

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DESARROLLO HUMANO Y
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DESARROLLO
HUMANO Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA

Jaime Pintos Santiago

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2017

Colección: MONOGRAFÍAS

PINTOS SANTIAGO, Jaime

Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública / Jaime Pintos Santiago. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. – 378 p. ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: pp. 351-361

ISBN 978-84-7351-581-8 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-582-5 (formato electrónico). – NIPO 174-17-021-7 (formato papel). – NIPO 174-17-022-2 (formato electrónico)

1. Derecho administrativo-Contratos públicos-Unión Europea. 2. Derecho administrativo-Contratos públicos-España. 3. Medio ambiente-Influencia humana. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

351.712.2(100):502/504

351.712.2(4-672UE):502/504

351.712.2(460):502/504

Primera edición: junio 2017

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<<http://publicacionesoficiales.boe.es>>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-581-8 (formato papel) 978-84-7351-582-5 (formato electrónico)

NIPO: 174-17-021-7 (formato papel) 174-17-022-2 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-10485-2017

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

*A nuestros hijos Bruno y Darío a los que amo y
de cuya pureza y amor tanto tengo que aprender,
a Sonia, a la que adoro en todas las facetas de la vida,
con todo mi amor y cariño, en agradecimiento
a su constante e incondicional apoyo y por la felicidad
de nuestras vidas, que son una.*

*También a mis padres,
mi madre, a la que quiero y admiro y cuyo amor siempre tendré,
y mi padre, que hace mucho que no está,
y me acompaña siempre en el camino,
y del que habiendo seguido sus pasos, estaría orgulloso.
A todos ellos les debo los pilares de la persona que hoy soy.*

Contenido

Siglas y Abreviaturas	19
Prefacio	25
<i>José Antonio Moreno Molina</i>	
Prólogo	31
<i>Jaime Rodríguez-Arana Muñoz</i>	
Presentación	45
<i>Jaime Pintos Santiago</i>	

Parte preliminar:

Derecho Global Administrativo y de la Contratación Pública

Capítulo I. Derecho Global Administrativo y de la Contratación Pública	53
1. La expansión del Derecho Administrativo Global	53
2. El surgimiento inadvertido de un Derecho Global de los Contratos Públicos como ámbito de desarrollo y expansión del Derecho Administrativo Global	55

3. Hacia un Derecho Global de la Contratación Pública: la pirámide de su indudable existencia y de su proceso de consolidación	59
3.1. Globalización y Derecho Administrativo Global.	59
3.2. Derecho Global de la Contratación Pública.	60
3.3. Principios generales de la contratación pública.	61
3.4. En pro de los principios generales de promoción del desarrollo humano y de promoción de la sostenibilidad ambiental en el Derecho Global de la Contratación Pública.	61
4. Conclusiones	63

Parte primera:

Derecho Global Administrativo y de la Contratación Pública en la Unión Europea

Capítulo II. Derecho Global Administrativo y de la Contratación Pública de la Unión Europea (I)	69
1. El Derecho de la Unión Europea como ordenamiento jurídico global	70
1.1. Aproximación marco	70
1.2. El Derecho de la Unión Europea Originario: fuente primaria	71
1.3. El Derecho de la Unión Europea Derivado: fuente derivada	72
1.4. El principio de autonomía del Derecho de la Unión Europea	72
1.5. El efecto directo. Examen particularizado en las diferentes normas de Derecho de la Unión Europea: atención a las directivas sobre contratación pública.	73
1.6. La primacía del Derecho de la Unión Europea sobre el Derecho Interno	78
1.6.1. Significado y alcance	78
1.6.2. Colisión entre Derecho de la Unión Europea y las constituciones internas.	78
1.6.3. Conflicto entre Derecho de la Unión Europea y ley interna posterior.	79
2. Las fuentes de Derecho de la Unión Europea Originario. El reflejo de la contratación pública en la creación y desarrollo de la Unión Europea	80
2.1. Antecedentes	80

2.2. Los Orígenes: la CECA	84
2.3. La creación de las Comunidades Europeas	86
2.4. Modificaciones de los tratados originarios	88
2.4.1. Tratado de Bruselas	88
2.4.2. El Acuerdo de Schengen	88
2.4.3. El Acta Única Europea	90
2.4.4. Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Euro- pea	91
2.4.5. Tratado de Ámsterdam	93
2.4.6. Tratado de Niza	95
2.4.7. Tratado de Roma o Tratado Constitucional	96
2.4.8. Tratado de Lisboa o Tratado de Reforma	97
2.4.8.1. Principales razones del tratado	97
2.4.8.2. Más eficacia en la toma de decisiones	98
2.4.8.3. Más coherencia en la actuación exterior	99
2.4.9. Cronología de adhesiones a la Unión Europea, Esta- dos miembros y proceso de ampliación	100
2.4.10. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gober- nanza en la Unión Económica y Monetaria	101
3. Los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea y el proteccio- nismo	102
3.1. La Unión Europea y el comercio internacional	102
3.2. Los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea	104
3.2.1. Vigentes	104
3.2.2. Pendientes de entrar en vigencia	105
3.2.3. En vías de negociación	105
3.2.4. Otras relaciones estratégicas y uniones aduaneras	106
3.3. El proteccionismo	107
Capítulo III. Derecho Global Administrativo y de la Contratación Pública de la Unión Europea (II).	109
1. Las fuentes de Derecho de la Unión Europea Derivado: actos típi- cos y atípicos de la contratación pública	110
1.1. Los procedimientos de decisión legislativa: el procedimiento ordinario	110
1.2. Actos típicos del Derecho de la Unión Europea Derivado. Los distintos ejemplos de contratación pública	113

