



**COMPARECENCIA DEL CO-DIRECTOR DEL OBSERVATORIO DE CONTRATACION
PUBLICA EN LAS CORTES DE ARAGON: INFORME Y PROPUESTAS DE MEJORA AL
PROYECTO DE LEY DE ARAGON DE USO ESTRATEGICO DE LA CONTRATACION
PUBLICA.**

18 de julio de 2022

(Informe elaborado por José María Gimeno Feliu. Co-Director Observatorio de
Contratación Pública)

I. PRESENTACION

El Observatorio de Contratación Pública (www.obcp.es), con sede en la Universidad de Zaragoza, es un lugar de encuentro desde el que acceder a la información relevante sobre la materia y un espacio para la reflexión y el análisis de los expertos, con el fin de ayudar en la gestión práctica de la contratación pública y de elaborar propuestas de mejora de la actividad contractual del sector público, para posteriormente hacerlas llegar a los responsables políticos de su efectiva implantación.

Desde ese objetivo, [durante los 10 años de funcionamiento](#) viene, desde la máxima independencia, opinando, aportando documentación y participando activamente en los procedimientos normativos relativos a la contratación pública.

Con fecha de 22 de diciembre de 2021, en nombre de la Universidad de Zaragoza y el Observatorio de Contratación Pública se presentaron Alegaciones al Anteproyecto (de las que no se ha recibido respuesta) que ahora, en sede de comparecencia parlamentaria ante las Cortes de Aragón, con fecha de 18 de julio de 2022, se adaptan y precisan, con la finalidad de mejora, al texto en tramitación.

II. IDEAS GENERALES SOBRE LA FUNCION ESTRATEGICA DE LA CONTRATACION PÚBLICA

La actualidad -pandemia y fondos europeos *Next Generation*- han puesto de relieve la visión estratégica de la compra pública, tanto por cuanto nos ha permitido ver las debilidades – falta de planificación y anticipación, excesiva burocracia, falta de capacitación, etc.- como por sus fortalezas para servir de escudo jurídico para proteger derechos económicos y sociales. Asimismo, la globalización ha impactado también en los principios regulatorios de la contratación pública, donde se aprecia cada vez una mayor uniformidad de las soluciones jurídicas y donde la Agenda 2030 de Naciones Unidas tiene especial importancia. La necesidad de reactivar un nuevo modelo económico (utilizando el contrato público) que [atienda a la lógica de los objetivos ODS, debe ser una oportunidad para avanzar hacia un nuevo modelo productivo más sostenible y más “inteligente”](#). En este contexto hay que recordar la proposición no de Ley aprobada por consenso de todos los grupos de las Cortes de Aragón de 5 de mayo de 2022 (num. [209/22](#)), [sobre la inclusión de consideraciones de sostenibilidad](#)

[social, medioambiental y sostenibilidad económica en las licitaciones de la Administración Pública.](#)

Corresponde a los poderes públicos liderar la nueva “cultura verde” que permita, desde la planificación, un nuevo escenario económico y social respetuoso con el medio ambiente. Los ODS son la oportunidad para relanzar este nuevo modelo de servicios públicos inteligentes y “circulares”, que integren lo social, lo ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico para conseguir un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes, para avanzar en una sociedad realmente inclusiva.

En esta línea de repensar la contratación pública desde una perspectiva estratégica posiciona claramente, por cierto, el Consejo de la Unión Europea, en el documento “Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente” (2020/C 412I/01), donde, tras hacer una prospectiva de la contratación pública insiste en la necesidad de su función estratégica. En este documento se indica que “Hay que **reforzar la economía europea** y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados **sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos** y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública”. (negrita nuestra). Y para ello se PIDE a la Comisión y a los Estados miembros *que cooperen en la elaboración de directrices y criterios por medio de una metodología común para ayudar al sector público a aprovisionarse a través de cadenas de suministro transparentes, fiables, flexibles y diversificadas con el objetivo de reforzar la economía europea y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública.* Y se PIDE también a los Estados miembros **que elaboren políticas y estrategias de compra integrales que, en particular, deben centrarse en sectores en los que la demanda pública tiene un impacto significativo, como los medicamentos, los productos sanitarios o las tecnologías de la información, teniendo**

asimismo en cuenta aspectos relativos a la resiliencia, la gestión de riesgos y la seguridad del suministro. *(negrita nuestra).*

En este nuevo contexto hay importantes retos y desafíos donde hay que articular nuevas soluciones que permitan una correcta aplicación de los distintos principios jurídicos aplicables que deben ser debidamente alineados desde la perspectiva del principal bien jurídico a proteger que viene directamente vinculado al mayor estándar de calidad de la prestación. Por ello, **estrategia y una eficiencia administrativa no unidimensional (que atiendan a la idea de valor y no de mero gasto) deben prevalecer sobre una cruda consideración del precio único como factor determinante en la compra pública.** la calidad de la prestación es un elemento irrenunciable en la propia gestión del concreto contrato público pues, sin un estándar homogéneo de calidad, se rompe la regla de comparación de ofertas conforme a criterios de comparabilidad homogéneos, lo que quebraría el principio de igualdad de trato. La perspectiva de eficiencia debe ser siempre contextualizada en el concreto ámbito de la prestación que se demanda, pues las diferentes características del objeto pueden obligar a una solución jurídica distinta. Así ha sido destacado en las [CONCLUSIONES DEL CONGRESO GOBERNANZA ECONÓMICA, REGULACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA \(2 y 3 de junio de 2022\)](#), organizado por CNMC, CGPJ y RALJ, donde se propone *“interpretar el principio de eficiencia como garantía de un adecuado estándar de calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, asumiendo que la moderna gobernanza económica no puede fundarse en modelos exclusivamente economicistas, sino que debe priorizar el valor frente al precio e identificar, de forma precisa, inversión frente a gasto”*.

Para cumplir este objetivo es necesario, además **de un cambio de “cultura” (superar la “presión política” de hacer más por menos y a corto plazo), disponer de instrumentos flexibles y de uso sencillo que permitan a los poderes públicos adjudicar contratos transparentes y cualitativamente competitivos** lo más fácilmente posible, en función de la mejor relación calidad/precio (value for money), con la finalidad de “acabar con la práctica de comprar en función del precio más bajo” (W. Dening).

Por otra parte, **es necesario, más allá de una reforma legal un cambio en la gestión de la contratación pública, lo que aconseja una correcta contextualización y un cambio de la filosofía para ir más allá del precio y caminar por la senda de la calidad de la prestación, fijando el acento regulatorio en la correcta ejecución y no tanto en los trámites previos.** Y también, aconseja abandonar la idea del precio como único elemento de valoración para la sostenibilidad del modelo de compra pública (en especial de prestaciones dirigidas a personas

o servicios públicos esenciales). Una inadecuada política de ahorros desproporcionados puede perjudicar la eficiencia del sistema produciendo ineficiencias o “fuego amigo”, como la deslocalización empresarial con pérdida de esfuerzo inversión (lo que afecta directamente a una política esencial como es la de empleo)¹.

La contratación pública estratégica no debe ser una mera opción sino que debe alinearse con la finalidad de [consolidar una compra pública responsable, como, en el citado contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, se reivindica en la denominada Carta de Zaragoza](#)², donde se indica que en el papel de liderazgo en materia de sostenibilidad social y ambiental, el sector público ejerce, mediante este instrumento del contrato público, de motor necesario para vincular el rendimiento económico con el compromiso social y la dirección ética de las empresas, poniendo en valor la gestión empresarial con propósito (así se ha venido destacando, también, por el Foro de Compra Pública Responsable)³. Para ello hay que superar interpretaciones rígidas y un tanto descontextualizadas para, por ejemplo, [integrar como regla general en las cláusulas de los contratos públicos requisitos que contemplen aspectos sociales y medioambientales, superando una estricta vinculación directa al objeto del contrato para combatir la precarización, deslocalización o falseamiento de la competencia, sin incurrir en discriminación](#)⁴. Igualmente, medidas para

¹ J. M. GIMENO FELIU, “[El necesario big bang en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad](#)”, número 59 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, enero 2022).

