

**INFORMES 2024.  
ANÀLISI ANUAL SOBRE LA  
SITUACIÓ DE L'HABITATGE  
A BARCELONA**

# CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA VIVIENDA Y SUELO

Elaborado por Juan Alemany Garcías y Judith Gifreu Font

## ÍNDICE

Sumario	3
1. Introducción: Aspectos Sociales de la Vivienda en Cataluña y la Contratación Pública	4
2. Aspectos sociales de la contratación pública para la adquisición de la vivienda	10
2.1. El ordenamiento jurídico bajo el marco de los aspectos sociales de la vivienda especialmente en Cataluña.	14
2.2 Necesidad de un nuevo enfoque armonizado en la regulación de la vivienda	16
3. Aspectos sociales de la compra pública en materia de vivienda	17
3.1 Determinación del objeto de contrato	17
4. Inclusión de cláusulas sociales como criterios de valoración o puntuación:	18
4.1 Como criterio específico de valoración	18
4.2 Como mejora voluntaria	18
5. Inclusión de cláusulas sociales como criterios de ejecución de los contratos	19
5.1 La obligación de ejecutar un proyecto de inserción socio laboral	20
5.2 Inclusión de cláusulas sociales como condición de ejecución	21
6. Análisis desde la perspectiva europea de la compra pública estratégica y socialmente responsable en materia de vivienda	23
7. Calidad-precio en la adjudicación de los contratos	27
8. Cláusulas sociales en la contratación de vivienda pública en cataluña	29
8.1. La vivienda de protección oficial	29
9. Conclusión en forma de esquema de cláusulas sociales en la contratación pública	32
Bibliografía	33

## SUMARIO

En el presente estudio se tiene en cuenta cómo ha ido evolucionando la contratación pública en nuestro país, especialmente a raíz de un proceso de europeización, esencialmente desde la perspectiva de las cláusulas sociales. Está claro que las mismas, han ido evolucionando a lo largo del iter del contrato público, especialmente como cláusulas sociales - administrativas de mejora en la adjudicación del contrato. Todo ello nos conduce al estudio pormenorizado de las cláusulas sociales para poder conseguir una contratación socialmente responsable o estratégica, especialmente en materia de vivienda pública, pese a ser un derecho reconocido constitucionalmente sigue existiendo muchas injusticias de carácter social en dicha materia especialmente en el acceso a la vivienda. El presente trabajo hace mención especial a la legislación de la vivienda en Cataluña.

**Palabras clave:** vivienda, contratación, derechos sociales, igualdad de género, mejoras en la adjudicación contractual.

## SUMMARY

This study takes into account how public contracting has evolved in our country, especially following a process of Europeanization, essentially from the perspective of social clauses. It is clear that these clauses have evolved throughout the iter of the public contract, especially as social-administrative clauses for improvement in the award of the contract. All this leads us to a detailed study of the social clauses in order to achieve socially responsible or strategic contracting, especially in the area of public housing, despite being a constitutionally recognized right, there are still many social injustices in this area, especially in access to housing. This work makes special mention of housing legislation in Catalonia.

**Keywords:** housing, contracting, social rights, gender equality, improvements in contract awarding.

## 1. Introducción: Aspectos Sociales de la Vivienda en Cataluña y la Contratación Pública

La Constitución Española reconoce el derecho a una vivienda digna, en concreto a su artículo 47. Por otra parte los ciudadanos demandan viviendas a precios asequibles bien en régimen de compra venta o bien en régimen de arrendamiento. Ello ha permitido que las administraciones públicas hayan perseguido dar solución al problema de la vivienda digna a la que los ciudadanos tenemos derecho. Por otra parte, las cláusulas sociales de la contratación pública constituyen una herramienta muy rentable económicamente y socialmente. Decimos esto porque las cláusulas sociales en la contratación pública y en materia de vivienda suponen cambio en la concepción de políticas sociales y sobre todo, configura el contrato público, de manera diferente, teniendo en cuenta cláusulas sociales para una adjudicación, lo más justa y social posible. Así, la Constitución española señala que los poderes públicos promoverán “Los poderes públicos promoverán las condiciones para el progreso social y económico y para una distribución de la renta personal más equitativa. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

Por otra parte la contratación pública tiene un potencial muy importante en nuestro país, en torno al 80% del producto interior bruto, por ello los criterios de índole social en materia de vivienda y la protección del medio ambiente, son de suma importancia para la contratación estratégica, y para impulsar la vivienda respetando el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático. Es por ello que las administraciones públicas en general y Cataluña en particular deben lograr que la contratación pública vayan más allá de implantar suministro de material o la realización de las obras públicas sino que se deban impulsar criterios sostenibles que se deban desarrollar, bajo las pautas de la integración de nuestra sociedad en la contratación pública. Para ello deberíamos definir qué son cláusulas sociales y principalmente cómo conectamos dicho concepto en una materia de tanta complejidad como es la contratación de la vivienda pero tan unida a las necesidades y los derechos de nuestros ciudadanos que cada día más demandan unos precios asequibles de arrendamiento o de compra de vivienda. Las administraciones públicas en general deberían tener en cuenta y poner en marcha a través de la contratación pública en la vivienda ayudas para la promoción pública de las mismas subvenciones, ayudas para la rehabilitación ayudas al primer accesos a la propiedad, ayudas para la promoción de viviendas en régimen de alquiler y en definitiva ayudas especiales para afrontar la grave crisis que vive nuestro país en esta materia. Por ello consideramos importante que la contratación pública tenga un rol estratégico e impulse las medidas, más sociales para que la misma sirva de herramienta y abra así mismo las puertas a una construcción, rehabilitación, regeneración y renovación en la que se tenga en cuenta los aspectos, para un urbanismo social en el que se tenga en cuenta valorar los criterios de adjudicación en la contratación pública. Podemos definir, las cláusulas sociales como la inclusión de ciertos criterios en los procesos de contratación pública en virtud de los cuales se incorporan al contrato aspectos de política social como requisito previo (criterio de admisión) como elemento de valoración (puntuación) o como obligación (exigencia de ejecución). Por otra parte como señala *FERNANDEZ DE GATTA*: “La preocupación pública e institucional por el medio ambiente, y por las cuestiones de ámbito social está actualmente generalizada (cuestión aceptada pacíficamente, sin perjuicio de que

naturalmente haya voces discrepantes y ciertas incertidumbres científicas). Aunque el origen de este interés se remonta al menos hasta el siglo XIX, experimentó un enorme desarrollo después de la II Guerra Mundial, para convertir la protección de medio ambiente en una de las más grandes exigencias de la vida social y jurídica en nuestros días. Preocupación que traerá consigo, desde esos mismos años, la intervención del Derecho en la protección medio ambiente, surgiendo así el Derecho Ambiental. Y, en particular, la consideración de esta protección como una función pública y resaltando especialmente en papel de las Administraciones Públicas en el ejercicio de la misma, a cuyo servicio utiliza las potestades administrativas reconocidas por el Ordenamiento Jurídico”<sup>1</sup>.

¿Qué problemas debe afrontar la contratación pública en materia de vivienda y en sus aspectos de índole social? La crisis económica y financiera iniciada en 2007 no ha podido menos que afectar de manera determinante a los deudores hipotecarios que, al no disponer de los flujos de renta que esperaban, no han podido satisfacer los pagos del crédito o préstamo hipotecario contratado para la adquisición de su vivienda habitual, que por ello han perdido o podrían perder en virtud de la correspondiente ejecución hipotecaria. Esta y otras situaciones o riesgos de exclusión residencial, por su contraste con el derecho a la vivienda, han emplazado en los últimos años a los poderes públicos a la adopción de una serie de medidas que, muchas de ellas justificadas por la función social de la vivienda, han modalizado la posición jurídica convencional de los afectados. Por otra parte, muchas veces el afán de construir viviendas sociales o de atender a las necesidades de los ciudadanos o procurarles viviendas dignas han chocado de manera frontal con las normas de contratación pública y sobre todo con los aspectos sociales. Y es que el derecho a la contratación pública actualmente ha experimentado un intenso proceso de europeización. La contratación pública ha demostrado ser hoy en día una importante herramienta de dirección e implantación de políticas públicas ya que en las últimas décadas se ha abierto un nuevo concepto denominado contratación responsable o estratégica que se refiere a la inclusión de criterios no económicos, sociales o medioambientales en la contratación pública, y ello es especialmente interesante su estudio en materia de vivienda con la posibilidad de introducir cláusulas sociales en los pliegos de contratación administrativa que garanticen un mayor acercamiento a la hora de adjudicar los contratos a la realidad social en la que vivimos.

El R.D Ley 6/2012 de 9 de marzo de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, estableció las siguientes: la adhesión –voluntaria- de las entidades de crédito acreedoras a un Código de Buenas Prácticas con las siguientes obligaciones para éstas: reestructuración de la deuda hipotecaria, con reducción del tipo de interés durante cuatro años y la ampliación del plazo total de amortización, otorgamiento potestativo por la entidad en una quinta sobre la deuda y la posibilidad final de la dación en pago como medio liberatorio definitivo, pudiendo en este caso las familias permanecer en la vivienda durante años en un régimen especial de alquiler. Además los deudores lanzados en ejecución hipotecaria los que hubieran suscrito tales contratos de alquiler o realizado la dación en pago serían beneficiarios de las ayudas a los inquilinos previstas en los Planes de Vivienda<sup>2</sup>. El R.D Ley 27/2012, de 15 de noviembre de medidas urgentes para reforzar la protección a los

---

<sup>1</sup> FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. Sistema Jurídico- Administrativo de Protección del Medio Ambiente, 6ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017.

<sup>2</sup> Dictamen del Consejo de Estado 10/2016, de 17 de marzo 2016, relativo a la ley 3/2015, de vivienda del País vasco, y 146/2016, de 14 de abril de 2016, con ocasión de la Ley catalana.

deudores hipotecarios sin recursos, se añadieron estas otras medidas: la suspensión por dos años de los desahucios de la familias en riesgo de exclusión social por ejecuciones hipotecarias, sin que durante ese plazo pudieran ser desalojados en sus viviendas, así como la promoción por el Gobierno de la Nación de la constitución por las entidades de crédito de un Fondo Social de vivienda de su propiedad para facilitar el acceso a las familias desalojadas de su vivienda por el impago de un préstamo hipotecario y con ingresos inferiores a tres veces el IPREM al alquiler de la misma por dos años prorrogables con otro más y una renta asumible en función de sus ingresos. La Ley 1/2013 de 14 de mayo, de protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social completó lo anterior con estas nuevas medidas: elevación del citado límite a 4/5 veces el IPREM en determinados casos la reforma de la legislación hipotecaria para limitar los intereses de demora exigibles y la de la Ley de Enjuiciamiento Civil para que la tasación utilizada para conceder el préstamo hipotecario.

En 2015, primero por R.D. Ley 1/2015, y luego por Ley 25/2015, de 28 de julio de mecanismo de segunda oportunidad reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social<sup>3</sup> (arts. 2 y 3), se añadieron estas nuevas medidas: una mejora – dice la E. de M. de esta última – del Código de Buenas Prácticas previsto en el R.D Ley 6/2012, con la ampliación de su ámbito subjetivos de aplicación (los deudores hipotecarios afectados), el incremento del límite anual de renta de la inclusión como nuevo supuesto de especial vulnerabilidad que el deudor sea mayor de 60 años, una nueva forma de cálculo de límite del precio de los bienes inmuebles adquiridos, y la inaplicación definitiva de las cláusulas suelo de aquellos deudores situados en el nuevo umbral de exclusión que tuvieran incluidas en sus contratos dichas cláusulas (todo ello como modificación del R.D Ley 6/2012, art. 3.1 y 5.2 y 3). A lo que se añadió la ampliación (hasta el 15 de mayo de 2017) del período de suspensión del lanzamiento de su vivienda habitual para los colectivos vulnerables que se encontraran en determinadas circunstancias económicas (previstas en el art. 1 de la Ley 1/2013, reformado por esta Ley 25/2015).

