede reducir su número a través de la resolución de contratos individuales. Para ello es importante tener en cuenta que dicha posibilidad ha de estar prevista en los pliegos de condiciones administrativas, incluyendo también las condiciones para el ejercicio de dicha facultad. A este respecto hay que diferenciar las contraprestaciones debidas por los trabajos realizados de la posibilidad de obtención de indemnización tras la resolución del contrato. En relación con ésta última, la resolución de la asociación o reducción del número de candidatos no dará lugar a indemnización. Sin embargo, si corresponderá contraprestación por los trabajos realizados que deberá encontrarse prevista en los pliegos. Puede comprobarse, por tanto, que las fases de investigación someten a una elevada presión y competencia a los participantes de la asociación. Puede comprobarse aquí de nuevo la relevancia de una adecuada elaboración y configuración de los pliegos.

Es fundamental en esta fase atender tanto a una adecuada configuración del procedimiento como a su buen seguimiento (art. 182). El órgano de contratación no revelará a los otros socios las soluciones que se han propuesto u otros datos confidenciales que comunique un socio sin mediar acuerdo suyo. Dicho procedimiento deberá estar estructurado de una manera coherente con el proceso de investigación y desarrollo que deba tener lugar para obtener dicha obra, servicio o producto que no se encuentra en el mercado. Es necesaria la coherencia en el procedimiento de investigación entre el

proceso innovador necesario con su regulación, ya que el órgano de contratación deberá ceñirse a esa configuración.

Es imprescindible que en su diseño y configuración a través de los pliegos, en particular su duración y el valor de las diferentes fases de investigación, sean reflejo del grado de innovación de la solución propuesta y de la secuencia de actividades necesarias para el desarrollo de la solución innovadora que no puede obtenerse en el mercado. En todo caso, el valor estimado de los suministros no debe ser desproporcionado con respecto a la inversión necesaria para su desarrollo.

Dado que los principios de la buena administración han de observarse en todos y cada uno de los pasos del procedimiento de contratación, tanto el seguimiento de este procedimiento como la evaluación del cumplimiento (o no) de los objetivos previstos en cada una de las fases, deberá realizarse bajo su prisma y sobre el de los principios generales de la contratación pública. No hay que olvidar también que en esta fase también se realizarán valoraciones conforme a criterios susceptibles de juicio de valor y la elevada complejidad de determinar los grados de innovación en relación con los objetivos propuestos.

Volvemos a encontrarnos aquí con el establecimiento de una serie de requisitos de rendimiento en cada etapa de investigación. Dado que a lo largo de esta fase se van realizando valoraciones que pueden desembocar incluso en la resolución de la asociación o reducción de sus participantes, será importante mantener la observancia permanente del principio de servicio objetivo al interés general, imparcialidad y objetividad, de racionalidad y motivación, la igualdad de trato entre los participantes en la asociación para la innovación, la eficacia, buscando que cada fase de investigación cumpla los objetivos para

alcanzar la finalidad marcada en el procedimiento así como el principio de proporcionalidad valorando el cumplimiento de los mencionados objetivos. También deberá ejercerse de conformidad con el principio de ejercicio normativo del poder, ciñéndose a los criterios valorativos previstos en los pliegos, actuando con imparcialidad e independencia. En todo caso serán fundamentales los pasos previos y de la fase precontractual, que, en definitiva, sientan las bases del resto de la evolución del procedimiento.

Deberá tenerse en cuenta el principio de buena fe en el ejercicio de sus competencias y de ética, no dando lugar a abusos ni imposiciones que los licitadores no estén obligados a soportar. También el órgano de contratación deberá ser especialmente cuidadoso en lo relativo a la salvaguarda del principio de confidencialidad.

Es esencial efectuar también adecuadamente un seguimiento del desarrollo de las actividades de investigación en la medida en que no se debe olvidar que es necesario fijar unos objetivos intermedios que han de alcanzarse. El órgano de contratación deberá de realizar actividades de seguimiento y verificar el cumplimiento de los objetivos fijados, así como ir filtrando a quienes no deben de ir avanzando en fases siguientes de manera diligente. Ya se ha mencionado como el órgano de contratación puede resolver la asociación para la innovación o reducir el número de socios participantes a medida que se van sucediendo las fases. Estas decisiones deberán adoptarse con objetividad, en seguimiento estricto a lo previsto en los pliegos y de conformidad con los postulados de la buena administración.

