Los objetivos de sostenibilidad e inclusividad de la Agenda de Naciones Unidas y su incidencia en la contratación pública. De las ideas a la acción[α]

José María Gimeno Feliu
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza
orcid.org/0000-0001-6760-9222
(gimenof@unizar.es)

SUMARIO. 1. Introducción: contexto. 2. Los ODS y la compra pública sostenible: un primer pilar. 3. La contratación pública como espejo de una eficaz política de integridad: el segundo pilar. 4. La calidad de los servicios públicos y las fórmulas colaborativas: el tercer pilar. 5. Epílogo reflexivo. 6. Bibliografía.

> "Los problemas globales requieren una acción global, no a la 'cultura de los muros'". Papa Francisco. *Encíclica "Fratelli tutti"* (octubre 2020).

1. Introducción: contexto

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, agendados en el horizonte 2030 (aprobados el 25 de septiembre de 2015 y con vigencia desde enero de 2016), con la finalidad de promover la convergencia entre los países de la UE, en el seno de las sociedades y con el resto del mundo, han tenido

α. Este trabajo es resultado de las actividades del proyecto de investigación concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad titulado: "La contratación pública como estrategia para la implementación de políticas públicas y al servicio de una nueva gobernanza". Referencia: PID2019-109128RB-C21.

una indudable repercusión en las agendas públicas de todos los poderes públicos. Los 17 objetivos, bajo el lema "Transformar Nuestro Mundo", presentan un carácter integrado e indivisible, abarcando las esferas económica, social y ambiental (son una estrategia de futuro sumamente ambiciosa y transformativa). Agenda de Naciones Unidas que se propone, entre otros objetivos, el de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible como algo esencial para lograr la prosperidad. Asimismo, la Agenda aborda los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza, entre otras[1].

Los ODS tienen, más allá de su marcado carácter didáctico, una clara incidencia en cómo los poderes adjudicadores deben diseñar la arquitectura de su contratación pública. Así, la Unión Europea ha decidido incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las políticas e iniciativas de la UE a todos los niveles, con el desarrollo sostenible como principio rector esencial de todas las políticas de la Comisión Europea. Idéntica estrategia de asumir como retos de

1. Como es conocido estos retos se agrupan en cinco ejes: planeta, personas, prosperidad, paz y alianzas. Los **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible** son:
Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

primer orden los ODS se puede constatar entre los distintos poderes públicos españoles, que hacen de su mención una especie de mantra ideológico, cuando lo que interesa es sus consecuencias prácticas y su capacidad de transformación[2].

Los distintos retos de la Agenda de Naciones Unidas encajan en la visión estratégica de la contratación pública, que se visualiza, todavía más, como una importante herramienta jurídica[3]. La dimensión económica de la contratación pública (que supone el 22 por ciento de los presupuestos públicos según los últimos datos) no ofrece dudas de la oportunidad de implementación de los ODS desde una nueva visión "inteligente" del contrato público, que se debe recontextualizar desde la perspectiva de inversión y no de gasto. Desde esa política de inversión -y no mero gasto- debe analizarse y comprenderse la estrategia para desarrollar los ODS a través del contrato público. Por ello, en este nuevo contexto, la contratación pública puede ser una palanca del cambio económico[4].

La visión estratégica de la contratación pública no es una simple "corriente ideológica". Es mucho más, al ser el "corazón" de una nueva arquitectura institucional en la materia. Lo que queda reflejado expresamente, en Europa, en la Estrategia Europa 2020, que indica que la contratación pública es una herramienta principal para el cumplimiento de esos objetivos[5]. Cuestión sobre la que insiste la

2. Incluso con dimensión propia en la organización de la estructura de gobierno: Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible (creado por Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero), que se concibe como un espacio ciudadano de carácter consultivo y de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 desde un enfoque participativo, incluyente y transparente. Porque la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se presenta, ante todo, como un nuevo contrato social global y local que obliga a todos los actores sociales y a todas las administraciones públicas a trabajar de forma coordinada.

3. Las instituciones europeas insisten en la visión estratégica de la contratación pública: "Comunicación de la Comisión 'Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador'". Así lo advertía ya en mi trabajo: *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación europea*, Civitas, Cizur Menor, 2006, p. 16. Y así insistía en mi monografía: *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 213.

4. Al menos puede servir para "empujar" dicho cambio. *Vid.* Terrón (2019).

5. Las instituciones europeas, en el contexto económico de inestable e insegura superación de la crisis financiera manifestada en el año 2008, adoptaron una serie de propuestas y pautas, a la vez que señalaban la obligación de efectuar un balance para poder reorientar la estrategia. En ese contexto interesa destacar el "Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025", elaborado por la Comisión Europea el 1 de marzo de 2017: https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 25 de septiembre de 2015, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/.

Comisión Europea en "Conseguir que la contratación pública funcione a Europa y para Europa" (3 de octubre de 2017, COM [2017] 572 final), al insistir en la idea de una estrategia de contratación pública, para lo que establece el marco político general y define prioridades claras para mejorar la contratación en la práctica y dar apoyo a las inversiones en el seno de la Unión Europea. Mediante esta Comunicación, de un lado, la Comisión propone una amplia asociación colaborativa que conduzca a un sistema de contratación pública efectivo, transparente, digital e inteligente, que responda plenamente a los retos del entorno cambiante actual. Entre otros aspectos que, según se señala, podría incluir la asociación, hay que destacar la mejora por parte de las autoridades nacionales de la organización de la contratación, formulando estrategias de contratación nacionales claras y el establecimiento de centros de apoyo de la competencia y órganos de adquisición centralizados. Por otra parte, identifica las seis áreas prioritarias en las cuales una acción clara y concreta puede transformar la contratación pública en un poderoso instrumento de la cartera de políticas económicas de cada Estado Miembro, dando lugar a beneficios sustanciales en los resultados de los contratos: garantizar una mayor aceptación de la contratación pública estratégica; la profesionalización de los compradores públicos; mejorar el acceso a los mercados de contratación; el aumento de la transparencia, integridad y mejores datos; el impulso de la transformación digital de la contratación pública; y la cooperación para contratar de forma conjunta. Finalmente, esta Comunicación concluye que "la contratación pública seguirá siendo un instrumento crucial de aplicación de las políticas" y que "puede ayudar a abordar retos globales tales como el cambio climático", motivo por el cual la Comisión desea ejercer un papel propiciador en este proceso de transformación hacia sistemas de contratación modernos, innovadores y sostenibles[6].

Lo que se acaba de exponer explica que la contratación pública puede –y debe, insistimos- ser una técnica que impulse la consecución de objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos[7]. Por ello puede ser una palanca de primer orden para activar el cambio económico[8]. Un modelo económico que se debe alinear con los ODS (el objetivo 12.7 se enfoca específicamente en promover "prácticas de

6. La Comunicación de la Comisión Europea sobre el Pacto Verde Europeo enuncia una serie de iniciativas políticas destinadas a ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de neutralidad climática para 2050. El Consejo Europeo se ha fijado como una de las cuatro prioridades principales de su Agenda Estratégica para el período 2019-2024 "Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social".
7. Por todos, Moreno (2018a).
8. Al menos puede servir para "empujar" dicho cambio. *Vid.* Terrón (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales")[9].

La nueva realidad jurídico-económica de la contratación pública exige una visión estratégica en un contexto económico globalizado[10]. Una correcta utilización del contrato público, como instrumento al servicio de políticas públicas, debe permitir reforzar los principios inherentes al modelo social europeo y garantizar su sostenibilidad en una situación geopolítica cada vez más tensionada desde los mercados orientales, que obligan a repensar y reforzar la estrategia del mercado interior europeo[11].

Frente a posibles planteamientos que pivotan sobre el criterio precio frente al de valor, interesa recordar que el principio de eficiencia, inherente a la contratación pública, no puede ser interpretado desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio[12]. Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, lo que redimensiona la visión estratégica de la contratación pública desde una perspectiva amplia del derecho a una buena administración[13].

En consecuencia, como se ha apuntado en anteriores trabajos, los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país, lo que convierte a la contratación pública en un ámbito de actividad a través del

9. J. Pernas García también había advertido de la relevancia del Plan de Naciones Unidas de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible (Cumbre de Johannesburgo 2002), cuyo objetivo era modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción, siendo uno de los hitos en el reconocimiento internacional de la contratación pública como un instrumento ambiental de mercado. *Vid.* Pernas (2011); en especial, pp. 36-42.

10. Gimeno (2014), p. 213.

11. Resultan de especial interés las reflexiones de Cancino (2014). Así lo advierte, por lo demás, la Comisión Europea en su Comunicación sobre *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE -Bruselas, 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final-*. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión Europea: *Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017. COM(2017) 572 final*.

12. Sobre el significado de la eficiencia —y su no vinculación a una idea economicista de menor precio— me remito a Gimeno (2016b). También Medina (2013), Vaquer (2011) y Fernández Acevedo (2018b).