Finalmente el R.D. Ley 5/2017, de 17 de marzo, que modifica el R.D. Ley 6/2012 y la Ley 1/2013, ha añadido estas nuevas medidas: 1) Se amplía la protección de los deudores hipotecarios en situación de especial vulnerabilidad modificando el Código de Buenas Prácticas y el de las personas que pueden beneficiarse de la suspensión del lanzamiento de su vivienda. 2) Se amplía en tres años adicionales (hasta mayo de 2020) la aplicación de la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habitadas por colectivos vulnerables. 3) Se establecen mecanismos de alquiler en favor de los deudores ejecutados sobre los inmuebles cuyo lanzamiento sea objeto de suspensión (los afectados pueden solicitar de las entidades acogidas al Código de Buenas Prácticas que les sea arrendada la vivienda en condiciones preferenciales por un período de 5 años y eventualmente de hasta 10, y con una renta anual máxima de 3 por 100 de su valor al tiempo de aprobación del remate). 4) Se insta al Gobierno a proponer medidas destinadas a facilitar la recuperación por los deudores hipotecarios vulnerables de la propiedad de su vivienda habitual que hubiera sido objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria, las cuales tendrán en cuenta el precio de

---

<sup>3</sup> GIMENO FELU, J.Ma., “Los criterios objetivos a valorar en el concurso”, Contratación Administrativa Práctica, nº 15/2002, GIMENO FELIÚ, J.Ma (Dir.), y otros, Contratación de las Administraciones Públicas: Análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública, Ed. Atelier, Barcelona, 2004, en especial el propio trabajo de Gimeno Feliú, J.Ma. “Los procedimientos y criterios de adjudicación y la posibilidad de valorar aspectos sociales y medioambientales”

adjudicación de la vivienda la posibilidad de que se descuenta del mismo una parte de las cantidades satisfechas por el ejecutado para la amortización del crédito préstamo origen de la ejecución y las mejoras realizadas, así como otros factores que garanticen un precio equitativo en la recuperación de la vivienda evitando situaciones de asimetría. El R.D. Ley 1/27, de 20 de enero de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas de suelo, a la vista de determinados pronunciamientos judiciales sobre esta materia, y en particular de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2016, establece para la protección de los consumidores un cause que los facilite la posibilidad de llegar a acuerdos con las entidades de crédito con las que tengan suscrito un contrato de préstamo o crédito con garantía hipotecaria que solucionen las controversias que se pudieran suscitar como consecuencia de esas decisiones judiciales. En particular, el R.D. Ley, ante la proliferación de demandas ante la jurisdicción civil, de restitución de las cantidades pagadas en aplicación de las cláusulas suelo, esperable tras esa sentencia del TJUE, crea un mecanismo extrajudicial – voluntario para el consumidor y obligatorio para las entidades de crédito que facilite llegar a un acuerdo para solucionar sus diferencias mediante la restitución de las cantidades indebidamente satisfechas. El mecanismo se articula con una reclamación a la entidad previamente a las demandas judiciales, la fijación por la entidad de la cantidad a devolver y la aceptación por el consumidor. Si éste no acepta, podrá entablar la demanda judicial, pero las costas se le impondrán la entidad sólo si el consumidor obtiene una sentencia más favorable que la oferta recibida de aquella. En definitiva todas las reformas, siguen siendo todavía insuficientes para la adquisición de viviendas ya que durante mucho tiempo muchas personas han perdido sus viviendas habituales. Pese a ello se ha intentado abordar la crisis financiera con ayudas públicas y reestructurando el sector sin tener un criterio de unidad e intensidad para exonerar las deudas y también debido al fuerte peso a la deuda hipotecaria en las familias. El restablecimiento de la reestructuración de la deuda hipotecaria mediante la aplicación de la carencia en la amortización de capital y una reducción del tipo de interés durante plazos sucesivos así como del interés de amortización o la reducción del tipo de interés han sido medidas que hasta la fecha han resultado insuficientes y que aunque han supuesto un respiro para los deudores no han ayudado a una recuperación económica y han acabado por perder la vivienda. Por ello hemos de señalar que la contratación pública estratégica debe contener, cuestiones de ámbito social que estén relacionados con una mejor adquisición de la vivienda. Los pliegos<sup>4</sup> de condiciones administrativas son los instrumentos ideales donde insertarse todas y cada una de las cláusulas sociales, en relación a mejorar el acceso a la vivienda. Sin embargo hemos de señalar que es quizás en los criterios de adjudicación del contrato público así como en los baremos de puntuación y mejora donde debe insertarse de modo de anexo o y cada uno de los elemento de índole social que permitan a la administración, en materia de contratación poder cumplir con la normativa europea, en la que se vea reflejada las mejoras sociales, que se tienen en cuenta para adjudicar vivienda pública. Y es que los pliegos de condiciones administrativas deben ser, cuando se quiere sacar a licitación viviendas públicas o de protección oficial deben hacer valer, esas cláusulas sociales para una adjudicación de la vivienda que cumpla con los mandatos constitucionales y europeos. En definitiva tal y como señala el artículo 47 de la constitución es reconocer al ciudadano una vivienda digna, si bien como señala AVILA RODRIGUEZ “si bien es cierto que

---

<sup>4</sup> GARCÍA LUENGO J. “Los pliegos de cláusulas administrativas particulares” IUSTEL, 2022, Madrid Pag. 239 y siguientes.

no se establece el derecho de todos a una vivienda digna, si bien es cierto que no se establece un derecho subjetivo no deja de contener un mandato o directriz de las actuaciones que los poderes públicos desarrollen en esta materia. Así, de cualquier norma que directa o indirectamente afecte a la vivienda habitual ha de tener presente este derecho procurando evitar la exclusión social que la falta de vivienda puede conllevar”.<sup>5</sup>

En definitiva para que tengan efectividad las cláusulas sociales en materia de vivienda hemos de tener en cuenta los aspectos contractuales en los que abarque el objeto del contrato hasta su ejecución y todo ello debe constar en los pliegos de condiciones administrativas y en el anuncio de licitación. A modo de ejemplo, el artículo 247, regula el régimen de concesión de obra pública y establece la posibilidad de establecer un estudio de viabilidad que debe contener informes o estudios que delimiten la adecuación de la obra para hacer la vivienda así como los informes o estudios que delimiten la adecuación de la obra, así como la idoneidad cuantitativa y cualitativa del contrato de concesión. También es importante que conste las previsiones sobre la incidencia económica y social de la vivienda así como la valoración del planeamiento sectorial, territorial o urbanístico, la justificación del riesgo operacional el costo de inversión, los estudios de salud y seguridad, el valor de las inversiones así como las ayudas de estado, también hemos de destacar, la oportunidad de en un momento precio del contrato se pueda realizar un anteproyecto una vez realizado el estudio de viabilidad de la concesión de obra. En ese anteproyecto puede contener un presupuesto de la totalidad de obra y una memoria que regule las cuestiones las cláusulas índole social, como podrían ser, la contratación de personas con discapacidad, con la creación de nuevos empleos o mejorar las consideraciones sociales y laborales en el apartado de solvencia en la adjudicación del contrato. Por último es importante destacar las penalizaciones de los pliegos de bases administrativas en relación al no cumplimiento de las cláusulas sociales en cualquier contrato de vivienda o en concesión de obra pública. De ahí la importancia de relacionar las cláusulas penales contenidas en los pliegos de bases con los posibles incumplimientos de los licitadores a la hora de cumplir con los criterios sociales insertos en la adjudicación o mejora del contrato. Ello sitúa al responsable del contrato con una nueva responsabilidad que deberá acreditar y tener bajo su posesión todos aquellos documentos que certifiquen que se cumplió con el criterio social exigido en los pliegos. Así el artículo 201 de la LCSP va a determinar que serán los órganos de contratación quienes tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución del contrato los contratistas cumplan con las obligaciones en materia social, establecidas por la Unión Europea. Por otra parte el artículo 319 determina las obligaciones sobre materia medioambiental, social o laboral señalando que se determinarán por lo dispuesto en artículo 201 de la LCSP.

En definitiva, las cláusulas sociales tienen plena relevancia para adjudicación y ejecución del contrato en materia de vivienda, lo que conlleva a diferenciarlo de contratos con finalidades sociales, como puede ser, el contrato de obra para la construcción de VPO. En definitiva, gracias a estas cláusulas sociales la administración pública utiliza la contratación para una finalidad social y no solo para adquirir un bien, un servicio o ejecutar una obra. En definitiva, la

---

<sup>5</sup> Ver en GONZALES RIOS, ISABEL “Servicios de interés general y protección de los usuarios” Dykinson S.L 2018 Madrid

expresión, cláusulas sociales en el ámbito de contratación pública<sup>6</sup> alude a la utilización de criterios no económicos a la hora de seleccionar la contratista, teniendo que tener en cuenta en esas cláusulas sociales calidad y estabilidad en el empleo, seguridad en el trabajo, contratación y consumo de productos de construcción que favorezcan el medio ambiente o la compra pública ética. Así mismo también será importante dar estabilidad en los puestos de trabajo para personas de cierta edad o personas en situación de exclusión social, sobre todo en los criterios de valoración para la adjudicación del contrato.

---

<sup>6</sup> Para mayor profusión en la posición actual de la contratación pública global ir a MORENO MOLINA, A. «Globalización y contratación pública». Parte I Capítulo II. Pág. 163-181.

## 2. Aspectos sociales de la contratación pública para la adquisición de la vivienda

La contratación pública, a lo largo de los años se basa en criterios objetivos como el precio o las condiciones técnicas dejando de lado los aspectos o beneficios de las cláusulas sociales. Por ello es importante en el estudio de la vivienda la posibilidad de insertar en los pliegos de condiciones cláusulas de carácter social, medioambiental, éticos o de acceso al mercado laboral por ello las administraciones públicas deben tener la posibilidad de establecer estrategias de intervención mediante la contratación pública, todo ello para conseguir políticas sociales a favor de colectivos que presentan mayor dificultad de acceso tanto a un puesto de trabajo como a la propia vivienda. Además hemos de valorar también los beneficios que suponen para la administración pública tanto como para reducción de gasto como para el aumento de los ingresos ya que una persona en situación de exclusión social o desempleo requiere que las administraciones en función de sus competencias destine recursos importantes a subsidios de desempleo, formación ocupacional, en definitiva las cláusulas sociales en la contratación pública. Especialmente en materia de vivienda van a suponer que las empresas puedan contribuir a la consecución de objetivos sociales mediante la contratación de personas vulnerables fomentando la responsabilidad de las empresas a conseguir no solamente valorar el aspecto lucrativo del aspecto laboral sino también al aspecto ético y social que la compra pública puede originar. Por otra parte, la legislación de Cataluña resulta bien expresiva de la pretensión de lograr, a partir de la función social de la vivienda, una normativa efectivamente protectora del derecho a la vivienda, aunque también de los obstáculos de orden sustantivo o competencial que pueden dificultarlo. Ya la Ley catalana 18/2007 incluía (art.5) la afirmación de que el ejercicio del derecho de propiedad (de la vivienda) debe cumplir con su función social que ésta quedaría vulnerada cuando los propietarios incumplan su deber de conservación y rehabilitación, esté desocupada de forma permanente e injustificada, sobre ocupada o no se destine, si es una vivienda de protección oficial, a residencia habitual y permanente de los propietarios. Las Administraciones competentes en materia de vivienda debían arbitrar las vías de fomento y concertación previstas en su Título II y establecer otras medidas, incluidas las de carácter fiscal, que propiciarán el cumplimiento de dicha función social y penalizarán su incumplimiento, para lo cual la Administración de la Generalidad y las Administraciones locales debían actuar coordinadamente en la delimitación y declaración de los ámbitos o las situaciones en que tuviera lugar tal incumplimiento y la determinación y ejecución de las medidas legalmente establecidas.