² Firmada el 10 de noviembre de 2021 puede consultarse su contenido y adhesiones en: <http://www.obcp.es/index.php/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable>

³ La Comisión europea publicó el 20 de mayo de 2021 la Comunicación COM Informe (2021) 245 final, referida a su informe «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior». En el Informe se concluye que “*resulta fundamental aplicar de manera más estricta las consideraciones de la contratación pública estratégica a fin de contribuir a una recuperación integradora, promover una transición justa y fortalecer la resiliencia socioeconómica, en consonancia con el Pacto Verde Europeo como nueva estrategia de crecimiento para la UE*”. El 18 de junio de 2021 se publicó la guía de la Comisión «Adquisiciones sociales — Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas — 2.a edición» (2021/C 237/01), en la que se incide en que “*Con el fin de plantar cara a los retos sociales, las autoridades públicas deben redoblar sus esfuerzos para obtener buenos resultados en todos los aspectos de la sostenibilidad (sociales y éticos, medioambientales y económicos)*”

⁴ La OIRESCON, en su reciente [informe sobre contratación estratégica](#) advierte de la insuficiencia de la visión estratégica de la contratación pública en España. Urge una nueva cultura en la gestión pública que promueva una interpretación funcional (y no formal) que debe alinearse con los objetivos estratégicos.

facilitar la participación de las pymes en la contratación pública y promover la innovación. Todo ello con una total garantía de integridad salvaguardada por la transparencia y la competencia⁵.

Pero esa compra estratégica exige convicción en la gestión y nuevas formas de organización y de capacitación que permitan una adecuada orientación de políticas públicas mediante el contrato público. Y, por supuesto, **no desconocer la propia realidad de un modelo organizativo muy atomizado donde la imposición por Ley de ciertas exigencias estratégicas -como pretende el Proyecto de Ley- puede bloquear la gestión del día y comportarse un freno (y no un incentivo) a la visión estratégica de la compra pública.**

Y una última reflexión (que no se refleja en el proyecto de Ley): **conviene reflexionar sobre nuevos modelos de contratación pública que pongan la atención en el valor de la prestación (la principal estrategia), y no tanto en el precio, y en una visión alejada de la inercia a ponderar como mejor el ahorro presupuestario frente a la mejor eficiencia y calidad del servicio⁶.** El interés general, como causa del contrato, puede aconsejar soluciones jurídicas distintas a las “ya tradicionales”, donde el precio podría no ser un criterio de adjudicación y si criterios referido a mejor oferta técnica y mejor rendimiento (o volumen) de la oferta, resultando indiferente un eventual ahorro, desde la gestión presupuestaria del contrato, lo que podría alinearse con los principios de eficacia y eficiencia (mayor valor). **Esto es especialmente relevante en el ámbito de la salud, donde hay que articular nuevas soluciones** que permitan una correcta aplicación de los distintos principios jurídicos aplicables que deben ser debidamente alineados desde la perspectiva del principal bien jurídico a proteger –la salud de

⁵ Al respecto en el [Informe trienal de la JCCPE sobre la contratación pública en España 2018-2020 y la contratación social y estratégica](#) se realizan algunas consideraciones generales acerca de la complejidad de la contratación pública estratégica, identificando como una fuente de inseguridad jurídica la falta de una interpretación unívoca del principio de vinculación de las cláusulas estratégicas (sociales, medioambientales, innovadoras) con el objeto del contrato. Así, se plantea la necesidad de que desde la Comisión Europea se clarifique el marco jurídico de la contratación pública estratégica, y en especial cómo debe interpretarse el requisito de vinculación del criterio o condición con el objeto del contrato, teniendo en cuenta la doctrina del TJUE (entre otras, la Sentencia de 10 de mayo de 2012, asunto C-36/10).

Razona la JCCPE que esta clarificación “vendría a complementar lo indicado por la Comisión Europea en sus documentos sobre contratación pública socialmente responsable, a destacar: la Comunicación “Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE” (24.7.2019, C (2019) 5494 final); y la Guía “Making Socially Responsible Public Procurement Work: Good practice cases” (mayo 2020)” (págs. 143 a 145 del Informe).

⁶ Aunque referido al ámbito de medicamentos – pero extrapolable a lo que planteamos- me remito a J.M. GIMENO FELIU, “La compra pública de medicamentos: hacia el necesario equilibrio entre calidad de la prestación asistencial y sostenibilidad financiera del sistema” Revista Española de Derecho Administrativo núm. 202, 2019, pp. 325-340.

los pacientes–, lo que desplaza el principio tradicional de tensión competitiva inherente al mercado ordinario de los contratos públicos⁷.

III. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY DE ARAGON DE USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El 2 de diciembre de 2021 se sometía a [información pública el Anteproyecto de Ley de Uso estratégico de la contratación pública de Aragón](#). Ahora ya es un proyecto de Ley en debate parlamentario.

La tramitación de una Ley de uso estratégico de la contratación pública es, sin duda, una oportunidad para configurar un nuevo modelo de la contratación pública que pivote sobre la visión estratégica para poner el acento en una mayor transparencia, la mejor eficiencia poniendo en valor la idea calidad/precio. También para **corregir problemas de deslocalización empresarial y dumping social de empresas de terceros países ajenos a las obligaciones estratégicas de las políticas públicas europeas**⁸. Una contratación pública estratégica debe pivotar sobre el valor de la prestación (abandonando postulados economicistas con claros efectos perversos) en tanto en el contrato público lo esencial es satisfacer el interés general que se concreta en el mejor estándar cualitativo de la prestación.

Desde esta lógica, el texto en tramitación es, sin duda, de indudable interés político (y no meramente técnico) si bien su extensión y sistemática (junto con las dudas de correcta “conexión” con el ordenamiento estatal vigente) **se aleja del conocido principio *better and***

⁷ El Segundo Informe “Spending Review” de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) de junio de 2019 **esta misma orientación, en medicamentos, mantiene el Informe de 2020**) ha abierto un importante debate técnico-jurídico sobre cómo deben provisionarse de medicamentos (extrapolable a otros suministros y servicios sanitarios) las entidades integradas en el Sistema Nacional de Salud y en qué medida existe un margen de mejora desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del modelo público de prestaciones de farmacia, pronunciándose a favor de mecanismos que parecen tener un cierto apoyo popular y público. El Informe, desde una perspectiva quizá muy económica, tiene por objetivo de reducir el gasto público farmacéutico tensionando el precio a la baja, pero señala alguna solución al margen de la propia legislación de contratación pública. En este Informe se señala un 70 por ciento de “compra pública no normalizada”. Muy interesantes las reflexiones de G. GARCÍA-ALVAREZ GARCIA, “Regulación y compra pública de medicamentos”, Revista Española de Derecho Administrativo núm. 205, 2020, pp. 61-96.

⁸ Al respecto resultan de aplicación las previsiones del [Reglamento \(UE\) n° 2022/1031](#), sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países.

smart regulation, que aspira a una mejor y más inteligente regulación y actuación pública tal y como se promueve en la Ley de simplificación administrativa de Aragón de 2021. Se trata de una norma muy extensa (138 artículos y 12 Disposiciones Adicionales) con una Disposición Derogatoria confusa, pues genera dudas sobre materias que no se regulan (como sucede con la previsión al arbitraje, que debería incluirse en el texto). Así, **parece adecuado ajustar el contenido de la norma a las cuestiones de contratación pública estratégica, aclarando bien su concreta aplicación. Las cuestiones de integridad y gobernanza bien podrían incluirse en la Ley de Integridad y Ética pública en Aragón. Por otra parte, debe corregirse la ausencia de referencia expresa al ámbito objetivo, lo que puede derivar en inseguridad jurídica.**

Por último, resulta llamativo que en una norma que pretende impulsar el uso estratégico de la contratación pública no se incluyan previsiones específicas en el ámbito de los servicios a las personas (salud, social y educación)⁹. Opción de ámbito autonómico, pues la Ley estatal 9/2017, de Contratos del Sector Público admite (Disposición Adicional 47) la posibilidad de **establecer unas normas “distintas” de contratación pública en el ámbito de los contratos sanitarios o sociales a las personas, que pongan el acento en aspectos técnicos y de calidad** (obviamente, la opción que se adopte, en su diseño concreto, no puede desconocer las peculiaridades de una prestación de indudable trascendencia social, donde los propios matices de la prestación en los últimos años aconsejan una especial atención a cómo se viene desempeñando, y se debe desempeñar, esta actividad). Se presta la atención a criterios vinculados a la mejor calidad de la prestación desde la perspectiva del ciudadano, donde el precio, *per se*, debe tener poca incidencia. Y ello porque no puede desconocerse que es una actividad de interés general que se rige, principalmente, por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia económica y adecuación. **Existe la posibilidad de un procedimiento singular que ponga atención en las propias características de servicios socio-sanitario.** Al hilo de lo expuesto anteriormente, el artículo 76 de la Directiva 2014/24/UE, habilita a :

«1. Los Estados miembros establecerán normas nacionales para la adjudicación de los contratos sujetos a lo dispuesto en el presente capítulo, a fin de garantizar que los poderes

⁹ Interesa recordar que el Derecho europeo de la contratación pública habilita que en un contrato de prestaciones personales de carácter sanitario (incluidas prestaciones farmacéuticas) o social, se puedan excepcionar las reglas de concurrencia propias de un contrato típico de servicios o productos, e incluso relacionarse directamente con entidades del tercer sector sin ánimo de lucro que colaboran, desde una óptica de solidaridad, con los fines públicos, dado el marcado carácter estratégico, desde la perspectiva de la correcta prestación, de esa colaboración.

adjudicadores respetan los **principios de transparencia y de igualdad de trato de los poderes económicos**. Los Estados miembros serán libres de determinar las normas de procedimiento aplicable, siempre que tales normas permitan a los poderes adjudicadores tener en cuenta la especificidad de los servicios en cuestión.