13. Sobre este derecho de buena administración resulta imprescindible el trabajo de Ponce (2001) (en especial, ahora, me remito a la p. 479).

cual poder orientar determinados comportamientos de los agentes económicos intervinientes: quienes quieran acceder a los contratos públicos deberán cumplir necesariamente con las exigencias que determinen las entidades adjudicadoras[14].

Esta visión instrumental de la contratación pública nos conduce, como bien indica T. Medina, a hablar de la utilización de la contratación pública con el fin de orientar y afianzar comportamientos empresariales beneficiosos para el interés general sin que, necesariamente, estén conectados con la directa satisfacción funcional del contrato[15]. Lo que aconseja que en la fase de selección se exija y valore el cumplimiento de la legislación comunitaria de medio ambiente y de política social[16], pues lo contrario supone abandonar una herramienta de consolidación de políticas públicas de gran alcance, y abonar el campo a una posible deslocalización del tejido empresarial hacia legislaciones que no recogen dichas políticas, ya que, obviamente, se traducen en costes económicos que resultarían difícilmente "asumibles", en clave de rentabilidad (pues esta debe analizarse desde la óptica efectiva del cumplimiento de objetivos públicos esenciales de nuestro país)[17].

Asimismo, transparencia, rendición de cuentas y justicia social son propias de la nueva arquitectura del contrato público en el contexto de desarrollo de los ODS, a modo de brújula ética[18]. Brújula que señala como norte una visión estratégica y horizontal de la contratación pública, alejada de la rígida arquitectura del contrato administrativo y de planteamientos excesivamente burocráticos o formales y postulados economicistas[19]. Lo que exige, por otra parte, repensar (y previamente planificar) cómo utilizar de la mejor manera los procedimientos y las técnicas de la contratación pública para preservar la mejor calidad en la prestación de los "servicios públicos" desde esta lógica de los ODS, que son también brújula

14. Gimeno (2006: 15-21, 2010). También Ordóñez (2002: 162-182), Moreno (2009) y Ortega (2009). Así lo ha entendido también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su Informe 17/2008, de 21 de julio. Y es que, como bien advirtiera J. Mestre Delgado, se constata en la regulación de la contratación pública la existencia de un interés público por emplear mecanismos de refuerzo -o fomento- para forzar a los empresarios al cumplimiento de previsiones –no necesariamente previstas con el carácter de imposiciones coactivas- contempladas en normativas sectoriales. *Vid.* Mestre (2003: 707).

15. Medina (2011a). También Rodríguez-Arana (2013).

16. Una posición contraria a la valoración en la contratación de criterios relativos a otras políticas de la Unión Europea -como cláusulas sociales o medioambientales- es sostenida por Arrowsmith (2002: 11-13).

17. Al respecto son de interés las reflexiones de Morcillo (2016). Sugerentes las reflexiones de Palacín (2015).

18. Justicia social (que forma parte del artículo 1 de nuestra Carta Magna) que se incardina dentro de los fines del art. 9.2 CE. Basta recordar cómo ya en 1944 la importante Declaración de Filadelfia (actual Carta de la Organización Internacional del Trabajo) declaró que un país no puede ser sostenible sin justicia social.

19. Así lo indicaba ya en Gimeno (2014: 18).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

ética del sector privado. Frente a empresas que ponen el acento en una estricta visión mercantil que vincula el éxito al mayor beneficio, existe cada vez un mayor número de organizaciones empresariales que hacen de la responsabilidad social corporativa su principal identidad, fijando su éxito más allá de la lógica del mayor rendimiento económico (y sin atajos fiscales o de corrupción), vinculando su propia justificación al compromiso social, tal y como sucede con muchas empresas del tercer sector. Una sociedad que tenga clara la dirección ética debe reconocer y poner en valor esta forma de gestión empresarial, fomentando las relaciones con estas frente a empresas "especuladoras".

2. Los ODS y la compra pública sostenible: un primer pilar

Los ODS encajan de forma nítida en la cultura de la sostenibilidad social y ambiental[20]. En esta línea debe recordarse que la compra pública sostenible y la consecuente introducción de condiciones relacionadas con la protección del medio ambiente (ecoetiquetas, productos reciclables, sistemas de depuración de vertidos, etc.) son admitidas ya desde hace tiempo como válidas por las instituciones europeas (Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública)[21]. Y ello porque guardan relación con la política ambiental prevista en el artículo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (y artículos 4 y 11)[22]. Y en el artículo 45 de nuestra Constitución[23]. Por ello la legislación española

20. González García (2015). Como destaca Vara (2008: 128), es posible una contratación pública sostenible que combine adecuadamente criterios económicos con criterios sociales y ambientales. Sugerentes las reflexiones de Palacín (2015).

21. *Vid.*, por todos, Aragão (2018: 163-166).

22. El artículo 11 señala que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". Puesto que hace referencia al principio de integración ambiental en cada una de las políticas entre las que se encuentra la del mercado interior, afectando, en consecuencia, directamente a la contratación pública, tal y como advierte Sarasíbar (2015). *Vid.* también Alonso (2015).

23. Por todos, pueden consultarse Pernas (2012, 2011) y de Guerrero (2018b). Destacamos también en la doctrina el análisis de Fernández Acevedo (2017, 2018a), así como el estudio de Sanz (2018) y el de Fernández de Gatta (2018). También de interés Razquin y Alenza (2017). Con respecto a las consideraciones ecológicas relacionadas con las contrataciones públicas, resultan también de interés la Comunicación de la Comisión COM(2008) 400/2: "Public procurement for a better environment" (Contratación pública para la mejora del medio ambiente) (http://ec.europa.eu/environment/ gpp/pdf/com_2008_400.pdf), y el documento de servicios de la Comisión: "Buying Green — Handbook on Green Public Procurement" (Adquisiciones ecológicas - Manual sobre contratación pública ecológica) (http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_es.pdf).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de contratación pública incorpora en su articulado numerosas posibilidades prácticas para articular una estrategia de "compra verde"[24].

Otro tanto sucede con las condiciones que integran aspectos sociales, admitidas cuando estos comporten para el poder adjudicador una ventaja económica ligada al producto o servicio objeto del contrato (así desde la Comunicación interpretativa de la Comisión de 10 de noviembre de 2001)[25], lo que refleja la idea de que la contratación pública es una herramienta para la efectividad de políticas públicas[26]. La extensión de estas cláusulas, y sus distintas posibilidades, en una realidad incorporada de forma decidida a la LCSP[27]. En todo caso, su utilización exige una adecuada ponderación y que se preserve la identidad de la prestación licitada[28].

Es posible (y conveniente) regular un sistema de contratación pública que, respetando los principios europeos y derivados de la globalización, evite, alineándose con la finalidad de los ODS de "transformar", la precarización de las condiciones laborales[29], desincentive la deslocalización empresarial, y que no penalice a las empresas europeas ni a las pymes[30]. Y que fomente los objetivos de la economía circular[31].

24. Alonso (2018).
25. En la doctrina, sin ánimo exhaustivo pueden citarse los siguientes trabajos: Gimeno (2017a); Bernal (2008); Moreno y Pleite (2007: 516 y ss.); Vèrnia (2002); Mestre (2003); Gosálbez (2003); Villalba (2009); Rodríguez Escanciano (2009); Vélez (2002); González Alonso (2010); Medina (2011b). De especial interés, García y Pardo (dirs.). (2018).
26. *Vid.* Medina (2011a).
27. Medina (2018a).
28. Sirva de ejemplo lo sucedido con la aplicación del Fondo Estatal de Inversión Local (plan E) en España. El Tribunal de Cuentas (Informe 982 sobre Fondo Estatal de Inversión Local, de 2013) ha puesto de relieve varias de las "debilidades" de este Fondo, que se concretan en falta de previsión de efectos y de efectivo cumplimiento de lo ofertado por los contratistas. Me remito al trabajo y a las conclusiones de Bernal (2013).
29. Debe recordarse que las normas fundamentales de trabajo de la OIT prohíben el trabajo forzado (convenciones 29 y 105) y el trabajo infantil (convenciones 138 y 182), y establecen el derecho a la libertad de asociación y la negociación colectiva (convenciones 87 y 98) y a la no discriminación en términos de empleo y ocupación (convenciones 100 y 111). Las bases legales de las normas fundamentales de trabajo son las ocho convenciones centrales de la OIT arriba mencionadas, que han sido ratificadas por los 27 Estados miembros de la UE.
30. Así lo advierte, por lo demás, la Comisión Europea en su Comunicación sobre *Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE -Bruselas, 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final-*. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión Europea: *Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017. COM(2017) 572 final*.
31. Resultan de interés las reflexiones de Cozzio (2014a, 2014b). La economía circular persigue el mantenimiento del valor de los productos y materiales, de forma que los residuos sean minimizados, recuperando el producto al final de su uso, de forma que se

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

El actual contexto de crisis económica derivada de la pandemia de 2020 refuerza la necesidad de avanzar hacia una nueva gestión económica mediante el contrato público que "piense en verde" y en "sostenibilidad social", no como exigencia estética, sino como herramienta generadora de valor[32]. Esta exigencia de sostenibilidad ambiental debe articularse en la **priorización de los proyectos de infraestructuras a financiar**, que deberán cumplir los objetivos de la Agenda Verde Europea y acomodarse a las directrices dictadas por las instituciones comunitarias (no puede olvidarse la exigencia de neutralidad climática). Desde esta perspectiva, parece oportuno que la norma legal a la que nos venimos refiriendo determine de forma clara los objetivos que se pretender fomentar, con la finalidad de dar seguridad jurídica a las propuestas de inversiones que se propongan: entre otros, proyectos que permitan descarbonizar la economía, para cumplir con los objetivos del Tratado de París, para luchar contra la degradación de la naturaleza y de los ecosistemas, para combatir la contaminación y para promover la economía circular.