Posteriormente, las medidas legales dirigidas de modo específico a abordar los problemas derivados de las ejecuciones hipotecarias se inician con el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias. Su preámbulo nos describe las circunstancias que lo justifican (la crisis económica iniciada en 2007 y el estallido de la llamada burbuja inmobiliaria y sus consecuencias) y su objetivo: la movilización de las viviendas desocupadas, en especial aquellas sometidas a procesos de ejecución hipotecaria, para que las familias afectadas pudieran permanecer en ellas en régimen de alquiler. Sobre esta base el Decreto Ley, establece las siguientes medidas: 1) tipificación como infracción administrativa de la no ejecución de las obras necesarias para cumplir con los requisitos de habitabilidad exigidos a

dichas viviendas. 2) derecho de tanteo retracto de la Administración de la Generalidad en la adquisición de viviendas en procesos de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de la deuda con garantía hipotecaria, en todos los municipios con demanda residencial fuerte y acreditada. 3) Expropiación temporal hasta 110 años a favor de la Administración del usufructo de la vivienda. 4) Deber de comunicación a la Generalidad de Cataluña de las viviendas adquiridas en ejecución hipotecaria vacías u ocupadas sin título habilitante, para su inscripción en el registro creado por el propio Decreto Ley (adición a la Ley 18/2007 de una disposición adicional 24). 5) Deber de colaboración con la administración de las compañías suministradoras de servicios que deberán proporcionar, sin que sea necesario el consentimiento de las personas afectadas, la información requerida para la identificación y control de las viviendas vacías.

La Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (derivada de una iniciativa legislativa popular), desde un decidido planteamiento (el preámbulo de la Ley habla de “emergencia social”) estableció estas otras medidas: 1) Mecanismos para resolver las situaciones de sobre endeudamiento de personas consumidoras, especialmente en lo relativo a deudas derivadas de la vivienda habitual a los que podrías acogerse todas las personas físicas residentes en Cataluña en situación de insolvencia derivada del pago de la vivienda: uno extrajudicial y de mediación, gestionado por Comisiones de sobre endeudamiento, que podrían establecer un plan de pagos o de reestructuración de la deuda, sujeto a revisión por el juez competente; y otro judicial simplificado (y preferente sobre lo anterior) en el que el juez debe resolver con un plan de pago de obligado cumplimiento con derecho a la cancelación de pasivo no liquidado. 2) Medidas para evitar los desahucios que pudieran producir una situación de falta de vivienda a personas en riesgo de exclusión residencial. Así la obligación antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio de ofrecer (y comunicarlo al Ayuntamiento) a las personas afectadas que no tengan una alternativa propia de vivienda un alquiler social, que se impone a los adquirentes de una vivienda como resultado de una compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, a los adquirentes de viviendas cuando la venta tenga lugar por causa de la imposibilidad del prestatario de devolver el préstamo hipotecario, y a los instantes de una ejecución hipotecaria o un desahucio por impago del alquiler (siempre que los citados adquirentes sean personas jurídicas con la condición de grandes tenedores de vivienda y la adquisición se haya producido tras el 30.4.2008). Si el afectado no llega a un acuerdo sobre el alquiler ofrecido, el propietario podrá entonces iniciar el procedimiento judicial. 3) Como medida para garantizar la función social de la propiedad y aumentar el parque de viviendas asequibles en alquiler, la cesión obligatoria de vivienda<sup>7</sup> vacías (propiedad de personas jurídicas, y en determinadas circunstancias), por un periodo de 3 años, para incorporarlas al Fondo Social de viviendas en alquiler para políticas sociales. 4) El retracto por el deudor de los créditos garantizados con su vivienda habitual, en el caso de cesión onerosa del crédito a terceros.

La Ley 24/2015 añadió a los ya citados supuestos de incumplimiento de la función social de la vivienda previstos en la Ley 18/2007, el de no formular una propuesta de alquiler social en los términos del artículo 5 de aquella en estos casos (nuevos apartados ef., y g del artículo 5.1 de la segunda): e) después de los acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos

---

<sup>7</sup> Capítulo IV de su Título II, dedicado éste a las disposiciones en materia de vivienda y donde se regulan la viviendas y alojamientos protegidos, el fomento del alquiler, otras medidas de carácter habitacional, y dicho parque.

o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, o de la firma de compraventas de vivienda que tengan como causa la imposibilidad de su devolución por el prestatario; f) después del inicio de una ejecución hipotecaria o de un desahucio por impago del alquiler por parte de las personas jurídicas que tengan la consideración de grandes tenedores de vivienda, g) después del inicio de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de un desahucio por impago de alquiler por personas jurídicas que con posterioridad al 30.4.2008 hayan adquirido viviendas que, en primera o ulteriores transmisiones, provengan de ejecuciones hipotecarias, de acuerdos de compensación de deudas, de dación en pago o de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario. Interpuesto por el Gobierno de la Nación recurso de inconstitucionalidad contra la mayoría de los preceptos de la Ley 24/2015, el Tribunal constitucional, por providencia de 24.5.20 y auto de 20.9.2016, suspendió la vigencia y aplicación de la mayoría de las medidas que acabamos de analizar, circunstancia ésta a la vista de la cual se promulgó la Ley Catalana 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Esta nueva ley evoca (en su E. de M.) la Ley 24/2015 y su objetivo de proteger a las personas más desfavorecidas mediante la intervención de la Generalidad en materia de vivienda, y cómo la interposición de dicho recurso de inconstitucionalidad había obligado a que con esta nueva Ley se busquen “mecanismos alternativos, en el marco normativo vigente y en ejercicio de las competencias propias de la Generalidad” para aquel mismo objetivo (con lo que vienen a reconocerse implícitamente los reparos de inconstitucionalidad que aquejaba a la Ley 24/2015, aunque, por otra parte, no incluye previsión alguna de derogación de esta última, como si estuviera a la espera de la decisión definitiva del Tribunal constitucional). Orientada, pues -parece- al mismo objetivo, y para proteger el derecho a la vivienda y los servicios sociales<sup>8</sup>, respecto a las personas físicas residentes en Cataluña que se encuentren en situación de exclusión residencial o en riesgo de estarlo la Ley 4/2016 incluye esta serie de medidas.

1) Medidas protectoras en situación de sobre endeudamiento, a través de un procedimiento de mediación (por acuerdo entre las partes y conforme a la normativa de consumo, se nombra un mediador que deberá proponer un plan de saneamiento para superar la situación económica del deudor, de cinco años de duración como máximo), en el cual, si se detectan necesidades de atención especial de acuerdo con la Ley catalana 12/2007, de Servicios Sociales, debe ofrecerse a las personas afectadas la intervención de los Servicios Sociales, debe ofrecerse a las personas afectadas la intervención de los Servicios Sociales básicos, los cuales elaborarán un plan de atención personalizado. El procedimiento termina con la decisión de la Comisión de Vivienda y Asistencia para Situaciones de Emergencia Social, que de no ser aceptada por las partes, puede ser presentada ante el órgano jurisdiccional si éstas acuden a un procedimiento judicial.

2) Medidas para aumentar el parque social de viviendas asequibles en alquiler, en concreto la expropiación forzosa del uso de viviendas vacías u ocupadas sin título habilitante, por un plazo entre 4 y 10 años.

3) Medidas para resolver la falta de vivienda de las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial. Entre ellas, el realojamiento transitorio y excepcional (en alquiler por

---

<sup>8</sup> El concepto de “exclusión residencial” se define por esta Ley 24/2015 (art. 5.10) por referencia a determinados índices de renta personal y debe ser objeto de un previo informe de los Servicios Sociales (art. 89 Ley 24/2015)

tres años) de las personas y unidades familiares ocupantes de determinadas viviendas se encuentran en riesgo de exclusión residencial y pueden perder la vivienda habitual (por su dación en pago, ejecución hipotecaria o desahucio por impago de su renta en alquiler) si no tiene posibilidad de acceder al uso legítimo de otra vivienda (el realojamiento ha de ser ofrecido por las personas jurídicas titulares de viviendas inscritas en el Registro de Viviendas vacías u ocupadas sin título habilitante que las hayan adquirido en ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de las rentas de alquiler); la expropiación del uso de la vivienda (por tres años) para permitir el realojamiento, en el supuesto de dación en pago de la vivienda si el afectado no tiene otra alternativa de vivienda; y en los procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio en que los afectados no dispongan de una vivienda de realojamiento, las Administraciones públicas deben facilitar al órgano judicial actuante los informes sociales de vulnerabilidad que acrediten su situación a efectos de solicitar la suspensión o aplazamiento temporal del procedimiento.

4) Previsión de que las resoluciones de las Administraciones, de adjudicación<sup>9</sup> de viviendas de su propiedad o gestionadas por las Administraciones o entidades públicas, que estén ocupadas sin título habilitante deben atender a los criterios reglamentariamente establecidos, teniendo en cuenta las situaciones de emergencia social y económica que deben satisfacerse.

En principio estas medidas parecen de cumplimiento meramente voluntario para los propietarios de viviendas, pero lo cierto es que la Ley 4/2016 modifica el régimen sancionador de la Ley 18/2007, incluyendo como infracción muy grave el que aquellos no se sometan al procedimiento de mediación o no ofrezcan el realojamiento citado. Por lo demás, y desde la consideración de la realidad socio económica de Cataluña (tasa de desempleo y de pobreza), de la gran cantidad de desahucios y de familias en riesgo de exclusión residencial existentes en la Comunidad Autónoma pese a la puesta en marcha del Decreto Ley 1/2015, y de la existencia en ella en mayo de 2016 de más de 40.000 viviendas vacías inscritas en el correspondiente Registro y propiedad de entidades financieras y grandes tenedores inmobiliarios todas esas medidas se establecen bajo la evocación del derecho a la vivienda que proclaman los textos internacionales, la Constitución española y el Estatuto de Cataluña, y en ese contexto de la necesaria consignación en los presupuestos de la Generalidad de las dotaciones para garantizar la suficiencia financiera de los Ayuntamientos en los procesos de expropiación temporal de viviendas vacías para garantizar el realojamiento de las personas en situación de vulnerabilidad y de la necesaria presentación por el Gobierno de la Generalidad de un Plan de ampliación del Parque Social y de una nueva regulación de arrendamientos urbanos. Por último y sin perjuicio de su objetivo y ámbito de aplicación (las personas físicas residentes en Cataluña que se encuentren en situación de exclusión residencial o en riesgos de estarlo) y de su materialización en las medidas que hemos analizado, la Ley 4/2016 incorpora dos apartados de alcance no desdeñable. Primero, el abanico de fórmulas de actuación que las Administraciones públicas pueden garantizar así el derecho a la vivienda y, en segundo lugar, la proclamación de los principios a los que quedan sometidas las políticas públicas que se promuevan en cumplimiento de la esta Ley y que viene a consagrar como principios de la acción administrativa en materia de vivienda: la

---

<sup>9</sup> BLANCO LOPEZ, F., "Los criterios de adjudicación en la contratación pública estratégica", en la obra colectiva dirigida por Gimeno Feliu, J.M., Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, págs. 1271 y sigs.

función social de la propiedad privada en la satisfacción de lo que considera derecho fundamental a disponer de una vivienda digna y adecuada en el caso de las personas en situación de vulnerabilidad, el alquiler – y la dotación económica correspondiente- como instrumento fundamental a ese respecto; y la prevención, mediante las correspondientes medidas, del lanzamiento de la vivienda habitual en sus supuestos en que las personas afectadas puedan ver vulnerados sus derechos fundamentales, mientras se les facilitan alternativas o ayudas para acceder a una vivienda digna.

