

Inclusió de criteris d'ambientalització, industrialització i salut en la licitació d'obra pública

Isabel Ezpeleta
Responsable jurídica
Oficina d'Habitatge
de la Diputació de Barcelona

Barcelona, 5 de novembre 2024

Gestió directa i indirecta i instruments jurídics en la licitació d'obra pública

Autor / Diputació de Barcelona



Diputació
Barcelona

Àrea d'Urbanisme, Habitatge
i Regeneració Urbana

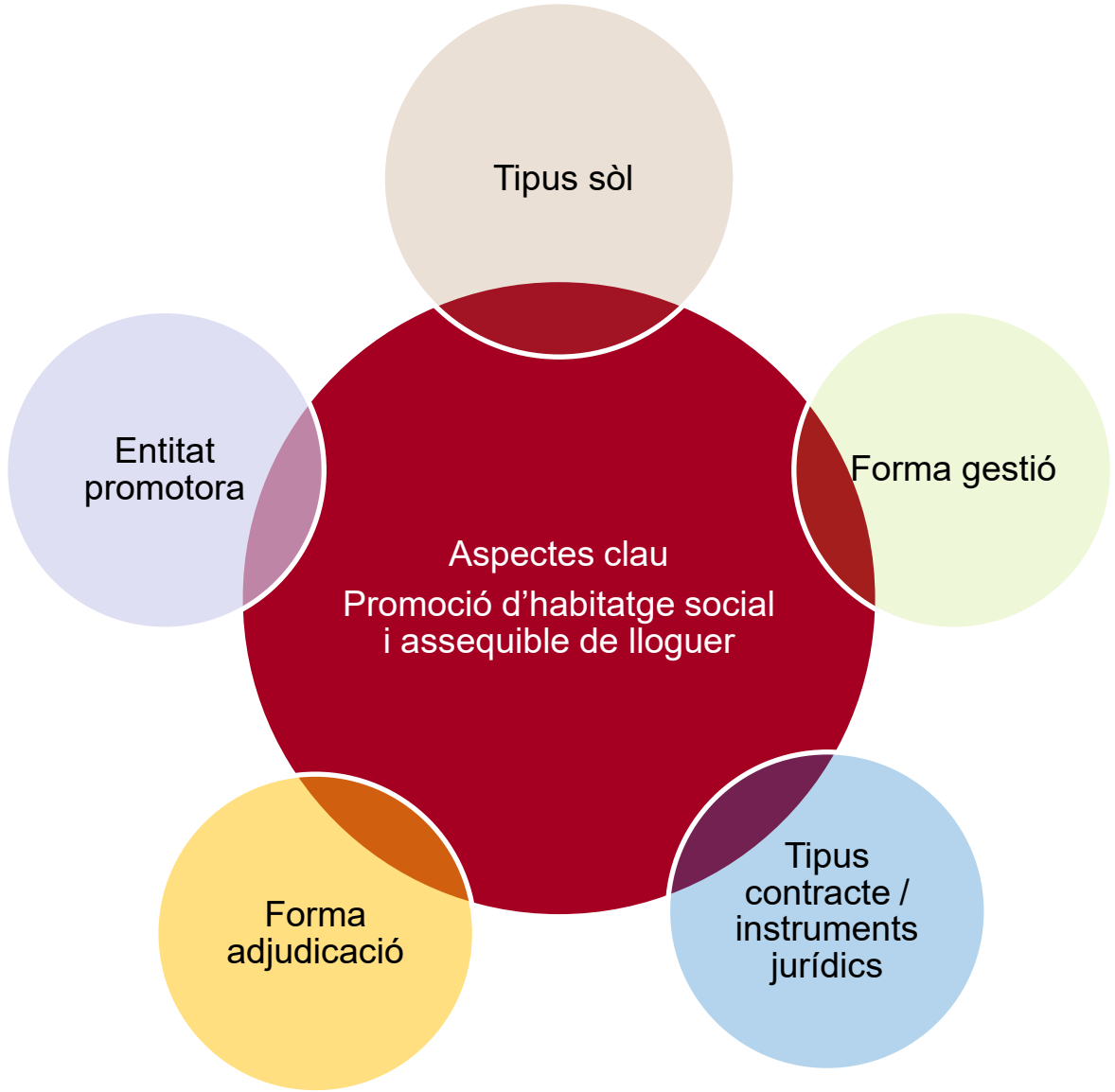


AGENDA
2030

Índex

1. Introducció. Aspectes clau en la promoció d'habitatge social i assequible
2. Tipus de sòl
3. Gestió directa i gestió indirecta
4. Tipus de contractes i instruments jurídics
5. Forma d'adjudicació
6. Agents promotors