2. Los Estados miembros velarán porque los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación. Además, los Estados miembros podrán disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales».

Es decir, es posible establecer unas normas «distintas» de contratación pública en el ámbito de los contratos socio-sanitarios a las personas (en sentido amplio, la salud), que ponga en el acento en aspectos técnicos y de calidad (sirva de ejemplo la Ley 12/2018, de Baleares) donde podrían tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

a) **La «especial» valoración de la solvencia de las empresas licitadoras.** Parece lógico exigir una solvencia económica y financiera suficiente en una cuantía referida al volumen de negocios en el ámbito de las actividades correspondiente al objeto del contrato en relación como máximo a los tres últimos ejercicios disponibles, a determinar en cada caso en el pliego de cláusulas administrativas particulares (cuantía que, a nuestro parecer, nunca debería ser inferior al 75% del precio anual del contrato o del lote al que se concurre). Muy especialmente, debe prestarse atención a la solvencia técnica (o profesional) acreditada mediante requisitos técnicos de acreditación o estándares de calidad; experiencia previa en la gestión de los servicios objeto del contrato a determinar en cada caso en el pliego de cláusulas administrativas particulares (experiencia cuyo plazo mínimo, según nuestro parecer, nunca debería ser inferior a tres años y con un importe anual no inferior al 60% del precio anual del contrato o del lote al que se concurre); disposición de equipo humano profesional en materia de gestión de los servicios licitados, y reinversión de un porcentaje mínimo de los beneficios en la mejora de la gestión de los servicios adjudicados o distribución de beneficios en base a criterios de participación. Y, para evitar un indebido juego empresarial, debería preverse la imposibilidad de subcontratación de la prestación principal, a la vez que podría valorarse la exigencia de

autorización previa en subcontratación de prestaciones accesorias, con el fin de preservar la calidad del servicio.

b) La determinación de criterios de adjudicación que pongan en valor la calidad/precio. Frente a la idea de criterios economicistas, el propio objeto de la prestación aconseja unos criterios de adjudicación que insistan en la mayor calidad de la prestación. Serían varias las posibilidades. En primer lugar, sobre la ponderación de los distintos criterios debería tenerse en cuenta los siguientes principios:

1.- Ponderación superior de los criterios de valoración mediante un juicio de valor (subjetivos) sobre la ponderación de los criterios evaluables de forma automática (objetivos) y exigencia de un comité de expertos no integrados en el órgano proponente del contrato para la evaluación de los criterios subjetivos.

2.- Condicionar la valoración de los criterios objetivos a la obtención de un mínimo (60%) de puntuación de los criterios subjetivos.

Al margen de los criterios admisibles por la legislación general de contratos, debería fomentarse la utilización de criterios específicos directamente vinculados al objeto del contrato y que pueden conseguir una mejor calidad prestación y, por ello, la oferta económicamente más ventajosa. Entre las posibilidades pueden citarse:

- Inclusión, como criterio subjetivo vinculado al objeto del contrato, de un *Plan de Gestión* en el que, más allá de los requisitos mínimos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas, se valoren elementos como la determinación de objetivos asistenciales; los medios de control y garantía de la calidad; los instrumentos para favorecer la accesibilidad y la resolución de los servicios; los mecanismos para posibilitar la participación de los profesionales en la gestión; las estrategias de mejora de la gestión y prestación de los servicios; las políticas de coordinación y potenciación del trabajo en red con otros dispositivos asistenciales; los planes para mejorar la respuesta a la demanda no urgente de servicios y resolver situaciones de incremento de la demanda y la atención domiciliaria; los programas de atención a colectivos socialmente vulnerables, y los programas de promoción de la salud, los programas docentes y los programas de investigación e innovación, elementos todos ellos en relación con los servicios objeto del contrato.

- Inclusión, como criterio subjetivo, de mecanismos favorecedores, debidamente documentados y justificados, de la autonomía de gestión de los profesionales.

- Inclusión en los criterios subjetivos relativos a calidad de los recursos personales adscritos al contrato, que permitan valorar la mejor idoneidad de los profesionales directivos,

la idoneidad del personal en atención a su titulación y especialización, los programas de formación y los sistema de incentivos a los trabajadores por cumplimiento de objetivos.

- Exigencia de incorporar en los **pliegos criterios de valoración relativos a cláusulas sociales, medioambientales, (nunca la proximidad de las empresas candidatas o de sus estructuras** de gestión y control al centro de trabajo, pues tal opción ha sido considerada ilegal en la reciente STJUE de 22 de octubre de 2015, de condena al Reino de España, pero si la subrogación del personal existente), **económicas** (ponderar el compromiso de reinvertir un porcentaje mínimo de beneficios en la mejora de la gestión de los servicios adjudicados o por encima de este porcentaje mínimo fijado como criterio de solvencia técnica, en su caso), y **estratégicas** (participación en alianzas estratégicas de proveedores públicos y trabajo en red, siempre que se pueda justificar una mayor calidad del servicio).

IV.- SOBRE EL CONTENIDO DEL MISMO, SIN DETALLE EXHAUSTIVO, SE LE PUEDEN REALIZAR LAS SIGUIENTES OBSERVACIONES DE FONDO Y PROPUESTAS DE MEJORA TECNICA.

1.- En relación al ámbito competencial, sin entrar en valoración detallada, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha delimitado **el alcance competencial en la sentencia 68/2021, de la que se infiere ciertos límites que parecen rebasarse con la normativa propuesta**¹⁰. De la jurisprudencia constitucional resulta indubitado que no se puede excepcionar la legislación básica del Estado en contratación pública, sino desarrollar las opciones de ámbito sectorial que permite la regulación europea, con respeto a las previsiones referidas en sus sentencias¹¹.

¹⁰ En concreto resulta de interés el trabajo de J.M. PEREZ FERNANDEZ, "**La cuestión competencial en el ámbito de la contratación del sector público**: la delimitación de lo básico en la doctrina constitucional (STC 68/2021, de 18 de marzo), Revista de Administración Pública núm. 219, 2021, pp. 189-221.

¹¹Según refiere, la STC 141/1993, en su fundamento jurídico 5, «la normativa básica en materia de contratación tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas»; por el contrario, excederán lo básico «otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello». Me remito a mi trabajo "La Ley 3/2011, de medidas de contratos del sector público. Alcance de su contenido y valoración de sus propuestas", Actas XXIV Encuentros del Foro de Derecho Aragonés, Justicia de Aragón, 2015, pp. 7-29. Lo explica también A. SANMARTIN MORA en su trabajo "Las competencias en materia de contratación pública en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007: una oportunidad para desarrollar políticas propias", en libro colectivo *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*. Zaragoza, 2010.

En especial existe una clara “frontera competencial” en **lo relativo a capacidad de licitadores, prohibiciones de contratar, los procedimientos de adjudicación (como lo es la subasta electrónica, o los acuerdos marcos o sistemas dinámicos de adquisición de compras), formas de extinción, etc. O el modelo de recurso especial (se excede el proyecto de ley al alterar la regla de no elegibilidad de los miembros cumplido el mandato, lo que puede cuestionar la nota de independencia), que, en aras a la seguridad jurídica, deberían ser depurados, y ciertos preceptos, eliminados. Muy especialmente parece incorrecta la regulación que sobre “innovación” contiene el proyecto, regulando cuestiones mercantiles de las que se carece claramente de competencia (las posibles soluciones singulares deberían ser parte del articulado de la Ley de Ciencia de Aragón). La regulación autonómica de cuestiones de competencia básica supone un claro riesgo de impugnación (y paralización) de las previsiones de este proyecto de ley.**

Por el contrario, convendría, desde la óptica de una interpretación eficaz de la simplificación aclarar que la exigencia del artículo 159.6 LCSP no exige la inscripción en el ROLECE (criterio ya aplicado por otras Comunidades Autónomas) y que los pliegos tendrán unas exigencias mínimas con un trámite rápido de fiscalización en tanto se apliquen criterios y condiciones tipo, previamente informadas y validadas, para su utilización general.