## **2.1. El ordenamiento jurídico bajo el marco de los aspectos sociales de la vivienda especialmente en Cataluña.**

El ordenamiento jurídico de la vivienda<sup>10</sup> es ejemplo de cómo el derecho público sigue, para ajustarse a él o para transformarlo la evolución del marco socio económico de cada tiempo. Así podemos comprobarlo recapitulando. Hemos visto que el derecho a una vivienda digna y adecuada está reconocida por nuestra Constitución y los Estatutos de Autonomía, pero también que, siendo un derecho de configuración legal, su satisfacción efectiva depende de las medidas que a tal fin de adopten en virtud de la legalidad por las Administraciones públicas, principalmente las de las Comunidades Autónomas, o con su concurso.

Hasta el año 2000 estas medidas se articularon en general desde la perspectiva urbanística y, en este contexto, el criterio de la puesta en el mercado de más y más suelo residencial (el urbanismo expansivo) y la consideración de la vivienda como un bien de consumo e inversión más que objeto, por ser una necesidad indispensable, de un derecho. Una primera corrección de este planteamiento fue, de un lado, el nuevo énfasis legal puesto en la reserva de suelo para viviendas de protección oficial que se elevó, primero por alguna legislación autonómica y luego por la Ley estatal de Suelo, a un mínimo de 30 por 100 del suelo residencial previsto por el correspondiente plan urbanístico, aunque esta medida no diera de inmediato los frutos esperados (quizás porque la vivienda protegida pudo de alguna manera ser contemplada bajo aquellos mismos parámetros, sobre todo la vivienda protegida en venta). Junto a ello, por otra parte, y al paso de la expansión, o la reconfiguración de las competencias de las Comunidades Autónomas por la reforma de sus Estatutos iniciada en 2006, aquéllas vinieron a abordar legislativamente de modo integral la vivienda bajo la explícita afirmación de un derecho a la vivienda cuya garantía pública debía ir más allá de tan sólo las viviendas de protección oficial en venta, con la previsión de otros instrumentos a tal fin. Paralelamente, y sin tiempo para que ese primer replanteamiento pudiera mostrar sus resultados, la crisis económica financiera iniciado en 2007 y consecuencia de ella el estallido de la llamada burbuja inmobiliaria, demostraron lo errado del inicial modelo, por la gran cantidad de viviendas vacías existentes, incluidas las de protección oficial, mientras que por otra parte y de modo contradictorio, eran centenares de miles de personas las que inscritas como demandantes de viviendas de protección oficial, mientras que por otra parte y de modo contradictorio, eran centenares de miles personas las que inscritas como demandantes de viviendas de protección oficial. Había, pues, suficientes viviendas pero inaccesibles para que la demanda pudiera ser satisfecha. Por lo demás, muchas personas y familias, también como consecuencia de la crisis, perdieron- y siguen perdiendo- su vivienda habitual por la

---

<sup>10</sup> ALONSO GARCÍA, M.T., Vivienda y crisis económica. Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica, Pamplona, Aranzadi. DIR. (2014).

ejecución de los préstamos y créditos garantizados con hipoteca<sup>11</sup> suscritos para su adquisición en la época de bonanza económica o el desahucio por impago de los alquileres. A lo que cabría añadir los muy numerosos supuestos de exclusión residencial (de los “sin techo”, los alojados en refugios o instituciones, habitando en infravivienda – hacinados o en chabolas- o en una vivienda insegura material o jurídicamente hablando por hacerlo en precario o sin poder afrontar los gastos para su mantenimiento, etc.).

Esta realidad determinó el nuevo giro en la política de vivienda y suelo que a partir de 2012 se produjo en la legislación estatal y autonómica y en los correspondientes Planes de vivienda. En una primera fase conjugando las reformas sistemáticas con otras de urgencia y por ello voluntaristas (como en el ámbito estatal, respectivamente, la reforma de la Ley de Suelo y los Reales Decretos Leyes sucesivos para remediar la situación de los deudores hipotecarios sin recursos), y más tarde, es decir, hasta hoy mismo, extendiendo en el tiempo y ampliando esas medidas de urgencias (como sucede con las adoptadas por el Estado) o aprobado sobre todo por parte de las Comunidades Autónomas, leyes especiales –pero con incidencia en su legislación sectorial de vivienda- expresivas de una definida concepción sobre la política de vivienda y también del propósito de solventar una situación que frecuentemente califican de emergencia. Aunque a veces las rotundidad de este planteamiento y lo aparatoso de las técnicas a su servicio (por ejemplo, la expropiatoria de muy compleja instrumentación práctica) no se avinieran con cierto impasse demostrado en el impulso del sector en su conjunto, ni ciertamente tampoco con su adecuada inserción sistemática en el cuadro competencial de nuestros distintos poderes públicos, por lo que han podido ser objeto de los correspondientes reparos por parte del Tribunal Constitucional.

Ahora bien, ¿cuál es el significado de fondo de ese giro en la política de vivienda expreso en tan repetidas y diversas normas legales? La sucesión de Reales Decretos Leyes aprobados por el Estado de 2012 a 2017, aún justificados por su urgencia y necesidad, demuestra que el problema no es coyuntural, y lo mismo podríamos decir de los Decretos Leyes y leyes aprobados por las Comunidades Autónomas también entre 2013 y 2017 invocando el contundente argumento de la función social<sup>12</sup> de la vivienda (de ahí que entre las medidas normativas adoptadas por las Comunidades Autónomas se incluyan las dirigidas al conocimiento y movilización del gran número de viviendas vacías o desocupadas existentes). SOUVIRÓN MORENILLA señala “más allá de los problemas derivados de la crisis económicas y de su carácter extraordinario ante una situación que todavía persiste (el número de desahucios sigue siendo alto y el acceso a la vivienda dificultoso), tales medidas viene a poner de manifiesto la insuficiencia de nuestro modelo general de provisión de la vivienda: con su burocratismo discrecional sobre el suelo - identificado indebidamente con la legítima intervención pública sobre el mismo- un mercado de vivienda con precios no asequibles , salvo mediante un endeudamiento sempiterno, y un sistema de protección pública de la vivienda que poco diversificado en sus formas e instrumentos, hasta hoy, incluso tras que las políticas públicas de vivienda hayan abandonado como criterio dominante la expansión constructiva por la venta orientándose al alquiler, no han demostrado su operatividad global.

---

<sup>11</sup> Vid. ALMENAR BELENGUER, M.: El concurso de personas físicas. La liberación del pasivo insatisfecho del deudor persona física y el principio de responsabilidad patrimonial universal: la segunda oportunidad, Lefebvre- El Derecho, 2015.

<sup>12</sup> CUBERO MARCOS. J. I., “Las llamadas “cláusulas sociales” en los contratos del sector público: cuestiones competenciales y libre concurrencia para la fijación de condiciones salariales”. RGDA. 53, 2000.

Poniéndose de manifiesto por ello también la insuficiencia del ordenamiento para que el derecho a la vivienda sea algo más que una proclamación retórica y que el mandato a los poderes públicos para su satisfacción derivado de su reconocimiento por el artículo 47 CE y los Estatutos de Autonomía sean hecho efectivo de modo adecuado”<sup>13</sup>.

## **2.2 Necesidad de un nuevo enfoque armonizado en la regulación de la vivienda**

Es, pues el modelo económico-jurídico de la vivienda el que en su conjunto debería ser objeto de reflexión y en su caso reconsideración. Parece necesario en primer término, un entendimiento renovado del sentido de la vivienda y su regulación jurídica. Las medidas normativas adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en estos últimos años hasta hoy mismo, son la prueba de cómo se buscan o se apuestan por nuevos paradigmas regulatorios. Hasta no hace mucho, durante la etapa de la bonanza económica, el crédito fácil y las alegres expectativas de rentabilidad inversora – bonanza que finalmente se demostró artificiosa- el modelo global no se ponía en cuestión, ni por ello el papel sustantivo menor jugado por la normativa estatal ni la responsabilidad competencial indiscutida de las Comunidades Autónomas. Bastaba con que funcionara la dinámica del mercado, y antes el urbanismo expansivo, con el añadido de fomento de la vivienda protegida para venta (por tanto con la misma lógica, matizada, de mercado), como sector colateral si no marginal, articulado a través de los Planes de vivienda (estatal, autonómicos, locales) y su perspectiva de fondo: la asignación de partidas presupuestarias a unos u otro programas.

Pero con la crisis económica este esquema, aparentemente estable y compartido por los poderes públicos, quebró. El derecho a la vivienda y la función social de ésta aparecen o se generalizan ahora como títulos justificativos explícitos de las medidas de rango legal adoptadas por las Comunidades Autónomas, y una misma preocupación implícita late también en las aprobadas por el Gobierno de la Nación con carácter de urgencia, aunque sea desde un distinto planteamiento. Lo que nos da la medida de la necesidad de ese enfoque armonizado en la regulación de la vivienda de que hablamos, en primer lugar, respecto al significado de la vivienda en sí misma considerada.

Se ha señalado en este sentido, en relación con las medidas normativas de urgencia para afrontar la exclusión residencial adoptada en estos años (pero podría extrapolarse al conjunto de la regulación de la vivienda) la diferente concepción de fondo que preside la normativa estatal y la autonómica. La primera basada en una noción de la vivienda como bien económico, y la segunda en su vinculación a un derecho humano y al parejo reconocimiento de la función social de la vivienda. Es la contraposición entre la visión de la vivienda como objeto de consumo e inversión dentro de un modelo puramente económico, o como bien indispensable objeto de un derecho de la persona. Lo que ciertamente no podrá menos que influir, por otra parte, en el papel que se otorgue a la actuación prestacional pública dirigida a hacer efectivo dicho derecho. Son, sin embargo, dos aspectos que no tienen porqué resultar incompatibles, sino objeto de una armonización conceptual, y ajustada a ella la institucional y

---

<sup>13</sup> SOUVIRON MORENILLA J.M. “El derecho público a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social” en Servicios de Interés General y Protección de los Usuarios. Dickinson S.L. Madrid 2018.

normativa, en las cuales un apartado central debe ser el de la función a reconocer al sector público.

## 3. Aspectos sociales de la compra pública en materia de vivienda

### 3.1 Determinación del objeto de contrato

Una de las claves para introducir cláusulas<sup>14</sup> sociales en la contratación pública está, en la propia definición del objeto del contrato, ya que en el supuesto de introducir cláusulas sociales como criterios de valoración deben necesariamente estar vinculados al mismo.

Es el primer momento de un procedimiento de contratación donde se ha de determinar de forma correcta el objeto del contrato, de modo que las cláusulas sociales queden vinculadas al mismo. Para introducir criterios sociales, medioambientales o éticos lo más directo y transparente es mencionar expresamente los criterios al comienzo de la licitación, es decir, en la propia definición del contrato.

En el artículo 22 de la LCSP relativo a la necesidad e idoneidad del contrato establece que sólo podrán celebrarse los contratos que sean necesarios para el cumplimiento y la realización de los fines institucionales del poder adjudicador “a tales efectos, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas deben ser determinados con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria”.

En el propio título del contrato debemos mencionar el criterio social a incorporar. Pongamos por ejemplo algunas formas de definir el objeto contrato:

- “Contratación del servicio de limpieza de los edificios municipales con métodos, prácticas y productos más respetuosos para el medio ambiente y la salud laboral, mediante procedimiento abierto, oferta económicamente más ventajosa con una pluralidad de criterios de adjudicación.”
- “Contratación de suministro de ropa de trabajo para el personal laboral producida bajo condiciones laboralmente dignas”.
- “Contratación de adquisición de papel reciclado libre de cloro”.
- “Suministro de máquinas de vending para edificios municipales con productos de comercio justo”.
- “Obras de ampliación de aceradas en la Barriada X para el fomento de acceso al mercado laboral de colectivos en situación de exclusión social”.

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ DE FERRERES, G., “Pliego de Cláusulas Administrativas” en Enciclopedia Jurídica Básica, Tomo IV, Civitas, Madrid, 1995, pág. 4907 y sigs.