Por otra parte, hay que insistir en que una correcta aplicación estratégica del contrato público puede servir para activar un escudo económico para proteger a los sectores productivos más "contagiados" (en especial pymes y autónomos)[33]. La utilización de criterios sociales o ambientales, en cuanto que implican una mayor calidad de la prestación, debe servir para "forzar una comparación de ofertas" global, y no para optar entre modelos sociales o no sociales de la oferta (así lo admite la STJUE de 10 de mayo de 2012, *Comisión*

recupere su valor. Un gran número de estudios muestran los beneficios de la implementación de políticas de economía circular no solo en la economía, sino también a nivel laboral y social. Dicha iniciativa se encuentra recogida minuciosamente como uno de los objetivos prioritarios de la UE a corto o medio plazo. En este sentido, interesa el Paquete de Economía Circular impulsado por la UE en *European Environmental Agency*: https://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2015-0614-final, o la información contenida en la página web de la Comisión Europea, que refleja la estrategia europea en esta materia, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_en. *Vid.*, sobre lo mismo, el denominado *Completing the Picture: How the circular economy tackles climate change*, desarrollado por la Fundación Ellen McArthur, una de las instituciones más relevantes en el campo de la economía circular a nivel mundial: https://www.ellenmacarthurfoundation.org. Asimismo, se trata de una estrategia que se ha hecho eco en España (*vid.* el denominado *España Circular 2030. Borrador de Estrategia española de Economía Circular* [Consulta el 28 de enero de 2020]: https://www.miteco.gob.es/) e incluso a nivel regional (por ejemplo, en Aragón, véase la estrategia "Aragón Circular", disponible en: http://www.estrategiaaragonesacambioclimatico.es/economia-circular).

32. Pernas (2020), con acierto, nos recuerda que la implementación de políticas activas de economía circular puede suponer un beneficio económico neto de 1,8 billones de euros de aquí a 2030, la creación de más de un millón de nuevos puestos de trabajo antes del 2030, y, además, una notable reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

33. *Vid.* Gimeno (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Europea/Reino de los Países Bajos, que permite establecer como criterio de adjudicación un elemento no intrínseco del producto a suministrar, como es su procedencia del comercio justo, para apreciar su calidad)[34]. Esto explica por qué en ciertas ocasiones la estrategia social o ambiental del contrato aconseja prestar especial atención a la fase de ejecución, mediante condiciones especiales de ejecución que será obligatoria para todo licitador que aspire a la adjudicación[35]. Regular las retribuciones mínimas del personal y su forma de acreditación periódica, prever la obligación de subcontratación de ciertos elementos del contrato con determinados colectivos sociales (como empresas de iniciativa social), imponer penalidades contractuales que "estimulen" el correcto cumplimiento de la sensibilidad social del contrato, son, entre otras, previsiones muy eficaces en la consolidación de una contratación socialmente responsable y eficaz (sin obviar el importante efecto didáctico para extender estas propuestas al sector privado).

Alineado con lo que se acaba de indicar hay que reseñar, en España, el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 12 de abril de 2019, a propuesta de las ministras de Hacienda, de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE de 25 de mayo de 2019). Como se señala en este Acuerdo, "la 'contratación pública estratégica' constituye una aproximación novedosa a la compra pública, que trasciende la función tradicional de la contratación de dar satisfacción a las necesidades de bienes y servicios del sector público, poniendo el poder de la compra pública al servicio de otras políticas consideradas estratégicas, como la política social". Visión estratégica complementada por las exigencias de la Agenda 2030 sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por Naciones Unidas[36].

Dada la novedad que para los órganos de contratación presentan las previsiones de la Ley 9/2017 en materia de "contratación pública estratégica socialmente responsable", el Plan se aprueba con la finalidad de guiar a los órganos de contratación del sector público estatal en su correcta y adecuada

34. *Vid.* Razquin (2017). También Miranzo (2017b).
35. Sobre esta cuestión, de Guerrero (2018b). También, Delgado (2018).
36. Pernas (2011: 36-42) también había advertido de la relevancia del Plan de Naciones Unidas de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible (Cumbre de Johannesburgo 2002), cuyo objetivo era modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción, siendo uno de los hitos en el reconocimiento internacional de la contratación pública como un instrumento ambiental de mercado.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

aplicación, dándoles de esta manera el apoyo necesario para que hagan uso de las posibilidades que contempla el nuevo texto legal, así como impulsar su utilización de manera coordinada, para de esta manera continuar avanzando de manera efectiva en el reto de lograr una contratación pública socialmente más responsable. Y para facilitar la transición hacia esta compra pública responsable, junto a concretas medidas a incluir en las licitaciones públicas, el Plan opta, con acierto, por incluir la definición de "Contratación pública estratégica socialmente responsable": "es aquella que hace referencia al proceso a través del cual los órganos de contratación del sector público estatal contratan obras, suministros o servicios o celebran contratos de concesión de obras o de concesión de servicios tomando en consideración para el diseño de la licitación, la sustanciación del procedimiento correspondiente y durante la ejecución del contrato resultante de este procedimiento, criterios sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/2017"[37].

En definitiva, las condiciones sociales y ecológicas son uno de los principales ejemplos de esta visión estratégica en la contratación pública claramente amparada por varios de los ODS. Y, en consecuencia, podemos ya afirmar que están admitidos y fomentados por las instituciones supranacionales, dado que la contratación pública no es un fin en sí misma, sino que es una "potestad" al servicio de otros fines de interés general (como son la estabilidad laboral, calidad ambiental, integración social) y que en modo alguno restringen o limitan la competencia, permitiendo dar efectividad a valores superiores actualmente recogidos en el TFUE. Así, la sentencia de 30 de enero de 2020, Tim, C-395/18, apartado 38, afirma: "Los operadores económicos deben cumplir, en la ejecución del contrato, las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, (…) un requisito de este tipo constituye, en la configuración general de la citada Directiva, un valor cardinal por cuyo respeto deben velar los Estados miembros"[38].

Así, debe admitirse y fomentarse un concepto amplio de "contratación pública socialmente responsable" que, en palabras del amplio Informe 16/2015 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, "engloba diversos objetivos específicos de política social, como fomentar el empleo de personas en situación o en riesgo de exclusión social; la inserción

37. Interesa la función didáctica de esta definición en cuanto explica la nueva cultura de la contratación pública, que obliga a abandonar prácticas anteriores basadas en inercias burocráticas e indebida visión economicista de la contratación pública.

38. Existen ya experiencias y guías sobre cómo introducir estos criterios. En la literatura más reciente destaca Pardo y Sánchez (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

social y laboral de personas con discapacidad física y/o intelectual; el diseño y accesibilidad para todos; la estabilidad y calidad en el empleo; la mejora de la seguridad y salud laboral; la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres; la responsabilidad social de las empresas; las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral; y criterios de comercio justo y compra pública ética. Además, los aspectos sociales pueden combinarse con los aspectos ecológicos en un enfoque integrado hacia la sostenibilidad de las contrataciones públicas"[39].

Las condiciones especiales de ejecución pueden ser el "vehículo" más idóneo para implementar políticas sociales o ambientales de calidad, tal y como ya ha advertido el Tribunal de Contratos Públicos de Aragón en su Acuerdo 72/2016, donde, con relación a la exigencia de mantener la retribución de los trabajadores durante la ejecución del contrato, este Tribunal administrativo considera legal tal opción, ya que entiende que "no limita la competencia ni interfiere en la opción de gestión del contrato, y que pretende dotar de calidad a la prestación del contrato, evitando la precarización de condiciones laborales como justificación de rebaja de precios en las ofertas, lo que casa mal con la obligación de calidad/precio que refiere el artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE, de contratación pública. Justifica su argumento en la citada Sentencia TJUE de 17 de noviembre, Regio Post (asunto C-115/14), en tanto permite garantizar la correcta prestación del contrato. Y recuerda que el licitador que oferta conforme a las condiciones de un convenio colectivo, está obligado a mantener esas condiciones por cuanto la oferta es parte del pliego y los pliegos son *lex contractus* que vinculan durante su ejecución conforme al principio *pacta sunt servanda*, sin que la ultraactividad de los convenios pueda interferir en la ejecución de un contrato ya adjudicado, pues se quebraría el principio de equivalencia de las prestaciones, así como el principio de igualdad de trato entre licitadores, al alterarse las condiciones de la adjudicación".