8. Adquisición del resultado de la investigación en el seno de la asociación para la innovación.

Ya superadas las fases de investigación y desarrollo, el siguiente paso es la adquisición del resultado de la investigación. Dicha adquisición no puede darse en toda circunstancia, sino que han de obtenerse unos niveles de rendimiento y de costos ya acordados previamente. Le corresponderá al órgano de contratación realizar las evaluaciones pertinentes para determinar si se han obtenido dichos estándares de calidad y costos.

Una vez efectuado dicho análisis, el órgano de contratación deberá resolver de forma mejor fundada en Derecho y conforme a los principios de la buena administración, lo que proceda en relación con la adquisición de las obras, servicios o suministros resultantes del proceso de investigación. La adquisición de estos resultados del proceso de investigación y desarrollo se realizará de conformidad con lo que se haya previsto en los pliegos de condiciones administrativas particulares.

Del requisito que hemos mencionado con anterioridad consistente en el cumplimiento de los estándares de calidad exigidos, se deduce que no toda asociación de innovación desembocará necesariamente en la adquisición de los resultados de la investigación. Solamente deberá adquirirlas en el caso de que cumplan dichos estándares de rendimiento y costos acordados (art. 181.1). Esta es la ventaja de este procedimiento frente a la compra pública precomercial, que facilita la adquisición en el seno del mismo procedimiento del resultado innovador, pero no obliga a ello.

Este procedimiento, ya se ha señalado, puede desarrollarse sólo con un empresario o con varios que investigan en paralelo. Ello quiere decir que en relación con la adquisición de los bienes, servicios u obras innovadores pueden darse dos escenarios. El primer

escenario no plantea conflictos en la medida en que el órgano de contratación comprará dichos resultados innovadores al único participante. El segundo escenario puede presentar cierta problemática en la medida en que al investigar varios socios de manera simultánea, es importante efectuar la selección del empresario a quien se le comprarán los bienes, servicios u obras innovadoras. La selección entre varios empresarios *se realizará sobre la base de los criterios objetivos que se hayan establecido en el pliego* (art. 181.3). La resolución del órgano de contratación que resuelva sobre la adquisición o no de los resultados de la investigación y que decide a que empresarios compran dichos servicios, obras o productos innovadores deberá realizarse de manera motivada y guardando el debido respeto a los principios de buena administración y a los generales de la contratación pública.

Aquí nos encontramos con una situación compleja, que es la generalidad inevitable prevista en los pliegos por, ya se comentó, la imposibilidad de establecer con elevada precisión todas las condiciones del producto innovador para su adquisición.

Las referencias que podrán incluirse en el momento inicial serán muy genéricas sin perjuicio de que puedan concretarse con posterioridad, a través de una habilitación que prevea el propio pliego o cuando se suscriba el contrato inicial de asociación o cuando se modifiquen los términos del mismo conforme avancen las fases³². Sólo podrá establecerse con mayor precisión las condiciones relativas al coste de las adquisiciones derivadas.

³² VV.AA. *Contratación del Sector Público Local: comentarios al articulado de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, óp.cit., p. 909.

Finalmente, en relación con aquellos casos en que la adquisición de obras, servicios o suministros conlleve la realización de prestaciones sucesivas, el art. 181.3 determina que sólo podrá llevarse a cabo durante un periodo máximo de cuatro años que empezarán a computarse a partir de la recepción de la resolución sobre la adquisición de obras, servicios o suministros resultantes del procedimiento de asociación para la innovación que cumplan los estándares previstos en los pliegos y se hayan seleccionado entre los diferentes empresarios conforme a los criterios objetivos previstos también en aquellos.

IV. CONCLUSIONES.

Ha sido objeto del presente estudio analizar la compra pública de innovación y el procedimiento de asociación para la innovación partiendo de la dignidad de la persona y bajo el prisma del paradigma de la buena administración entendida en un sentido amplio. Para ello se han escrito dos artículos de investigación en esta Revista: el primero centrado en sentar las bases de la buena administración en la contratación pública y a explicar la operativa de la compra pública de innovación, el segundo destinado a desarrollar con detalle la dinámica del procedimiento de asociación para la innovación conforme a los principios de la buena administración.