Mediante la introducción de la dimensión social/ambiental/ética en el objeto del contrato se les comunica a los licitadores que el servicio/obra/suministro que se pretende contratar es más respetuoso con el medio ambiente y las personas. En el tema de la inserción laboral poco importará que esta sea accesoria o el objeto principal del contrato, considerando que tiene plena viabilidad jurídica su inclusión siempre que así se determine de modo expreso y se justifique debidamente en el expediente de contratación. Es en el pliego de prescripciones técnicas donde se han de concretar las especificaciones técnicas de los aspectos medioambientales o éticos a tener en cuenta.

## 4. Inclusión de cláusulas sociales como criterios de valoración o puntuación:

La actual regulación de los criterios de valoración de las ofertas, menciona la utilización de cláusulas sociales, aunque con una redacción bastante desafortunada. Para que su incorporación sea válida han de cumplir los requisitos que se han apuntado anteriormente (estar relacionados con el objeto del contrato, mencionarse en el anuncio y en el pliego, etc...)

Reviste especial interés la admisibilidad de variantes en las ofertas que presenten los licitadores, ya que si nos atenemos al criterio de contratación de personas con problemas de empleabilidad. No todas las licitaciones son susceptibles de que se incluya este criterio, por el contrario, puede introducirse como propuesta de mejora.

A los efectos prácticos podemos usar las dos posibilidades apuntadas:

### 4.1 Como criterio específico de valoración

Se puede puntuar con 40 sobre un total de 100 la oferta económica más ventajosa, ósea el precio más bajo, pudiéndose puntuar, de igual modo, sobre los 100 posibles, con 25 puntos las medidas que la empresa ofertante establezca en relación con la contratación de colectivos con problemas de inserción laboral.

### 4.2 Como mejora voluntaria

Se deja abierta la posibilidad de que la empresa participante pueda ofrecer algunas mejoras sobre los requisitos mínimos que exige el pliego de condiciones técnicas, pudiendo estar éstas relacionadas con temas sociales, de tipo medioambiental o ético. Pongamos por caso: “el suministro de catering para guardería”, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se puede establecer como uno de los criterios de adjudicación: Mejoras con productos de comercio justo. Esta sería una forma menos directa de introducir las cláusulas sociales, ya que el poder adjudicador no se asegura de antemano que todas las empresas que participen y presenten ofertas vayan a incluir mejoras en esta línea.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares que se elaboren para la adjudicación de un contrato de pueden incorporar las cláusulas sociales como criterios de valoración (en el caso de que contemplen más de un criterio de adjudicación, ya que si solo se contempla

uno éste ha de ser necesariamente el precio), entre los que se pueden mencionar: que la gestión se realice de forma más beneficiosa para el entorno y con el menor impacto, acceso al mercado laboral o criterios de comercio justo.

Se incluirán entre los criterios a tener en cuenta para la adjudicación los aspectos sociales de la oferta que sean superiores al mínimo que hayamos fijado en el pliego de prescripciones técnicas o en el proyecto aprobado y que estén directamente relacionados con el objeto del contrato. Los aspectos sociales serán valorados con la ponderación que en cada caso señale el pliego. Estos han de ser objetivos, específicos y cuantificables objetivamente, de modo que las empresas licitadoras tengan los datos suficientes para valorar e interpretar de la misma manera la información suministrada y que el poder adjudicador pueda hacer una comparación efectiva de las distintas ofertas.

Como se ha señalado anteriormente hay que atenerse a criterios que sean objetivos, pero ciertamente objetivos, así no parecen procedentes las exigencias de tipo local, como la contratación de personas inscritas en una determinada lista social o la contratación de parados de un municipio concreto, ya que la introducción de este tipo de condiciones en el baremo de la valoración puede resultar recurrible si no se justifica adecuadamente en el expediente y la práctica nos demuestra que el resultado lógico será que la empresa adjudicataria contrate parados de la localidad, es decir podemos llegar al mismo destino efectuando referencias genéricas y obviando los localismos.

## 5. Inclusión de cláusulas sociales como criterios de ejecución de los contratos

La posibilidad de introducir cláusulas sociales<sup>15</sup> como criterios de ejecución de los contratos admite dos posibilidades:

- 1.- Como obligación de ejecutar un proyecto de Inserción Socio Laboral.
- 2.- Como condición de ejecución propiamente dicha.

En ambos casos estamos refiriéndonos, no a criterios de valoración, sino a obligaciones de contratista, por tanto, una vez seleccionada la empresa adjudicataria dentro de las prestaciones de la obra o servicio de han de poner en marcha medidas que están relacionados con la inserción socio laboral, medioambiental o ética.

### 5.1 La obligación de ejecutar un proyecto de inserción socio laboral

En primer término, hay que especificar en el título del contrato la componente social, de modo que los que las empresas que concurran a formulen sus propuestas, de acuerdo con este criterio.

Con ello se obliga a la empresa adjudicataria a realizar, además del objeto principal del contrato, un proyecto de inserción laboral con personas en situación de riesgo de exclusión social. Se puede utilizar en cualquier tipo de procedimiento, ya que la obligación es inherente al adjudicatario y se impone en la fase de ejecución del contrato. Esta obligación de llevar a cabo un proyecto de inserción es una parte integrante del contrato, no un sistema de valoración ni de selección.

---

<sup>15</sup> Ver Sentencia de 3 de octubre de 2024, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que declara estimar el recurso-administrativo número 755/2023 contra el Real Decreto 667/2023, de 18 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública. En el recurso contencioso-administrativo número 755/2023, contra el Real Decreto 667/2023, de 18 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública, la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo ha dictado sentencia con fecha 3 de octubre de 2024 cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente fallo por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Confederación Nacional de la Construcción contra el Real Decreto 667/2023, de 18 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública, cuya nulidad declaramos.

Ejemplos de cláusulas sociales afectas a proyectos de inserción socio laboral, en pliegos cláusulas administrativas:

OBJETO	TIPO DE CLÁUSULA	REDACCIÓN
<p>Puesto en marcha de un proyecto de Inserción Socio-Laboral en torno a la Rehabilitación de Viviendas.</p> <p>En el contrato de obras, debe figurar en los pliegos determinación de un criterio de adjudicación relacionado con la lucha contra el cambio climático de entre los señalados en el 31.2 de la Ley 7/2021 de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.</p> <p>Como criterio de adjudicación mejora en las condiciones de trabajo.</p> <p>Elaboración de un plan de igualdad entre hombre y mujer. Medidas por razón del acoso por sexo.</p>	<p>Cláusulas de Ejecución: Presentación de un proyecto de Inserción Socio- Laboral</p>	<p>El proyecto que se presente deberá contemplar un Plan de Actuación de acuerdo con los siguientes objetivos:</p> <p>a.- Desarrollar una estrategia de integración social mediante políticas asistenciales.</p> <p>b. Asumir la integración social y la autonomía de las personas mediante la inserción laboral.</p> <p>c.- Acompañamiento al empleo, compatibilizando formación y trabajo.</p>
<p>Selección del Proyecto de Inserción Laboral incorporado a la contratación de obras en el barrio X dirigido a colectivos en situación de desventaja en el mercado laboral.</p>	<p>Criterio de obligación de diseñar y ejecutar un proyecto de inserción laboral.</p>	<p>Los licitadores deberán presentar una propuesta para la ejecución de un proyecto de inserción socio-laboral para colectivos desfavorecidos.</p>

## 5.2 Inclusión de cláusulas sociales como condición de ejecución

La inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares de cláusulas sociales como condición de ejecución de los contratos públicos ya adjudicados no presenta problemas jurídicos siempre que estas condiciones no sean discriminatorias indirectamente con licitadores de otros Estados miembros, se mencionen en el anuncio de licitación y en pliego de condiciones. Tiene carácter contractual y su cumplimiento da lugar a la imposición de las penalidades que imponga el pliego.

Ejemplos de cláusulas sociales afectas a proyectos de ejecución:

OBJETO	TIPO DE CLÁUSULA	REDACCIÓN
Servicio de Limpieza y Mantenimiento de Zonas Verdes.	Criterio de obligación para contratar desempleados de larga duración y promover la igualdad de oportunidades.	El adjudicatario está obligado a contratar 5 personas desempleadas mayores de 45 años vecinas del municipio X inscritas en la oficina de empleo y aplicar medidas que promuevan la igualdad de hombres y mujeres.
Mejora de las condiciones laborales en la Barriada X mediante obras de reparación de viales en dicha barriada.	Obligación de contratar a personas con dificultades de acceso al empleo	Obligaciones del adjudicatario: el contratista conoce y acepta el compromiso de mantener durante todo el plazo de ejecución del contrato y desarrollando su trabajo en las obras objeto del contrato a 3 personas como mínimo, desempleadas y provenientes del barrio objeto de las obras.

Después de los esquemas gráficos sobre aspectos sociales en la contratación pública de vivienda hemos de señalar que estamos ante el fenómeno de una contratación pública socialmente responsable o también denominada contratación pública estratégica, y GIMENO FELIÚ<sup>16</sup> ha planteado la oportunidad que supone para implantar una nueva cultura de contratación pública “responsable, abierta, innovadora<sup>17</sup>, cooperativa, profesionalizada, tecnológica y transformadora”

¿Qué es exactamente una contratación socialmente responsable? El término socialmente responsable se refiere a un tipo de contratación que tiene en cuenta los criterios cualitativos enunciados en la ley como criterios de adjudicación y ejecución del contrato. La contratación socialmente responsable, especialmente en la vivienda pública debe basarse en criterios éticos, eficientes en la creación de empleo y en la innovación. Por ello consideramos importante para tener en cuenta los criterios sociales en materia de vivienda tener en cuenta el artículo 99 de la LCSP que determina que el objeto del contrato deberá ser determinado, lo que quiere decir que sí puede dirigirse a generalidades o abstracciones siempre que sean definidas. Potestativamente el objeto del contrato se podrá definir en atención a necesidades o funcionalidades concretas satisfacer sin cerrar el objeto a solución única. Es decir se puede fijar el horizonte pero no dibujar el camino con total precisión y tratar de imponerlo a un adjudicatario. A este respecto aquellos contratos en los que se estime conveniente la incorporación de innovación o criterios sociales deberán definirse en torno a la atención de necesidades o funcionalidades expresadas con anterioridad. La ley Catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, establece en sus disposiciones generales: “El conjunto de

<sup>16</sup> GIMENO FELIÚ, J.M., Contratos públicos: ámbito de aplicación y procedimiento de adjudicación, Civitas, Madrid, 2003.

