

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

# CLÀUSULES SOCIALS EN LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA PER A HABITATGE I SÒL

Elaborat por Juan Alemany Garcías i Judith Gifreu Font

## ÍNDEX

1. Introducció: Aspectes Socials de l'Habitatge a Catalunya i la Contractació Pública	4
2. Aspectes socials de la contractació pública per a l'adquisició de l'habitatge	9
2.1. L'ordenament jurídic sota el marc dels aspectes socials de l'habitatge, especialment a Catalunya.	13
2.2. Necessitat d'un nou enfocament harmonitzat en la regulació de l'habitatge.	15
3. Aspectes socials de la compra pública en matèria d'habitatge	16
3.1. Determinació de l'objecte de contracte	16
4. Inclusió de clàusules socials com a criteris de valoració o puntuació:	17
4.1. Com a criteri específic de valoració	17
4.2. Com a millora voluntària	17
5. Inclusió de clàusules socials com a criteris d'execució dels contractes	19
5.1. La obligació d'executar un projecte d'inserció socio laboral	19
5.2. Inclusió de clàusules socials com a condició d'execució	20
6. Anàlisi desde la perspectiva europea de la compra pública estratègica i socialment responsable en matèria d'habitatge.	23
7. Qualitat-preu en l'adjudicació dels contractes	27
8. Clàusules socials en la contractació d'habitatge públic a Catalunya	30
8.1. L'habitatge de protecció oficial	30
9. Conclusió en forma d'esquema de clàusules socials en la contractació pública	33
Bibliografía	33

## SUMARI

En el present estudi es té en compte com ha anat evolucionant la contractació pública al nostre país, especialment arran d'un procés d'uropeïtzació, essencialment des de la perspectiva de les clàusules socials. És evident que aquestes han anat evolucionant al llarg de l'iter del contracte públic, especialment com a clàusules socials-administratives de millora en l'adjudicació del contracte. Tot això ens condueix a l'estudi detallat de les clàusules socials per tal d'aconseguir una contractació socialment responsable o estratègica, especialment en matèria d'habitatge públic. Malgrat ser un dret reconegut constitucionalment, encara existeixen moltes injustícies de caràcter social en aquesta matèria, especialment en l'accés a l'habitatge. El present treball fa una menció especial a la legislació de l'habitatge a Catalunya.

**Paraules clau:** habitatge, contractació, drets socials, igualtat de gènere, millores en l'adjudicació 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. Introducció: Aspectes Socials de l'Habitatge a Catalunya i la Contractació Pública

La Constitució Espanyola reconeix el dret a un habitatge digne, concretament en l'article 47. D'altra banda, la ciutadania demanda habitatges a preus assequibles, ja sigui en règim de compravenda o de lloguer. Això ha fet que les administracions públiques s'hagin proposat donar solució al problema de l'habitatge digne al qual tenim dret com a ciutadans. A més, les clàusules socials de la contractació pública constitueixen una eina molt rendible tant econòmicament com socialment. Això es deu al fet que les clàusules socials en la contractació pública, especialment en matèria d'habitatge, suposen un canvi en la concepció de les polítiques socials i, sobretot, configuren el contracte públic d'una manera diferent, tenint en compte clàusules socials per a una adjudicació el més justa i social possible. Així, la Constitució espanyola assenyala que els poders públics promouran "les condicions per al progrés social i econòmic i per a una distribució més equitativa de la renda personal. De manera especial, realitzaran una política orientada al ple ocupació".

D'altra banda, la contractació pública té un potencial molt important al nostre país, al voltant del 80% del producte interior brut. Per aquest motiu, els criteris d'índole social en matèria d'habitatge i la protecció del medi ambient són de summa importància per a una contractació estratègica, impulsant així l'habitatge amb respecte al desenvolupament sostenible i la lluita contra el canvi climàtic. És per això que les administracions públiques en general, i Catalunya en particular, han d'aconseguir que la contractació pública vagi més enllà de l'aplicació de subministraments o la realització d'obres públiques, i que es promoguin criteris sostenibles que es desenvolupin sota les pautes de la integració de la nostra societat en la contractació pública.

Per assolir aquest objectiu, cal definir què són les clàusules socials i, principalment, com connectar aquest concepte amb una matèria tan complexa com la contractació de l'habitatge, estretament vinculada a les necessitats i els drets de la ciutadania, que cada vegada més exigeix preus assequibles tant de lloguer com de compra. Les administracions públiques en general haurien de tenir en compte i posar en marxa, a través de la contractació pública en l'àmbit de l'habitatge, ajudes per a la promoció pública, subvencions per a rehabilitació, ajudes per al primer accés a la propietat, promoció d'habitatges en règim de lloguer, i mesures especials per afrontar la greu crisi que viu el nostre país en aquesta matèria.

Per tot això, considerem important que la contractació pública tingui un paper estratègic i impulsi mesures més socials, convertint-se així en una eina que obri les portes a la construcció, rehabilitació, regeneració i renovació urbanística, valorant els criteris d'adjudicació en la contractació pública.

Podem definir les clàusules socials com la inclusió de certs criteris en els processos de contractació pública, mitjançant els quals s'incorporen al contracte aspectes de política social com a requisit previ (criteri d'admissió), com a element de valoració (puntuació) o com a obligació (exigència d'execució).

D'altra banda, com assenyala FERNÁNDEZ DE GATTA: "La preocupació pública i institucional pel medi ambient i per les qüestions d'àmbit social està actualment generalitzada (qüestió acceptada pacíficament, sense perjudici que naturalment hi hagi veus discrepants i certes incerteses científiques). Encara que l'origen d'aquest interès es remunta almenys al segle XIX, va experimentar un enorme desenvolupament després de la II Guerra Mundial, fins a convertir la protecció del medi ambient en una de les més grans exigències de la vida social i jurídica dels nostres dies. Aquesta preocupació va comportar, des de llavors, la intervenció del Dret en la protecció del medi ambient, sorgint així el Dret Ambiental. I, en particular, la consideració d'aquesta protecció com una funció pública, ressaltant especialment el paper de les Administracions Públiques en l'exercici d'aquesta, al servei del qual utilitza les potestats administratives reconegudes per l'Ordenament Jurídic"<sup>1</sup>.

Quins problemes ha d'afrontar la contractació pública en matèria d'habitatge i en els seus aspectes socials? La crisi econòmica i financera iniciada el 2007 no ha pogut menys que afectar de manera determinant els deutors hipotecaris que, en no disposar dels fluxos de renda que esperaven, no han pogut satisfer els pagaments del crèdit o préstec hipotecari contractat per a l'adquisició del seu habitatge habitual, que per això han perdut o podrien perdre en virtut de la corresponent execució hipotecària. Aquesta i altres situacions o riscos d'exclusió residencial, pel seu contrast amb el dret a l'habitatge, han impulsat en els darrers anys els poders públics a l'adopció d'una sèrie de mesures que, moltes d'elles justificades per la funció social de l'habitatge, han modalitzat la posició jurídica convencional dels afectats.

Per altra banda, moltes vegades l'afany de construir habitatges socials o d'atendre les necessitats dels ciutadans o procurar-los habitatges dignes han xocat de manera frontal amb les normes de contractació pública i, sobretot, amb els aspectes socials. I és que el dret a la contractació pública actualment ha experimentat un intens procés d'uropeïtzació. La contractació pública ha demostrat ser avui dia una important eina de direcció i implantació de polítiques públiques ja que en les darreres dècades s'ha obert un nou concepte denominat contractació responsable o estratègica que es refereix a la inclusió de criteris no econòmics, socials o mediambientals en la contractació pública, i això és especialment interessant d'estudiar en matèria d'habitatge amb la possibilitat d'introduir clàusules socials en els plecs de contractació administrativa que garanteixin un major acostament a l'hora d'adjudicar els contractes a la realitat social en la qual vivim.

El R.D. Llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos, va establir el següent: l'adhesió -voluntària- de les entitats de crèdit acreedores a un Codi de Bones Pràctiques amb les següents obligacions per a aquestes: reestructuració del deute hipotecari, amb reducció del tipus d'interès durant quatre anys i l'ampliació del termini total d'amortització, atorgament potestatiu per l'entitat en una cinquena part sobre el deute i la possibilitat final de la dació en pagament com a mitjà alliberador definitiu, podent en aquest cas les famílies romandre en l'habitatge durant anys en un règim especial de lloguer. A més, els deutors desnonats en execució hipotecària que haguessin subscrit aquests contractes de lloguer o realitzat la dació en pagament serien

---

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

beneficiaris de les ajudes als llogaters previstes en els Plans d'Habitatge<sup>2</sup>. El R.D. Llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris sense recursos, va afegir aquestes altres mesures: la suspensió per dos anys dels desnonaments de les famílies en risc d'exclusió social per execucions hipotecàries, sense que durant aquest període poguessin ser desallotjades dels seus habitatges, així com la promoció pel Govern de la Nació de la constitució per part de les entitats de crèdit d'un Fons Social d'Habitatge de la seva propietat per facilitar l'accés a les famílies desnonades del seu habitatge per l'impagament d'un préstec hipotecari i amb ingressos inferiors a tres vegades l'IPREM al lloguer del mateix habitatge per dos anys prorrogables amb un més i una renda assumible en funció dels seus ingressos.

La Llei 1/2013, de 14 de maig, de protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social va completar l'anterior amb aquestes noves mesures: elevació del citat límit a 4/5 vegades l'IPREM en determinats casos, la reforma de la legislació hipotecària per limitar els interessos de demora exigibles i la de la Llei d'Enjudiciament Civil per tal que la taxació utilitzada per concedir el préstec hipotecari.

L'any 2015, primer mitjançant el R.D. Llei 1/2015, i després per la Llei 25/2015, de 28 de juliol de mecanisme de segona oportunitat, reducció de la càrrega financera i altres mesures d'ordre social<sup>3</sup> (arts. 2 i 3), es van afegir aquestes noves mesures: una millora – diu l'Exposició de Motius d'aquesta última – del Codi de Bones Pràctiques previst en el R.D. Llei 6/2012, amb l'ampliació del seu àmbit subjectiu d'aplicació (els deutors hipotecaris afectats), l'increment del límit anual de renda per a la inclusió com a nou supòsit de vulnerabilitat especial que el deutor sigui major de 60 anys, una nova forma de càlcul del límit del preu dels béns immobles adquirits, i la inaplicació definitiva de les clàusules sòl d'aquells deutors situats en el nou llinar d'exclusió que tinguessin incloses en els seus contractes aquestes clàusules (tot això com a modificació del R.D. Llei 6/2012, art. 3.1 i 5.2 i 3). A més, es va afegir l'ampliació (fins al 15 de maig de 2017) del període de suspensió del llançament del seu habitatge habitual per als col·lectius vulnerables que es trobessin en determinades circumstàncies econòmiques (previstes en l'art. 1 de la Llei 1/2013, reformada per aquesta Llei 25/2015).