2.- La estructura formal del texto presentado diluye esta visión estratégica, hasta el punto de que prevalece la visión organizativa sobre la del propio uso estratégico. Posiblemente menos capítulos y con una mayor relevancia de los preceptos vinculados con el uso estratégico puede ayudar a cumplir con el objetivo de la norma proyectada donde puede apreciarse una notable sobrerregulación¹². Por otra parte, **conviene definir el concepto del principio de integridad** (reconocido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y que forma parte del derecho a una buena administración que se garantiza en el artículo 41 de la

¹² Sobre la sobrerregulación en la contratación pública viene advirtiendo doctrina científica cualificada: J. TEJEDOR BIELSA, *La contratación pública en España ¿sobrerregulación o estrategia?*, Civitas, Cizur Menor, 2018. *Ibidem*, “Ambito subjetivo, organización administrativa y gobernanza en la nueva Ley de Contratos del Sector Público”, libro col. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública núm. XVIII, *La Ley de Contratos del Sector Público*, 2018, pp. 59-90; T. CANO CAMPOS, al considerar a la LCSP una muestra de volatilidad, complejidad y falta de sistematicidad que caracteriza a la legislación administrativa de nuestro tiempo. “La nueva Ley de Contratos del Sector Público y las patologías del legislador: perspectiva general y principales novedades”, Cuadernos de Derecho Local núm. 48, 2018, pp. 12-67 y J. BAÑO LEON, “La Ley de Contratos del Sector Público y gestión de lo público. ¿Regulación o sobrerregulación?”, libro col. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública núm. XVIII, *La Ley de Contratos del Sector Público*, 2018, pp. 11-20.

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea). Y por integridad habrá que entender *“el uso de los fondos, los recursos, los activos y las autorizaciones es conforme a los objetivos oficiales inicialmente establecidos, y a que de dicho uso se informa adecuadamente, que es conforme al interés público y que está debidamente armonizado con los principios generales del buen gobierno”* (Recomendación del Consejo OCDE sobre contratación pública [C (2015)2]).

3.- Sorprende en una norma de finalidad estratégica **la ausencia de referencia a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2020 de Naciones Unidas y su implicación práctica. Igualmente resultaría conveniente tener en cuenta las singularidades de la gestión de los fondos NGEU y sus posibilidades prácticas en la gestión contractual. Para ello convendría modificar el artículo 1 de la Ley para incluir alguna referencia, así como incluir como principio la “contratación abierta y cooperativa”.**

En este artículo 1 se debería incluir referencia a compra de calidad conforme a modelos de valor y no de precio. **Se propone incluir un apartado que diga lo siguiente:** *“En la selección de la oferta más ventajosa se tendrá en cuenta principalmente el valor de la prestación desde la perspectiva de la mejor calidad. El criterio precio no podrá ser utilizado como elemento preponderante frente a la oferta técnica”.*

4.- El ámbito subjetivo **realiza una incorrecta extensión de la aplicación de la norma a todo el sector público**, cuando debería delimitarse a los entes con consideración de poder adjudicador. Esta previsión excede de las previsiones europeas y estatales y puede comprometer la gestión del sector público empresarial que actúa en competencia y donde no se les aplica la Ley de Contratos del Sector Público estatal. Esta extensión del ámbito supone una clara “sobre-regulación” claramente innecesaria. Parece adecuado **limitar el alcance subjetivo al sector público autonómico que tenga la condición de poder adjudicador**, para que las entidades locales puedan en su caso extender las prácticas que consideren más convenientes. La experiencia autonómica previa puede servir de *sandbox* para la extensión (y adecuación) de las diferentes previsiones contenidas en el proyecto de Ley.

5.- Por otra parte, la norma, en sus objetivos (y ámbito), **no parece tener en cuenta la “singular” planta organizativa en Aragón**, con poderes adjudicadores de muy pequeño tamaño donde resultará imposible cumplir la función estratégica y donde (salvo que se limite el objeto de esta norma a la administración autonómica), se requiere **una nueva respuesta organizativa** a través, por ejemplo, de fórmulas de compra conjunta o de cooperación mediante centrales de compras que deberían ser objeto de desarrollo en una norma de uso estratégico del contrato público.

En prestaciones complejas (como la adquisición de energía o de servicios *cloud computing*) esta opción resulta imprescindible. La aplicación de las previsiones de este proyecto de Ley impactarán muy negativamente en la gestión ordinaria de los pequeños municipios a la vez que pone en jaque el principio de autonomía local, al imponer por ley exigencias “estratégicas” que pueden condicionar la orientación de diversas políticas públicas. Varios de los preceptos deberían no tener carácter vinculante, pues la imposición de esas exigencias estratégicas pueden ser claramente un freno y no un impulso (por ejemplo, artículos 30 o 31).

6.- Nada se dice en relación al ámbito objetivo de aplicación, cuando existen claras dudas interpretativas sobre cuando existe un “auténtico” contrato público. Ejemplo claro lo es la propiedad incorporal, la opción de **cooperación horizontal, la contratación de innovación o la adquisición de medicamentos por la red hospitalaria pública (en especial los que cuentan con patente)**. Esta ausencia de aclaración conceptual puede poner en riesgo la función estratégica de la norma, muy especialmente en el ámbito de la investigación y la innovación. Resulta por ello imprescindible introducir una referencia expresa al ámbito objetivo de aplicación. Se propone añadir un precepto:

“Ámbito de aplicación objetivo.

Son contratos públicos, a efectos de esta ley, los contratos onerosos celebrados por escrito entre una o varias empresas o profesionales y una o varias entidades sometidas a esta ley, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos, la prestación de servicios o las concesiones de obras y servicios, así como los contemplados en las Directivas de contratación pública”.

7.- La vinculación estratégica de los criterios, como propone el proyecto de ley, aconseja una redacción más clara y “ambiciosa”: **se propone añadir un art 3 bis:** “1. La compra pública se convierte en una herramienta para cumplir con los objetivos de la Agenda Verde Europea, con los objetivos del Tratado de París, luchar contra la degradación de la naturaleza y de los ecosistemas, combatir la contaminación y promover la economía circular. En materia social, la compra pública debe ser responsable: debe regular las retribuciones mínimas del personal, prever la obligación de subcontratación con colectivos sociales vulnerables, garantizar plazos máximos de pago a proveedores, fomentar la contratación de colectivos en riesgo de exclusión social y la colaboración con entidades del Tercer Sector, promover la estabilidad y calidad en el empleo, mejorar la seguridad y salud laboral, promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres garantizando la conciliación familiar y laboral; asegurar la accesibilidad universal; definir

criterios de comercio justo y evitar la adquisición de productos que causen deforestación en el marco del Acuerdo multilateral sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC y la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, entre otras cuestiones. Para ello en la compra pública derivada de los fondos europeos MRR deberán incluirse condiciones y criterios vinculados a estos objetivos.

2. En la adjudicación de estos contratos se atenderá como elemento preferente para determinar la oferta más ventajosa, o en su caso, de negociación de la oferta, al mayor valor añadido desde la perspectiva de calidad y de garantía de continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad de los servicios o suministros así como su rentabilidad. El criterio precio no podrá ser en ningún caso determinante.

3. Se podrán incluir exigencias y criterios que vayan más allá de la estricta vinculación al objeto del contrato admitiendo cualquier criterio o condición que aporte valor, aun de forma indirecta, para cumplir de forma responsable la concreta prestación, admitiendo elementos de carácter social y ambiental. Se motivará y justificará en el expediente el valor de los distintos requerimientos que se utilicen, que no podrán tener por objeto falsear la competencia ni distorsionar el mercado. En especial se consideran válidos cualquier criterio o condición que permita corregir el desempleo juvenil, así como los que fomenten rendimientos ambientales y la compra de proximidad del alimentos. Entre las obligaciones de cualquier licitación se exigirá el cumplimiento del principio de no causar un daño significativo al medioambiente (principio DNSH por sus siglas en inglés, "Do No Significant Harm"), así como las condiciones específicas vinculadas a este principio en la normativa vigente. Quien no supere un umbral mínimo de estos criterios quedará excluido de la licitación.

4. En relación a las PYMES, podrá utilizarse este criterio de compra responsable como exigencia de umbral de acceso a determinados contratos públicos por su importe"

5. En todo contrato se aplicarán las previsiones del [Reglamento \(UE\) nº 2022/1031](#), sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países".

8.- Asimismo, y pese a que ya se realizó esta Observatorio con el Anteproyecto presentado en 2018, resulta muy llamativa la **ausencia de una clara referencia al valor de la calidad como**

nuevo paradigma de la contratación pública¹³. La justificación de esta nueva visión de la contratación pública obliga a repensar la política de contratación pública, que debe atender a la correcta satisfacción de la necesidad que se pretende cumplir vía contrato público y donde, lógicamente, la mejor calidad debe ser un principio irrenunciable de la decisión a adoptar. Es más, conforma un elemento de lo que sería la correcta aplicación del principio de buena administración (por todas STJUE 28 de febrero de 2018, *Vakakis kai Synergates*, que lo vincula a la diligencia). Difícilmente se puede considerar una decisión contractual como correcta desde la perspectiva de la buena administración cuando no se han tenido en cuenta los aspectos cualitativos de la prestación y el contrato. La calidad en la prestación aconseja también **estudiar la conveniencia de nuevos sistemas de retribución de los contratistas, como incentivos a una mejor ejecución**. Así, por ejemplo, el sistema de retribución vinculado, en el ámbito sanitario al criterio de *Value-Based Health Care* (medir correctamente las cosas correctas), que supone abandonar el pago por Volumen o procedimiento (*fee-for-service*) por el modelo del “pago en salud por resultado conseguido”, puede ayudar a conseguir una mejor calidad en prestaciones tan sensibles.