<sup>17</sup> DE GUERRERO MANSO, C. “¿Compra pública de innovación en tiempo de COVID-19? La utilización de las consultas preliminares del mercado”, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), consultado el 13 de junio de 2020; y PEIRÓ BAQUEDANO, JARAMILLO VILLACÍS, BUESO GUILLÉN y DE GUERRERO MANSO, “Oportunidades para afrontar el COVID-19 y crisis similares a través de la Compra Pública de Innovación –una perspectiva legal y económica–”, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), consultado el 20 de julio de 2020.

actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se configura como un servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos. Prosiguiendo con esta previsión: “A efectos de la homologación con la normativa europea en materia de vivienda, tienen la condición de vivienda sociales las viviendas que la presente ley define como vivienda destinadas a políticas sociales, tanto si son resultado de procesos de nueva construcción o rehabilitación como si se obtienen en virtud de programa sociales de mediación y cesión (art.4º.2).” En definitiva se trata que la contratación pública estratégica en materia de vivienda pública tenga en cuenta la consideración de actividades vinculadas a la provisión de vivienda para políticas sociales que sean de interés general, que además puede desembocar en lo que conocemos como servicios sociales. La protección pública en materia de vivienda como objetivo de políticas sociales, es analizada en la ley Catalana 18/2007 del derecho a la vivienda. Por ello la ley Catalana 18/2007 en su artículo 70 analiza las llamadas viviendas de inserción que la administración de la comunidad autónoma debe poner a disposición de los servicios sociales municipales y entidades sin ánimo de lucro para atender a necesidades para los más vulnerables especialmente sin hogar que se detecte en cada municipio activando ayudas para su mantenimiento que puedan ser recogidas en los pliegos<sup>18</sup> de condiciones administrativas. Por ello nos encontramos ante verdaderas políticas sociales y dentro de ellas la protección de viviendas y la protección social que necesariamente deben actuar totalmente coordinadas, analizando las necesidades a cubrir y cuál es la incidencia en la inserción social de los afectados. La Ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda atribuye al registro de demandantes de vivienda “protegida la finalidad de mejorar el servicio de interés general que constituye la política pública de vivienda de protección oficial” (podríamos decir como ámbito prestacional público propio del sector de la vivienda), Registro donde están inscritos los adjudicatarios de tales viviendas, pero excluye de esta exigencia las adjudicaciones destinadas a hacer frente a situaciones de emergencia social en el marco de las prestaciones que corresponden a los Servicios de Asistencia y Bienestar Social” (art.92.2) (podríamos decir, como ámbito propio de los servicios sociales). Por otra parte, la exposición de motivos de la Ley catalana 18/2007 viene a identificar el servicio de interés general con la provisión de vivienda para políticas sociales por el sector público o en colaboración con otras entidades a través de diversas fórmulas de actuación. Podemos concluir después de la lectura de exposición de motivos que los servicios de interés general se definen por su finalismo de utilidad colectiva (su específica misión de interés general) y por ello pueden en su caso quedar excluidos de las estrictas normas de competencia efectiva (cf. art. 106.2 TFUE) y de la prohibición de las ayudas de Estado (cf. art. 107 ss. TFUE), y ello al margen del carácter público o privado del organismo o empresa gestora o de la existencia o no del derecho exclusivo para el desarrollo de la actividad de que se trate<sup>19</sup>. Y en todo caso con una mayor densidad en cuanto a tal exclusión y a la libertad interna de los Estados miembros para regularlos en el caso de los llamados *servicios no económicos de interés general* (cf. art. 2 del Protocolo núm. 26 del propio TFUE, según el cual las disposiciones de los Tratados no afectarán a la competencia de los Estados miembros para presentar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico) (como vendrían a ser las

---

<sup>18</sup> GARCÉS SANAGUSTÍN, M. y Palomar Olmeda, A., “Actuaciones relativas a la contratación de las Administraciones Públicas. Expediente de contratación. Adjudicación”, en la obra colectiva dirigida por Palomar Olmeda, A. y Garcés Sanagustín, M., *Comentarios a la ley de Contratos del Sector Público LA Ley*, Madrid, 2018, págs. 375 y sigs.

<sup>19</sup> Todo ello en términos que precisa el artículo 14 TFUE y el Protocolo núm. 26 de éste.

actividades vinculadas a la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales), que en los llamados servicios de interés general.

## 6. Análisis desde la perspectiva europea de la compra pública estratégica y socialmente responsable en materia de vivienda

Debemos otorgar un papel o un rol importante a la recuperación de fondos en la gestión de los fondos de recuperación conocidos como “Next Generation EU”, aprobados por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020<sup>20</sup>. En España, el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española”, inspirado en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, va a movilizar cerca de 72.000 millones de euros entre los años 2021 y 2023 (de los recursos con los que cuenta España gracias al instrumento “Next Generation EU”). El Plan recoge las prioridades de los fondos europeos de recuperación, de forma que la inversión “verde” representa más del 37% del total del Plan y la digitalización cerca del 33%<sup>21</sup>. Las conclusiones del Consejo “Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente”<sup>22</sup> destacan la necesidad de tener en cuenta para la ejecución de este paquete de recuperación económica la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y se contemplan y promuevan por la Estrategia Nacional de Contratación Pública como prevé el artículo 334.1.e) LCSP17, subrayan la importancia de la contratación pública para lograr la doble transición ecológica y digital, haciendo hincapié en la necesidad de sensibilizar sobre las buenas prácticas, en concreto mediante el uso de criterios específicos y herramientas digitales de contratación pública en todas las licitaciones públicas. Para el Consejo, la eficiencia de la contratación pública será un importante “factor de éxito para la recuperación, el crecimiento y la creación de empleo justo, con lo que se fortalecerá la resiliencia económica y social de la Unión, así como la protección de la salud de sus ciudadanos y del medio ambiente”. Y para todo ello, es imprescindible la profesionalización de la contratación pública<sup>23</sup> y que se impulsen y concreten las propuestas de la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública<sup>24</sup> y se contemplan y promuevan por la Estrategia Nacional de Contratación Pública

---

<sup>20</sup> El 10 de noviembre de 2020 se alcanzó un acuerdo entre el Parlamento Europeo y los países de la Unión Europea en el Consejo sobre el próximo presupuesto de la UE a largo plazo y “NextGenerationEU”.

<sup>21</sup> [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020\\_Plan\\_Recuperacion.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_Plan_Recuperacion.pdf), consultado el 14

<sup>22</sup> DOUE 2020/C 412 I/01, de 30 de noviembre de 2020.

<sup>23</sup> Véase SANMARTÍN MORA, M. A., “La profesionalización de la contratación pública”, AAVV, Observatorio de Contratos Públicos 2011 (dirección GIMENO FELIÚ, J. M.), Civitas, 2012, pp. 318 y ss.; MALARET, E. “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, n.º 15 (2016), pp. 21-60; y CANTERO MARTÍNEZ, J., “La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación”, en Administración electrónica, transparencia y contratación pública (dir. MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J. A.), Lustel, Madrid, 2020, pp. 197 y ss.

<sup>24</sup> Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública – Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública– [C (2017) 6654 final-SWD (2017) 327 final]. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la citada Recomendación (EESC 2017/05294) concluye que, a fin de garantizar una estructura efectiva y coherente para la profesionalización de la contratación pública, hubiera sido preferible que la Comisión hubiera adoptado una directiva, en lugar de una mera recomendación no vinculante.

como prevé el artículo 334.1.e) LCSP<sup>25</sup>. El vigente Derecho de la Unión Europea, con la Directiva 2014/24 a la cabeza y con la hoja de ruta marcada por la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador<sup>26</sup>, impulsa como uno de sus objetivos fundamentales el uso estratégico de la contratación pública y propone que los compradores utilicen mejor la contratación pública, elemento clave de las economías nacionales de la UE<sup>27</sup>, en apoyo de objetivos sociales comunes como la protección del medio ambiente<sup>28</sup>, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación<sup>29</sup>, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles<sup>30</sup>. En el mismo sentido, la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible<sup>31</sup>, plantea los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), entre los cuales el objetivo n.º 12, de carácter transversal, propone garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Quiere así fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales<sup>32</sup>. Para la integración de los ODS en las políticas públicas, el Gobierno de España ha aprobado el “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”<sup>33</sup>. Pues bien, entre las “Medidas transformadoras” que propone el Plan, la número 8 pretende “Alinear la compra pública con los ODS” y plantea que la

---

<sup>25</sup> Pueden verse al respecto las conclusiones sobre la profesionalización del primer Informe anual de supervisión de la Contratación Pública de España de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, presentado el 18 de diciembre de 2019, cuya descarga se puede realizar en el siguiente link: [www.regulaciondelacontratacion.gob.es](http://www.regulaciondelacontratacion.gob.es), consultado el 21 de julio de 2020, pp. 194 y ss.

<sup>26</sup> Documento de la Comisión COM 2010, 2020.

<sup>27</sup> Las autoridades públicas gastan cada año aproximadamente una quinta parte del PIB de la UE en la adquisición de obras, suministros y servicios (Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 17/2016, “Las instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública”, Luxemburgo, 2016 –informe presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE–). Puede verse también la Comunicación de la Comisión Europea “Conseguir que la contratación funcione en Europa y para Europa”, de 3 de octubre de 2017 (COM 2017, 572 final, p. 3) y Comisión Europea: “Fichas temáticas del semestre europeo. Contratación Pública”, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-procurement\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_es.pdf) (fecha de consulta 16 de julio de 2020).

<sup>28</sup> Véase ALONSO GARCÍA, C., “La consideración de la variable ambiental en la contratación pública en la nueva Directiva europea 2014/24/UE”, *La Ley Unión Europea*, n.º 26 (2015), pp. 5 y ss., y PERNÁS GARCÍA, J., *Contratación Pública Verde*, La Ley, Madrid, 2011 y “El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales”, en *Observatorio de políticas ambientales 2012*, Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 299-323.

<sup>29</sup> VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Impulso de la compra pública para la innovación (CPI) a través de las distintas modalidades de contratación conjunta: análisis de casos”, *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: un análisis jurídico y económico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 349 y ss.; e “Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 1 (2011), pp. 16 a 24.

<sup>30</sup> AAVV, *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional* (dir. PARDO LÓPEZ, M. y SÁNCHEZ GARCÍA, A.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019; y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., (Coord.), “Hacia una contratación socialmente eficiente”, *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, especial: La Ley de Contratos del Sector Público*, n.º 23 (2017).

<sup>31</sup> Resolución de Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/70/L.1).

<sup>32</sup> Una de las metas a alcanzar al respecto es “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” (meta 12.7).

<sup>33</sup> El plan fue aprobado en el Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018.

Estrategia Nacional de Contratación Pública<sup>34</sup> incorporará la Agenda 2030 y, en particular, el ODS 12 (meta 12.7) en su marco general, objetivos y metas, y promoverá las medidas necesarias para utilizar las posibilidades de la contratación pública para apoyar los ODS. Al trasponer las directivas de cuarta generación sobre contratación pública<sup>35</sup>, la LCSP trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, y de promoción de las PYMES. El decisivo apartado 3 del artículo 1 establece de forma preceptiva en toda contratación pública la incorporación de manera transversal criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato. Expresa en este sentido la propia disposición legal su convencimiento de que la inclusión de estos criterios “proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”<sup>36</sup>. La importante referencia a la transversalidad para la obligatoria incorporación de criterios sociales y ambientales resalta la necesidad de motivación de las fases del procedimiento en el que se insertan y sitúa esta elección como uno de los aspectos trascendentales para el éxito de las iniciativas<sup>37</sup>. Otros decisivos preceptos de la LCSP que recogen esta obligación de consideración de los aspectos sociales y ambientales, además del artículo 145 referido a los criterios de adjudicación de los contratos que será objeto de análisis en el siguiente apartado de este trabajo, son los artículos 28.2 (las entidades del sector público “valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública”), 35.1 (incluye en el contenido mínimo del contrato la “definición del objeto y tipo del contrato, teniendo en cuenta en la definición del objeto las consideraciones sociales, ambientales y de innovación”), y 99.1 (el objeto de los contratos del sector público se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, “se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten”). En la LCSP, las consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo podrán recogerse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (artículo 122.2) tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción

---

<sup>34</sup> El artículo 334 LCSP define la Estrategia Nacional de Contratación Pública como “el instrumento jurídico vinculante, aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que se basará en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público incluyendo todos los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras comprendidas en el sector público estatal, autonómico o local, así como las de otros entes, organismos y entidades pertenecientes a los mismos que no tengan la naturaleza de poderes adjudicadores”.

<sup>35</sup> GIMENO FELIÚ, J. M., 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, pp. 39 y ss.

<sup>36</sup> Véase en este sentido la monografía de PINTOS SANTIAGO, J., Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública, INAP, Madrid, 2017.

<sup>37</sup> GIMENO FELIÚ, J. M. “Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites”, en Anuario del Gobierno Local 2017. Participación ciudadana y regeneración política. Retos de la gestión de los servicios públicos y de los derechos sociales (dir. FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017, pp. 241 y ss.

está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar, como exige la jurisprudencia del TJUE<sup>38</sup>.