Finalment, el R.D. Llei 5/2017, de 17 de març, que modifica el R.D. Llei 6/2012 i la Llei 1/2013, ha afegit aquestes noves mesures: 1) S'amplia la protecció dels deutors hipotecaris en situació de vulnerabilitat especial modificant el Codi de Bones Pràctiques i el de les persones que poden beneficiar-se de la suspensió del llançament del seu habitatge. 2) S'amplia en tres anys addicionals (fins a maig de 2020) l'aplicació de la suspensió dels llançaments sobre habitatges habitats per col·lectius vulnerables. 3) S'estableixen mecanismes de lloguer en favor dels deutors executats sobre els immobles el llançament dels quals sigui objecte de suspensió (els afectats poden sol·licitar a les entitats adherides al Codi de Bones Pràctiques que els sigui arrendat l'habitatge en condicions preferencials per un període de 5 anys i eventualment fins a 10, i amb una renda anual màxima del 3% del seu valor en el moment de

---

<sup>2</sup> Dictamen del Consell de l'Estat 10/2016, de 17 de març 2016, relatiu a la Llei 3/2015, d'habitatge del País Basc, i 146/2016, de 14 d'abril de 2016, amb ocasió de la Llei catalana.

<sup>3</sup> GIMENO FELU, J.Ma., "Los criterios objetivos a valorar en el concurso", *Contratación Administrativa Práctica*, n° 15/2002, GIMENO FELIÚ, J.Ma (Dir.), i altres, *Contratación de las Administraciones Públicas: Análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004, en especial el propi treball de Gimeno Feliú, J.Ma. "Los procedimientos y criterios de adjudicación y la posibilidad de valorar aspectos sociales y medioambientales"

l'aprovació del remat). 4) Es insta al Govern a proposar mesures destinades a facilitar la recuperació per part dels deutors hipotecaris vulnerables de la propietat del seu habitatge habitual que hagués estat objecte d'un procediment d'execució hipotecària, tenint en compte el preu d'adjudicació de l'habitatge, la possibilitat que se'n descuïa una part de les quantitats satisfetes pel executat per a l'amortització del crèdit préstec origen de l'execució i les millores realitzades, així com altres factors que garanteixin un preu equitatiu en la recuperació de l'habitatge evitant situacions d'asimetria. El R.D. Llei 1/27, de 20 de gener de mesures urgents de protecció de consumidors en matèria de clàusules sòl, a la vista de determinats pronunciaments judicials sobre aquesta matèria, i en particular de la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 21 de desembre de 2016, estableix per la protecció de consumidors una causa que els faciliti la possibilitat de fer acords amb les entitats de crèdit amb les quals tinguin subscrit un contracte de préstec o crèdit amb garantia hipotecària que resolguin les controvèrsies que puguin sorgir com a conseqüència d'aquestes decisions judicials. En particular, el R.D. Llei, davant la proliferació de demandes davant la jurisdicció civil de restitució de les quantitats pagades en aplicació de les clàusules sòl, esperable després d'aquesta sentència del TJUE, crea un mecanisme extrajudicial – voluntari per al consumidor i obligatori per a les entitats de crèdit que facilita arribar a un acord per resoldre les seves diferències mitjançant la restitució de les quantitats indegudament satisfetes. El mecanisme es fonamenta en una reclamació a l'entitat prèviament a les demandes judicials, la fixació per part de l'entitat de la quantitat a retornar i l'acceptació per part del consumidor. Si aquest no accepta, podrà presentar la demanda judicial, però els costos se li imposaran a l'entitat només si el consumidor obté una sentència més favorable que l'oferta rebuda per aquesta. En definitiva, totes les reformes segueixen sent encara insuficients per a l'adquisició d'habitatges, ja que durant molt de temps moltes persones han perdut els seus habitatges habituals. Malgrat això, s'ha intentat abordar la crisi financera amb ajudes públiques i reestructurant el sector sense tenir un criteri d'unitat i intensitat per a exonerar les deutes i també pel pes fort de la deute hipotecària a les famílies. El restabliment de la reestructuració de la deute hipotecària mitjançant l'aplicació de la carència en l'amortització de capital i una reducció del tipus d'interès durant períodes successius així com del interès d'amortització o la reducció del tipus d'interès han estat mesures que fins ara han estat insuficients i que encara que han representat un respir per als deutors no han ajudat a una recuperació econòmica i han acabat per perdre l'habitatge. Per això hem de indicar que la contractació pública estratègica ha de contenir qüestions d'àmbit social que estiguin relacionades amb una millor adquisició de l'habitatge. Els plecs<sup>4</sup> de condicions administratives són els instruments ideals per inserir-hi totes i cadascuna de les clàusules socials, en relació amb la millora de l'accés a l'habitatge. No obstant això, hem de indicar que és potser en els criteris d'adjudicació del contracte públic així com en els barems de puntuació i millora on ha d'inserir-se com annex o en cadascun dels elements de tipus social que permetin a l'administració, en matèria de contractació poder complir amb la normativa europea, en la qual es reflecteixin les millores socials, que es tinguin en compte per adjudicar habitatge públic. I és que els plecs de condicions administratives han de ser, quan es volen treure a licitació habitatges públics o de protecció oficial, els instruments per fer valer aquestes clàusules socials per una adjudicació de l'habitatge que compleixi amb els mandats constitucionals i europeus. En definitiva, tal com assenyala l'article 47 de la

---

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

Constitució és reconèixer al ciutadà una habitatge digne, si bé com assenyala ÀVILA RODRÍGUEZ “si bé és cert que no s'estableix el dret de tots a un habitatge digne, si bé és cert que no s'estableix un dret subjectiu no deixa de contenir un mandat o directriu de les actuacions que els poders públics desenvolupin en aquesta matèria. Així, de qualsevol norma que directa o indirectament afecti l'habitatge habitual ha de tenir present aquest dret procurant evitar l'exclusió social que la falta d'habitatge pot comportar”<sup>5</sup>.

En definitiva, perquè tinguin efectivitat les clàusules socials en matèria d'habitatge, hem de tenir en compte els aspectes contractuales que abastin l'objecte del contracte fins a la seva execució, i tot això ha de constar als plecs de condicions administratives i a l'anunci de licitació. A mode d'exemple, l'article 247 regula el règim de concessió d'obra pública i estableix la possibilitat d'establir un estudi de viabilitat que ha de contenir informes o estudis que delimiten l'adequació de l'obra per fer l'habitatge, així com els informes o estudis que delimitin l'adequació de l'obra, així com la idoneïtat quantitativa i qualitativa del contracte de concessió. També és important que constin les previsions sobre la incidència econòmica i social de l'habitatge, així com la valoració del planejament sectorial, territorial o urbanístic, la justificació del risc operacional, el cost d'inversió, els estudis de salut i seguretat, el valor de les inversions així com les ajudes d'estat. També hem de destacar l'oportunitat que, en un moment del preu del contracte, es pugui realitzar un avantprojecte un cop realitzat l'estudi de viabilitat de la concessió d'obra. En aquest avantprojecte pot contenir un pressupost de la totalitat de l'obra i una memòria que reguli les qüestions i les clàusules d'índole social, com podrien ser, la contractació de persones amb discapacitat, la creació de nous llocs de treball o millorar les consideracions socials i laborals en l'apartat de solvència en l'adjudicació del contracte. Finalment, és important destacar les penalitzacions dels plecs de bases administratives en relació al no compliment de les clàusules socials en qualsevol contracte d'habitatge o en concessió d'obra pública. D'aquí la importància de relacionar les clàusules penals contingudes als plecs de bases amb els possibles incompliments dels licitadors a l'hora de complir amb els criteris socials inserits en l'adjudicació o millora del contracte. Això situa al responsable del contracte amb una nova responsabilitat que haurà d'acreditar i tenir sota la seva possessió tots aquells documents que certifiquin que es va complir amb el criteri social exigut als plecs. Així, l'article 201 de la LCSP determinarà que seran els òrgans de contractació qui prendran les mesures pertinents per garantir que en l'execució del contracte els contractistes compleixin amb les obligacions en matèria social, establertes per la Unió Europea. D'altra banda, l'article 319 determina les obligacions sobre matèria mediambiental, social o laboral, assenyalant que es determinaran per allò disposat a l'article 201 de la LCSP.

En definitiva, les clàusules socials tenen plena rellevància per a l'adjudicació i execució del contracte en matèria d'habitatge, la qual cosa comporta diferenciar-lo de contractes amb finalitats socials, com pot ser, el contracte d'obra per a la construcció de VPO. En definitiva, gràcies a aquestes clàusules socials, l'administració pública utilitza la contractació per a una finalitat social i no només per adquirir un bé, un servei o executar una obra. En definitiva, l'expressió "clàusules socials" en l'àmbit de la contractació pública<sup>6</sup> al·ludeix a l'ús de criteris no econòmics a l'hora de seleccionar la contractista, havent de tenir en compte en aquestes

---

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

<sup>6</sup> Per a major profusió en la posició actual de la contractació pública global anar a MORENO MOLINA, A. «Globalización y contratación pública». Part I Capítol II. Pàg. 163-181.



clàusules socials la qualitat i estabilitat en l'ocupació, la seguretat en el treball, la contractació i consum de productes de construcció que afavoreixin el medi ambient o la compra pública ètica. Així mateix, també serà important donar estabilitat en els llocs de treball per a persones de certa edat o persones en situació d'exclusió social, sobretot en els criteris de valoració per a l'adjudicació del contracte.

## 2. Aspectes socials de la contractació pública per a l'adquisició de l'habitatge

La contractació pública, al llarg dels anys, s'ha basat en criteris objectius com el preu o les condicions tècniques, deixant de banda els aspectes o beneficis de les clàusules socials. Per això, és important, en l'estudi de l'habitatge, la possibilitat d'inserir en els plecs de condicions clàusules de caràcter social, mediambiental, ètic o d'accés al mercat laboral. Per tant, les administracions públiques han de tenir la possibilitat d'establir estratègies d'intervenció mitjançant la contractació pública, tot això per aconseguir polítiques socials a favor de col·lectius que presenten més dificultats d'accés tant a un lloc de treball com a l'habitatge mateix. A més, hem de valorar també els beneficis que suposen per a l'administració pública tant en termes de reducció de despesa com per a l'augment d'ingressos, ja que una persona en situació d'exclusió social o atur requereix que les administracions, en funció de les seves competències, destinin recursos importants a subsidis d'atur, formació ocupacional. En definitiva, les clàusules socials en la contractació pública, especialment en matèria d'habitatge, suposaran que les empreses puguin contribuir a la consecució d'objectius socials mitjançant la contractació de persones vulnerables, fomentant la responsabilitat de les empreses a aconseguir no només valorar l'aspecte lucratiu del treball, sinó també l'aspecte ètic i social que la compra pública pot originar.

D'altra banda, la legislació de Catalunya resulta molt expressiva de la pretensió d'aconseguir, a partir de la funció social de l'habitatge, una normativa efectivament protectora del dret a l'habitatge, tot i que també presenta obstacles de tipus substantiu o competencial que poden dificultar-ho. Ja la Llei catalana 18/2007 incloïa (art. 5) l'afirmació que l'exercici del dret de propietat (de l'habitatge) ha de complir amb la seva funció social, i que aquesta quedaria vulnerada quan els propietaris incompleixin el seu deure de conservació i rehabilitació, estigui desocupada de manera permanent i injustificada, sobreocupada o no es destini, si és una habitatge de protecció oficial, a residència habitual i permanent dels propietaris. Les Administracions competents en matèria d'habitatge havien d'arbitrar les vies de foment i concertació previstes en el seu Títol II i establir altres mesures, incloses les de caràcter fiscal, que propiciessin el compliment d'aquesta funció social i penalitzessin el seu incompliment, per a la qual cosa l'Administració de la Generalitat i les Administracions locals havien d'actuar de manera coordinada en la delimitació i declaració dels àmbits o les situacions en què es produís aquest incompliment i la determinació i execució de les mesures legalment establertes.