No ha de considerarse la buena administración como un concepto lejano o vacío o sólo como un sistema de garantías en el marco del procedimiento administrativo, más bien al contrario. Una buena administración es aquella que toma las decisiones en función de las personas y del interés común.

De la buena administración parten numerosos derechos concretos que lo desarrollan a través de una interpretación razonable dentro del pleno respeto al Ordenamiento jurídico. Muchos de estos principios los ha señalado ya Rodríguez-Arana y algunos ejemplos son el de juridicidad, racionalidad, igualdad, proporcionalidad, seguridad jurídica, coherencia o facilitación. El derecho fundamental a una buena administración incluye el derecho a ser oído, el acceso a la información, objetividad o deber de motivación, todos ellos previstos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque ni mucho menos se agota en ellos.

La buena administración de la contratación no se configura como un bloque cerrado, sino que está compuesta por muchos principios derivados de la concepción de buena administración y de los generales de la contratación pública. Defender estos principios y valores es fundamental en una materia de tanta complejidad y tan afectada por la ya conocida motorización legislativa. La buena administración de la contratación contiene además consideraciones éticas que han de plasmarse sobre todo en aquellas fases críticas del contrato en las que se encuentran fuertes grados de discrecionalidad administrativa y cierto grado de incertidumbre como es el caso de la contratación pública de innovación.

Una vez comprendido el concepto de buena administración es adecuado entrar a valorar la compra pública de innovación, dado que el procedimiento de asociación para la innovación no deja de ser una de sus principales manifestaciones. Sin entender la compra pública de innovación no puede comprenderse la asociación para la innovación.

Es la Directiva 2014/24/UE el texto jurídico comunitario que promueve la innovación en la medida en que la

adquisición de bienes, obras y servicios innovadores representan un papel clave en la mejora de la eficiencia y calidad de los servicios públicos a la vez que responden a los desafíos de la sociedad. Si se responden adecuadamente se mejorará la calidad-precio en las inversiones públicas y proporcionará ventajas económicas, medioambientales y sociales a la vez que fomenta la generación de nuevas ideas. En definitiva, la compra pública de innovación está encaminada a fomentar un crecimiento económico sostenible. Gracias a la CPI puede darse respuesta a las nuevas problemáticas, necesidades y desafíos del siglo XXI apostando por la mejora de la sociedad en su conjunto a largo plazo.

Previamente a las actuaciones de compra pública de innovación hay una serie de estrategias que pueden emplearse y que matizan, en definitiva, las precitadas. Entre ellas destacan las consultas preliminares del mercado, la identificación y planificación de necesidades de compra, la información previa al mercado mediante mapas de demanda temprana y el apoyo de grupos técnicos multidisciplinares. Todas estas estrategias son esenciales para los procesos de contratación pública de bienes, obras o servicios de carácter innovador y en especial para la asociación para la innovación.

Si a través de las consultas preliminares al mercado el órgano de contratación puede obtener conocimientos técnicos y de mercado, es con la Compra Pública Precomercial, Compra Pública de Tecnología Innovadora y la compra pública ordinaria gracias a las cuales se materializa la contratación pública de innovación.

La primera de ellas es una contratación de I+D, remunerada, en la que el comprador público no se reserva los resultados de la investigación para su uso en exclusiva, sino que comparte con las empresas sus

riesgos y beneficios para desarrollar soluciones innovadoras que superen las disponibles en el mercado. La segunda se refiere a la compra de un bien o servicio que no existe en el momento de la compra pero que puede desarrollarse en un periodo de tiempo razonable. Por último, la compra pública ordinaria se refiere al empleo de los procedimientos de adjudicación y a los tipos contractuales previstos en la normativa de contratación que si se articulan adecuadamente pueden establecerse en los pliegos especificidades conforme que adaptan estos procedimientos a la compra pública de innovación: establecimiento de particularidades funcionales, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación, etc. Entre los procedimientos ordinarios son especialmente interesantes a estos efectos aquellos que llevan aparejadas negociaciones con el poder adjudicador.