A través de la contratación pública socialmente responsable o la contratación pública estratégica de carácter social, destaca el Real Decreto 94/2018 que las autoridades públicas pueden promover “oportunidades de empleo, trabajos dignos, inclusión social, accesibilidad, diseño para todos, comercio justo, el cumplimiento de los derechos laborales y sociales de los trabajadores, la más amplia aplicación de las normas sociales, así como compromisos voluntarios más exigentes en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas. Estas actuaciones permiten influir en el mercado e incentivar a las empresas a desarrollar una gestión socialmente responsable, por una parte de manera directa mediante los bienes y servicios concretos que se adquieren, e, igualmente, por vía indirecta a través del ejemplo de las Administraciones públicas. Todo ello permite impulsar el avance progresivo de la sociedad por la senda del desarrollo sostenible e integrador”<sup>39</sup>. La contratación pública estratégica es una herramienta clave para impulsar la innovación, como reconoce la Comisión Europea en el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular de 2015<sup>40</sup>. Resulta decisivo el papel de la contratación pública sostenible (CPS) a la hora de fomentar la economía verde y los cambios de comportamiento<sup>41</sup>. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Plan de Inversiones para una Europa Sostenible. Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo”<sup>42</sup>, plantea el Pacto Verde Europeo como la respuesta de la Unión Europea a los retos climáticos y medioambientales. Se prevé en el Pacto que la Comisión “propondrá nuevas normas y orientaciones para la contratación pública ecológica (...) y un instrumento de control para la contratación pública sostenible que garantice la ecologización de los proyectos de infraestructuras públicas”.

En el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: “aplicación del paquete sobre energía limpia: los planes nacionales de energía y clima como instrumento para el enfoque de gobernanza local y territorial sobre el clima y la energía activa y pasiva”<sup>43</sup>, se destaca cómo

---

<sup>38</sup> Por todas, puede verse la sentencia del TJUE de 24 de enero de 2008 (TJCE 2008, 10), Lianakis, asunto C-532/06, ECLI:EU:C:2008:40.

<sup>39</sup> Apartado 3 de la exposición de motivos del Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública.

<sup>40</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, COM/2015/0614 final.

<sup>41</sup> En este sentido, el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: “Un planeta limpio para todos – La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra” (2019/C 404/11, DOUE de 29 de noviembre de 2019) efectúa una serie de recomendaciones políticas en relación con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra» y “apoya el objetivo de la UE de alcanzar el nivel de cero emisiones netas (neutralidad) de gases de efecto invernadero de aquí a 2050”. Por lo que se refiere a la contratación pública, el Comité Europeo reconoce la función de ejemplo de las autoridades públicas en todos los sectores y resalta la importancia de la aplicación de los criterios de contratación pública sostenible (CPS) y los sistemas de gestión energética y ambiental, dentro del respeto de los criterios ambientales mínimos.

<sup>42</sup> COM (2020) 21 final, de 14 de enero de 2020

<sup>43</sup> 2020/C39/07. El Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, obliga a cada Estado miembro de la UE a elaborar un plan nacional de energía y clima, “sentando las bases de un enfoque más global y transversal para las políticas climáticas y energéticas”.

los entes locales y regionales deben involucrarse especialmente en las iniciativas de las “ciudades inteligentes”, en paralelo a la contratación pública ecológica en el ámbito de la energía limpia dentro de sectores como el ahorro de energía en el transporte urbano, las estrategias de transporte interregional, la colaboración en nuevas tecnologías de almacenamiento y los edificios públicos inteligentes. La Comisión para la Reconstrucción Social y Económica del Congreso de los Diputados de España, creada para hacer frente a los efectos de la COVID-19, en sus conclusiones aprobadas el 29 de julio de 2020, recoge la necesidad de promover la contratación pública social y medioambientalmente responsable para alcanzar un modelo de gestión más eficiente del gasto público, en cumplimiento de la LCSP 2017 y de las directivas de la Unión Europea en la materia<sup>44</sup>.

## 7. Calidad-precio en la adjudicación de los contratos

En la exposición de motivos de la LCSP se destacan como los objetivos que inspiran la regulación contenida en la norma: “en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio. Para lograr este último objetivo por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato”<sup>45</sup>. La nueva concepción de los criterios de adjudicación de los contratos recogida en los artículos 67 y 68 de la Directiva 2014/24 se traslada a la LCSP, que incluso abandona las referencias a la oferta económicamente más ventajosa en los artículos 145 y siguientes, manteniendo sólo una mención en el apartado 1 del artículo 1 cuando recoge los principios generales de la contratación. Indica así el artículo 145.1 LCSP que “la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio”, y que, previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida<sup>46</sup>.

Ha destacado GIMENO FELIÚ la importancia del diseño de los criterios de adjudicación para preservar el principio de buena administración y en este sentido resulta decisivo que entre los criterios se tengan en cuenta los aspectos cualitativos de la prestación y el contrato<sup>47</sup>.

En efecto, la evaluación de la mejor calidad-precio debe llevarse a cabo con arreglo a criterios económicos y cualitativos, y entre los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación se podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto

---

<sup>44</sup> El Foro de la Contratación Socialmente Responsable había solicitado a la Comisión que en sus conclusiones acogiera la idea de que toda la contratación pública que se lleve a cabo con ocasión de los fondos que se movilicen para paliar los efectos de la pandemia utilizara criterios sociales y medioambientales. Puede verse <http://www.conr.es/contenido/la-comisi%C3%B3n-para-la-reconstrucci%C3%B3n-social-y-econ%C3%B3mica-ace-los-postuladosdel-foro-conr>, consultada el 2 de diciembre de 2020.

<sup>45</sup> Primer y segundo párrafo del apartado II de la exposición de motivos LCSP

<sup>46</sup> FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., “Los criterios de adjudicación de los contratos públicos”, AAVV, Tratado de Contratos del Sector Público (dir. GAMERO CASADO y GALLEGO CÓRCOLES), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1143 y ss

<sup>47</sup> GIMENO FELIÚ, J. M., La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones, Aranzadi. Cizur Menor, 2019, p. 218.

del contrato en la forma establecida en el apartado 6 del artículo 145 LCSP. De acuerdo a este importante apartado, se considera por la propia ley que un criterio de adjudicación se encuentra vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, suministros o los servicios, con especial referencia a forma de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas, o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

El informe de la JCCPE 1/2020, diferencia la vinculación al objeto del contrato en el caso de los criterios de adjudicación, que exige, conforme al artículo 145.6 de la LCSP, que el criterio se refiera o integre las prestaciones que deben realizarse en virtud de dicho contrato en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida; de la vinculación en el caso de las condiciones especiales de ejecución, que exige “que la condición se efectúe durante el cumplimiento y en la ejecución de la prestación contratada, no en otra”. Por lo que se refiere a la formulación de los criterios y a la necesidad de su motivación, puede servir de muestra de los requisitos exigidos por la doctrina de los tribunales de recursos administrativos la resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público 180/2020, de 20 de mayo (JUR 2020, 221328), que concluye que la falta de motivación precisa de los criterios y las fórmulas matemáticas elegidos para valorar las ofertas en la memoria justificativa del contrato es causa de anulación del procedimiento de contratación; y que la motivación “debe abarcar, no sólo del contenido material del objeto de los criterios de adjudicación, sino también de todos los elementos que los caracterizan, como las ponderaciones y fórmulas de puntuación proyectadas, con el análisis de los posibles escenarios de la licitación, para acertar en su elección a fin de cumplir las reglas de establecimiento y aplicación de los criterios de adjudicación que establecen los artículos 145 y 146 de la LCSP y no defraudar el planteamiento del conjunto de la licitación”<sup>48</sup>.

Una fórmula que restrinja la presentación de ofertas competitivas compromete, en palabras del Tribunal, “que la valoración de las ofertas económicas se pueda realizar con pleno respeto a los principios de igualdad, competencia efectiva, proporcionalidad, eficiencia y selección de la oferta con mejor relación calidad-precio, que se deben aunar en todas las licitaciones ex artículos 1, 132 y 145 de la LCSP”.

---

<sup>48</sup> Comenta esta resolución SANMARTÍN MORA, M. A., “Fórmula de puntuación económica que en su aplicación práctica desvirtúa totalmente la ponderación formalmente asignada al criterio precio”, <http://obcp.es/monitor/>, consultado el 17 de agosto de 2020.

## 8. Cláusulas sociales en la contratación de vivienda pública en Cataluña

En Cataluña la legislación sobre vivienda, además de la planificación y programación, dedica lo más enjundioso de sus previsiones a tres apartados: la calidad del parque de viviendas, la protección de los consumidores y usuarios en el mercado inmobiliario, y la política de protección pública de la vivienda.

La Ley 18/2007 recoge, como primer apartado dentro de la calidad de la vivienda (Título III), las condiciones técnicas y de habitabilidad que ésta, teniendo en cuenta la normativa estatal al respecto, debe cumplir y que se extienda al conjunto del parque inmobiliario, habilitando a la Administración de la Generalidad para acciones diversas, incluida la inspección técnica de los edificios. Regula la conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial, con los correspondientes y medidas de intervención administrativa al respecto, incluida la expropiación por incumplimiento de tales deberes, y la actuación administrativa de ante la utilización anómala de la vivienda (su desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda). Por otra parte, y para la protección de los consumidores y usuarios en el mercado inmobiliario incluye (Título IV) una serie de previsiones sobre la igualdad en el acceso y la ocupación de la vivienda, la evitación del acoso inmobiliario, la actuación de los distintos agentes del sector inmobiliario, y los requisitos a que deben sujetarse la publicidad y la información en la oferta (en venta o alquiler de vivienda). En todo caso, como apartado más directamente ligado al derecho de la vivienda, regula (Título V) la política de protección pública a la vivienda que concreta, además de en los Planes de vivienda, en un conjunto de acciones para la protección de las actuaciones conducentes a proporcionar alojamiento a las personas y unidades de convivencia con necesidades de vivienda.

### 8.1. La vivienda de protección oficial

La vivienda de protección oficial ocupa lugar destacado dentro del régimen jurídico-político de la vivienda, integrándose en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas sin perjuicio del papel que con forme a la legislación autonómica corresponda a los entes locales ni de la incidencia que sobre la misma pueda tener la acción del Estado deriva de su potestad de planificación y de gasto.

La Ley catalana 18/2007 regula de modo integral la vivienda de protección oficial. Como determinaciones de su régimen general (arts. 77-85), estas viviendas, que adquieren esa condición en virtud de su calificación como tales por acto administrativo, podrán destinarse a la venta, el alquiler u otras formas de cesión de uso, distinguiéndose, en virtud de sus precios máximos de venta, los ingresos de los destinatarios o solicitantes, etc., distintas modalidades de viviendas de protección oficial. Todas ellas están sujetas durante el plazo de su calificación a un régimen jurídico particular que incluye las correspondientes vinculaciones, su promoción tanto por la iniciativa pública como la privada, los requisitos para ser titular de las mismas, las formas y condiciones de su transmisión y cesión de uso, el precio máximo (con prohibición de sobreprecio) y la obligación de someter los correspondientes actos y contratos a visado público.

La adjudicación y transmisión de las viviendas de protección oficial, tanto pública como privadas quedan sujetas a una serie de exigencias (publicidad, transparencia, objetividad, concurrencia pública –sin perjuicio de la reserva de unos cupos para las personas víctimas de la violencia de género o con movilidad reducida-, promoción de la diversidad y lucha contra la exclusión social), a los derechos de opción legal y de retracto a favor de la Administración de la Generalidad, al deber de notificar a ésta la decisión y al requisito para quienes pretenden acceder a una vivienda de protección oficial (salvo en el caso de las adjudicaciones destinadas a hacer frente a las situaciones de emergencia en el marco de las prestaciones que corresponden a los servicios de asistencia y bienestar social). Queda así mismo regulado el desahucio de las mismas, por no pago de las rentas u otras cantidades debidas, el destino de la vivienda a un fin no autorizado.