Posteriorment, les mesures legals dirigides de manera específica a abordar els problemes derivats de les execucions hipotecàries es van iniciar amb el decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització dels habitatges procedents d'execucions hipotecàries. El seu preàmbul ens descriu les circumstàncies que ho justifiquen (la crisi econòmica iniciada el 2007 i l'explosió de la bombolla immobiliària i les seves conseqüències) i el seu objectiu: la mobilització dels habitatges desocupats, en especial aquelles sotmeses a processos d'execució hipotecària, perquè les famílies afectades puguin romandre-hi en règim de lloguer. Sobre aquesta base, el decret llei estableix les següents mesures: 1) tipificació com a infracció administrativa de la no execució de les obres necessàries per complir amb els requisits d'habitabilitat exigits a aquestes llars. 2) dret de tanteig i retracte de l'Administració de la Generalitat en l'adquisició d'habitatges en processos d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament del deute amb garantia hipotecària, en tots els municipis amb demanda residencial forta i acreditada. 3) Expropiació temporal fins a 110 anys a favor de l'Administració del usufructe de l'habitatge. 4) Deure de comunicació a la Generalitat de Catalunya dels habitatges adquirits en execució hipotecària buides o ocupades sense títol habilitant, per a la seva inscripció al registre creat pel propi decret llei (addició a la Llei 18/2007 d'una disposició addicional 24). 5) Deure de col·laboració amb l'administració de les companyies subministradores de serveis que han de proporcionar, sense que sigui necessari el consentiment de les persones afectades, la informació requerida per a la identificació i control dels habitatges buits.

La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (derivada d'una iniciativa legislativa popular), des d'un decidit plantejament (el preàmbul de la Llei parla d'"emergència social") va establir aquestes altres mesures: 1) Mecanismes per resoldre les situacions de sobreendeutament de persones consumidores, especialment pel que fa a deutes derivats de l'habitatge habitual als quals es podrien acollir totes les persones físiques residents a Catalunya en situació d'insolvència derivada del pagament de l'habitatge: un extrajudicial i de mediació, gestionat per Comissions de sobreendeutament, que podrien establir un pla de pagaments o de reestructuració del deute, subjecte a revisió pel jutge competent; i un altre judicial simplificat (i preferent sobre l'anterior) en què el jutge ha de resoldre amb un pla de pagament d'obligat compliment amb dret a la cancel·lació del passiu no liquidat. 2) Mesures per evitar els desnonaments que podrien produir una situació de falta d'habitatge a persones en risc d'exclusió residencial. Així, l'obligació abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament d'oferir (i comunicar-ho a l'Ajuntament) a les persones afectades que no tinguin una alternativa pròpia d'habitatge un lloguer social, que s'imposa als adquirents d'un habitatge com a resultat d'una compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, als adquirents d'habitatges quan la venda tingui lloc per causa de la impossibilitat del prestatari de retornar el préstec hipotecari, i als instants d'una execució hipotecària o un desnonament per impagament del lloguer (sempre que els citats adquirents siguin persones jurídiques amb la condició de grans tenidors d'habitatge i l'adquisició s'hagi produït després del 30.4.2008). Si l'afectat no arriba a un acord sobre el lloguer ofert, el propietari podrà aleshores iniciar el procediment judicial. 3) Com a mesura per garantir la funció social de la propietat i

augmentar el parc d'habitatges assequibles en lloguer, la cessió obligatòria d'habitatges<sup>7</sup> buits (propietat de persones jurídiques, i en determinades circumstàncies), per un període de 3 anys, per incorporar-los al Fons Social d'habitatges en lloguer per a polítiques socials. 4) El retracte pel deutor dels crèdits garantits amb el seu habitatge habitual, en el cas de cessió onerosa del crèdit a tercers.

La Llei 24/2015 va afegir als ja citats supòsits d'incompliment de la funció social de l'habitatge previstos en la Llei 18/2007, el de no formular una proposta de lloguer social en els termes de l'article 5 d'aquella en aquests casos (nous apartats ef., i g de l'article 5.1 de la segona): e) després dels acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o de la signatura de compravendes d'habitatge que tinguin com a causa la impossibilitat de la seva devolució pel prestatari; f) després de l'inici d'una execució hipotecària o d'un desnonament per impagament del lloguer per part de les persones jurídiques que tinguin la consideració de grans tenidors d'habitatge, g) després de l'inici d'un procediment d'execució hipotecària o d'un desnonament per impagament de lloguer per persones jurídiques que posteriorment al 30.4.2008 hagin adquirit habitatges que, en primeres o posteriors transmissions, provin d'execucions hipotecàries, d'acords de compensació de deutes, de dació en pagament o de compravendes que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari. Interposat pel Govern de la Nació recurs d'inconstitucionalitat contra la majoria dels preceptes de la Llei 24/2015, el Tribunal Constitucional, per providència de 24.5.20 i auto de 20.9.2016, va suspendre la vigència i aplicació de la majoria de les mesures que acabem d'analitzar, circumstància aquesta a la vista de la qual es va promulgar la Llei Catalana 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. Aquesta nova llei evoca (en la seva E. de M.) la Llei 24/2015 i el seu objectiu de protegir les persones més desfavorides mitjançant la intervenció de la Generalitat en matèria d'habitatge, i com la interposició d'aquest recurs d'inconstitucionalitat havia obligat que amb aquesta nova llei es busquessin "mecanismes alternatius, en el marc normatiu vigent i en l'exercici de les competències pròpies de la Generalitat" per aquell mateix objectiu (amb la qual cosa venen a reconèixer implícitament els reparos d'inconstitucionalitat que afectaven a la Llei 24/2015, tot i que, per altra banda, no inclou cap previsió de derogació d'aquesta última, com si estigués a l'espera de la decisió definitiva del Tribunal Constitucional). Orientada, doncs - sembla - al mateix objectiu, i per protegir el dret a l'habitatge i els serveis socials<sup>8</sup>, respecte a les persones físiques residents a Catalunya que es trobin en situació d'exclusió residencial o en risc d'estar-ho la Llei 4/2016 inclou aquesta sèrie de mesures.

1) Mesures protectores en situació de sobreendeutament, a través d'un procediment de mediació (per acord entre les parts i conforme a la normativa de consum, es nomena un mediador que ha de proposar un pla de sanejament per superar la situació econòmica del deutor, de cinc anys de durada com a màxim), en el qual, si es detecten necessitats d'atenció especial d'acord amb la Llei catalana 12/2007, de Serveis Socials, s'ha de posar a disposició de les persones afectades la intervenció dels Serveis Socials, els quals elaboraran un pla d'atenció personalitzat. El procediment finalitza amb la decisió de la Comissió d'Habitatge i

---

<sup>7</sup> Capítol IV del seu Títol II, dedicat aquest a les disposicions en matèria d'habitatge i on es regulen els habitatges i allotjaments protegits, el foment del lloguer, altres mesures de caràcter habitacional, i el parc mencionat.

<sup>8</sup> El concepte d'"exclusió residencial" es defineix per aquesta llei 24/2015 (art. 5.10) per referència a determinats índex de renda personal i deu ser objecte d'un informe dels Serveis Socials (art. 89 Ley 24/2015)

Assistència per a Situacions d'Urgència Social, que si no és acceptada per les parts, pot ser presentada davant l'òrgan jurisdiccional si aquestes recorren a un procediment judicial.

2) Mesures per augmentar el parc social d'habitatges assequibles en lloguer, concretament l'expropiació forçosa de l'ús d'habitatges buits o ocupats sense títol habilitant, per un període entre 4 i 10 anys.

3) Mesures per resoldre la falta d'habitatge de les persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial. Entre elles, el reallotjament transitori i excepcional (en lloguer per tres anys) de les persones i unitats familiars ocupants de determinats habitatges en risc d'exclusió residencial i que poden perdre l'habitatge habitual (per la seva dació en pagament, execució hipotecària o desnonament per impagament del seu lloguer) si no tenen la possibilitat d'accedir a l'ús legítim d'un altre habitatge (el reallotjament ha de ser ofert per les persones jurídiques titulars d'habitatges inscrits en el Registre d'Habitatges buits o ocupats sense títol habilitant que els hagin adquirit en execució hipotecària o desnonament per impagament dels lloguers); l'expropiació de l'ús de l'habitatge (per tres anys) per permetre el reallotjament, en el cas de dació en pagament de l'habitatge si l'afectat no té altra alternativa d'habitatge; i en els procediments judicials d'execució hipotecària o de desnonament en què els afectats no disposin d'un habitatge de reallotjament, les Administracions públiques han de facilitar a l'òrgan judicial actuant els informes socials de vulnerabilitat que acreditin la seva situació a efectes de sol·licitar la suspensió o ajornament temporal del procediment.

4) Previsió que les resolucions de les Administracions, d'adjudicació<sup>9</sup> d'habitatges de la seva propietat o gestionats per les Administracions o entitats públiques, que estiguin ocupats sense títol habilitant han d'atendre els criteris reglamentàriament establerts, tenint en compte les situacions d'emergència social i econòmica que han de ser satisfetes.

En principi aquestes mesures semblen de compliment merament voluntari per als propietaris d'habitatges, però la veritat és que la Llei 4/2016 modifica el règim sancionador de la Llei 18/2007, incloent com a infracció molt greu el fet que aquells no es sotmetin al procediment de mediació o no ofereixin el reallotjament citat. Per la resta, i des de la consideració de la realitat socioeconòmica de Catalunya (taxa d'atur i de pobresa), de la gran quantitat de desnonaments i de famílies en risc d'exclusió residencial existents a la Comunitat Autònoma malgrat la posada en marxa del decret llei 1/2015, i de l'existència en ella al maig de 2016 de més de 40.000 habitatges buits inscrits al corresponent Registre i propietat d'entitats financeres i grans tenidors immobiliaris, totes aquestes mesures s'estableixen sota l'evocació del dret a l'habitatge que proclamen els textos internacionals, la Constitució espanyola i l'Estatut de Catalunya, i en aquest context de la necessitat de consignació als pressupostos de la Generalitat de les dotacions per garantir la suficiència financera dels Ajuntaments en els processos d'expropiació temporal d'habitatges buits per garantir el reallotjament de les persones en situació de vulnerabilitat i de la necessària presentació pel Govern de la Generalitat d'un Pla d'ampliació del Parc Social i d'una nova regulació d'arrendaments urbans. Finalment i sense perjudici del seu objectiu i àmbit d'aplicació (les persones físiques residents a Catalunya que es trobin en situació d'exclusió residencial o en risc d'estar-ho) i de

---

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

la seva materialització en les mesures que hem analitzat, la Llei 4/2016 incorpora dos apartats d'abast no menyspreable. Primer, l'abast de fórmules d'actuació que les Administracions públiques poden garantir així el dret a l'habitatge i, en segon lloc, la proclamació dels principis als quals queden sotmeses les polítiques públiques que es promoguin en compliment d'aquesta Llei i que ve a consagrar com a principis de l'acció administrativa en matèria d'habitatge: la funció social de la propietat privada en la satisfacció del que considera dret fonamental a disposar d'un habitatge digne i adequat en el cas de les persones en situació de vulnerabilitat, el lloguer – i la dotació econòmica corresponent- com a instrument fonamental a aquest respecte; i la prevenció, mitjançant les corresponents mesures, del llançament de l'habitatge habitual en els supòsits en què les persones afectades poden veure vulnerats els seus drets fonamentals, mentre se'ls faciliten alternatives o ajudes per accedir a un habitatge digne.