ÍNDICE

1.2.1. El reglamento	113
1.2.2. La directiva.	115
1.2.3. Las decisiones.	117
1.2.4. Actos no obligatorios: recomendaciones y dictámenes	118
1.3. Actos atípicos del Derecho de la Unión Europea Derivado. Otros ejemplos de contratación pública.	120
2. Las fuentes materiales del Derecho de la Unión Europea: el entramado orgánico de la Unión Europea	121
2.1. Su aproximación a la contratación pública	121
2.2. El sistema institucional europeo y sus principios básicos.	122
2.3. Órganos principales y su destacada participación en la contratación pública. Las instituciones de la Unión Europea	124
2.3.1. El Parlamento Europeo.	124
2.3.2. El Consejo de la Unión Europea (CUE).	126
2.3.3. El Consejo Europeo	127
2.3.4. La Comisión Europea.	128
2.3.4.1. Como guardiana de los tratados	128
2.3.4.2. Poder de iniciativa normativa. La iniciativa en la normativa de compras públicas	129
2.3.4.3. Poder de ejecución	130
2.3.4.4. Poder de negociación de tratados internacionales. Su participación en los tratados de libre comercio	131
2.3.5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La influencia de su jurisprudencia en la contratación pública	132
2.3.6. El Banco Central Europeo (BCE)	133
2.3.7. El Tribunal de Cuentas Europeo	133
2.4. Órganos subsidiarios y su contribución en la contratación pública	135
2.4.1. Órganos financieros	135
2.4.1.1. El Banco Europeo de Inversiones (BEI)	135
2.4.1.2. El Fondo Europeo de Inversiones (FEI).	135
2.4.2. Órganos consultivos: los dictámenes en materia de contratación pública	136
2.4.2.1. El Comité de las Regiones (CDR)	136
2.4.2.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE)	138
2.4.3. Organismos especializados.	140

2.4.3.1. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común y vicepresidente de la Comisión	140
2.4.3.2. El defensor del pueblo europeo como garante de los procedimientos de contratación pública en el seno institucional de la Unión	141
2.4.3.3. El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD)	143
2.4.4. Organismos descentralizados: las agencias	144
2.4.5. Organismos interinstitucionales	145
2.4.5.1. La Oficina de Publicaciones de la Unión Europea	145
2.5.4.2. La Oficina Europea de Selección de Personal de la Unión Europea (EPSO)	145
2.5.4.3. La Escuela Europea de Administración	146
3. Conclusiones	146

Capítulo IV. Derecho Administrativo y de la Contratación Pública de la Unión Europea, constitucionalismo y derechos del ser humano (I): la defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos en el sistema de Derecho Comunitario y en el sistema judicial compuesto de la Unión Europea 149

1. Introducción: acercamiento a las compras públicas	150
2. Principios fundamentales de la Unión Europea: el vínculo con la contratación pública.	151
2.1. La Unión Europea como garante de la paz	152
2.2. Unidad e igualdad	152
2.3. La libertad: las cuatro libertades básicas y los principios generales de la contratación pública	155
2.3.1. Libre circulación de capitales.	156
2.3.2. Libre circulación de mercancías.	156
2.3.3. Libertad de circulación de personas y trabajadores	157
2.3.4. Libertad de establecimiento y de prestación de servicios	159
2.4. El principio de solidaridad.	160
2.5. El deseo de seguridad	161
2.6. Los derechos fundamentales en la Unión Europea	161

3. Los principios generales del Derecho de la Unión Europea y su importancia capital: entre ellos los derechos fundamentales como parte integrante de los principios generales de la contratación pública . . .	162
4 La estructura del sistema judicial en la Unión Europea y el ordenamiento jurídico comunitario como protectores de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.	165
4.1. El sistema judicial compuesto de la Unión Europea como protector de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.	166
4.2. El sistema recursivo de los contratos públicos en el marco del Derecho de la Unión	170
4.3. La tutela cautelar de los particulares frente a las leyes internas <i>a priori</i> incompatibles con el Derecho de la Unión Europea .	177
Capítulo V. Derecho Administrativo y de la Contratación Pública de la Unión Europea, constitucionalismo y derechos del ser humano (II): la defensa de los derechos fundamentales en el último de los tratados frente al constitucionalismo económico en la Unión Europea	179
1. Clientelismo económico como imperante y abusiva tendencia, también en la contratación pública	180
2. El concepto de constitución económica	182
3. Herramientas del constitucionalismo económico en la Unión Europea	182
3.1. Características generales del fallido proyecto de Constitución europea.	182
3.2. Las privatizaciones de las empresas públicas. La huida del Derecho de la Contratación Pública	185
3.3. Las políticas sectoriales como coadyuvantes del carácter social y medioambiental de la contratación pública	186
3.4. La política monetaria	189
4. La proyección económica de la Constitución Española de 1978. .	192
4.1. De la armonización de las legislaciones internas de los Estados miembros de la Unión Europea.	192
4.2. La armonización de la legislación interna española	193
4.3. Preceptos de la Constitución española referidos a materia económica. El 149.1.18 como único precepto en materia de contratos administrativos	195