Junto a la vivienda de protección oficial la Ley catalana regula los siguientes instrumentos de protección pública, que puedan ser tenidos en cuenta como criterios de licitación pública en la contratación de vivienda y suelo.

a) La mediación social en el alquiler de viviendas, a través de un sistema de concertación público-privada para estimular a los propietarios e inversores privados a poner en el mercado de alquiler viviendas para personas y unidades de convivencia con dificultades para acceder a éste. Dicho sistema será gestionado por una red de mediación subvencionada por el Gobierno autonómico y articulado con un sistema voluntario de obtención de viviendas privadas, en especial las desocupadas, cedidas a la Administración para éste las ponga en alquiler, con la garantía por ella de su mantenimiento y el cobro de la renta correspondiente.

b) La vivienda de inserción. Definida como la gestionada por las Administraciones públicas o entidades sin ánimo de lucro y que, en régimen de alquiler u otras formas de ocupación, se destina a atender a personas que requieren una especial atención (art. 3.1). El Gobierno autonómico debe velar para que las entidades sin ánimo de lucro y los servicios municipales que llevan a cabo programas de inserción social puedan disponer de un volumen de viviendas de inserción social para atender a las necesidades de este tipo que se detecten en cada municipio. De modo particular, en el marco de los programas sociales de integración y en los términos que determine la normativa de servicios sociales, las Administraciones competentes deben llevar a cabo actuaciones específicas de dotación de viviendas de inserción para los “sin hogar”. El departamento competente en materia de vivienda debe establecer ayudas para subvencionar los costes de gestión de las viviendas de inserción gestionadas por entidades sin ánimo de lucro o por los servicios sociales municipales. Las viviendas obtenidas a través de la citada “mediación social en el alquiler de vivienda” pueden ser ofrecidas a entidades sin ánimo de lucro a los servicios sociales municipales para que puedan utilizarlas como viviendas de inserción (art. 70).

c) La propiedad compartida. Una fórmula de acceso a la vivienda protegida, intermedia entre el alquiler y la propiedad que implica la transmisión al adquirente del dominio de una parte de la vivienda no transmitida se le pueden aplicar las correspondientes ayudas para el alquiler (art. 72), establecido por la administración de la Generalidad para las personas y unidades de convivencia residentes en Cataluña con ingresos bajos u moderados a las que el coste de la vivienda puede situar en riesgo de exclusión residencial o dificultar el proceso de inserción social. El sistema incluye dos tipos de prestaciones: para el pago o el de las cuotas de

amortización hipotecaria en situaciones de estas prestaciones: para el pago del alquiler, y las cuotas de amortización hipotecaria en situaciones especiales. La administración autonómica debe fijar las condiciones de estas prestaciones, la situación de necesidad a proteger, los requisitos de los beneficiarios, la cuantía y forma de la prestación, etc. De este sistema de prestaciones pueden beneficiarse, por lo demás, todas las actuaciones susceptibles de protección que tengan por finalidad el alojamiento en régimen de arrendamiento. (art.68).

d) Sistema de prestaciones para el pago del alquiler (art.72), establecido por la Administración de la Generalidad para las personas y unidades de convivencia residentes en Cataluña con ingresos bajos y moderados a las que el coste de la vivienda puede situar en riesgo de exclusión residencial o dificultar el proceso de inserción social. El sistema incluye dos tipos de prestaciones: para el pago del alquiler, y las de especial “urgencia social” para este pago o el de las cuotas de amortización hipotecaria en situaciones especiales. La administración autonómica debe fijar las condiciones de estas prestaciones, la situación de necesidad a proteger, los requisitos de los beneficiarios, la cuantía y forma de prestación etc. De este sistema de prestaciones pueden beneficiarse, por lo demás, todas las actuaciones susceptibles de protección que tengan por finalidad el alojamiento en régimen de arrendamiento (art. 68).

e) El “objetivo de solidaridad urbana” (arts. 73-76). Bajo este rótulo la Ley 18/2007 establece que, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, los municipios incluidos en las áreas declaradas por el Plan territorial sectorial de viviendas (a aprobar por la Comunidad Autónoma) como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, deben disponer en el plazo de 20 años, consideradas las circunstancias propias de cada municipio y de acuerdo con el calendario que reglamentariamente se establezca, de un parque mínimo de “viviendas destinadas a políticas sociales” del 15 por 100 respecto del total de viviendas principales existentes.

## 9. Conclusión en forma de esquema de cláusulas sociales en la contratación pública

**Por el contenido  
de las cláusulas  
sociales**

- a) Promover el empleo
- b) Contratación de personas con problemas de acceso al mercado laboral con condiciones de igualdad entre hombre y mujer
- c) Elaboración de un plan sin estar obligado a ello
- g) Mejora general de las condiciones de trabajo, así como representación de los trabajadores en su desarrollo
- f) Conversión de contratos indefinidos
- e) Promoción de empleo de colectivos especialmente afectados por el desempleo
- d) Personas con discapacidad

**Por el contenido  
de las cláusulas  
sociales**

- a) Promover el empleo
- b) Contratación de personas con problemas de acceso al mercado laboral con condiciones de igualdad entre hombre y mujer
- c) Elaboración de un plan si estar obligado a ello
- g) Mejora general de las condiciones de trabajo, así como representación de los trabajadores en su desarrollo
- f) Conversión de contratos indefinidos
- e) Promoción de empleo de colectivos especialmente afectados por el desempleo
- d) Personas con discapacidad

## Bibliografía

ALMENAR BELENGUER, M.: *El concurso de personas físicas. La liberación del pasivo insatisfecho del deudor persona física y el principio de responsabilidad patrimonial universal: la segunda oportunidad*, Lefebvre- El Derecho, 2015

ALONSO GARCÍA, M.T., DIR. (2014): *Vivienda y crisis económica. Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, Pamplona, Aranzadi.

ALONSO GARCÍA, C., “La consideración de la variable ambiental en la contratación pública en la nueva Directiva europea 2014/24/UE”, *La Ley Unión Europea*, n.º 26 (2015), pp. 5 y ss., y PERNÁS GARCÍA, J., *Contratación Pública Verde*, La Ley, Madrid, 2011 y “El uso estratégico de la contratación pública como apoyo a las políticas ambientales”, en *Observatorio de políticas ambientales 2012*, Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 299-323.

BLANCO LOPEZ, F., “Los criterios de adjudicación en la contratación pública estratégica”, en la obra colectiva dirigida por Gimeno Feliu, J.M., *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, págs. 1271 y sigs.

CUBERO MARCOS. J. I., “Las llamadas “cláusulas sociales” en los contratos del sector público: cuestiones competenciales y libre concurrencia para la fijación de condiciones salariales”. *RGDA*. 53, 2000.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., “Los criterios de adjudicación de los contratos públicos”, *AAVV, Tratado de Contratos del Sector Público* (dir. GAMERO CASADO y GALLEGO CÓRCOLES), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1143 y ss

FERNÁNDEZ DE FERRERES, G., “Pliego de Cláusulas Administrativas” en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Tomo IV, Civitas, Madrid, 1995, pág. 4907 y sigs.

FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Sistema Jurídico- Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 6ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017.

GIMENO FELIÚ, J. M., *La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi. Cizur Menor, 2019, p. 218.

GIMENO FELU, J.Ma., “Los criterios objetivos a valorar en el concurso”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 15/2002, GIMENO FELIÚ, J.Ma (Dir.), y otros, *Contratación de las Administraciones Públicas: Análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004, en especial el propio trabajo de Gimeno Feliú, J.Ma. “Los procedimientos y criterios de adjudicación y la posibilidad de valorar aspectos sociales y medioambientales”.

GIMENO FELIÚ, J.M., *Contratos públicos: ámbito de aplicación y procedimiento de adjudicación*, Civitas, Madrid, 2003.

GONZALES RIOS, ISABEL “Servicios de interés general y protección de los usuarios” Dykinson S.L 2018 Madrid

GIMENO FELIÚ, J. M., 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, pp. 39 y ss.

GUERRERO MANSO, C. “¿Compra pública de innovación en tiempo de COVID-19? La utilización de las consultas preliminares del mercado”, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), consultado el 13 de junio de 2020; y PEIRÓ BAQUEDANO, JARAMILLO VILLACÍS, BUESO

GUILLÉN y DE GUERRERO MANSO, “Oportunidades para afrontar el COVID-19 y crisis similares a través de la Compra Pública de Innovación –una perspectiva legal y económica–”, [www.obcp.es](http://www.obcp.es), consultado el 20 de julio de 2020.

GARCÉS SANAGUSTÍN, M. y Palomar Olmeda, A., “Actuaciones relativas a la contratación de las Administraciones Públicas. Expediente de contratación. Adjudicación”, en la obra colectiva dirigida por Palomar Olmeda, A. y Garcés Sanagustín, M., *Comentarios a la ley de Contratos del Sector Público LA Ley*, Madrid, 2018, págs. 375 y sigs.

GIMENO FELIÚ, J. M. “Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites”, en Anuario del Gobierno Local 2017. Participación ciudadana y regeneración política. Retos de la gestión de los servicios públicos y de los derechos sociales (dir. FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017, pp. 241 y ss.

JAVIER GARCÍA LUENGO “Los pliegos de cláusulas administrativas particulares” IUSTEL, 2022, Madrid

MORENO MOLINA, A. «Globalización y contratación pública». Parte I Capítulo II. Pág. 163-181.

PINTOS SANTIAGO, J., Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública, INAP, Madrid, 2017.

SANMARTÍN MORA, M. A., “Fórmula de puntuación económica que en su aplicación práctica desvirtúa totalmente la ponderación formalmente asignada al criterio precio”, <http://obcp.es/monitor/>, consultado el 17 de agosto de 2020.

SANMARTÍN MORA, M. A., “La profesionalización de la contratación pública”, AAVV, Observatorio de Contratos Públicos 2011 (dirección GIMENO FELIÚ, J. M.), Civitas, 2012, pp. 318 y ss.; MALARET, E. “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, n.º 15 (2016), pp. 21-60; y CANTERO MARTÍNEZ, J., “La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación”, en Administración electrónica, transparencia y contratación pública (dir. MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J. A.), Iustel, Madrid, 2020, pp. 197 y ss.

SOUVIRON MORENILLA J.M. “El derecho público a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social” en Servicios de Interés General y Protección de los Usuarios. Dickinson S.L. Madrid 2018

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Impulso de la compra pública para la innovación (CPI) a través de las distintas modalidades de contratación conjunta: análisis de casos”, Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público: un análisis jurídico y económico, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 349 y ss.; e “Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación”, Actualidad Jurídica Ambiental, n.º 1 (2011), pp. 16 a 24.

AAVV, Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional (dir. PARDO LÓPEZ, M. y SÁNCHEZ GARCÍA, A.), Aranzadi, Cizur Menor, 2019; y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., (Coord.), “Hacia una contratación socialmente eficiente”, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, especial: La Ley de Contratos del Sector Público, n.º 23 (2017).

**Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge**

Avinguda Diagonal, 649  
08028 Barcelona  
[www.cbeh.cat](http://www.cbeh.cat)

**Redacció de l'informe:**

Juan Alemany Garcías  
Judith Gifreu Font

**Codirecció:**

Josep Maria Montaner Martorell (Universitat Politècnica de Catalunya)  
David Hernández Falagán (Universitat Politècnica de Catalunya)  
Montserrat Pareja-Eastaway (Universitat de Barcelona)  
Juli Ponce Solé (Universitat de Barcelona)  
Josep Ferrer Riba (Universitat Pompeu Fabra)  
Judith Gifreu Font (Universitat Autònoma de Catalunya)

**Coordinació:**

David Hernández Falagán (Universitat Politècnica de Catalunya)