Otro tanto sucede con las condiciones de ejecución ambientales, que pueden desempeñar un importante papel en el cumplimiento de la estrategia "verde", en cuanto garantizan un cumplimiento ecológico de la prestación

39. Lógicamente, desde esta perspectiva estratégica de carácter transversal, deben adoptarse medidas a favor de las pymes, incorporando las soluciones incluidas en el "Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos" (SEC[2008]2193, de 25 de junio de 2008). En España, según estos últimos estudios de la OCDE, solo el 28 % de la contratación pública se adjudica a estas (Estudios Económicos de la OCDE, España, noviembre 2018). Sobre la cuestión de las pymes y la contratación pública pueden consultarse: Gimeno (2012), Barrio (2013) y Martínez (2016).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

contratada[40]. Se constata, pues, una clara filosofía estratégica en la ejecución del contrato, lo que aconseja una adecuada supervisión (no meramente formal) sobre el correcto cumplimiento[41].

El paradigma de esta necesaria contextualización y "readaptación" de las reglas de la contratación pública a la prestación de calidad y su necesaria "sensibilidad social", son los servicios sociales, educativos o sanitarios, en cuanto se prestan servicios "dirigidos a ciudadanos" y vinculados a prestaciones básicas que forman parte del "núcleo" del Estado social. Y aquí la eficiencia no puede ser interpretada desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio. Esto explica que es posible 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 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[42].

3. La contratación pública como espejo de una eficaz política de integridad: el segundo pilar

Procede, aun de forma sucinta, una reflexión sobre la gestión de la contratación pública como estrategia frente a la corrupción. El mercado de los contratos públicos, por su impacto económico, es, como es notorio, donde exis-

40. Sobre la doctrina de los órganos de recursos contractuales en esta materia puede consultarse Santiago (2018).

41. *Vid.* Palacín (2016).

42. Esta opción ha sido "validada" por las sentencias TJUE de 11 de diciembre de 2014, *Croce Rossa italiana y otros* (asunto C-113/13), y de 28 de enero de 2016, *CASTA* y otros, Asunto C-50/14, que reconocen incluso la posibilidad de adjudicación directa. Opción adoptada, por ejemplo, por Aragón (Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario) y por Valencia (Ley 7/2017, de 30 de marzo, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

ten "mayores tentaciones" y se ofrecen más oportunidades a la corrupción en los distintos ámbitos de las actividades del sector público[43]. De hecho, la organización Transparencia Internacional afirma que la corrupción en la contratación pública es reconocida actualmente como el factor principal de desperdicio e ineficiencia en el manejo de los recursos en la región. Se estima que, en promedio, el 10 % del gasto en contrataciones públicas se desperdicia en corrupción y soborno[44].

En materia de contratos públicos existen (y han existido) prácticas contrarias al principio de integridad, y su carácter "estructural" (de distinta "intensidad" y efectos, es cierto)[45]. Prácticas que se encuentran muy vinculadas a la ausencia de transparencia[46]. Los efectos de la corrupción en la gestión administrativa son evidentes. Amén de una clara ineficiencia en la gestión de fondos públicos[47], es una pérdida de competencia que afecta a la solvencia cualitativa del sector empresarial. Sin una competencia real, la ejecución de obras, la adquisición de bienes o la prestación de servicios resulta más costosa para el erario público y deja al descubierto una importante desviación de recursos públicos. Además, junto a esos efectos nocivos sobre la economía o la eficiencia de recursos públicos (siempre escasos)[48], hay un efecto

43. Estudio OCDE (2010). En la doctrina pueden consultarse: Gimeno (2017b, 2018a), Medina (2014), Cerrillo (2014), Rivero (2008) y Ariel (2005).

44. *Vid.* Miranzo (2017a).

45. *Vid.* Gimeno (2016a, 2018a), Medina (2016), y las reflexiones de González Sanfiel (2016). También Martínez (2018) y Fernández Salmerón (2018).

46. Al respecto me remito a Gimeno (2019a).

47. Según Strombom (1998: 22), los costes añadidos al contrato pueden llegar a ser de un 20 %, pudiendo alcanzar incluso un 50 % del monto total del contrato.

48. El coste social (pérdida de bienestar futuro y presente colectividad) se ha cifrado en 40 000 millones de euros anuales. *Vid.* León, Araña y De León (2013). Tambien, el reciente Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de febrero de 2019: "Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España", en el que se analiza la contratación pública en España desde -fundamentalmente- el punto de vista de la competencia. Las principales conclusiones son: En primer lugar, la intensidad de la competencia en el aprovisionamiento público es reducida, como revela el elevado porcentaje de licitaciones con un único participante (en casi un 34 % de los contratos estatales hay un único participante, y en un 66 % de los contratos estatales hay 3 o menos participantes). En segundo lugar, en los contratos de importe reducido se recurre con mucha frecuencia al procedimiento negociado sin publicidad, y estos contratos tienen un peso significativo en el total de contratos (el 50 % de los contratos estatales tienen un presupuesto inferior a 92 389 €). En tercer lugar, se detecta un importante efecto umbral en los 60 000 y en los 200 000 euros, derivado del uso del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía. El análisis econométrico efectuado en este estudio revela que la elección del procedimiento de contratación no es neutral para la eficiencia en la adjudicación, en términos de coste, en la contratación pública. En concreto, hay una relación negativa entre la selección del procedimiento abierto (el más competitivo de todos) y el precio de adjudicación que paga la Administración por la licitación: de media, la Administración paga un 9,9 % menos en los contratos en los que utiliza

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

especialmente perverso, pues la corrupción afecta a la credibilidad política del sistema y, por ello, a la propia democracia, en tanto, especialmente en tiempos de crisis como los actuales, provoca una evidente (y muy justificada) desafección ciudadana[49]. Ello sin contar con los problemas reputacionales para la "marca institucional del país en cuestión", que retraen inversiones y apoyos financieros.

Frente a esta problemática, el combate de la corrupción en la contratación pública se vuelve una condición básica de esta nueva visión estratégica del contrato público desde las exigencias de los ODS, para propiciar la adecuada satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como para promover la ética pública y la responsabilidad empresarial, lo que exige una actitud proactiva y no meramente reactiva[50]. La "nueva" gobernanza pública exige hacer de la integridad la principal seña de identidad[51]. El objetivo de integridad -reconocido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción- forma parte del derecho a una buena administración que se garantiza en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (incorporada ya al ordenamiento español en virtud de la Ley Orgánica 1/2008,

el procedimiento abierto en vez de un procedimiento no abierto (negociados, restringidos, y diálogos competitivos). En relación con el número de participantes, la participación adicional de una empresa en un lote supone una reducción media del precio a pagar por la Administración de un 2,1 %. A efectos meramente ilustrativos, se pueden extrapolar estos resultados al conjunto de los contratos, para calcular el ahorro hipotético que habría supuesto la utilización sistemática y exclusiva del procedimiento abierto en todas las contrataciones. Así, si hubiera sido posible la utilización de procedimientos abiertos en todas las licitaciones, el coste de la contratación pública habría sido, como mínimo y bajo criterios muy conservadores, unos 1700 millones de euros inferior en el periodo 2012-2016.

49. *Vid.* Malaret (2016).

50. http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas.

51. *Vid.* Cerrillo (2014); hay una 2.ª edición de 2018. La OCDE, en 2012 (*Progress Made in Implementing the OECD. Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*), ha propuesto un conjunto de normas y reglas de integridad, así como instrumentos para su análisis y evaluación. Asimismo, ha impulsado diversos procesos de evaluación de varios países para ayudarles a adoptar buenas prácticas e implementar los principios de integridad. A título ejemplificativo, puede citarse la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011 [P7_TA (2011) 0454], sobre la modernización de la contratación pública, que señala en su apartado 44 que "la lucha contra la corrupción y el favoritismo es uno de los objetivos de las directivas". Al mismo tenor responden el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre el Libro Verde de la Comisión, para el que "uno de los objetivos de las directivas consiste en combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción", apartados 1.14 y 6.1 (DOUE C 318, de 29 de octubre de 2011), y el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre las Propuestas de Directivas, SEC (2011) 1585 final, de 20 de diciembre de 2011, p. 30. El CESE mantiene este juicio negativo en su Dictamen de 29 de julio de 2015, "Combatir la corrupción en la Unión Europea: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil" (CCMI/132), y constata la importante "tasa" de corrupción en la contratación pública. De interés la Recomendación del Consejo de Europa CM/REC (2007) 7 del Comité de Ministros a los Estados Miembros, sobre buena administración.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de 31 de julio). Y habrá que entender que "integridad se refiere a que 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])[52].

La integridad no es, por tanto, un simple principio ético, sino que tiene efectos jurídicos[53]. Y se deben adoptar medidas adecuadas a tal fin con la intención de eliminar (o, al menos reconducir) prácticas que permitían la opacidad[54]. Lo que exige claridad de la respuesta jurídica, efectiva transparencia, mecanismos de control rápidos y eficaces y, por supuesto, profesionalización[55].