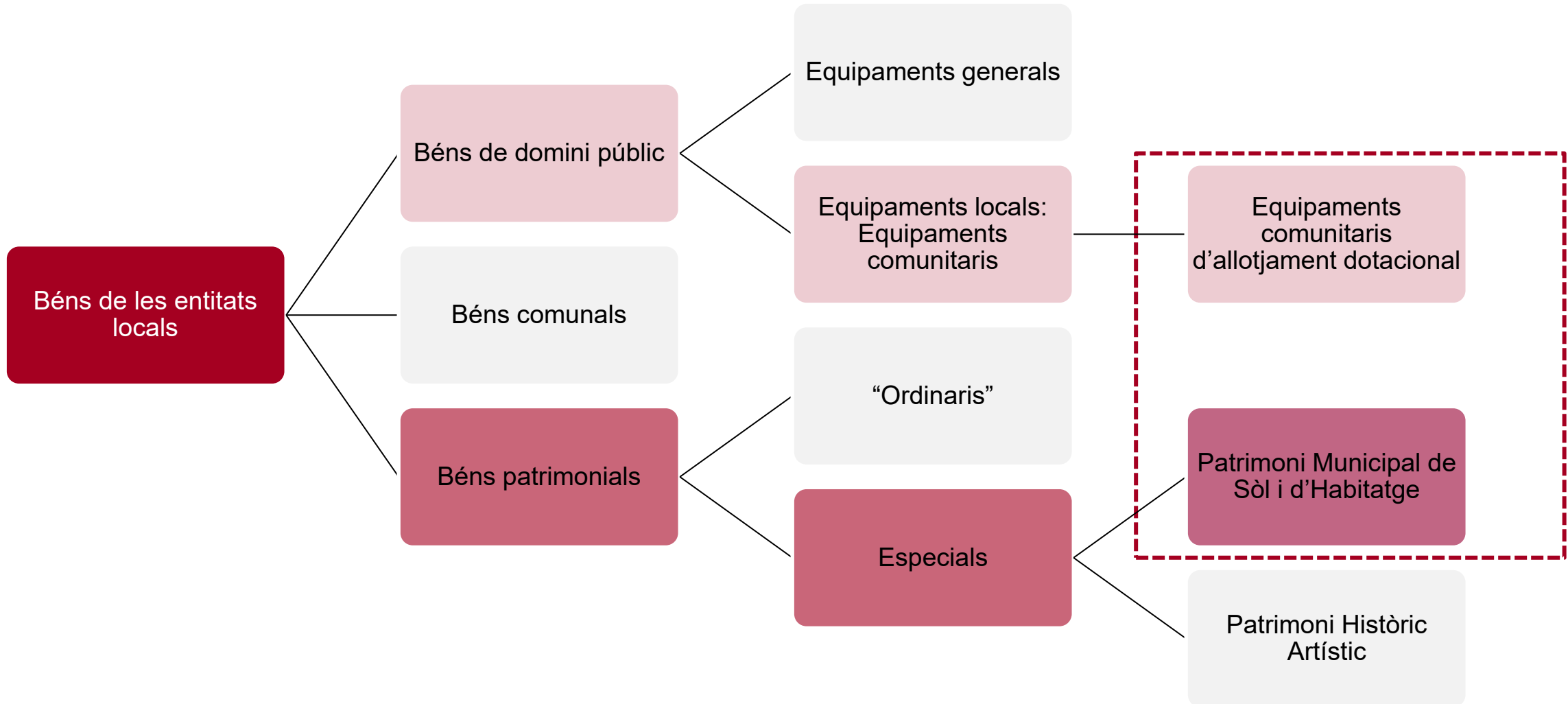
1. Introducció. Aspectes clau en la promoció d'habitatge social i assequible