## **2.1. L'ordenament jurídic sota el marc dels aspectes socials de l'habitatge, especialment a Catalunya.**

L'ordenament jurídic de l'habitatge<sup>10</sup> és exemple de com el dret públic segueix, per ajustar-s'hi o per transformar-lo, l'evolució del marc socioeconòmic de cada moment. Així ho podem comprovar recapitulant. Hem vist que el dret a un habitatge digne i adequat està reconegut per la nostra Constitució i els Estats d'Autonomia, però també que, sent un dret de configuració legal, la seva satisfacció efectiva depèn de les mesures que a tal fi s'adoptin en virtut de la legalitat per les Administracions públiques, principalment les de les Comunitats Autònomes, o amb la seva col·laboració.

Fins a l'any 2000, aquestes mesures es van articular generalment des de la perspectiva urbanística i, en aquest context, el criteri de posar al mercat més i més sòl residencial (l'urbanisme expansiu) i la consideració de l'habitatge com un bé de consum i inversió més que objecte, per ser una necessitat indispensable, d'un dret. Una primera correcció d'aquest plantejament va ser, d'una banda, el nou èmfasi legal posat en la reserva de sòl per a habitatges de protecció oficial que es va elevar, primer per alguna legislació autonòmica i després per la Llei estatal de Sòl, a un mínim del 30 per 100 del sòl residencial previst pel corresponent pla urbanístic, tot i que aquesta mesura no donés immediatament els fruits esperats (potser perquè l'habitatge protegit va poder ser contemplat d'alguna manera sota aquells mateixos paràmetres, sobretot l'habitatge protegit en venda). Alhora, per altra banda, i amb el pas de l'expansió, o la reconfiguració de les competències de les Comunitats Autònomes per la reforma dels seus Estats iniciada el 2006, aquestes van començar a abordar legislativament de manera integral l'habitatge sota l'afirmació explícita d'un dret a l'habitatge la garantia pública del qual havia d'anar més enllà de només els habitatges de protecció oficial en venda, amb la previsió d'altres instruments a tal fi. Paral·lelament, i sense temps perquè aquest primer replantejament pogués mostrar els seus resultats, la crisi econòmica financera iniciada el 2007 i la conseqüència d'ella, l'esclat de la bombolla immobiliària, van demostrar el desacertat del model inicial, per la gran quantitat d'habitatges buits existents, incloent-hi els de protecció oficial, mentre que, per altra banda i de manera contradictòria, eren centenars de milers de persones les que estaven inscrites com a

---

<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).

demandants d'habitatges de protecció oficial. Hi havia, doncs, prou habitatges però inaccessible perquè la demanda pogués ser satisfeta. D'altra banda, moltes persones i famílies, també com a conseqüència de la crisi, van perdre – i segueixen perdent – el seu habitatge habitual per l'execució dels préstecs i crèdits garantits amb hipoteca<sup>11</sup> subscrits per a la seva adquisició en l'època de bonança econòmica o pel desallotjament per impagament dels lloguers. A més d'això cal afegir els nombrosos supòsits d'exclusió residencial (dels "sense sostre", els allotjats en refugis o institucions, que habiten en infrahabitatges –apiadats o en barraques– o en un habitatge insegur material o jurídicament parlant per fer-ho de manera precària o sense poder afrontar les despeses per al seu manteniment, etc.).

Aquesta realitat va determinar el nou gir en la política d'habitatge i sòl que a partir del 2012 es va produir en la legislació estatal i autonòmica i en els corresponents Plans d'habitatge. En una primera fase conjugant les reformes sistemàtiques amb altres d'urgència i per això voluntaristes (com en l'àmbit estatal, respectivament, la reforma de la Llei de Sòl i els Reials decrets lleis successius per remediare la situació dels deutors hipotecaris sense recursos), i més tard, és a dir, fins avui mateix, estenent en el temps i ampliant aquestes mesures d'urgència (com succeeix amb les adoptades per l'Estat) o aprovant sobretot per part de les Comunitats Autònomes, lleis especials –però amb incidència en la seva legislació sectorial d'habitatge– expressives d'una concepció definida sobre la política d'habitatge i també del propòsit de resoldre una situació que sovint qualifiquen d'emergència. Tot i que a vegades la rotunditat d'aquest plantejament i l'aparató de les tècniques a servei (per exemple, l'expropiatòria de molt complexa instrumentació pràctica) no s'avenien amb cert impàs demostrat en l'impuls del sector en el seu conjunt, ni certament tampoc amb la seva adequada inserció sistèmica en el quadre competencial dels nostres diferents poders públics, pel que han pogut ser objecte dels corresponents reparos per part del Tribunal Constitucional.

Ara bé, quin és el significat de fons d'aquest gir en la política d'habitatge expressat en tantes repetides i diverses normes legals? La successió de Reials Decrets Llei aprovats per l'Estat de 2012 a 2017, encara justificats per la seva urgència i necessitat, demostra que el problema no és coyuntural, i el mateix podríem dir dels Decrets Llei i lleis aprovats per les Comunitats Autònomes també entre 2013 i 2017 invocant el contundent argument de la funció social<sup>12</sup> de l'habitatge (d'aquí que entre les mesures normatives adoptades per les Comunitats Autònomes s'incloguin les dirigides al coneixement i mobilització del gran nombre de d'habitatges buits o desocupats existents). SOUVIRÓN MORENILLA assenyala “més enllà dels problemes derivats de la crisi econòmica i del seu caràcter extraordinari davant una situació que encara persisteix (el nombre de desnonaments segueix sent alt i l'accés a l'habitatge dificultós), tals mesures venen a posar de manifest la insuficiència del nostre model general de provisió d'habitatge: amb el seu burocratisme discrecional sobre el sòl - identificat indegudament amb la legítima intervenció pública sobre el mateix- un mercat de l'habitatge amb preus no assequibles, excepte mitjançant un endeutament sempitern, i un sistema de protecció pública de l'habitatge poc diversificat en les seves formes i instruments,

---

<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.

fins avui, fins i tot després que les polítiques públiques d'habitatge hagin abandonat com a criteri dominant l'expansió constructiva per la venda orientant-se al lloguer, no han demostrat la seva operativitat global. Posant-se de manifest per això també la insuficiència de l'ordenament perquè el dret a l'habitatge sigui alguna cosa més que una proclamació retòrica i perquè el mandat als poders públics per la seva satisfacció derivat del seu reconeixement per l'article 47 CE i els Estatut d'Autonomia sigui fet efectiu de manera adequada<sup>13</sup>.

## **2.2 Necessitat d'un nou enfocament harmonitzat en la regulació de l'habitatge.**

És, doncs, el model econòmic-jurídic de l'habitatge el que en el seu conjunt hauria de ser objecte de reflexió i, en el seu cas, reconsideració. Sembla necessari, en primer terme, un enteniment renovat del sentit de l'habitatge i la seva regulació jurídica. Les mesures normatives adoptades per l'Estat i les Comunitats Autònomes en aquests últims anys fins al dia d'avui, són la prova de com es busquen o es llancen nous paradigmes regulatoris. Fins no fa gaire, durant l'etapa de la bonança econòmica, el crèdit fàcil i les alegres expectatives de rendibilitat inversora – bonança que finalment es va demostrar artificiosa – el model global no es posava en qüestió, ni per això el paper substantiu menor jugat per la normativa estatal ni la responsabilitat competencial indiscutida de les Comunitats Autònomes. N'hi havia prou que funcionés la dinàmica del mercat, i abans l'urbanisme expansiu, amb l'afegit de foment de l'habitatge protegit per a la venda (per tant, amb la mateixa lògica, matisada, de mercat), com a sector col·lateral si no marginal, articulat a través dels Plans d'habitatge (estatals, autonòmics, locals) i la seva perspectiva de fons: l'assignació de partides pressupostàries a uns o altres programes.

Però amb la crisi econòmica aquest esquema, aparentment estable i compartit pels poders públics, es va trencar. El dret a l'habitatge i la funció social d'aquesta apareixen o es generalitzen ara com a títols justificatius explícits de les mesures de rang legal adoptades per les Comunitats Autònomes, i una mateixa preocupació implícita late també en les aprovades pel Govern de la Nació amb caràcter d'urgència, tot i que des d'un plantejament diferent. Això ens dóna la mesura de la necessitat d'aquest enfocament harmonitzat en la regulació de l'habitatge del qual parlem, en primer lloc, respecte al significat de l'habitatge en si mateixa considerada.

S'ha assenyalat en aquest sentit, en relació amb les mesures normatives d'urgència per afrontar l'exclusió residencial adoptades en aquests anys (però podria extrapolar-se al conjunt de la regulació de l'habitatge), la diferent concepció de fons que presideix la normativa estatal i l'autonòmica. La primera basada en una noció de l'habitatge com a bé econòmic, i la segona en la seva vinculació a un dret humà i al paral·lel reconeixement de la funció social de l'habitatge. És la contraposició entre la visió de l'habitatge com a objecte de consum i inversió dins d'un model purament econòmic, o com a bé indispensable objecte d'un dret de la persona. El que certament no podrà menys que influir, per altra banda, en el paper que s'atorgui a l'actuació prestacional pública dirigida a fer efectiu aquest dret. Són, tanmateix, dos aspectes que no tenen perquè resultar incompatibles, sinó objecte d'una

---

<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" a Servicios de Interés General y Protección de los Usuarios. Dickinson S.L. Madrid 2018.

harmonització conceptual, i ajustada a ella la institucional i normativa, en les quals un apartat central ha de ser el de la funció a reconèixer al sector públic.

## 3. Aspectes socials de la compra pública en matèria d'habitatge

### 3.1 Determinació de l'objecte de contracte

Una de les claus per introduir clàusules<sup>14</sup> socials en la contractació pública està en la pròpia definició de l'objecte del contracte, ja que en el supòsit d'introduir clàusules socials com a criteris de valoració, han d'estar necessàriament vinculades al mateix.

És el primer moment d'un procediment de contractació on s'ha de determinar de manera correcta l'objecte del contracte, de manera que les clàusules socials quedin vinculades al mateix. Per introduir criteris socials, mediambientals o ètics, el més directe i transparent és esmentar expressament els criteris al començament de la licitació, és a dir, en la pròpia definició del contracte.

A l'article 22 de la LCSP, relatiu a la necessitat i idoneïtat del contracte, s'estableix que només es podran celebrar els contractes que siguin necessaris per al compliment i la realització dels fins institucionals del poder adjudicador. "A tals efectes, la naturalesa i l'extensió de les necessitats que pretenen cobrir-se amb el contracte projectat, així com la idoneïtat del seu objecte i contingut per satisfer-les, han de ser determinats amb precisió, deixant constància d'això en la documentació preparatòria."