9.- En relación a la gobernanza se quiere advertir que no queda bien resuelta las competencias y funciones de los distintos órganos intervinientes. Resulta cuestionable en Gobernanza regular la mesas de contratación o comités de expertos.

Y sobre la arquitectura del recurso especial se considera necesario reiterar la observación realizada en 2018 con el fin de evitar una fragmentación indebida del control debida a la proliferación de órganos de control. Cuestión advertida por las instituciones europeas en el *Informe sobre España 2018* (con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos¹⁴) al afirmar que “*la creación de numerosos tribunales administrativos de contratación pública de carácter descentralizado podría mermar la eficacia del actual sistema de recursos*”. Conviene prestar especial atención a la advertencia realizada por las Instituciones europeas sobre la importancia de evitar la proliferación de órganos de recursos contractuales. Máxime cuando la experiencia práctica de la “primera

¹³ Por todos las reflexiones de J. GONZALEZ GARCIA, “Calidad en la contratación pública”, en su blog Global Politics and law. Septiembre 2021.

¹⁴ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO Y AL EUROGRUPO Semestre Europeo 2018: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 (SWD/2018/0207 final)

generación” de tribunales administrativos ha sido muy bien valorada por las Instituciones europeas, que entienden que un buen sistema administrativo de control preventivo e independiente es la mejor inversión en la gestión de la contratación pública¹⁵. Por ello, para prevenir el riesgo advertido por Europa, habría que **repensar y cerrar el modelo de planta de los órganos de recursos contractuales**, pues la posibilidad de muchos tribunales administrativos -de ámbito local o de carácter *ad hoc* para los órganos constitucionales- genera una evidente asimetría, poco compatible con el principio de seguridad jurídica y que pone en riesgo el modelo, y que no se puede justificar con el argumento de la autonomía local, ya que no puede confundirse el control jurídico con una función de tutela. Frente a la extensión de órganos de control en distintos niveles resulta más aconsejable determinar de forma clara el número de órganos de recursos contractuales, que garantizando en todo caso la nota de independencia y especialización y la debida colegialidad (en todo caso resulta obligado el control del cumplimiento de los requisitos para su designación). Se propone, por ello, **analizar las ventajas de resituar a los órganos de recursos contractuales como órganos independientes “adscritos” al Parlamento correspondiente (esta es la opción de Castilla y León, lo que evita “duplicidades” de órganos de recurso especial y favorece la percepción de independencia)**. Se solucionaría así el cuestionamiento sobre la adscripción organizativa a

¹⁵ El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE (Directivas de recursos en adelante), en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública publicado el pasado 24 de enero recoge la evaluación de los resultados de la aplicación de las citadas Directivas y en concreto si se consideran adecuadas a los objetivos propuestos atendiendo a si minimizan las cargas y los costes asociados y maximizan la posible simplificación de los procedimientos. Desde el punto de vista de la eficiencia, las Directivas sobre procedimientos de recurso proporcionan beneficios globales en consonancia con los efectos esperados, tanto directos como indirectos muy superiores a los costes que supone presentar y defender un procedimiento de recurso para los proveedores y las autoridades contratantes representando por lo general entre el 0,4 % y el 0,6 % del valor del contrato. Sin embargo, la Comisión entiende que los costes no se reducirían a cero si las Directivas sobre procedimientos de recurso fueran revocadas. Por el contrario, serían incluso mayores, debido a las diferencias nacionales en la normativa sobre revisión y recursos y a la falta de armonización a escala de la UE, dando lugar a un contexto más farragoso para licitadores y otras partes interesadas. Y añade el informe que en la evaluación de la legislación en materia de contratación pública de la UE que se publicó en el año 2011 se estimó, en general, que el ahorro del 5 % conseguido en los 420 000 millones de euros en contratos públicos que se publicaron a escala de la UE se traducirían en un ahorro o una mayor inversión pública por un importe superior a 20 000 millones de euros al año. La aplicación efectiva de las Directivas sobre procedimientos de recurso puede, por tanto, aumentar la probabilidad de que se consiga un ahorro similar al estimado procedente de las Directivas sobre contratación pública.

una Administración Pública (y la posible “tutela administrativa” como sospecha), se fortalecería el carácter de órgano jurisdiccional a efectos del artículo 237 TFUE y racionalizaría la planta de estos órganos de control, al permitir un control que englobase toda la actividad contractual pública de cualquier poder adjudicador (es decir, se unificaría el control por los órganos de recursos contractuales para la actividad de licitación de todos los poderes adjudicadores con independencia de su naturaleza parlamentaria o local). Se reforzaría, en definitiva, la percepción de independencia.

*La propuesta de regulación afectaría al artículo 117 del Proyecto: “1. El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón es un órgano colegiado especializado, **adscrito orgánicamente a las Cortes de Aragón**, que goza de plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias de revisión de los procedimientos de contratación promovidos por las entidades mencionadas en el artículo 2 de esta Ley”.*

Y al artículo 119: “Composición.

1. El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón estará compuesto por la presidencia y, al menos, dos vocales.

*2. Los miembros del Tribunal serán nombrados por **Acuerdo plenario de las Cortes de Aragón, a propuesta de la Mesa de las Cortes**, con arreglo al procedimiento de selección previsto en el artículo 124 de esta ley.*

3. La duración del mandato de los miembros del Tribunal será de seis años, improrrogables. ~~No obstante, las personas designadas como miembros del Tribunal podrán optar a la reelección, sin que, en ningún caso, puedan superar un máximo de dos mandatos, sean sucesivos o alternos.~~

10.- Convendría incluir regulación sobre las posibilidades del *big data* para avanzar una nueva cultura de contratos públicos transparentes que permita detectar debilidades y mejorar la práctica de la contratación pública. **La cultura de la rendición de cuentas de la contratación pública se vincula a la idea de una “contratación abierta”** que se define como una contratación transparente en todo tipo de contrato y en todas sus fases, con especial interés en los rendimientos del contrato y que tiene por destinatario a todos los ciudadanos. La Guía sobre Gobierno Abierto, elaborada en 2013 por el Instituto del Banco Mundial para la asociación internacional *Open Contracting Partnership*, contiene pautas para lograr un sistema de

Contratación Abierta, que ha de garantizar procesos de contratación transparentes y justos y crear mecanismo activos de participación ciudadana y «reparación» de la contratación pública¹⁶.

11.- El control externo de los resultados exige soluciones diferentes. Así, en contratos de importe armonizado o que se consideren de especial relevancia, se propone regular la posibilidad de que la Cámara de Cuentas de Aragón pueda realizar auditoría financieras durante la concreta ejecución, donde las observaciones que se formulen tendrán carácter obligatorio. A tal efecto se propone una nueva **Disposición Adicional de modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas para añadir como función la siguiente:** *“En el control de la contratación pública y su correcta estrategia la Cámara de cuenta realizará fiscalización sobre elementos de carácter funcional y no formal mediante un moderno modelo de auditorías públicas, procurando una fiscalización en tiempo real de aquellas contratos de mayor relevancia”*.

12.- En relación a la profesionalización (que se refiere a la adecuada capacitación) que como objetivo se comparte íntegramente, se observa una solución (artículo 10 del Proyecto) claramente insuficiente (máxime cuando en la práctica se considera que cualquier empleado público tiene ya ese estatus de profesionalización de forma automática por el transcurso del tiempo, sin valorar competencias específicas objetivamente contrastables). La profesionalización resulta elemento imprescindible para poder cumplir con las exigencias derivadas de la compra pública estratégica¹⁷. Y debe ser vista como elemento palanca para la

¹⁶ Consultar la Guía sobre Gobierno Abierto (<http://www.opengovguide.com>).