4. La calidad de los servicios públicos y las fórmulas colaborativas: el tercer pilar

La necesidad de reactivar un nuevo modelo económico atendiendo a la lógica de los objetivos ODS debe ser una oportunidad para avanzar hacia un nuevo modelo productivo más sostenible y más "inteligente". 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, 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.

Para cumplir estos objetivos, más allá de apriorismos ideológicos, es necesario revisar e impulsar modelos de colaboración público-privada orientados a satisfacer el interés general. El ejemplo de muchas empresas en la crisis no puede ser cuestionado, y su compromiso social debe ser la seña

52. Por todos, Miranzo (2020).
53. *Vid.* Gimeno (2015a).
54. Interesan las reflexiones de Miranzo (2019).
55. Sanmartín (2012: 408-409). Este trabajo desarrolla las distintas posibilidades de la "profesionalización" de la contratación pública, que debe ser el eje sobre el que construir un nuevo modelo estratégico y eficiente, respetuoso con el principio ético exigible a toda actuación administrativa.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de identidad de un modelo productivo cimentado en la mejor prestación de servicios o suministros a los ciudadanos[56]. Por ello, una correcta lectura de los ODS aconseja atender a la visión del Estado garante de servicios públicos de calidad, que ponga atención en la prestación regular, continua y neutra y no tanto en quien los presta (que es, en esencia, el significado de la doctrina clásica del servicio público).

El objetivo de la transformación que pretende la Agenda de Naciones Unidas obliga a una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución a las necesidades de la ciudadanía, necesidades que no son de simple ideología. Para ello hay que impulsar modelos de cooperación institucional, donde Europa debe reivindicar su papel de liderazgo (creo que más Europa, y sus valores fundamentales, son el camino, lo que exige ajustar debilidades de difícil justificación, como las diferentes políticas fiscales, que distorsionan indebidamente). Y también la cooperación con la sociedad civil y con las empresas, que son actores fundamentales para poder satisfacer en los mejores niveles de calidad las demandas de la sociedad. Los apriorismos sobre estos niveles de colaboración deben ser superados, corrigiendo, en su caso, las debilidades detectadas. Pero el escenario actual exige una nueva cultura de la colaboración público-privada (donde la contratación pública revela su importante capacidad de herramienta para implementar políticas públicas) basada en la lógica del *win/win* (frente a la cultura de la desconfianza) y de la rendición de cuentas como herramientas al servicio de la buena administración[57].

El interés público (su concreta satisfacción) se encuentra en el qué y no en quién. Lo importante es saber sumar esfuerzos, conocimientos y capacidades para conseguir el mejor resultado. Este es el verdadero fin de la Política. La opción por la colaboración público-privada (tanto mediante contrato público como mediante fórmulas institucionales) como elemento que permita vertebración social e impulso a un mejor crecimiento económico (muy especialmente en sectores sensibles) resulta evidente. El carácter complementario de la colaboración público-privada y de las fórmulas contractuales públicas ha permitido, con mucha frecuencia, preservar los estándares de calidad y equidad social en numerosos servicios de interés

56. Como señala Fracchia (2017: 94-95), ante los casos de "egoísmo del mercado" lo que las administraciones deben hacer es introducir obligaciones de servicio público. Este autor nos recuerda cómo en el dilema ente gestión pública y externalización el Consejo de Estado italiano (Dictamen 1075/2016, de 6 de abril), en la elección de la modalidad de gestión del servicio, se decanta a favor del mercado.

57. Atendiendo, por supuesto, a la necesaria sostenibilidad financiera de los servicios y actividades públicas. *Vid.*, en este sentido, Fernández Rodríguez (2016).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

público relevante. Por ello, es conveniente analizar las oportunidades que esta colaboración público-privada ofrece para prestar servicios públicos de calidad. Lo que exige repensar la arquitectura de la ejecución de estas fórmulas que deben preservar el nuevo paradigma de la gobernanza pública con el fin de favorecer el nivel óptimo de gestión desde la perspectiva pública de garante[58]. Ese es, en definitiva, el rol de actuación de los poderes públicos, ya que, como bien se ha indicado, corresponde a esta preservar la efectividad de los estándares constitucionales de los derechos económicos y sociales[59].

Por otra parte, como ya se había advertido, si lo que se pretende es una nueva "moral pública" para evitar la "precarización de condiciones laborales" en las concesiones, o evitar falta de información de costes, la mejor opción es la "reformulación" jurídica de la relación contractual o concesional en la fase de ejecución (por ejemplo, forma de pago de las facturas, supuestos de reequilibrio, exigencias de estabilidad de plantilla o de un mínimo de retribución, prerrogativas de inspección, o inclusión de penalidades, entre otras).

Así, el resultado final de la regulación de la actividad económica es una compleja interrelación entre regulación y competencia, basada en actuaciones reguladoras –unas de supervisión de la actividad y otras de control o intervención– de carácter vertical y horizontal. Y cualquier decisión política debe cohonestar con los distintos principios regulatorios y, por supuesto, con la lógica de la mejor satisfacción del interés público. Predomina, por tanto, la visión del Estado garante de servicios públicos de calidad, que ponga atención en la prestación regular, continua y neutra y no tanto en quien los presta (que es, en esencia, el significado de la doctrina clásica del servicio público)[60]. Y en este contexto, atendiendo a los propios fines de los ODS, interesa **reenfocar la política de inversiones, avanzando hacia una cultura de movilidad inteligente (frente al modelo tradicional de infraestructuras)**, fiable, responsable, cooperativa

58. Esteve (2015b, 2015a). Frente a la óptica prestacional directa prevalece la función ordenadora y reguladora de las instituciones públicas, como bien advirtió el profesor Muñoz (2004: 1172 y ss.).

59. Sala (2014).

60. Como es sabido, la Escuela de Burdeos, a través de L. Duguit y G. Jeze, se encargó de desarrollar el concepto de servicio público aparecido en la jurisprudencia, y cuyo pensamiento, basado en la idea de solidaridad social, señala que el fin de la Administración pública es, en principio, preservar la prestación de servicios públicos con carácter regular y continuo. Un interesante trabajo sobre los orígenes del concepto de servicio público es el realizado por Jourdan (1987). Esteve (2017: 336) considera que en los servicios de carácter administrativo parece conveniente una gestión directa, en tanto que en gestión de servicios económicos con complejidad técnica parece más conveniente la gestión indirecta en colaboración con el sector privado.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

y sostenible, que ponga el acento no solo en el crecimiento, sino también en la equidad social, atendiendo al impacto del índice de variabilidad en la calidad de los servicios esenciales (directamente vinculados a la movilidad), condicionado por el lugar donde reside un concreto ciudadano, lo que se vislumbra como un problema de especial intensidad. Una política de movilidad inclusiva que, junto a otras políticas públicas activas, fije población y estructuras productivas en distintos territorios, lo que, además, puede coadyuvar a rebajar la tensión existente sobre el mercado de la vivienda. En este fin de mejora de la movilidad deben jugar un importante rol las nuevas tecnologías, no solo en la gestión de las infraestructuras existentes, sino, muy especialmente, en la coordinación de servicios, traspaso de información a los usuarios, etc.

Y en el **concepto de infraestructuras parece conveniente incluir las "infraestructuras sociosanitarias" con el fin de migrar hacia un modelo de compra de salud diferente**, que pivote sobre el paciente y que permita incorporar con normalidad la innovación tecnológica en la prestación asistencial[61]. Con este objetivo hay que defender la oportunidad de cambios tanto en la adquisición de servicios y tecnología sanitaria (superando los límites del contrato de suministro) como en la adquisición de medicamentos. La creación de valor en salud (VBHC) debe ser parte de la estrategia de la contratación pública, armonizando tanto el valor clínico de las innovaciones terapéuticas promovidas por la industria como un valor económico para el propio sistema sanitario. De este modo, cada producto o servicio de salud que se adquiera ha de proporcionar también un beneficio económico que puede consistir en mayor eficiencia, reducción del gasto para los sistemas sanitarios o la ampliación del acceso a las terapias para más pacientes que se puedan beneficiar de ellas. La compra pública de servicios de tecnología innovadora y suministros de productos relacionados con la salud es una gran oportunidad para mejorar la asistencia sanitaria, ser más eficientes y promover una "nueva cultura, con riesgos compartidos desde lo público con el sector privado"[62]. La utilización de un sistema de retribución vinculado

61. La nueva era de la asistencia sanitaria y su contextualización con los ODS es una realidad que obliga a replantear nuestro modelo de "compra de salud". En la indiscutible misión de mejorar la salud individual y colectiva, es incuestionable el potencial de la tecnología actual y los nuevos servicios farmacéuticos, tanto a corto como a largo plazo, obligando a adoptar una más moderna mentalidad, centrada en el paciente con el aprovechamiento de la experiencia y la aplicación necesarias para marcar la diferencia para los pacientes, los proveedores y los sistemas sanitarios en su conjunto.