En el propi títol del contracte hem de mencionar el criteri social a incorporar. Vegem per exemple algunes formes de definir l'objecte del contracte:

- "Contractació del servei de neteja dels edificis municipals amb mètodes, pràctiques i productes més respectuosos amb el medi ambient i la salut laboral, mitjançant procediment obert, oferta econòmicament més avantatjosa amb una pluralitat de criteris d'adjudicació."
- "Contractació de subministrament de roba de treball per al personal laboral produïda sota condicions laboralment dignes."
- "Contractació d'adquisició de paper reciclat lliure de clor."
- "Subministrament de màquines de vending per a edificis municipals amb productes de comerç just."
- "Obres d'ampliació d'acerades a la Barriada X per a l'impuls d'accés al mercat laboral de col·lectius en situació d'exclusió social."

Mitjançant la introducció de la dimensió social/mediambiental/ètica en l'objecte del contracte, es comunica als licitadors que el servei/obra/subministrament que es pretén contractar és més respectuós amb el medi ambient i les persones. En el tema de la inserció laboral poc importarà que aquesta sigui accessòria o l'objecte principal del contracte, considerant que té plena viabilitat jurídica la seva inclusió sempre que així es determini de manera expressa i es justifiqui degudament en l'expedient de contractació. És en el plec de

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ DE FERRERES, G., "Pliego de Cláusulas Administrativas" a Enciclopedia Jurídica Básica, Tomo IV, Civitas, Madrid, 1995, pág. 4907 i següents.



prescripcions tècniques on s'han de concretar les especificacions tècniques dels aspectes mediambientals o ètics a tenir en compte.

## 4. Inclusió de clàusules socials com a criteris de valoració o puntuació:

La regulació actual dels criteris de valoració de les ofertes menciona la utilització de clàusules socials, tot i que amb una redacció força desafortunada. Perquè la seva incorporació sigui vàlida, han de complir els requisits que s'han apuntat anteriorment (estar relacionades amb l'objecte del contracte, esmentar-se en l'anunci i en el plec, etc...).

Revisa un especial interès l'admissibilitat de variants en les ofertes que presentin els licitadors, ja que si ens atenem al criteri de contractació de persones amb problemes d'ocupabilitat, no totes les licitacions són susceptibles d'incloure aquest criteri. Per contra, pot introduir-se com a proposta de millora.

A efectes pràctics, podem utilitzar les dues possibilitats apuntades:

### 4.1 Com a criteri específic de valoració

Es pot puntuar amb 40 sobre un total de 100 l'oferta econòmica més avantatjosa, és a dir, el preu més baix, podent-se puntuar, de la mateixa manera, sobre els 100 possibles, amb 25 punts les mesures que l'empresa licitadora estableixi en relació amb la contractació de col·lectius amb problemes d'inserció laboral.

### 4.2 Com a millora voluntària

Es deixa oberta la possibilitat que l'empresa participant pugui oferir algunes millores sobre els requisits mínims que exigeix el plec de condicions tècniques, podent estar aquestes relacionades amb temes socials, mediambientals o ètics. Posem per cas: "el subministrament de càtering per a l'escola bressol", en el plec de clàusules administratives particulars es pot establir com un dels criteris d'adjudicació: Millores amb productes de comerç just. Aquesta seria una manera menys directa d'introduir les clàusules socials, ja que el poder adjudicador no s'assegura per endavant que totes les empreses que participin i presentin ofertes vagin a incloure millores en aquesta línia.

En els plecs de clàusules administratives particulars que es redactin per a l'adjudicació d'un contracte, es poden incorporar les clàusules socials com a criteris de valoració (en el cas que contempli més d'un criteri d'adjudicació, ja que si només se'n contempla un, aquest ha de ser necessàriament el preu), entre els quals es poden esmentar: que la gestió es realitzi de manera més beneficiosa per a l'entorn i amb el menor impacte, accés al mercat laboral o criteris de comerç just.

S'inclouran entre els criteris a tenir en compte per a l'adjudicació els aspectes socials de l'oferta que siguin superiors al mínim que hàgim fixat en el plec de prescripcions tècniques o

en el projecte aprovat i que estiguin directament relacionats amb l'objecte del contracte. Els aspectes socials seran valorats amb la ponderació que en cada cas assenyali el plec. Aquests han de ser objectius, específics i quantificables objectivament, de manera que les empreses licitadores tinguin les dades suficients per valorar i interpretar de la mateixa manera la informació subministrada i que el poder adjudicador pugui fer una comparació efectiva de les diferents ofertes.

Com s'ha assenyalat anteriorment, cal atènyer-se a criteris que siguin objectius, però certament objectius, així que no semblen procedents les exigències de tipus local, com la contractació de persones inscrites en una determinada llista social o la contractació d'aturats d'un municipi concret, ja que la introducció d'aquest tipus de condicions en el barem de la valoració pot resultar recurrible si no es justifica adequadament en l'expedient i la pràctica ens demostra que el resultat lògic serà que l'empresa adjudicatària contracti aturats de la localitat, és a dir, podem arribar al mateix destí efectuant referències genèriques i obviant els localismes.

## 5. Inclusió de clàusules socials com a criteris d'execució dels contractes

La possibilitat d'introduir clàusules socials com a criteris d'execució dels contractes admet dues possibilitats:

- 1.- Com a obligació d'executar un projecte d'Inserció Socio Laboral.
- 2.- Com a condició d'execució pròpiament dita.

En ambdós casos ens referim, no a criteris de valoració, sinó a obligacions del contractista, per tant, un cop seleccionada l'empresa adjudicatària dins de les prestacions de l'obra o servei, s'han de posar en marxa mesures que estan relacionades amb la inserció socio laboral, mediambiental o ètica.

### 5.1 La obligació d'executar un projecte d'inserció socio laboral

En primer lloc, cal especificar en el títol del contracte la component social, de manera que les empreses que concorrin a formular les seves propostes, d'acord amb aquest criteri.

Això obliga l'empresa adjudicatària a realitzar, a més de l'objecte principal del contracte, un projecte d'inserció laboral amb persones en situació de risc d'exclusió social. Es pot utilitzar en qualsevol tipus de procediment, ja que l'obligació és inherent a l'adjudicatari i s'imposa en la fase d'execució del contracte. Aquesta obligació d'executar un projecte d'inserció és una part integrant del contracte, no un sistema de valoració ni de selecció.

Exemples de clàusules socials afectes a projectes d'inserció socio-laboral, en plecs de clàusules administratives:

OBJECTE	TIPO DE CLÁUSULA	REDACCIÓ
<p>Posada en marxa d'un projecte d'Inserció Socio-Laboral en torn a la Rehabilitació d'Habitatges.</p> <p>En el contracte d'obres, ha de figurar en els plecs la determinació d'un criteri d'adjudicació relacionat amb la lluita contra el canvi climàtic entre els assenyalats en el 31.2 de la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica.</p> <p>Com a criteri d'adjudicació, millora en les condicions laborals.</p> <p>Elaboració d'un pla d'igualtat entre homes i dones. Mesures per raó d'assetjament sexual.</p>	<p>Clàusules d'Execució: Presentació d'un projecte d'Inserció Socio-Laboral</p>	<p>El projecte que es presenti haurà de contemplar un Pla d'Actuació d'acord amb els següents objectius:</p> <p>a.- Desenvolupar una estratègia d'integració social mitjançant polítiques assistencials.</p> <p>b.- Assumir la integració social i l'autonomia de les persones mitjançant la inserció laboral.</p> <p>c.- Acompanyament a l'ocupació, compatibilitzant formació i treball.</p>
<p>Selecció del Projecte d'Inserció Laboral incorporat a la contractació d'obres al barri X dirigit a col·lectius en situació de desavantatge al mercat laboral.</p>	<p>Criteri d'obligació de dissenyar i executar un projecte d'inserció laboral.</p>	<p>Els licitadors hauran de presentar una proposta per a l'execució d'un projecte d'inserció socio-laboral per a col·lectius desfavorits.</p>

## 5.2 Inclusió de clàusules socials com a condició d'execució

La inclusió en el plec de clàusules administratives particulars de clàusules socials com a condició d'execució dels contractes públics ja adjudicats no presenta problemes jurídics sempre que aquestes condicions no siguin discriminatòries indirectament amb licitadors d'altres estats membres, es mencionin en l'anunci de licitació i en el plec de condicions. Té caràcter contractual i el seu compliment dóna lloc a la imposició de les penalitats que imposi el plec.

Exemples de clàusules socials afectes a projectes d'execució:

OBJECTO	TIPO DE CLÀUSULA	REDACCIÓ
Servei de Neteja i Manteniment de Zones Verdes.	Criteri d'obligació per contractar aturats de llarga durada i promoure la igualtat d'oportunitats..	L'adjudicatari està obligat a contractar 5 persones aturades majors de 45 anys veïnes del municipi X inscrites a l'oficina d'ocupació i aplicar mesures que promoguin la igualtat entre homes i dones.
Millora de les condicions socio-laborals a la Barriada X mitjançant obres de reparació de vialitats en aquesta barriada.	Obligació de contractar persones amb dificultats d'accés a l'ocupació.	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.

Després dels esquemes gràfics sobre aspectes socials en la contractació pública d'habitatge, cal destacar que estem davant del fenomen d'una contractació pública socialment responsable o també anomenada contractació pública estratègica, i GIMENO FELIÚ<sup>15</sup> ha plantejat l'oportunitat que suposa per implantar una nova cultura de contractació pública "responsable, oberta, innovadora<sup>16</sup>, cooperativa, professionalitzada, tecnològica i transformadora".

Què és exactament una contractació socialment responsable? El terme socialment responsable es refereix a un tipus de contractació que té en compte els criteris qualitatius enunciats a la llei com a criteris d'adjudicació i execució del contracte. La contractació socialment responsable, especialment en l'habitatge públic, ha de basar-se en criteris ètics, eficients en la creació d'ocupació i en la innovació. Per això, considerem important, per tenir en compte els criteris socials en matèria d'habitatge, tenir en compte l'article 99 de la LCSP, que determina que l'objecte del contracte ha de ser determinat, cosa que vol dir que sí es pot dirigir a generalitats o abstraccions sempre que siguin definides. Potestativament, l'objecte del contracte es podrà definir en atenció a necessitats o funcionalitats concretes a satisfer sense tancar l'objecte a una solució única. És a dir, es pot fixar l'horitzó, però no dibuixar el camí amb total precisió i tractar d'imposar-lo a un adjudicatari. En aquest sentit, aquells contractes en els quals es consideri convenient la incorporació d'innovació o criteris socials han de definir-se en funció de l'atenció a necessitats o funcionalitats expressades anteriorment.

<sup>15</sup> GIMENO FELIÚ, J.M., Contratos públicos: ámbito de aplicación y procedimiento de adjudicación, Civitas, Madrid, 2003.

<sup>16</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), consultat el 13 de juny de 2020; i 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), consultat el 20 de juliol de 2020.