¹⁷ Sobre la necesidad de profesionalización en la contratación pública pueden verse los recientes trabajos de VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2020): “La especialización o la profesionalización, la independencia y el liderazgo como elementos clave para el buen funcionamiento del recurso especial en materia de contratación pública español” en libro col. *Contratación pública global: Visiones comparadas*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 587-615, de GUERRERO MANSO (2021): “La imperiosa necesidad de profesionalización como clave del éxito en la contratación pública. La utilización de la herramienta ProcurComp^{EU}”, en libro col. *Observatorio de los Contratos Públicos 2020*, Aranzadi, 2021, pp. 91-125, CANTERO MARTÍNEZ, J. (2020): “La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación”, en libro col. *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, lustel, Madrid, pp. 197-246 y GARCÍA MEILÁN, J.C. (2020): “Buen gobierno y profesionalización de las compras públicas” en libro col. *Transparencia y participación para un gobierno abierto*, El Consultor de los ayuntamientos, Madrid, pp. 269-289.

mejor movilización del contrato público como inversión¹⁸. Importancia de la profesionalización destacada e impulsada desde hace ya más de 10 años por las instituciones europeas¹⁹.

Para cumplir la nueva función de la contratación pública resulta necesaria una moderna y eficaz política de profesionalización y capacitación, que es mucho más que la suma de curso de divulgación o la rutina de gestión del día a día. **Profesionalización de los diferentes órganos de gestión -desde una visión horizontal de equipos transversales- y, por supuesto, de los órganos de control y fiscalización, pues de lo contrario existe un “claro freno” que genera ineficiencia.**

Profesionalizar supone invertir en talento, tanto a nivel de los entes contratantes como de las empresas que optan a las licitaciones. Supone, claro capacitación a través de conocimiento actualizado tanto a nivel teórico como práctico, pero, sobre todo, una visión horizontal y no vertical de la toma de decisiones de contratación pública. Supone superar la tradicional inercia burocrática hacia un modelo que articule de forma armónica los denominados círculos de excelencia: excelencia de servicios (pensar primero en las personas), excelencia de procesos (hacer lo que toca sin burocracia indebida) y excelencia técnica (tener talento y conocimiento). En este punto Universidades y centros profesionales de formación deben alinear esfuerzos y estrategias donde debería haber un claro liderazgo institucional que indique el camino, los tiempos y los recursos necesarios. Y donde se identifique claramente quienes deben ser los impulsores y supervisores de la profesionalización, impidiendo la existencia de un perverso mercado secundario de modelos de profesionalización no validados institucionalmente y carentes de credibilidad cualitativa. Para ello debe incluirse como elemento de profesionalización la referencia a “estudios ofertados por centros universitarios”. La validación de la capacitación debe articularse conforme al modelo europeo ProcurComp^{EU}, por parte de la Comisión Europea, fiel a su objetivo de mejorar la profesionalización de la contratación pública²⁰. Este instrumento, que pivota sobre tres elementos básicos (**matriz de competencias,**

¹⁸ Al respecto resulta de especial interés el trabajo de SANMARTÍN MORA, M.A. (2012): “La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea” en GIMENO FELIU, J.M. (Dir.): *Observatorio de Contratos Públicos 2011*, Aranzadi, Pamplona, pp. 298-318. El Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD/2015/202) que acompaña a la Estrategia para el Mercado Único estima los beneficios económicos potenciales de solventar los problemas debidos a la profesionalización en más de 80. 000 millones de euros.

¹⁹ RECOMENDACIÓN (UE) 2017/1805 DE LA COMISIÓN de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública “Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública”.

²⁰ C. de GUERRERO MANSO (2021): pp. 110-118. Disponible en <https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public->

herramienta de autoevaluación y programa de formación) pretende contribuir a la profesionalización de la contratación pública desde el reconocimiento y apoyo de su función estratégica, la cual le permite generar inversión pública destinada al crecimiento sostenible. Para ello define treinta competencias básicas y proporciona una referencia común a los distintos profesionales que intervienen en la contratación pública, tanto dentro como fuera de la Unión Europea²¹. A tal fin el artículo 10 debería incluir y desarrollar las previsiones de capacitación europea (e incluir referencias de profesionalización dirigidas también a los contratistas). Y, por supuesto, **la estrategia de profesionalización debería contar con una asignación plurianual suficiente** para poder ser una medida verdaderamente efectiva.

13.- En relación a la correcta ejecución del contrato debería incluirse un apartado 3 al artículo 66 que permita, specialconforme al principio clásico de “honesta equivalencia” de lo pactado el restablecimiento (adaptación) de las condiciones pactadas a circunstancias sobrevenidas imprevisibles ajenas al riesgo o ventura ordinario, incluyendo fuerza mayor y actuaciones de otros poderes públicos que inciden de forma sustancial en las condiciones pactadas.

14.- Como elementos no regulados (lo que sorprende por la finalidad del propio proyecto de Ley) conviene, al igual que ha optado la Comunidad Autónoma de Baleares (Ley 2/2020), o recientemente la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos de Navarra, simplificar la adquisición pública de medicamentos al margen del procedimiento establecido por la LCSP. La compra de medicamentos (soluciones farmacológicas) no encaja fácilmente con los contornos de un contrato público de suministros, pues la causa de la adquisición se aleja de los principios regulatorios inherentes a la contratación pública, y donde forzar una inadecuada tensión competitiva puede traducirse en una peor calidad asistencial, al limitarse la oferta

[buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_es](#)

²¹ Como advierte C. de GUERRERO MANSO (2021): “la herramienta tiene también algunos puntos débiles. Uno de ellos es el carácter subjetivo de la autoevaluación, la cual carece de control o verificación posterior. Así, si un profesional se considera injustificadamente como experto en materia de contratos o si, por el contrario, se infravalora y autocalifica sus competencias como básicas, el resultado de la evaluación no será conforme a la realidad ni, por consiguiente, será útil para mejorar la profesionalización de la organización ni del particular. Este riesgo es mayor si los profesionales confunden la finalidad de la autoevaluación y piensan que está vinculada a algún tipo de beneficio o reconocimiento en su trabajo, ya que tenderán a valorarse de manera menos fiel a la realidad. Junto a esto, otro aspecto negativo radica en la necesidad de tiempo y conocimientos previos para realizar de manera adecuada la autoevaluación. Efectivamente, al tratarse de una herramienta larga y detallada, será imposible que un profesional la rellene de manera adecuada si carece de alguno de los mencionados factores, ya que no podrá valorar de forma precisa si cuenta o no con las competencias requeridas en el nivel preciso”.

terapéutica, que es (y debe ser) el principio rector en la toma de decisiones pues prima en todo caso el fin de la mejor asistencia a los pacientes²². Con la finalidad de preservar la mejor relación entre eficiencia y adecuada gestión sanitaria sería posible diseñar un sistema de adquisición de medicamentos donde no se licite, al existir ya un precio determinado mediante un procedimiento administrativo, negociado entre Administración y laboratorio farmacéutico, e incluso en algunos casos acuerdos de riesgo compartido o techo de gasto incorporados al mismo, regulando por tanto las condiciones de dicha adquisición, que se aplicarán a las adquisiciones por la entidades integradas en el Sistema Nacional de Salud que constituyan poder adjudicador. Acuerdo de adquisición donde, lógicamente, serán de aplicación, en tanto decisión pública, las prerrogativas públicas que reconoce el ordenamiento vigente. Cuestión que, por lo demás, se reconoce en la propia Exposición de Motivos LCSP al afirmar que los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios, incluyendo los farmacéuticos, y educativos u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación. Igualmente se debería incluir regulación singular, como se ha explicado, para los contratos de servicios dirigidos a las personas en el ámbito socio-sanitario.

La propuesta de regulación sería incluir un capítulo específico con dos preceptos²³.

²² Ver el Informe Especial "[Retos y desafíos de la compra pública de salud en el siglo XXI: a propósito de la adquisición de medicamentos \(y vacunas\) y la necesidad de actualizar la solución jurídica](http://www.obcp.es)". (www.obcp. es). Diciembre 2021

²³ La situación de alerta sanitaria de máximo nivel derivada de la pandemia global ha justificado en la mayoría de los países (entre ellos España) la declaración de "emergencia sanitaria" que ha impactado sobre la ejecución práctica de los contratos públicos vigentes y sobre la necesidad aprovisionamientos sanitarios urgentes. También ha impactado sobre la forma de adquirir productos y servicios para combatir la pandemia. En este nuevo contexto hay importantes retos y desafíos donde hay que articular nuevas soluciones que permitan una correcta aplicación de los distintos principios jurídicos aplicables que deben ser debidamente alineados desde la perspectiva del principal bien jurídico a proteger **–la salud de los pacientes–, lo que desplaza el principio tradicional de tensión competitiva inherente al mercado ordinario de los contratos públicos–**. La necesaria eficiencia del modelo prestacional público debe preservar el adecuado equilibrio con otros principios y exigencias regulatorias y, en especial, con la mejor asistencia pública a todo los ciudadanos, seña de identidad del modelo de Estado social, lo que **aconseja abandonar la idea del precio como único elemento de valoración para la**

"CAPITULO I----

Reglas específicas de contratación pública de servicios sanitarios o de servicios sociales dirigidos a las personas y de adquisición de medicamentos.