62. La creación de valor en salud (VBHC) debe ser parte de la estrategia de la contratación pública, armonizando tanto el valor clínico de las innovaciones terapéuticas promovidas por la industria como también un valor económico para el propio sistema sanitario. De este modo, cada producto o servicio de salud que se adquiera ha de proporcionar también un

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

en el ámbito sanitario al modelo del *Value-Based HealthCare*, que pasa no solo por medir los resultados, sino también por medir correctamente las cosas correctas, supondría abandonar en algunos casos el pago por volumen o procedimiento *(fee-for-service)* a favor de un modelo del "pago en salud por resultado conseguido", lo que puede ayudar a conseguir una mejor calidad en prestaciones tan sensibles como son las sanitarias[63].

5. Epílogo reflexivo

Con este trabajo se pretende dar cuenta de la conveniencia de avanzar hacia una visión estratégica de la contratación pública alineada decididamente con los fines transformadores de los ODS, con la finalidad de impulsar una transición "no ruidosa" hacia esta nueva gobernanza de la contratación pública que supere la "presión política" de hacer más por menos y a corto plazo[64]. Y de avanzar, por tanto, a una forma distinta de hacer contratación pública, que se cimiente en una adecuada planificación, la calidad de la prestación (y de su resultado), una eficaz cooperación interadministrativa, una innovadora visión del procedimiento en cuanto a su función y objetivos (donde la calidad es un paradigma irrenunciable) pensado en el mejor cumplimiento del fin público que es la causa del contrato[65]. Y, sobre todo, a una nueva cultura de la colaboración público-privada basada en la lógica del *win/win* y de la rendición de cuentas como herramientas al servicio de la buena administración.

La nueva regulación de los contratos públicos debe avanzar en la necesaria regeneración democrática y el rediseño de la contratación pública como estrategia de liderazgo público, que pivota sobre los principios de eficiencia, transparencia y buena administración. Por eso, más que nunca, necesitamos una contratación pública abierta, caracterizada por la mayor transparencia, la extensión práctica de los medios electrónicos como herramienta ineludible en la gestión de las decisiones públicas, la adecuada cooperación administrativa para desarrollar "economías de escala organizativas" y, por supuesto, una

beneficio económico que puede consistir en mayor eficiencia, reducción del gasto para los sistemas sanitarios o la ampliación del acceso a las terapias para más pacientes que se pueden beneficiar de ellas. Al respecto me remito a Gimeno y García (2020).

63. Porter y Lee (2013). Propuesta iniciada por Porter y Teisberg (2006).

64. Se posibilita un nuevo escenario más alineado con la finalidad de nueva gobernanza que pueda servir para "atacar" el déficit público desde una nueva gestión (sin necesidad, por ello, de nuevos ajustes, recortes, o incremento de la carga fiscal). Sobre la gobernanza en la contratación pública me remito al excelente trabajo de Moreno (2017).

65. Al respecto, me remito a Gimeno *et al.* (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

estrategia de profesionalización horizontal en la contratación pública, delimitando de forma adecuada los distintos roles y funciones en la gestión contractual. Las exigencias de eficiencia y de integridad en las decisiones públicas, como nuevos paradigmas del liderazgo institucional público, exigen la mejor transparencia en la contratación pública y, en consecuencia, la reducción a su mínima expresión de los espacios de opacidad o inmunidad, incompatibles con las exigencias de ética y ejemplaridad de nuestros tiempos.

Frente a inercias o dogmatismos, la situación "global" obliga a repensar soluciones jurídicas en la contratación pública que promuevan la eficacia de las políticas públicas y que concilien los interesen públicos en juego, diseñando procedimientos eficaces y eficientes (que importen las nuevas tecnologías, como los modelos *blockchain*)[66], que pongan el acento en la calidad de la prestación y que eviten una indebida deslocalización empresarial[67]. En definitiva, necesitamos una nueva cultura de contratación pública: responsable, abierta, innovadora, cooperativa, profesionalizada, tecnológica y transformadora[68]. Una contratación pública estratégica y proactiva y no meramente reactiva, que ponga en valor la calidad de la prestación[69].

Una última reflexión: Desde una correcta aplicación del derecho a una buena administración no pueden desconocerse las exigencias de "justicia social" sobre las que se cimientan los ODS, que deben ser el impulso para rearmar un modelo de crecimiento sostenible, que integre lo social, 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

66. Sobre esta cuestión es un referente en España el profesor Bernal Blay. Puede consultarse su opinión en Bernal (2018). Sobre esta cuestión interesa igualmente la opinión de Valero (2020).

67. Así lo advierte, por lo demás, la Comisión Europea en su Comunicación sobre Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE -Bruselas, 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final-. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión Europea: Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017. COM(2017) 572 final.

68. En definitiva, la administración electrónica debe servir, asumiendo el importante rol de las nuevas tecnologías disruptivas, para mejorar la transparencia y la eficiencia (social) en la contratación pública, cuya transversalidad o carácter de política pública horizontal es cada vez más evidente. Sobre los diferentes roles del principio de transparencia, puede verse Valcárcel (2019).

69. Una contratación pública 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). La postcrisis sanitaria mundial es la oportunidad para impulsar este modelo más inteligente de contratación pública.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

en una sociedad realmente inclusiva. Lo que exige, además de la necesaria convicción y planificación, una verdadera estrategia de objetivos realizables a medio y largo plazo (frente a la improvisación) y una visión no meramente "numérica e insensible" sobre los resultados. Como bien advirtió la Abogado General J. Kokott en un procedimiento judicial en la Unión Europea: "Aunque el sabor del azúcar, en sentido estricto, no es diferente en función de si ha sido adquirido de forma justa o injusta, un producto que ha llegado al mercado en condiciones injustas deja un regusto más amargo en el paladar de los clientes conscientes de la responsabilidad social". Educar el paladar de instituciones públicas y privadas y de los ciudadanos en el significado y alcance de los ODS, para que pongan en valor la sostenibilidad social, es el gran reto para poder consolidar un estado de derecho que puede enarbolar como principal bandera la de la justicia social, objetivo fundamental del derecho a la buena administración en el siglo XXI. Y es que los ODS, en una dimensión funcional, pueden ser el instrumento para reconstruir las murallas del derecho público, concebido como garante del interés general al servicio de los ciudadanos (y de la necesaria transformación social)[70]. Lo que puede ayudar a corregir el actual *gap* entre ciudanía e instituciones públicas y para asentar el modelo institucional cimentado sobre el buen gobierno. La idea de *buen gobierno* va más allá de la ausencia de corrupción. Se refiere a unas instituciones transparentes, objetivas y con reglas predecibles para todos, que favorezcan la necesaria seguridad jurídica para que pueda emerger "una economía sana y competitiva". Desde este contexto los ODS, que deben facilitar la articulación armónica de 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)-, son una "ventana de oportunidad" para un nuevo liderazgo institucional público a través de una adecuada articulación de la política de contratación pública que, además, puede ayudar en la estrategia de mejorar la productividad de nuestro modelo económico y, principalmente, servir de "espada" para proteger con eficacia los derechos sociales.

Todo lo expuesto descansa en gran medida en las competencias y finalidades municipales, de forma que la contratación pública local pasa, necesariamente, por la nueva filosofía de los ODS. Pero su efectividad aconseja, más allá de la explicación de las posibilidades prácticas, una revisión de la organización local, que debe superar la actual verticalidad para avanzar a un modelo de horizontalidad y de claro apoyo por parte de las

70. Idea defendida por Chinchilla (2016).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

entidades supramunicipales (que asumirían la función de constituir equipos profesionalizados, especializados y con experiencia previa en contratación pública al servicio de las entidades locales)[71]. Los retos de los ODS en contratación pública son, en esencia, retos de una nueva gestión pública local[72].

6. Bibliografía

Alba Pacheco, M. (2018). Las ofertas anormalmente bajas: especial referencia a los criterios medioambientales. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.

Alonso García, M.ª C. (2015). Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde. En AA. VV. *Las nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 279-289). Cizur Menor: Aranzadi.

– (2018). Contratación pública ecológica. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de contratos del sector público*, III (pp. 2753-2806). Valencia: Tirant lo Blanch.

Aragão, A. (2018). Los criterios ambientales de valoración y adjudicación en la contratación pública: Situación actual y desarrollos futuros. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 163-178). Sevilla: Universidad de Sevilla.

Ariel Rezzoagli, B. (2005). *Corrupción y contratos públicos. Una visión desde la fiscalización del Tribunal de Cuentas*. Ratio Legis.

Arrowsmith, S. (2002). The E.C. procurement directives, national procurement policies and better governance: the case for a new approach. *European Law Review*, 1, 3-24.

Barrio García, G. (2013). Contratación pública y pymes. Un comentario a la luz de la propuesta de Directiva en materia de contratación pública. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 133-160). Cizur Menor: Aranzadi.