La llei catalana 18/2007, del dret a l'habitatge, estableix en les seves disposicions generals: “El conjunt d'activitats vinculades amb la provisió d'habitatges destinats a polítiques socials es configura com un servei d'interès general per garantir un habitatge digne i adequat per a tots els ciutadans.” Continuant amb aquesta previsió: “A efectes de la homologació amb la normativa europea en matèria d'habitatge, tenen la condició d'habitatge social els habitatges que la present llei defineix com a habitatges destinats a polítiques socials, tant si són resultat de processos de nova construcció o rehabilitació com si s'obtenen per mitjà de programes socials de mediació i cessió (art. 4º.2)”.

En definitiva, es tracta que la contractació pública estratègica en matèria d'habitatge públic tingui en compte la consideració d'activitats vinculades a la provisió d'habitatge per a polítiques socials que siguin d'interès general, que a més poden desembocar en el que coneixem com a serveis socials. La protecció pública en matèria d'habitatge com a objectiu de les polítiques socials és analitzada en la llei catalana 18/2007 del dret a l'habitatge. Per això, la llei catalana 18/2007 en el seu article 70 analitza els anomenats habitatges d'inserció que l'administració de la comunitat autònoma ha de posar a disposició dels serveis socials municipals i entitats sense ànim de lucre per atendre necessitats per als més vulnerables, especialment sense llar, que es detectin en cada municipi activant ajudes per al seu manteniment que puguin ser recollides en els plecs<sup>17</sup> de condicions administratives.

Per això, ens trobem davant de veritables polítiques socials i, dins d'elles, la protecció d'habitatges i la protecció social que necessàriament han d'actuar totalment coordinades, analitzant les necessitats a cobrir i quina és la incidència en la inserció social dels afectats. La llei catalana 18/2007, del dret a l'habitatge atribueix al registre de demandants d'habitatge “protegit” la finalitat de millorar el servei d'interès general que constitueix la política pública d'habitatge de protecció oficial (podríem dir com àmbit prestacional públic propi del sector de l'habitatge), registre on estan inscrits els adjudicatarios d'aquests habitatges, però exclou d'aquesta exigència les adjudicacions destinades a fer front a situacions d'emergència social en el marc de les prestacions que corresponguin als Serveis d'Assistència i Benestar Social (art. 92.2) (podríem dir, com àmbit propi dels serveis socials).

D'altra banda, l'exposició de motius de la llei catalana 18/2007 ve a identificar el servei d'interès general amb la provisió d'habitatge per a polítiques socials pel sector públic o en col·laboració amb altres entitats a través de diverses fórmules d'actuació. Podem concloure després de la lectura de l'exposició de motius que els serveis d'interès general es defineixen pel seu finalisme d'utilitat col·lectiva (la seva missió específica d'interès general) i per això poden, en el seu cas, quedar exclosos de les estrictes normes de competència efectiva (cf. art. 106.2 TFUE) i de la prohibició de les ajudes d'Estat (cf. art. 107 ss. TFUE), i això al marge del caràcter públic o privat de l'organisme o empresa gestora o de l'existència o no del dret exclusiu per al desenvolupament de l'activitat que es tracti.<sup>18</sup> I en tot cas, amb una major densitat en quant a tal exclusió i a la llibertat interna dels Estats membres per regular-los en el cas dels anomenats serveis no econòmics d'interès general (cf. art. 2 del Protocol núm. 26 del propi TFUE, segons el qual les disposicions dels Tractats no afectaran a la competència

<sup>17</sup> GARCÉS SANAGUSTÍN, M. y Palomar Olmeda, A., “Actuaciones relativas a la contratación de las Administraciones Públicas. Expediente de contratación. Adjudicación”, en la obra col·lectiva dirigida per Palomar Olmeda, A. i Garcés Sanagustín, M., Comentarís a la llei de Contratos del Sector Público LA Ley, Madrid, 2018, págs. 375 i següents.

<sup>18</sup>Tot això en termes que precisa l'article 14 TFUE i el Protocol núm. 26 de éste.

dels Estats membres per presentar, encarregar i organitzar serveis d'interès general que no tinguin caràcter econòmic) (com serien les activitats vinculades a la provisió d'habitatges destinats a polítiques socials), que en els anomenats serveis d'interès general.

## 6. Anàlisi desde la perspectiva europea de la compra pública estratègica i socialment responsable en matèria d'habitatge.

Hem de concedir un paper important a la recuperació de fons en la gestió dels fons de recuperació coneguts com a “Next Generation EU”, aprovats pel Consell Europeu el 21 de juliol de 2020<sup>19</sup>. A Espanya, el “Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència de l'Economia espanyola”, inspirat en l'Agenda 2030 i els Objectius de Desenvolupament Sostenible de Nacions Unides, mobilitzarà prop de 72.000 milions d'euros entre els anys 2021 i 2023 (dels recursos amb què compta Espanya gràcies a l'instrument “Next Generation EU”). El Pla recull les prioritats dels fons europeus de recuperació, de manera que la inversió “verda” representa més del 37% del total del Pla i la digitalització prop del 33%<sup>20</sup>. Les conclusions del Consell “Inversió pública a través de la contractació pública: recuperació sostenible i reactivació d'una economia resilient<sup>21</sup> de la UE” destaquen la necessitat de tenir en compte per a l'execució d'aquest paquet de recuperació econòmica l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible i que siguin contemplats i promoguts per l'Estratègia Nacional de Contractació Pública com preveu l'article 334.1.e) LCSP17, subratllant la importància de la contractació pública per aconseguir la doble transició ecològica i digital, fent èmfasi en la necessitat de sensibilitzar sobre les bones pràctiques, concretament mitjançant l'ús de criteris específics i eines digitals de contractació pública en totes les licitacions públiques. Per al Consell, l'eficiència de la contractació pública serà un important “factor d'èxit per a la recuperació, el creixement i la creació d'ocupació justa, amb la qual cosa es reforçarà la resiliència econòmica i social de la Unió, així com la protecció de la salut dels seus ciutadans i de l'entorn”. I per tot això, és imprescindible la professionalització de la contractació pública<sup>22</sup> i que es fomentin i es concreten les propostes de la Recomanació (UE) 2017/1805 de la Comissió de 3 d'octubre de 2017 sobre la professionalització de la contractació pública<sup>23</sup> i es

<sup>19</sup> El 10 de novembre de 2020 es va aconseguir un acord entre el Parlament Europeu i els països de la Unió Europea en el Consell sobre el pròxim pressupost de la UE a llarg plaç i “NextGenerationEU”.

<sup>20</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%20Recuperacion.pdf), consultat el 14.

<sup>21</sup> DOUE 2020/C 412 I/01, de 30 de novembre de 2020.

<sup>22</sup> Vejis 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>23</sup> Recomanació de la Comissió, de 3 d'octubre de 2017, sobre la professionalització de la contractació pública –Construir una arquitectura per a la professionalització de la contractació pública– [C (2017) 6654 final-SWD (2017) 327 final]. El Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre la citada Recomanació (EESC 2017/05294) conclou que, a fi de garantir una estructura efectiva i coherent per a la professionalització de la contractació pública, hauria sigut preferible que la Comissió hagués adoptat una directiva, enlloc de una mera recomanació no vinculant.

contemplen i promouen per l'Estratègia Nacional de Contractació Pública tal com preveu l'article 334.1.e) LCSP<sup>24</sup>. El dret vigent de la Unió Europea, amb la Directiva 2014/24 al capdavant i amb la fulla de ruta marcada per l'Estratègia Europa 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador<sup>25</sup>, impulsa com un dels seus objectius fonamentals l'ús estratègic de la contractació pública i proposa que els compradors utilitzin millor la contractació pública, element clau de les economies nacionals de la UE<sup>26</sup>, per donar suport a objectius socials comuns com la protecció del medi ambient<sup>27</sup>, una major eficiència energètica i en l'ús dels recursos, la lluita contra el canvi climàtic, la promoció de la innovació<sup>28</sup>, l'ocupació i la integració social i la prestació de serveis socials de qualitat en les millors condicions possibles<sup>29</sup>. En el mateix sentit, l'Agenda 2030 de Nacions Unides per al Desenvolupament Sostenible<sup>30</sup> proposa els "Objectius de Desenvolupament Sostenible" (ODS), entre els quals l'objectiu núm. 12, de caràcter transversal, proposa garantir modalitats de consum i producció sostenibles. Vol així fomentar l'ús eficient dels recursos i l'energia, la construcció d'infraestructures que no danyin el medi ambient, la millora de l'accés als serveis bàsics i la creació d'ocupacions ecològiques, justament remunerades i amb bones condicions laborals<sup>31</sup>. Per a la integració dels ODS en les polítiques públiques, el Govern d'Espanya ha aprovat el "Pla d'Acció per a la Implementació de l'Agenda 2030. Cap a una Estratègia Espanyola de Desenvolupament Sostenible"<sup>32</sup>. Doncs bé, entre les "Mesures transformadores" que proposa el Pla, la número 8 pretén "Alinear la compra pública amb els

---

<sup>24</sup> Poden veure's al respecte les conclusions sobre la professionalització del primer Informe anual de supervisió de la Contractació Pública d'Espanya de la Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació, presentat el 18 de desembre de 2019, de la qual la descàrrega es pot realitzar en el següent link; [www.regulaciondelacontractacion.gob.es](http://www.regulaciondelacontractacion.gob.es), consultado el 21 de julio de 2020, pp. 194 i ss.

<sup>25</sup> Document de la Comissió COM 2010, 2020.

<sup>26</sup> Les autoritats públiques es gasten cada any aproximadament una cinquena part del PIB de la UE en l'adquisició d'obres, subministres i serveis (Informe especial del Tribunal de Comptes Europeu 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) i 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) (data de consulta 16 de juliol de 2020).

<sup>27</sup> Vejís 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 i ss., i PERNÁS GARCÍA, J., Contratación Pública Verde, La Ley, Madrid, 2011 i "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>28</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 i 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>29</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>30</sup> Resolució de Nacions Unides "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" aprovada per l'Assemblea General el 25 de setembre de 2015 (A/70/L.1).

<sup>31</sup> Una de les metes a aconseguir al respecte es "promoure pràctiques de contractació pública que siguin sostenibles, de conformitat amb les polítiques i prioritats nacionals." (meta 12.7).

<sup>32</sup> El pla va ser aprovat en el Consell de Ministres del 29 de junio de 2018.