Artículo -----. *Especialidades de contratación de servicios socio-sanitarios a las personas*

1. La adjudicación de contratos públicos dirigidos a las personas en el ámbito socio-sanitario se realizará atendiendo a las reglas siguientes:

- a) No será necesaria la publicación en el «Diario Oficial de la Unión Europea» salvo cuando su valor estimado, sea igual o superior a 750.000 euros.
- b) Se podrá exigir una cualificación subjetiva especial que acredite la experiencia, calidad y disponibilidad de medios adecuados para cumplir con la prestación.
- c) En ningún caso se admitirá la subcontratación de la prestación principal.
- d) Se podrá exigir como requisito de admisión que las empresas o profesionales acrediten la posesión efectiva de medios y experiencia para la satisfacción de las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, y la corresponsabilización de los usuarios, así como las soluciones de innovación que aporten mayor valor añadido al servicio.
- e) Se atenderá como criterio de adjudicación para determinar la oferta con la mejor relación calidad-precio, al mayor valor añadido de la oferta desde la perspectiva de calidad y de garantía de continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad de los servicios. El precio tendrá un carácter accesorio y no podrá valorarse la oferta que no supere el umbral de los aspectos técnicos y cualitativos que deberá fijar el pliego, sin que la puntuación pueda ser en ningún caso inferior al cincuenta por ciento de la ponderación asignada a dichos aspectos.
- f) Se podrán utilizar sistemas de pago por resultado cuando tal técnica permita una mayor calidad de la prestación.

2. El precio, como criterio de adjudicación, no podrá superar en su ponderación el 20 por ciento y se exigirán y valorarán como criterios de adjudicación, en todo caso:

- a) un Plan de Gestión en el que, más allá de los requisitos mínimos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas, se valoren elementos como la determinación de objetivos asistenciales;
- b) los medios de control y garantía de la calidad; los instrumentos para favorecer la accesibilidad y la resolución de los servicios;
- c) los mecanismos para posibilitar la participación de los profesionales en la gestión;

sostenibilidad del modelo de compra pública de medicamentos (y de servicios sanitarios). Además, la solución propuesta (como en otros países europeos, por cierto), permitirá una rápida adquisición de nuevos medicamentos para hacer frente a la pandemia, evitando que por innecesaria burocracia esos medicamentos "lleguen tarde", lo que se alejaría del principio de buena administración.

- d) *las estrategias de mejora de la gestión y prestación de los servicios;*
- e) *las políticas de coordinación y potenciación del trabajo en red con otros dispositivos asistenciales;*
- f) *los planes para mejorar la respuesta a la demanda no urgente de servicios y resolver situaciones de incremento de la demanda y la atención domiciliaria;*
- g) *los programas de atención a colectivos socialmente vulnerables, y los programas de promoción de la salud, los programas docentes y los programas de investigación;*
- h) *la implicación y la corresponsabilización de los usuarios, así como las soluciones de innovación que aporten mayor valor añadido al servicio, elementos todos ellos en relación con los servicios objeto del contrato.*

3. *En estos procedimientos se podrá utilizar en todo caso la tramitación urgente.*

4. *En los contratos de servicio socio-sanitarios, los órganos de contratación incluirán condiciones especiales de ejecución, que se podrán calificar como obligaciones esenciales, que aseguren que los servicios contratados se prestan en condiciones de calidad, continuidad, accesibilidad, disponibilidad, exhaustividad e innovación. Serán condiciones especiales de ejecución de los contratos:*

a) *La obligación del contratista de nombrar a un representante como interlocutor único del responsable del contrato.*

b) *El cumplimiento del plan de gestión del servicio.*

c) *Se podrán incluir condiciones especiales vinculadas al mantenimiento de la estabilidad laboral en el servicio, que se pueden concretar en una duración mínima de los contratos laborales que abarque como mínimo la vigencia del contrato, o al mantenimiento de las condiciones laborales existentes.*

d) *La adecuación de los medios personales adscritos al contrato a exigencias de idoneidad de los profesionales directivos y del personal en atención a su titulación y especialización, y a los programas de formación y control de calidad*

e) *Medidas de control de la calidad y de valoración de los usuarios.*

Artículo ----- " Régimen aplicable a la adquisición pública de medicamentos.

1. *Los medicamentos con precios de venta de laboratorio fijados administrativamente para el Sistema Nacional de Salud, o con precios de referencia, en tanto que ya ha existido negociación con una instancia pública y fijación administrativa del precio, podrán ser adquiridos directamente por el sistema hospitalario público aragonés sin necesidad de licitación.*

2. *Los medicamentos con protección de patente, determinado el precio público por la Comisión Interministerial de Precios, podrán ser adquiridos directamente por el Sistema de Salud de Aragón, tomando como referencia el precio determinado por el Ministerio de Sanidad.*

3. *En las adquisiciones hospitalarias de medicamentos genéricos, biosimilares y del medicamento de referencia, los servicios de farmacia podrán elegir cualquiera de estos medicamentos, atendiendo a criterios de eficacia terapéutica o de eficiencia en la gestión, de entre los ofertados por los proveedores que asuman las condiciones que previamente haya establecido el órgano competente para adquirirlos, que serán de cumplimiento obligado. La celebración de un acuerdo de adquisición pública de medicamentos con uno o varios proveedores no impedirá la celebración de acuerdos posteriores con nuevos proveedores que asuman las condiciones establecidas. No obstante lo anterior, de considerarse más conveniente contar con un único proveedor o un único medicamento de los señalados, se podrá seleccionar uno entre ellos como destinatario de los pedidos, conforme a lo dispuesto en el apartado siguiente.*
4. *Para la selección de un proveedor o medicamento único se realizará un procedimiento con invitación a cada uno de los proveedores. La invitación contendrá los criterios de selección cualitativos que se tendrán en cuenta para la resolución, así como su ponderación. Se otorgará un plazo no inferior a 10 días para que presenten sus ofertas y la unidad responsable, de forma motivada, notificará y publicará en internet el resultado del procedimiento. El plazo de estos acuerdos de adquisición pública de medicamentos con un proveedor o medicamento único no podrá superar un año.*
5. *Los acuerdos de adquisición pública de medicamentos, en cualquiera de sus modalidades, tendrán naturaleza privada, pero se exigirá en su tramitación lo siguiente:*
 - a) *Justificación de la necesidad y de la existencia de crédito.*
 - b) *Determinación de las condiciones a cumplir por los proveedores previendo expresamente penalidades contractuales por incumplimientos de plazos o en la calidad del producto, volumen o resultados y el sistema de pago.*
 - c) *Solicitud formal a la empresa, cuya aceptación implica el compromiso de cumplimiento de los plazos de entrega.*
6. *Los acuerdos de adquisición pública de medicamentos de tracto sucesivo podrán prever su modificación y causas de resolución específicas.*
7. *Los acuerdos de adquisición pública de medicamentos establecerán el procedimiento de aceptación o comprobación mediante el cual deba verificarse la conformidad de los medicamentos suministrados, sin que dicho trámite pueda exceder de 5 días hábiles a contar desde la fecha de recepción de los medicamentos.*
8. *Salvo previsión expresa distinta en la convocatoria o el acuerdo de adquisición, la empresa suministradora remitirá, dentro de los cinco primeros días hábiles del mes, la relación del detalle de las unidades suministradas, que será objeto de verificación por parte de la unidad responsable de las adquisiciones en el plazo también de cinco días hábiles, a contar desde el siguiente a la presentación. Obtenida la conformidad de la unidad responsable de las adquisiciones, o superado el plazo señalado se procederá por la empresa suministradora a enviar la factura por el importe que corresponda.*
9. *El pago de la factura se efectuará en el plazo máximo de treinta días desde su recepción*
10. *Los acuerdos de adquisición pública de medicamentos podrán ampliar el plazo de pago, con el límite de sesenta días.*

13.- Una moderna utilización estratégica de la contratación pública no puede desconocer (ni frenar) el valor de la transferencia de conocimiento mediante investigación e innovación. Fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) es un importante objetivo de la Unión contemplado en el artículo 179 del Tratado, que dispone que «[l]a Unión tendrá por objetivo fortalecer sus bases científicas y tecnológicas, mediante la realización de un espacio europeo de investigación en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente, y favorecer el desarrollo de su competitividad, incluida la de su industria, así como fomentar las acciones de investigación que se consideren necesarias [...]». Los artículos 180 a 190 del Tratado determinan las actividades que deben llevarse a cabo a ese respecto y el alcance y ejecución del programa marco plurianual. El fomento de la innovación es, pues, una importante política de fomento que, como es lógico, exige unas reglas y principios, que se explican en la Comunicación de la Comisión *Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (2014/C 198/01)*²⁴. Con una política activa de innovación mediante un correcto impulso público puede favorecer el apalancamiento de fondos hacia actividades de I+D+i empresarial, así como apoyar a la comercialización de la I+D+i empresarial (el primer cliente es cliente de referencia). Por otra parte, conviene reseñar (y poner en valor) el rol de liderazgo institucional indiscutible de los diversos organismos públicos de investigación e innovación en Aragón, en tanto elemento crítico en la configuración y desarrollo de los temas claves de nuestra sociedad y, muy especialmente, de la Sociedad del Conocimiento. Por su propia naturaleza, este liderazgo debe ejercerlo con la mayor amplitud de miras, pero atendiendo especialmente al entorno. Esta labor de los organismos públicos de investigación (por supuesto la universidad pública de Zaragoza) de ser un agente activo en la creación y difusión de conocimiento científico se ha visto entorpecida en los últimos años por una interpretación restrictiva y formalista de la misión propia de promover conocimiento de vanguardia. Y en el contexto actual, el cumplimiento de este objetivo la correcta incorporación de medidas eficaces y singulares sobre esta importante política de fomento de creación de conocimiento y de innovación, aconseja previsiones que bien pueden desagregarse del texto del Anteproyecto para incorporarse a la Ley de la Ciencia.