71. Esta situación aconseja un debate, que va más allá del objetivo de este trabajo, sobre el nivel adecuado donde deben residenciarse las competencias y prestaciones de servicios, aceptando la premisa de que no es posible el uniformismo del régimen jurídico y debe atenderse por ello a la diversidad tanto del pequeño municipio como del gran ayuntamiento. En la revisión del modelo (al margen de los legítimos apriorismos políticos) debe tenerse en cuenta la mejor satisfacción de las prestaciones a los ciudadanos, resultando conveniente insistir en la idea de cooperación y asistencia, donde pueden jugar un papel relevante estructuras administrativas de carácter supramunicipal. Como indica Velasco (2011: 138), una administración local es tendencialmente ineficaz cuando la ley le atribuye competencias que, por sus dimensiones o escala, no se pueden ejercer adecuadamente por su titular. Ante tal situación la cuestión no radica tanto en quién las debe detentar, sino en cómo es posible una mejor gestión competencial de la contratación pública y su función estratégica.

72. Por todos, me remito a las sugerentes reflexiones de Longo (2019).

Bernal Blay, M. Á. (2008). Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 10, 211-252.

– (2013). El desarrollo de políticas activas de empleo a través de los contratos públicos. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 175-184). Cizur Menor: Aranzadi.

– (2018). Blockchain, Administración y contratación pública. Disponible en: www.obcp.es.

Blanco López, F. (2011). La subcontratación administrativa y el ejercicio de la acción directa del artículo 1597 del Código Civil. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 38.

– (2018). La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N.º Extra 18.

Caamaño, F., Gimeno, J. M.ª, Sala, P. y Quinteros, G. (2017). *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*. Barcelona: Profit.

Canals Ametller, D. (2018). Divisibilidad del objeto contractual y otras medidas legales de fomento de la participación de las pymes en la contratación pública. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48.

Cancino, R. (2014). La transición de China hacia una economía de mercado en el 2016 y sus implicaciones para la contratación pública. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 130, 42-53.

Cerrillo i Martínez, A. (2014). *El principio de integridad en la Contratación pública*. Cizur Menor: Aranzadi.

Chinchilla Marín, M.ª C. (2016). El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del derecho administrativo. *RAP*, 200, 361-383.

Cozzio, M. (2014a). Le nuove direttive appalti e l'accesso delle piccole e medie imprese al mercato degli appalti pubblici (prima parte). *Osservatorio di Diritto Comunitario e Nazionale sugli Appalti Pubblici*. Disponible en: www.osservatorioappalti.unitn.it.

– (2014b). La scelta del legislatore europeo per favorire la partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese. *Rivista Diritto e Pratica Amministrativa*, Especial mayo, 8-21.

Delgado Fernández, M.ª R. (2016). El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa. *Gabilex*, 7.

– (2018). Las cláusulas ambientales como condiciones especiales de ejecución. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde* (pp. 175-188). Barcelona: Atelier.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Esteve Pardo, J. (2015a). *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: Innap Investiga.

– (2015b). La Administración garante. Una aproximación. *Revista de Administración Pública*, 197, 11-39.

– (2017). Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios. *Revista de Administración Pública*, 202, 305-336.

Fernández Acevedo, R. (2017). Los retos ambientales de las nuevas directivas. La contratación pública como herramienta. En M. M.ª Razquin Lizarraga y J. F. Alenza García (coords.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 77-126). Cizur Menor: Aranzadi.

– (2018a). Incorporación cláusulas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde* (pp. 29-51). Barcelona: Atelier.

– (2018b). Los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de Contratos del Sector Público* (pp. 1387-1393). Valencia: Tirant lo Blanch.

Fernández de Gatta Sánchez, D. (2018). La progresiva integración del medio ambiente en la actividad contractual y convencional de las administraciones públicas. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 23-48). Sevilla: Universidad de Sevilla.

Fernández Rodríguez, T. R. (2016). Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación. *RAP*, 200, 439-450.

Fernández Salmerón, M. (2018). Buen gobierno, innovación y contratación pública. Examen crítico de algunas técnicas para el fomento de la integridad en los contratos públicos, a la luz del derecho europeo y de su recepción por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En AA. VV. *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública* (pp. 347-383). Valencia: Tirant lo Blanch.

Fracchia, F. (2017). Público y privado en la gestión de los servicios públicos locales: entre externalización y remunicipalización. En AA. VV. *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión* (pp. 80-116). Madrid: Iustel - Fundación Democracia y Gobierno Local.

Fuertes, M. (2018). Las desventuras del dinero público. *Elegía al principio de "riesgo y ventura"*. Barcelona: Marcial Pons.

Galán Vioque, R. (2018). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Gallego Córcoles, I. (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública. *Documentación Administrativa*. Nueva Época, 4.

Gamero, E. y Gallego, I. (dirs.). (2018). *Tratado de Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ganuza Fernández, J. J. y Gómez Avilés-Casco, F (2015). El reparto óptimo de riesgos en las relaciones público-privadas. *Economía Industrial*, 398.

García Jiménez, A. (2018). *Las conexiones entre contratación administrativa e innovación*. Tecnos.

García Romero, B. y Pardo López, M. (dirs.). (2018). *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*. Cizur Menor: Aranzadi.

García-Álvarez, G. (2020). Regulación y compra pública de medicamentos. *REDA*, 205.

Gimeno Feliu, J. M.ª (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*. Civitas.

– (2010). Nuevos escenarios de política de contratación pública en tiempos de crisis económica. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 9, 50-55.

– (2012). La necesidad de un código de contratos públicos en España. La contratación pública y las pymes como estrategia de reactivación económica. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2011* (pp. 59 a 84). Cizur Menor: Civitas.

– (2013). Compra pública estratégica. En J. Pernas García (coord.). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.

– (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

– (2015a). La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad. En AA. VV. *Las nuevas directivas de Contratación Pública* (pp. 37-105). Cizur Menor: Aranzadi.

– (2015b). Servicios de salud y reservas de participación. ¿Una nueva oportunidad para la mejora del SNS? Análisis de los artículos 74 a 77 de la nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública. *Revista Derecho y Salud*, 26 (2).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

– (2016a). La corrupción en la contratación pública. Propuestas para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad. En M. Villoria, J. M.ª Gimeno y J. Tejedor (dirs.). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (pp. 246-300). Barcelona: Atelier.

– (2016b). Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 137-158.

– (2017a). Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites. En T. Font y A. Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2017* (pp. 241-287). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic.

– (2017b). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en relación con la financiación de partidos políticos. En *Observatorio de los Contratos Públicos 2016* (pp. 33-50). Cizur Menor: Aranzadi.

– (2018a). Corrupción y contratación pública: las soluciones de la LCSP. En E. Gamero e I. Gallego (dirs.). *Tratado de contratos del sector público* (pp. 239-318). Valencia: Tirant lo Blanch.

– (2018b). *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi.

– (2018c). La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.

– (2018d). La contratación pública como estrategia: el fomento de la innovación. *Revista Ius Publicum*, 1.

– (2019a). Corrupción y seguridad jurídica. La necesidad de un marco normativo de las decisiones públicas anclado en los principios de Integridad y de Transparencia. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 9.

– (2019b). La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 159.

– (2019c). La compra pública de medicamentos: hacia el necesario equilibrio entre calidad de la prestación asistencial y sostenibilidad financiera del sistema. *REDA*, 202.

– (2020). La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 42-53.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Gimeno Feliu, J. M.ª *et al.* (2019). *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*. Barcelona: Cámara de Comercio de Barcelona - Esade.

Gimeno Feliu, J. M.ª y García Álvarez, G. (2020). *Compra pública de medicamentos y servicios de innovación y tecnología sanitaria: eficiencia y creación de valor*. Cizur Menor: Aranzadi.

Gómez Guzmán, J. C. (2018). *La determinación del precio en los contratos públicos con base en el coste*. Madrid: La Ley.

González Alonso, A. (2010). La contratación pública ecológica. *Justicia Administrativa*, 47, 31-53.

González García, J. (2015). Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública. *Revista Española de Derecho Europeo*, 56, 13-42.

– (2018). Ley de Contratos del Sector Público y Entidades Locales: la exigencia de planificación de la contratación. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48.

González Sanfiel, A. (2016). La integridad en la contratación pública: ¿un principio con sustantividad propia? En F. Hernández González (dir.). *El impacto de la crisis económica en la contratación pública. España, Italia y Francia* (pp. 31-48). Cizur Menor: Aranzadi.

Gosálbez Pequeño, H. (2003). ¿Cláusulas sociales en la selección de los contratistas de las administraciones públicas españolas? *Justicia Administrativa*, 20, 27-67.

de Guerrero Manso, C. (2018a). La asociación para la innovación. Nuevo procedimiento de adjudicación que permite a los órganos de contratación ser protagonistas del proceso de adquisición de bienes, servicios u obras innovadoras. *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

– (2018b). La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIX, 141-177.

Jourdan, P. (1987). La formation du concept de service public. *Revue Droit Public*, 1, 89 y ss.

Lazo, X. (2016). La figura del "concierto social" tras las directivas europeas de contratación pública. Disponible en: www.obcp.es.