Dentro de la compra pública de innovación, se ha adelantado, se encuentra el procedimiento de asociación para la innovación. Aunque este procedimiento se encontraba vigente en el Derecho español a través del efecto directo de las directivas comunitarias, se regula expresamente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

La doctrina no se ha puesto de acuerdo en su naturaleza jurídica. Parece un procedimiento nuevo, autónomo, que tiene una funcionalidad propia pese a compartir algunas características del procedimiento de licitación con negociación o diálogo competitivo. Podría definirse como un procedimiento especial y cualificado, sobre todo por los trámites que tienen lugar durante la ejecución del contrato.

Yendo más allá del debate sobre su naturaleza jurídica interesa entender el sentido de este procedimiento y estudiar su funcionamiento bajo el paradigma de los postulados de la buena administración.

Este procedimiento está especialmente pensado para los casos en los que sea necesario efectuar actividades de investigación y desarrollo de obras, productos o servicios innovadores para su adquisición posterior por la Administración, cuando las soluciones disponibles en el mercado no satisfagan sus necesidades. Pueden distinguirse dos estadios: i) investigación y desarrollo y ii) ejecución. Se encuentra además dividido en varias fases: a) una fase preparatoria, b) la selección de candidatos, c) las negociaciones con los licitadores, d) la creación de la asociación y finalmente e) la adquisición del resultado si cumple una serie de estándares mínimos.

Básicamente puede resumirse de la siguiente manera: tras la convocatoria de licitación, cualquier empresario puede presentar una solicitud de participación. Una vez recibidas éstas, el órgano seleccionará quienes pueden formular ofertas. Los seleccionados pasan a ser licitadores en el caso de que presenten una confirmación de participación y en ese caso, se abrirá el procedimiento de negociación, pudiendo desarrollarse en fases sucesivas que desembocarán en una asociación para la innovación.

Una vez creada la asociación para la innovación, que también se estructurará en fases sucesivas, los socios investigarán en paralelo para alcanzar la solución innovadora. En el caso de que se cumplan las expectativas previstas, finalizará con la adquisición de las obras, bienes o servicios que hayan resultado del proceso de investigación y desarrollo.

Este procedimiento es muy novedoso y está dotado de una elevada complejidad de carácter técnico. Por ello es importante tener siempre presente los principios de la buena administración y de la contratación pública que deberán respetarse en todas las fases del procedimiento

de contratación. Es a través de este punto de vista en virtud del cual se defiende un funcionamiento diligente de la Administración, en el servicio objetivo al interés general.

Como ya se decía con anterioridad, la elevada complejidad de este procedimiento y su carácter novedoso justifica la necesidad de este estudio. Destaca por ser un contrato técnico, complejo, así como por tener lugar a lo largo de su tramitación un elevado número de valoraciones sometidas a un juicio de valor que ha de realizar el órgano de contratación.

Especialmente cuidadosa ha de ser la administración en la determinación y justificación de sus necesidades y del objeto del contrato, para lo que deberá ayudarse de las consultas preliminares del mercado. Misma precaución ha de prestarse en la redacción de los pliegos, ya que condicionarán todo el desarrollo de la asociación para la innovación y el órgano de contratación se encuentra ajeno, con un grado alto de incertidumbre, al devenir de lo que suceda en la fase de investigación. Si se hace así, se cumplirán con los principios de eficacia, racionalidad, motivación, transparencia, servicio objetivo al interés general y buena fe.

En la fase de negociación (muy similar a la de los procedimientos negociados) se presentarán proyectos de investigación e innovación iniciales, se irán sucediendo proyectos mejorados progresivamente hasta desembocar en el proyecto final que será valorado para la adjudicación. Aquí nos encontramos de nuevo con grandes problemas a la hora de la realización de las valoraciones dado lo complejo que es determinar los diferentes grados de valoración de cada una de las propuestas. Por ello deberán observarse los principios de igualdad, libre concurrencia, independencia, confidencialidad, así como eficacia y celeridad.

En la fase de asociación para la innovación el comprador podrá filtrar los riesgos asociados a la investigación asociados a posibles soluciones antes de comprometerse a contratar producciones comerciales. Cada uno de los miembros investigará por separado para alcanzar la solución innovadora requerida. Esta fase estará mediatizada en gran medida por lo previsto en los pliegos. deberán respetarse principios como el de servicio objetivo al interés general, imparcialidad, objetividad, racionalidad y motivación, igualdad de trato o eficacia. El grado de innovación deberá valorarse de conformidad con el principio de proporcionalidad y en cualquier caso, a través de un ejercicio normativo del poder.