ODS” i proposa que l'Estratègia Nacional de Contractació Pública<sup>33</sup> incorporarà l'Agenda 2030 i, en particular, l'ODS 12 (meta 12.7) en el seu marc general, objectius i metes, i promourà les mesures necessàries per utilitzar les possibilitats de la contractació pública per donar suport als ODS. En trasposar les directives de quarta generació sobre contractació pública<sup>34</sup>, la LCSP tracta d'aconseguir que s'utilitzi la contractació pública com a instrument per implementar les polítiques tant europees com nacionals en matèria social, mediambiental, d'innovació i desenvolupament, i de promoció de les PYMES. El decisiu apartat 3 de l'article 1 estableix de manera preceptiva en tota contractació pública la incorporació de manera transversal de criteris socials i mediambientals sempre que guardin relació amb l'objecte del contracte. Expressa en aquest sentit la pròpia disposició legal el seu convenciment que la inclusió d'aquests criteris “proporciona una millor relació qualitat-preu en la prestació contractual, així com una major i millor eficiència en la utilització dels fons públics. Igualment, es facilitarà l'accés a la contractació pública de les petites i mitjanes empreses, així com de les empreses d'economia social”<sup>35</sup>. La important referència a la transversalitat per a la obligatòria incorporació de criteris socials i ambientals subratlla la necessitat de motivació de les fases del procediment en què s'inserixen i situa aquesta elecció com un dels aspectes transcendents per a l'èxit de les iniciatives<sup>36</sup>. Altres preceptes decisius de la LCSP que recullen aquesta obligació de consideració dels aspectes socials i ambientals, a més de l'article 145 referit als criteris d'adjudicació dels contractes que serà objecte d'anàlisi en el següent apartat d'aquest treball, són els articles 28.2 (les entitats del sector públic “valoraran la incorporació de consideracions socials, mediambientals i d'innovació com a aspectes positius en els procediments de contractació pública”), 35.1 (inclou en el contingut mínim del contracte la “definició de l'objecte i tipus del contracte, tenint en compte en la definició de l'objecte les consideracions socials, ambientals i d'innovació”), i 99.1 (l'objecte dels contractes del sector públic es podrà definir d'acord amb les necessitats o funcionalitats concretes que es pretenguin satisfer, sense tancar l'objecte del contracte a una solució única. En especial, “es definiran d'aquesta manera en aquells contractes en què s'estimi que poden incorporar-se innovacions tecnològiques, socials o ambientals que millorin l'eficiència i la sostenibilitat dels béns, obres o serveis que es contractin”). En la LCSP, les consideracions de tipus social, mediambiental i d'innovació i desenvolupament podran recollir-se en els plec de clàusules administratives particulars (article 122.2) tant al dissenyar els criteris d'adjudicació, com a criteris qualitatius per avaluar la millor relació qualitat-preu, o com a condicions especials d'execució, si bé la seva

---

<sup>33</sup> L'article 334 de la LCSP defineix l'Estratègia Nacional de Contractació Pública com “l'instrument jurídic vinculant, aprovat per l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació, que es basarà en l'anàlisi de les actuacions de contractació realitzades per tot el sector públic, incloent-hi tots els poders adjudicadors i entitats adjudicatòries compresos en el sector públic estatal, autonòmic o local, així com les d'altres ens, organismes i entitats pertanyents als mateixos que no tinguin la naturalesa de poders adjudicadors”.

<sup>34</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>35</sup> Vejis en aquest sentit la monografia de PINTOS SANTIAGO, J., Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública, INAP, Madrid, 2017.

<sup>36</sup> GIMENO FELIÚ, J. M. “Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites”, a l'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 i ss.

introducció està supeditada a que es relacionin amb l'objecte del contracte a celebrar, com exigeix la jurisprudència del TJUE<sup>37</sup>.

A través de la contractació pública socialment responsable o la contractació pública estratègica de caràcter social, destaca el Reial decret 94/2018 que les autoritats públiques poden promoure “oportunitats d'ocupació, feines dignes, inclusió social, accessibilitat, disseny per a tots, comerç just, el compliment dels drets laborals i socials dels treballadors, l'aplicació més àmplia de les normes socials, així com compromisos voluntaris més exigents en l'àmbit de la responsabilitat social de les empreses. Aquestes actuacions permeten influir en el mercat i incentivar les empreses a desenvolupar una gestió socialment responsable, per una part de manera directa mitjançant els béns i serveis concrets que es compren, i, igualment, per via indirecta a través de l'exemple de les administracions públiques. Tot això permet impulsar l'avanç progressiu de la societat pel camí del desenvolupament sostenible i integrador”<sup>38</sup>. La contractació pública estratègica és una eina clau per impulsar la innovació, com reconeix la Comissió Europea en el Pla d'Acció de la UE per a l'Economia Circular de 2015<sup>39</sup>. Resulta decisiu el paper de la contractació pública sostenible (CPS) a l'hora de fomentar l'economia verda i els canvis de comportament<sup>40</sup>. La Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions: “Pla d'Inversions per a una Europa Sostenible. Pla d'Inversions del Pacte Verd Europeu”<sup>41</sup>, planteja el Pacte Verd Europeu com la resposta de la Unió Europea als reptes climàtics i mediambientals. Es preveu en el Pacte que la Comissió “proposarà noves normes i orientacions per a la contractació pública ecològica (...) i un instrument de control per a la contractació pública sostenible que garanteixi l'ecologització dels projectes d'infraestructures públiques”.

En el Dictamen del Comitè Europeu de les Regions: “aplicació del paquet sobre energia neta: els plans nacionals d'energia i clima com a instrument per a l'enfocament de governança local i territorial sobre el clima i l'energia activa i passiva”<sup>42</sup>, es destaca com els ens locals i regionals han d'involucrar-se especialment en les iniciatives de les “ciutats intel·ligents”, en paral·lel a la contractació pública ecològica en l'àmbit de l'energia neta dins de sectors com l'estalvi d'energia en el transport urbà, les estratègies de transport interregional, la

<sup>37</sup> Per totes, es pot veure la sentència del TJUE de 24 de gener de 2008 (TJCE 2008, 10), Lianakis, assumpte C-532/06, ECLI:EU:C:2008:40.

<sup>38</sup> Apartat 3 de l'exposició de motius del Reial decret 94/2018, de 2 de març, pel qual es crea la Comissió Interministerial per a la incorporació de criteris socials en la contractació pública

<sup>39</sup> Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions: “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, COM/2015/0614 final.

<sup>40</sup> En aquest sentit, el Dictamen del Comitè Europeu de les Regions: «Un planeta net per a tothom – La visió estratègica europea a llarg termini d'una economia pròspera, moderna, competitiva i climàticament neutra» (2019/C 404/11, DOUE de 29 de novembre de 2019) efectua una sèrie de recomanacions polítiques en relació amb la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu, al Comitè de les Regions i al Banc Europeu d'Inversions «Un planeta net per a tothom. La visió estratègica europea a llarg termini d'una economia pròspera, moderna, competitiva i climàticament neutra» i «recolza l'objectiu de la UE d'assolir el nivell de zero emissions netes (neutralitat) de gasos d'efecte hivernacle d'aquí al 2050». Pel que fa a la contractació pública, el Comitè Europeu reconeix la funció exemplar de les autoritats públiques en tots els sectors i ressalta la importància de l'aplicació dels criteris de contractació pública sostenible (CPS) i els sistemes de gestió energètica i ambiental, dins del respecte dels criteris ambientals mínims.

<sup>41</sup> COM (2020) 21 final, de 14 de gener de 2020

<sup>42</sup> 2020/C39/07. El Reglament (UE) 2018/1999 del Parlament Europeu i del Consell, de l'11 de desembre de 2018, sobre la governança de la Unió de l'Energia i de l'Acció pel Clima, obliga cada estat membre de la UE a elaborar un pla nacional d'energia i clima, “establint les bases d'un enfocament més global i transversal per a les polítiques climàtiques i energètiques”.

col·laboració en noves tecnologies d'emmagatzematge i els edificis públics intel·ligents. La Comissió per a la Reconstrucció Social i Econòmica del Congrés dels Diputats d'Espanya, creada per fer front als efectes de la COVID-19, en les seves conclusions aprovades el 29 de juliol de 2020, recull la necessitat de promoure la contractació pública social i mediambientalment responsable per aconseguir un model de gestió més eficient de la despesa pública, en compliment de la LCSP 2017 i de les directives de la Unió Europea en la matèria<sup>43</sup>.

## 7. Qualitat-preu en l'adjudicació dels contractes

El informe de la JCCPE 1/2020, diferencia la vinculació 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>44</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”.

En l'exposició de motius de la LCSP es destaquen com els objectius que inspiren la regulació continguda en la norma: "en primer lloc, aconseguir una major transparència en la

<sup>43</sup> El Fòrum de la Contractació Socialment Responsable havia sol·licitat a la Comissió que en les seves conclusions acollís la idea que tota la contractació pública que es dugui a terme amb ocasió dels fons que es mobilitzin per pal·liar els efectes de la pandèmia utilitzés criteris socials i mediambientals. Es pot veure <http://www.conr.es/contenido/la-comisi%C3%B3n-para-la-reconstrucci%C3%B3n-social-y-econ%C3%B3mica-acoge-los-postuladosdel-foro-conr>, consultat el 2 de desembre de 2020.

<sup>44</sup> Comenta aquesta resolució SANMARTÍN MORA, M. A., “Fórmula de puntuació econòmica que en la seva aplicació pràctica desvirtua totalment la ponderació formalment assignada al criteri preu”, <http://obcp.es/monitor/>, consultat el 17 d'agost de 2020..

contractació pública, i en segon lloc, aconseguir una millor relació qualitat-preu. Per aconseguir aquest últim objectiu, per primera vegada es estableix l'obligació dels òrgans de contractació de vetllar perquè el disseny dels criteris d'adjudicació permeti obtenir obres, subministraments i serveis de gran qualitat, concretament mitjançant la inclusió d'aspectes qualitatius, mediambientals, socials i innovadors vinculats a l'objecte del contracte"<sup>45</sup>. La nova concepció dels criteris d'adjudicació dels contractes recollida als articles 67 i 68 de la Directiva 2014/24 es trasllada a la LCSP, que fins i tot abandona les referències a l'oferta econòmicament més avantatjosa als articles 145 i següents, mantenint només una menció a l'apartat 1 de l'article 1 quan recull els principis generals de la contractació. Així ho indica l'article 145.1 LCSP que "l'adjudicació dels contractes es realitzarà utilitzant una pluralitat de criteris d'adjudicació en base a la millor relació qualitat-preu", i que, prèvia justificació en l'expedient, els contractes es podran adjudicar d'acord amb criteris basats en un plantejament que atengui a la millor relació cost-eficàcia, sobre la base del preu o cost, com el càlcul del cost del cycle de vida<sup>46</sup>.

Ha destacat GIMENO FELIÚ la importància del disseny dels criteris d'adjudicació per preservar el principi de bona administració i en aquest sentit resulta decisiu que entre els criteris es tinguin en compte els aspectes qualitatius de la prestació i el contracte<sup>47</sup>.

En efecte, l'avaluació de la millor qualitat-preu ha de realitzar-se d'acord amb criteris econòmics i qualitatius, i entre els criteris qualitatius que estableixi l'òrgan de contractació es podran incloure aspectes mediambientals o socials, vinculats a l'objecte del contracte en la forma establerta a l'apartat 6 de l'article 145 LCSP. D'acord amb aquest important apartat, es considera per la pròpia llei que un criteri d'adjudicació es troba vinculat a l'objecte del contracte quan es refereixi o integri les prestacions que s'han de realitzar en virtut d'aquest contracte, en qualsevol dels seus aspectes i en qualsevol etapa del seu cycle de vida, incloent els factors que intervenen en el procés específic de producció, prestació o comercialització de, en el seu cas, les obres, subministraments o serveis, amb especial referència a la forma de producció, prestació o comercialització mediambiental i socialment sostenibles i justes, o en el procés específic d'una altra etapa del seu cycle de vida, fins i tot quan aquests factors no formin part de la seva substància material.