²⁴ Vid. J.M. GIMENO FELIU "La transferencia de conocimiento de las universidades públicas y la incidencia de la legislación de contratos públicos: diferencias entre la transferencia de servicios de investigación y la transferencia de bienes incorporales (derechos intelectuales)", *Monográfico Revista Aragonesa Administración Pública*, XVIII, Zaragoza, 2018, pp. 21-43.

Para ello se sugieren las **siguientes propuestas de regulación a incluir en el Proyecto de Ley que mejoren y simplificar las relaciones jurídicas de la contratación pública con la innovación e investigación:**

Los contratos sobre bienes incorporeales no encajan en la idea u objetivo de libre mercado ya que, en si mismo, no hay una competencia entre servicios profesionales (y en esos casos no hay que someter nada a la libre competencia, tal y como se advierte por el TJUE en su sentencia de 2 de junio de 2016, asunto C-410/14). La adquisición (mediante acceso a información) de conocimiento científico, por tanto, queda al margen de las reglas y procedimientos de la contratación pública al no ser una actividad propia de mercado. En relación a los contratos de conocimiento, el artículo 55.2 de la Ley de Economía Sostenible de 2011 (LES), donde se dice que *“La transmisión a terceros de derechos sobre los resultados de la actividad investigadora, bien se trate de cesión de la titularidad de una patente o de concesión de licencias de explotación sobre la misma, o de las transmisiones y contratos relativos a la propiedad intelectual, se regirá por el derecho privado, en los términos previstos por esta Ley y las disposiciones reguladoras y estatutos de las entidades a que se refiere el artículo 53, aplicándose los principios de la legislación del patrimonio de las Administraciones Públicas para resolver las dudas y lagunas que puedan presentarse”*. Del artículo 7 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), se infiere que los derechos de propiedad industrial o los derechos de explotación de propiedad intelectual son de naturaleza patrimonial tanto por su definición negativa (no son demaniales), como por su encaje en la relación de bienes patrimoniales. Los contratos derivados de esta explotación tienen la consideración de contratos privados (art. 5.3 y 9 LPAP y 107.3 LPAP) y se regirán por las normas de derecho privado correspondientes a su naturaleza (no puede tener nunca consideración de contrato público), y así lo reitera expresamente el vigente artículo 36 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI). Y así se deduce de forma clara en las Directivas de contratación Pública.

Esta **“aclaración”** tiene un especial interés en el mundo universitario y de la innovación pues facilita la transferencia de conocimiento superando las rigideces de la contratación pública y los límites de los procedimientos (como el del contrato menor). Para esto se realiza la siguiente propuesta:

Nuevo Artículo ---. Relaciones jurídicas, negocios y contratos excluidos en el ámbito de la investigación y generación de conocimiento

1. *Quedan, excluidos de la presente Ley los contratos sobre propiedades incorpóreas como son las vinculadas a la propiedad intelectual, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados ex artículo 9 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público y se registrarán con carácter general por la legislación patrimonial.*

2. *En concreto, son negocios excluidos de carácter privado los contratos de transferencia de conocimiento que se realicen con Universidades y Organismos Públicos de Investigación, que podrán adjudicarse de forma directa.*

3. *Se considera como adquisición de propiedad intelectual el acceso a las bases de información y divulgación científica, sin que deba seleccionarse ni limitarse la adquisición de las mismas. La negociación de las condiciones de acceso tendrá carácter privado.*

En el ámbito de la investigación tiene especial interés aclarar las reglas que se aplican cuando un organismo público de investigación se comporta como operador económico y no como poder adjudicador (como si se hace en la Ley Foral 2/2018, de contratos públicos de Navarra). La explicación es que, como contratista, no actúa nunca como poder adjudicador (de hecho, aquí no hay actividades de interés general, sino una evidente actuación mercantil, regulada por las reglas de la competencia). Es más, si se entendiera que hay que licitar la subcontratación por “primar” la condición de poder adjudicador del adjudicatario, ésta, al ser un contrato público, no se podría fragmentar (sí se podría hacer lotes), por lo que generalmente los umbrales exigirían una publicidad en la Plataforma de Contratos del Sector Público (ex art. 347 y 63 LCSP), cuyo incumplimiento viciaría de nulidad los contratos efectuados (art. 39 LCSP). Este criterio interpretativo se encontraría avalado por jurisprudencia del TJUE y de aplicación en el ámbito de las Directivas 23 y 24 de 2014 de concesiones y contratación pública respectivamente. Así, en la citada STJUE de 6 de octubre de 2015, *Consorti Sanitari*, a propósito de la Directiva de contratos públicos de 2004 (que en este punto establece lo mismo que la de 2014), advierte que según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una Administración pública (como una Universidad) “puede licitar y podrá presentarse como candidato toda persona o entidad que, a la vista de los requisitos previstos en un anuncio de licitación, se considere apta para garantizar la ejecución de ese contrato público, directamente o recurriendo a la subcontratación, con independencia de que su estatuto jurídico sea público

o privado y de que opere sistemáticamente en el mercado o sólo intervenga con carácter ocasional, o de que esté o no subvencionada con fondos públicos. Esta “aclaración” tiene un especial interés en el mundo universitario y de la innovación pues facilita la transferencia de conocimiento²⁵. La Junta Consultiva de Contratación Pública ha admitido esta distinción en su Informe relativo al Expediente 23/21. *Interpretación de la Disposición final novena del Real Decreto-Ley 36/2020. Para ello se propone un nuevo artículo:*

Artículo-----: La subcontratación por poderes adjudicadores que actúan como operador económico.

Quedan excluidos de esta Ley los contratos por los que una entidad del sector público se obligue a entregar bienes o derechos o a prestar algún servicio, sin perjuicio de que el adquirente de los bienes o el receptor de los servicios, si es una entidad del sector público sujeta a esta Ley, deba ajustarse a sus prescripciones para la celebración del correspondiente contrato. En especial, quedan excluidos los contratos que como subcontratación prevista en el pliego realicen entidades que son poderes adjudicadores pero actúan en ese procedimiento como operador económico.

Por último, desde una perspectiva de simplificación y mejora de la agilidad administrativa y favorecer el impulso de la política de generación del conocimiento con entidades como la Universidad y los OPIs, debe darse respuesta clara a las fórmulas cooperativas, superando las opciones previstas en la Ley de Contratos del Sector Público y en la Ley General de Subvenciones. Se propone para ello un nuevo artículo:

Artículo-----: Cooperación horizontal para el impulso de la investigación y la innovación en Aragón.

1. Cualquier entidad del sector público a través del mecanismo de cooperación horizontal para el cumplimiento de los fines públicos de fomento de investigación, podrá suscribir los convenios que considere oportunos con las universidades y organismos públicos de investigación del sector público de Aragón para asignar financiación directa a determinados proyectos vinculados a políticas de generación de conocimiento.

²⁵ Este criterio viene siendo además aplicado por la Universidad de Zaragoza, de conformidad con la Instrucción de la Gerencia de 17 de diciembre de 2019.

2. *Estos convenios, que se tramitarán como ayuda directa sin necesidad de aplicar los trámites de la Ley General de Subvenciones, delimitarán el objeto y referirán las medidas a implementar, con sus hitos y objetivos y su valoración económica, así como el calendario de financiación.*

3. *Como regla general se admitirán pagos anticipados y precios provisionales en la ejecución de estos proyectos.*

4. *Corresponderá a la Intervención General un informe final sobre el cumplimiento y resultados obtenidos y de la adecuación de la financiación europea destinada al mismo.*

En Zaragoza, a 18 de julio de 2022.