Como se ha podido comprobar, la tramitación de este procedimiento es especialmente compleja, sobre todo, si se realiza conforme a la perspectiva permanente de la proyección de la buena administración. Su carácter novedoso, de realización progresiva, la inevitable imprecisión inicial de la solución innovadora genera una incertidumbre en el proceso que deberá ir concretándose siempre conforme los postulados de la buena administración. Por ello es fundamental que la buena administración, incluida la visión ética sobre ella, se encuentre presente en todas y cada una de las fases del procedimiento de asociación para la innovación.

V. BIBLIOGRAFÍA.

- BERNAL BLAY, M. A. "The Strategic Use of Public Procurement in Support of Innovation" *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, v 9, 1 (2014), p. 10. en TARDÍO PATO, J.A. "La asociación para la innovación": contrato,

- procedimiento de adjudicación y libre competencia, Revista española de Derecho Administrativo, 181 (2016). [Rescatado de Westlaw]
- CASSAGNE, J. C. Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo), Reus, Madrid (España), 2016.
 - CERRILLO i MARTINEZ, A., El principio de integridad en la contratación pública. Aranzadi, Pamplona (España), 2014.
 - CERRILLO I MARTINEZ, A., La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid (España), 2005.
 - CHAVES, J. R. "Principio de buena administración: nuevo paradigma de control de la discrecionalidad", 2016, disponible en: <https://delajusticia.com/2016/06/07/principio-de-buena-administracion-nuevo-paradigma-de-control-de-la-discrecionalidad/> [Fecha última consulta: 19 de mayo de 2015].
 - DELPIAZZO, C., "La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados", Revista de Derecho. Segunda época, año 9, nº 10 (2014).
 - DEL VECCHIO, G. Los principios generales del Derecho, Bosch, Barcelona (España), 1971.
 - DURÁN MARTÍNEZ, A. "Principio de eficacia y Estado subsidiario", en AAVV, Liber Amicorum Discipulorumque Cagnoni, Fundación Cultura Universitaria (Montevideo).
 - GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas, Civitas, Madrid (España), 1999.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., Curso de Derecho Administrativo, V. 1, Tecnos, Madrid (España), 1995.
- GALLEGO CÓRCOLES, M. I., "Los procedimientos de adjudicación en la nueva Directiva sobre contratación pública" en "Observatorio de los contratos públicos 2013", coord. Gimeno Feliú J. M. & Bernal Blay, M. A., pp. 213 y ss. en Tardio Pato.
- GIMENO FELIU, J. M. "El necesario big-bang contra la corrupción en materia de contratación pública y su modelo de control" Revista Internacional Transparencia e Integridad, 2 (2016).
- GIMENO FELIÚ, J.M. El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia, Aranzadi Thomson Reuters, España (2014).
- GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV. Contratación Pública, Aranzadi, Navarrai (España), 2012, p. 212-213.
- HERCE MAZA, J.I., "La interpretación de las normas: Francisco Suárez y los límites del silogismo", Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, 10 (2017).
- HERNANDO RYDINGS, M. "La nueva regulación de los procedimientos de adjudicación", en AA.VV., La nueva ley de contratos del sector público, curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales (coord. DÍEZ SASTRE, S.), Iuris Utilitas, A Coruña (España), 2018.
- JORDANA DE POZAS, L., "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", Revista de estudios políticos, 48 (1949).

- LARENZ, K. Metodología de la Ciencia del Derecho, Ariel Derecho, Madrid (España), 2002.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. "Guía europea para autoridades públicas sobre la contratación pública de innovación y su aplicación a las entidades locales", El consultor de los ayuntamientos, nº 19 (2015).
- MORENO MOLINA, J. A., "Principios Generales de la Contratación Pública en el Reciente Derecho Internacional, Europeo y de América Latina" Revista Derecho & Sociedad, 44 (2015).
- MILLÁN MORO, L. "Aplicabilidad directa y efecto directo en Derecho Comunitario según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia" Revista de Instituciones Europeas (1), 1984.
- MEILÁN GIL, J. L. "La buena administración como institución jurídica" Revista Andaluza de Administración Pública, 87 (2013).
- MEILÁN GIL, J. L. "El paradigma de la buena administración", Anuario Da Facultade de Dereito da Universidade Da Coruña, 17 (2013).
- MEILAN GIL, J. L. "Una construcción jurídica de la buena administración" Revista de Direito Administrativo & Constitucional, 54 (2013).
- MEILÁN GIL, J. L. "El contrato público como unidad" Actas del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo 2017, consultado en: https://foroida.org/wp-content/uploads/2017/06/Libro_FIDA_2017.pdf [Fecha última consulta: 1 de junio de 2018].
- MORENO MOLINA, J.A. "La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación

- posterior en la legislación de la Unión Europea”, Revista General de Derecho Administrativo, 19 (2018).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. “Guía 2.0 para la compra pública de innovación” (2015), disponible en: http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/Guia_2_0_CPI_V5_Borrador_web.pdf [Fecha de última consulta: 10 de mayo de 2018], p. 4.
 - OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, “Los efectos jurídicos de las directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin la nueva ley de contratos del sector público”, marzo de 2016, consultado en: http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Documento_final_ESTUDIO_aplicacion_directa_de_las_Directivas_b43ec509%232E%23pdf/chk.a1819767e7f5371f26dd16ff0f1edcf3 [Fecha última consulta: 20 de mayo de 2018]
 - OLLERO, A. El Derecho en Teoría, Aranzadi, Pamplona (España), 2007.
 - PADILLA RUIZ, P., “La buena administración como fundamento de actuación del empleado público”, Revista Vasca de Administración Pública, 108 (2017).
 - PONCE SOLÉ, J. “La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración” Revista Española de Derecho Administrativo, 175 (2016).
 - RASTROLLO SUÁREZ, J. J. “Proyección del derecho a una buena administración en el derecho europeo de contratos públicos: hacia la “buena contratación””,

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, 7 (2014).

- RECASENS SICHES, L., Nueva filosofía de la interpretación del Derecho, Fondo de Cultura Económica, Mexico (Mexico), 1956.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. & SENDÍN GARCÍA, M.A. Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, Comares, Granada (España), 2014.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., El derecho a una buena administración para los ciudadanos: un modelo global de Administración. INAP, Madrid (España), 2013.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales. Global Law Press Editorial Global, Sevilla (España), 2015.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa", Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 6 (2013).
- Procurement of Innovation Platform, Guía para autoridades públicas sobre la Contratación Pública de Innovación, p. 6, disponible en <https://www.innovation-procurement.org/fileadmin/editor-content/Guides/PPI-Platform-Guide-ES-final-lowres.pdf> [Fecha última consulta: 1 de junio de 2018]
- TARDÍO PATO, J.A. "La asociación para la innovación": contrato, procedimiento de adjudicación y libre competencia, Revista española de Derecho Administrativo, 181 (2016). [Rescatado de Westlaw]

- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. "El impulso de la compra pública para la innovación (CPI) a través de las distintas modalidades de contratación conjunta: análisis de casos" en VV.AA., *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público, un análisis jurídico y económico* (coord. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P.), Aranzadi, (España), 2016.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. "La innovación como objeto prestacional en los contratos del sector público. La Compra Pública de Innovación (1)", *Contratación Administrativa Práctica*, 153 (Enero-Febrero de 2018).
- VIÑUALES FERREIRO, S. "La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo? *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 28 (2015).
- VV.AA., *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la Justicia*, (coord. RODRÍGUEZ-ARANA, J., GARCÍA MEXIA, P., HERNANDO MÁSDEU, J. CEU Ediciones, Madrid (España), 2010)
- VV.AA. "Claves para la aplicación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública", Wolters Kluwer, (España), 2016.
- VV.AA., *La ley de contratos del sector público: aspectos novedosos*, (coords. MESTRE DELGADO, J.F., MANENT ALONSO, L., TENHAEFF LACKSCHEWITZ, S.), Tirant to Blanch, Valencia (España), 2018.
- VV.AA. *Comentarios a la ley de contratos del sector público*, (dir. PALOMAR OLMEDA, A., GARCÉS SANAGUSTÍN, M., VAZQUEZ GARRAZO, J.), Wolters Kluwer, Madrid (España), 2018.

- VV.AA. Contratación del Sector Público Local: comentarios al articulado de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (Coords. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., & BOCOS REDONDO, P. Wolters Kluwer, Madrid (España), 2018.