L'informe de la JCCPE 1/2020, diferencia la vinculació a l'objecte del contracte en el cas dels criteris d'adjudicació, que exigeix, d'acord amb l'article 145.6 de la LCSP, que el criteri es refereixi o integri les prestacions que s'han de realitzar en virtut d'aquest contracte en qualsevol dels seus aspectes i en qualsevol etapa del seu cycle de vida; de la vinculació en el cas de les condicions especials d'execució, que exigeix "que la condició es faci durant el compliment i en l'execució de la prestació contractada, no en una altra". Pel que fa a la formulació dels criteris i a la necessitat de la seva motivació, pot servir com a mostra dels requisits exigits per la doctrina dels tribunals de recursos administratius la resolució del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic 180/2020, de 20 de maig (JUR 2020, 221328), que conclou que la falta de motivació precisa dels criteris i les fórmules matemàtiques escollides per valorar les ofertes a la memòria justificativa del contracte és

<sup>45</sup> Primer i segon paràgraf de l'apartat II de l'exposició de motius de la 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 i 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.

causa d'anul·lació del procediment de contractació; i que la motivació "ha de cobrir, no només el contingut material de l'objecte dels criteris d'adjudicació, sinó també tots els elements que els caracteritzen, com les ponderacions i fórmules de puntuació projectades, amb l'anàlisi dels possibles escenaris de la licitació, per encertar en la seva elecció a fi de complir les regles d'establiment i aplicació dels criteris d'adjudicació que estableixen els articles 145 i 146 de la LCSP i no defraudar l'enfocament del conjunt de la licitació"<sup>48</sup>.

Una fórmula que restringeixi la presentació d'ofertes competitives comprometria, en paraules del Tribunal, "que la valoració de les ofertes econòmiques es pugui realitzar amb ple respecte als principis d'igualtat, competència efectiva, proporcionalitat, eficiència i selecció de l'oferta amb millor relació qualitat-preu, que s'han de conjugar en totes les licitacions segons els articles 1, 132 i 145 de la LCSP".

---

<sup>48</sup> Comenta aquesta resolució SANMARTÍN MORA, M. A., «Fórmula de puntuació econòmica que en la seva aplicació pràctica desvirtua totalment la ponderació formalment assignada al criteri preu», <http://obcp.es/monitor/>, consultat el 17 d'agost de 2020.".

## 8. Clàusules socials en la contractació d'habitatge públic a Catalunya

A Catalunya, la legislació sobre habitatge, a més de la planificació i programació, dedica la part més substancial de les seves previsions a tres apartats: la qualitat del parc d'habitatges, la protecció dels consumidors i usuaris en el mercat immobiliari, i la política de protecció pública de l'habitatge.

La Llei 18/2007 recull, com a primer apartat dins de la qualitat de l'habitatge (Títol III), les condicions tècniques i d'habitabilitat que aquest, tenint en compte la normativa estatal al respecte, ha de complir i que s'estenen al conjunt del parc immobiliari, habilitant l'Administració de la Generalitat per a accions diverses, inclosa la inspecció tècnica dels edificis. Regula la conservació i rehabilitació del parc immobiliari residencial, amb les corresponents mesures d'intervenció administrativa al respecte, inclosa l'expropiació per incompliment d'aquests deures, i l'actuació administrativa davant de l'ús anòmal de l'habitatge (la seva desocupació permanent, la sobreocupació i l'infrahabitatge). D'altra banda, i per a la protecció dels consumidors i usuaris en el mercat immobiliari, inclou (Títol IV) una sèrie de previsions sobre la igualtat en l'accés i ocupació de l'habitatge, l'evitació de l'assetjament immobiliari, l'actuació dels diferents agents del sector immobiliari, i els requisits als quals s'han de subjectar la publicitat i la informació en l'oferta (en venda o lloguer d'habitatge). En tot cas, com a apartat més directament lligat al dret a l'habitatge, regula (Títol V) la política de protecció pública de l'habitatge, que concreta, a més dels Plans d'habitatge, un conjunt d'accions per a la protecció de les actuacions destinades a proporcionar allotjament a les persones i unitats de convivència amb necessitats d'habitatge.

### 8.1. L'habitatge de protecció oficial

L'habitatge de protecció oficial ocupa un lloc destacat dins del règim jurídic-polític de l'habitatge, integrant-se en l'àmbit competencial de les Comunitats Autònomes sense perjudici del paper que, segons la legislació autonòmica, correspongui als ens locals ni de la incidència que sobre la mateixa pugui tenir l'acció de l'Estat derivada de la seva potestat de planificació i de despesa.

La Llei catalana 18/2007 regula de manera integral l'habitatge de protecció oficial. Com a determinacions del seu règim general (arts. 77-85), aquests habitatges, que adquireixen aquesta condició en virtut de la seva qualificació com a tals per acte administratiu, podran destinar-se a la venda, el lloguer o altres formes de cessió d'ús, distingint-se, en funció dels seus preus màxims de venda, dels ingressos dels destinataris o sol·licitants, etc., diferents modalitats d'habitatge de protecció oficial. Tots ells estan subjectes, durant el termini de la seva qualificació, a un règim jurídic particular que inclou les corresponents vinculacions, la seva promoció tant per la iniciativa pública com per la privada, els requisits per ser titular d'aquests, les formes i condicions de la seva transmissió i cessió d'ús, el preu màxim (amb prohibició de sobrepreu) i l'obligació de sotmetre els corresponents actes i contractes a visat públic.

L'adjudicació i transmissió dels habitatges de protecció oficial, tant públics com privats, queden subjectes a una sèrie d'exigències (publicitat, transparència, objectivitat, concurrència pública –sense perjudici de la reserva d'uns cupos per a les persones víctimes de la violència de gènere o amb mobilitat reduïda-, promoció de la diversitat i lluita contra l'exclusió social), als drets d'opció legal i de retracte a favor de l'Administració de la Generalitat, al deure de notificar a aquesta la decisió i al requisit per a aquells que pretenguin accedir a un habitatge de protecció oficial (excepte en el cas de les adjudicacions destinades a fer front a les situacions d'emergència en el marc de les prestacions que corresponguin als serveis d'assistència i benestar social). Queda així mateix regulat el desnonament dels mateixos, per impagament de les rendes o altres quantitats degudes, el destí de l'habitatge a una finalitat no autoritzada.

Juntament amb l'habitatge de protecció oficial, la Llei catalana regula els següents instruments de protecció pública, que poden ser tinguts en compte com a criteris de licitació pública en la contractació d'habitatge i sòl.

a) La mediació social en el lloguer d'habitatges, a través d'un sistema de concertació públic-privada per estimular els propietaris i inversors privats a posar al mercat de lloguer habitatges per a persones i unitats de convivència amb dificultats per accedir-hi. Aquest sistema serà gestionat per una xarxa de mediació subvencionada pel Govern autonòmic i articulat amb un sistema voluntari d'obtenció d'habitatges privats, especialment els desocupats, cedits a l'Administració per a que els posi en lloguer, amb la garantia per ella del seu manteniment i el cobrament de la renda corresponent.

b) L'habitatge d'inserció. Definida com la gestionada per les Administracions públiques o entitats sense ànim de lucre i que, en règim de lloguer o altres formes d'ocupació, es destina a atendre persones que requereixen una atenció especial (art. 3.1). El Govern autonòmic ha de vetllar perquè les entitats sense ànim de lucre i els serveis municipals que duen a terme programes d'inserció social puguin disposar d'un volum d'habitatges d'inserció social per atendre les necessitats d'aquest tipus que es detectin a cada municipi. De manera particular, en el marc dels programes socials d'integració i en els termes que determini la normativa de serveis socials, les Administracions competents han de dur a terme actuacions específiques de dotació d'habitatges d'inserció per als “sense llar”. El departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir ajuts per subvencionar els costos de gestió dels habitatges d'inserció gestionats per entitats sense ànim de lucre o pels serveis socials municipals. Els habitatges obtinguts a través de la citada “mediació social en el lloguer d'habitatge” poden ser oferts a entitats sense ànim de lucre o als serveis socials municipals perquè els utilitzin com a habitatges d'inserció (art. 70).

c) La propietat compartida. Una fórmula d'accés a l'habitatge protegit, intermèdia entre el lloguer i la propietat, que implica la transmissió a l'adquirent del domini d'una part de l'habitatge no transmesa, a la qual se li poden aplicar les corresponents ajudes per al lloguer (art. 72), establert per l'Administració de la Generalitat per a les persones i unitats de convivència residents a Catalunya amb ingressos baixos o moderats als quals el cost de l'habitatge pot situar-los en risc d'exclusió residencial o dificultar el procés d'inserció social. El sistema inclou dos tipus de prestacions: per al pagament o per a les quotes d'amortització hipotecària en situacions especials. L'administració autonòmica ha de fixar les condicions

d'aquestes prestacions, la situació de necessitat a protegir, els requisits dels beneficiaris, la quantia i forma de la prestació, etc. D'aquest sistema de prestacions poden beneficiar-se, a més, totes les actuacions susceptibles de protecció que tinguin per finalitat l'allotjament en règim de lloguer (art. 68).

d) Sistema de prestacions per al pagament del lloguer (art. 72), establert per l'Administració de la Generalitat per a les persones i unitats de convivència residents a Catalunya amb ingressos baixos i moderats als quals el cost de l'habitatge pot situar-los en risc d'exclusió residencial o dificultar el procés d'inserció social. El sistema inclou dos tipus de prestacions: per al pagament del lloguer i per a la "urgència social" especial per a aquest pagament o el de les quotes d'amortització hipotecària en situacions especials. L'administració autonòmica ha de fixar les condicions d'aquestes prestacions, la situació de necessitat a protegir, els requisits dels beneficiaris, la quantia i forma de prestació, etc. D'aquest sistema de prestacions poden beneficiar-se, a més, totes les actuacions susceptibles de protecció que tinguin per finalitat l'allotjament en règim de lloguer (art. 68).

e) L"objectiu de solidaritat urbana" (arts. 73-76). Sota aquest títol, la Llei 18/2007 estableix que, per fer efectiu el dret a l'habitatge, els municipis inclosos a les zones declarades pel Pla territorial sectorial d'habitatges (a aprovar per la Comunitat Autònoma) com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada, han de disposar en el termini de 20 anys, considerades les circumstàncies pròpies de cada municipi i d'acord amb el calendari que reglamentàriament s'estableixi, d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials" del 15 per 100 respecte del total d'habitatges principals existents.



## 9. Conclusió en forma d'esquema de clàusules socials en la contractació pública

### **Por la seva rellevància en el contracte**

- f) Clàusules que introdueixen requisits socials per accedir a la licitació pública.
- e) Clàusules que atorguen una puntuació concreta en el barem d'una adjudicació del contracte.
- d) Clàusules de desempat, si es donen circumstàncies d'igualtat, el contracte s'adjudica a qui compleix els criteris socials.
- e) Clàusules que estableixen condicions socials en l'execució del contracte.

### **Per el contingut de les clàusules socials**

- b) Promoure l'ocupació
- c) Contractació de persones amb problemes d'accés al mercat laboral amb condicions d'igualtat entre homes i dones.
- d) Elaboració d'un pla sense estar obligat a ell
- k) Millora general de les condicions laborals, així com la representació dels treballadors en el seu desenvolupament.
- j) Conversió de contractes indefinits
- i) Promoció de l'ocupació de col·lectius especialment afectats per l'atur.
- h) Persones amb diversitat funcional

## 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)