4.4. Modelo económico contenido en la Constitución española: libertad de decisión para la acción social del Estado a través de la contratación pública	199
5. Conclusiones	200
5.1. El refuerzo de los derechos y valores de la Unión Europea y los principios generales de desarrollo humano y de sostenibilidad ambiental	203
5.2. Una mayor democracia gracias al mayor protagonismo del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la iniciativa ciudadana. Un reflejo hacia la normativa de contratos públicos	204

Parte segunda:

Los principios generales de la contratación pública

Capítulo VI. La cuarta generación de directivas y el sistema de contratación pública español. Una visión constructiva a sus principios generales: la incorporación de los principios de promoción del desarrollo humano y de sostenibilidad ambiental	211
1. Recopilatorio: El Derecho de la Unión Europea como ordenamiento jurídico global de los Estados miembros	211
2. Las cuatro generaciones de directivas sobre contratación pública . .	213
3. El ordenamiento jurídico doméstico en materia de contratación pública	217
3.1. El sistema nacional de contratación pública español	217
3.2. Las incontables reformas del TRLCSP	220
4. El venidero sistema de contratación pública. En especial el «actual» Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público	228
Capítulo VII. Los principios generales de la contratación pública: por todos el principio vertebral de transparencia en las nuevas directivas sobre contratación pública y su reflejo en la normativa nacional	239
1. Breve introducción a los principios generales de la contratación pública	239

2. La transparencia en la contratación administrativa	241
3. El principio de transparencia en el Derecho de la Unión Europea	249
3.1. Antecedentes	249
3.2. El principio vertebral de transparencia en las nuevas directivas sobre contratación pública.	250
4. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.	256
4.1. Historial previo a la Ley de Transparencia	256
4.2. Breve aproximación general al contenido de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.	262
4.3. La transparencia en la contratación pública en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.	265
4.3.1. Los artículos 2, 3 y 4: ámbito de aplicación subjetivo.	265
4.3.2. El artículo 8.1.a): la información económica, presupuestaria y estadística sobre los contratos públicos.	268
5. Conclusiones y recomendaciones	274
Capítulo VIII. Los principios generales de promoción del desarrollo humano y de promoción de la sostenibilidad ambiental. La utilización de aspectos sociales y medioambientales en la contratación pública: especial atención a la igualdad de género	279
1. Preliminar	279
2. El reconocimiento del TJUE de los aspectos sociales y medioambientales.	281
3. La positivización de los aspectos sociales y medioambientales en la normativa de la Unión Europea y española.	283
4. Ejemplos prácticos de aspectos basados en la igualdad de género en las distintas fases del procedimiento de contratación administrativa.	293
4.1. Referidos a los criterios de admisión.	294
4.1.1. Cláusulas generales aplicables a todos los contratos	294
4.1.2. Cláusulas exigibles solamente cuando estén relacionadas con el objeto del contrato.	294
4.2. Referidos a los criterios de valoración/adjudicación.	295
4.2.1. Cláusulas generales aplicables a todos los contratos	295

4.2.2. Cláusulas exigibles solamente cuando estén relacionadas con el objeto del contrato	296
4.3. Referidos a las condiciones de ejecución	297
4.3.1. Cláusulas generales aplicables a todos los contratos	297
4.3.2. Cláusulas exigibles solamente cuando estén relacionadas con el objeto del contrato	297
5. Breve análisis de la aplicación real de los aspectos sociales y medioambientales y de la igualdad de género en la contratación pública	298
6. Los aspectos medioambientales	299
7. Claves para la utilización de los aspectos sociales y medioambientales	302
Capítulo IX. El principio general de vigencia tecnológica: la contratación pública electrónica	307
1. Introducción: el principio general de vigencia tecnológica.	307
2. Génesis y regulación de la «administración electrónica».	309
3. Calendario obligatorio de la contratación pública electrónica: hitos temporales y contenidos	321
4. Palabras finales	328
Parte final	
Capítulo X. Conclusión reflexiva	335
Bibliografía	351
Anexo I. Recopilación de jurisprudencia, resoluciones o acuerdos de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales y de otros órganos, así como de dictámenes o informes de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa y de otros órganos y de diferentes guías que han sido objeto de estudio y análisis para la elaboración de este trabajo. Clasificadas por tipo y orden cronológico creciente	363
Anexo II. Otros recursos principales consultados	373
El autor	377