León, C. J., Araña, J. E. y León, J. de (2013). Valuing the Social Cost of Corruption using Subjective Well Being Data (SWB) and the technique of Vignettes. *Applied Economics*, 45 (27), 3863-3870.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Longo Martínez, F. (2019). La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Extra 3, 52-73.

Malaret, E. (2016). El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 15, 21-60.

Martínez Fernández, J. M. (2016). Fomento del acceso de pymes a la contratación pública. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 143, 92-103.

– (2018). Corrupción en la contratación pública. En A. Betancor (dir.). *Corrupción, corrosión del Estado de derecho* (pp. 433-475). Cizur Menor: Civitas.

Medina Arnáiz, T. (2011a). Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2010* (pp. 43-101). Cizur Menor: Civitas.

– (2011b). Social Considerations in Spanish Public Procurement Law. *Public Procurement Law Review*, 20 (2), 56-79.

– (2013). Más allá del precio: las compras públicas con criterios de responsabilidad. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 121, 87-97.

– (2014). Instrumentos jurídicos frente a la corrupción en la contratación pública: perspectiva europea y su incidencia en la legislación española. En AA. VV. *La contratación pública a debate: presente y futuro* (pp. 299-344). Cizur Menor: Civitas.

– (2016). La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción: las obligaciones que nos llegan desde Europa. *Revista Vasca de Administración Pública*, 104 (2), 77-113.

– (2018a). Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo. En AA. VV. *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (pp. 55-80). Cizur Menor: Aranzadi.

– (2018b). ¿Quien contamina no contrata? Las prohibiciones de contratar vinculadas a la protección del medio ambiente. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.

Mestre Delgado, J. F. (2003). Contratos públicos y políticas de protección social y medioambiental. *REALA*, 291, 705-730.

Mestre Delgado, J. F. y Manent Alonso, L. (dirs.). (2018). *La Ley de Contratos del Sector Público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Aspectos novedosos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Miranzo Díaz, J. (2017a). A Taxonomy of Corruption in EU Public Procurement. *EPPPL - European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 12 (4), 383-395.

– (2017b). Los criterios de adjudicación ambientales en las directivas de 2014. En M. M.ª Razquin Lizarraga (dir.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente* (pp. 383-404). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

– (2019). El necesario cambio de paradigma en la aproximación a la corrupción en la contratación pública europea: propuestas para su sistematización. *Revista General de Derecho Administrativo*, 51.

– (2020). *Hacia la configuración de una estrategia eficiente de integridad en la contratación pública*. Cizur Menor: Aranzadi.

Morcillo Moreno, J. (2016). Las cláusulas sociales en la contratación pública como garantía frente al *dumping* social intracomunitario. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, 180-209.

Moreno Molina, J. A. (2009). Crisis económica y contratos públicos: el Real Decreto-ley 9/2008 por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y del empleo. *Revista Contratación Administrativa Práctica*, 83, 37-46.

– (2017). Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública. *Revista de Administración Pública*, 204, 343-373.

– (2018a). *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017*. Valencia: Tirant lo Blanch.

– (2018b). La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19, 27-47.

– (2018c). Objetivos y novedades destacables de la Ley 9/2017 de contratos del sector público. *Revista Gallega Administración Pública*, 55.

Moreno Molina, J. A. y Pleite Guadamillas, F. (2007). *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Estudio sistemático*. Madrid: La Ley.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Muñoz Machado, S. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, I. Thomson Civitas.

OCDE. (2010). *La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*. Madrid: INAP.

Ordóñez Solís, D. (2002). *La contratación pública en la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi.

Ortega Álvarez, L. (2009). El equilibrio entre los principios de interés público y el de libre competencia en la contratación pública local. *Revista Electrónica CEMCI*, 3.

Palacín Sáenz, B. (2015). A la responsabilidad social por la contratación pública. Disponible en: www.obcp.es.

– (2016). La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control? *Gabilex*, 7.

Pardo López, M. y Sánchez García, A. (2020). *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

Pernas García, J. (2011). *Contratación Pública Verde*. Madrid: La Ley.

– (2012). El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales. En F. López Ramón (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2012* (pp. 299-323). Cizur Menor: Civitas.

– (2018). El uso de las etiquetas ambientales en la contratación pública. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.

– (2020). La "contratación circular": el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos. Disponible en: http://www.obcp.es/index.php/opiniones/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia.

– (dir.). (2013). *Contratación Pública Estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi.

Pintos, J. (dir.). (2017). *Calidad, transparencia y ética pública*. Madrid: INAP.

Ponce, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Valladolid: Lex Nova.

Porter, M. E. y Lee, T. H. (2013). The Strategy That Will Fix Health Care. HBR. Disponible en: https://hbr.org/2013/10/the-strategy-that-will-fix-health-care.

Porter, M. E. y Teisberg, E. (2006). *Redefining Health Care: Creating Value-based Competition on Results*. Harvard Business Scholl Press.

Razquin Lizarraga, M. M.ª (2017). Mecanismos para la inclusión de cláusulas ambientales en los contratos públicos. En M. M.ª Razquin Lizarraga (dir.). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambient*e (pp. 147-179). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Razquin Lizarraga, M. M.ª y Alenza García, J. F. (coords.). (2017). *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*. Cizur Menor: Aranzadi.

Rivero Ortega, R. (2008). Corrupción y contratos públicos: las respuestas europeas y latinoamericana. En N. Rodríguez García y E. A. Fabián Caparrós (coords.). *Corrupción y delincuencia económica* (pp. 169-192). Universidad Santo Tomás (USTA).

Rodríguez Escanciano, S. (2009). *Cláusulas sociales y licitación pública: análisis jurídico*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Rodríguez-Arana, J. (2013). La contratación del sector público como política pública. En AA. VV. *Contratación Pública Estratégica* (pp. 31-44). Cizur Menor: Aranzadi.

– (2016). Los principios del Derecho Global de la contratación pública. *REDA*, 179.

Rodríguez-Arana, J. y Herce Maza, I. (2019). La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, Extra 1 (ejemplar dedicado a: Un año de compra pública con la LCSP).

Sala Sánchez, P. (2014). La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica. *Revista española de control externo*, 16 (46), 11-122.

Sanmartín Mora, A. (2012). La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. En AA. VV. *Observatorio de los Contratos Públicos 2011*. Civitas.

Santiago Fernández, M.ª J. (2018). Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en relación a los aspectos medioambientales en la contratación. En R. Galán Vioque (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública* (pp. 65-90). Sevilla: Universidad de Sevilla.

Sanz Rubiales, I. (2018). La protección del ambiente en la nueva Ley de contratos: del Estado meramente "comprador" al Estado "ordenador". *RAP*, 205, 49-80.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Sarasíbar Iriarte, M. (2015). La contratación pública se tiñe de verde. En AA. VV. *Observatorio de los contratos públicos. Número monográfico especial. Las Nuevas Directivas de Contratación Pública* (pp. 317-328).

Strombom, D. (1998). Corruption in Procurement. *Economic Perspectives*, 3.

Terrón Santos, D. (2019). La nueva actividad pública de fomento: el "green nudge" en la actual contratación pública. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 22, 24-39.

Valcárcel Fernández, P. (2018). Definición del objeto contractual en la compra pública de innovación. En AA. VV. *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

– (2019). Tres dimensiones de la transparencia en la contratación pública. Rendición de cuentas, respeto de los derechos de operadores económicos y mejora global de la gestión de este sector a través del *big data*. En J. M.ª Gimeno Feliu (dir.). *Observatorio de los contratos públicos 2018* (pp. 93-129). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

– (coord.). (2016). *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: un análisis jurídico y económico*. Cizur Menor: Aranzadi.

Valcárcel Fernández, P. y Gómez Fariñas, B. (2018). Criterios de solvencia y exigibilidad de certificados de gestión ambiental. En X. Lazo Vitoria (dir.). *Compra Pública Verde*. Barcelona: Atelier.

Valero Torrijos, J. (2020). Inteligencia Artificial y contratación del sector público. Disponible es: www.obcp.es.

Vaquer Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 186, 91-135.

Vara Arribas, G. (2008). Novedades en el debate europeo sobre la contratación pública. *Revista Española de Derecho Comunitario*, 26.

Vázquez Matilla, J. (2018). El concepto de mejor relación calidad precio. La imposibilidad de que el precio sea el factor determinante. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 157.

Velasco Caballero, F. (2011). La planta local de España: Criterios para la toma de decisiones. En J. M.ª Gimeno y L. Vandelli (coords.). *La organización local. Nuevos modelos*. Cizur Menor: Civitas-Aranzadi.

Vélez Toro, A. J. (2002). Las cláusulas sociales en la contratación administrativa local. *Contratación Administrativa Práctica*, 10.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Vèrnia Trillo, S. (2002). La inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20, 429-454.

Villalba Pérez, F. (2009). La dimensión social de la contratación pública. El sector de la discapacidad en la Ley de Contratos del Sector Público. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 74, 49-100.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4