2. Tipus de sòl. Classificació

- Els béns i drets que integren el patrimoni dels ens locals poden ser de **domini públic o demanials, comunals i patrimonials**.
- Són **béns i drets de domini públic o demanials** els que, sent de titularitat pública, estan afectats **a l'ús públic o al servei públic**, així com aquells als quals una llei atorga expressament el caràcter demanial (art. 5.1 LPAP).
 - Són **béns de servei públic**, tots aquells béns directament destinats a la prestació de serveis públics administratius (com ara els escorxadors, mercats, llotges, hospitals, museus, escoles, cementiris, elements de transport, piscines i camps d'esport, etc). També els immobles propietat de l'ens local on té la seva seu la corporació i aquells en què s'allotgen els seus òrgans i serveis.
 - **L'ús dels béns de domini públic** pot adoptar les modalitats següents:
 - a) Ús comú, general o especial destinats a ser utilitzats directament pels particulars o concorren circumstàncies de perillositat (carreteres, camins, places, carrers, passeigs, parcs, aigües de fonts i estanys, ponts, i altres obres públiques d'aprofitament o utilització generals, etc.)
 - b) **Ús privatiu** que és el constituït per l'ocupació directa d'una porció del domini públic, de manera que limiti o exclougi la utilització per part dels altres interessats. Si comporta transformació del domini públic està subjecte a concessió administrativa.
- Els **béns patrimonials** són els que, sent de titularitat de les administracions públiques, no tinguin el caràcter de domini públic o demanials (art. 7.1 LPAP).

2. Tipus de sòl. Classificació



2. Tipus de sòl. Principis de gestió i administració

Béns de les entitats locals

Béns de domini públic

- Inalienabilitat, inembargabilitat i imprescriptibilitat.
- Adequació i suficiència per servir l'ús general o el servei públic.
- Aplicació efectiva a l'ús general o al servei públic.
- Dedicació preferent a l'ús comú davant el seu ús privatiu.
- Exercici diligent de les prerrogatives legals per garantir llur conservació i integritat.
- Identificació i control a través d'inventaris o registres adequats.
- Cooperació i col·laboració entre les administracions públiques.

(art. 6 LPAP)



Equipaments comunitaris d'allotjament dotacional

- És un **allotjament** (a efectes de condicions d'habitabilitat i edificatòries) (article 34. 5 TRLUC i article 3, j) LDH)
- Destinats a satisfer necessitats temporals d'habitació (article 34. 5 TRLUC i article 3, j) LDH)
- Destinats a col·lectius específics amb que requereixen assistència residencial: (articles 34.5) TRLUC i 3,j) LDH)
 - Dificultat d'emancipació
 - Requeriments d'acolliment, d'assistència sanitària o d'assistència social.
 - Feina o estudi
 - Afectació per una actuació urbanística
- **Específicament requereixen assistència residencial, entre altres** (article 3, j) LDH): les persones joves, la gent gran, les persones amb discapacitat, les dones víctimes de la violència de gènere, els immigrants, les persones separades o divorciades que hagin perdut el dret a l'ús de l'habitatge compartit, les persones pendents de reallotjament per operacions públiques de substitució d'habitatges o per actuacions d'execució del planejament urbanístic, els sense llar, les persones amb necessitat d'acompanyament per assegurar-ne la inserció social que necessiten estades de curta durada.

2. Tipus de sòl. Principis de gestió i administració

Béns de les entitats locals

Béns patrimonials

Patrimoni Públic de Sòl i d'Habitatge

- Eficiència i economia en la seva gestió.
- Eficàcia i rendibilitat en la seva explotació.
 - Excepcionalment, poden prevaldre criteris rendibilitat social (article 72.3 del RPEL)
- Publicitat, concurrència i objectivitat en l'adquisició, l'alienació i l'explotació.
- Identificació i control a través d'inventaris o registres adequats.
- Col·laboració i coordinació entre administracions per optimitzar-ne ús i rendiment. (art. 8 LPAP)

Altres:

- Ha de contribuir al desenvolupament i execució de les diferents polítiques públiques en vigor i, en particular, al de la política d'habitatge, en coordinació amb les administracions competents. (art. 8.2 de la LPAP)
- Els ingressos de la gestió no es poden destinar a finançar despeses corrents (excepte parcel·les sobreres de vies públiques no edificables o de béns no utilitzables en serveis públics locals (art. 209.4 del TRLMRLC)



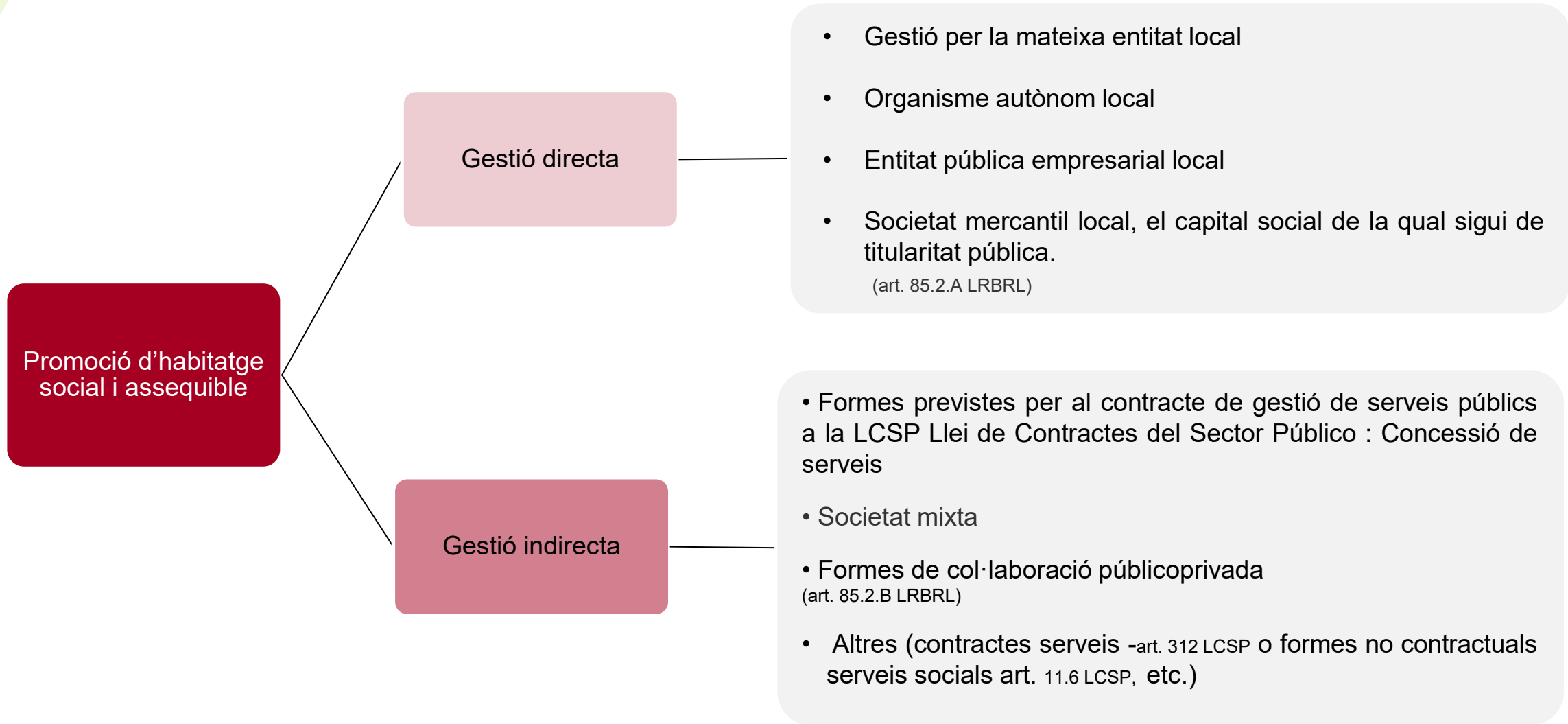
- És un patrimoni separat
- Els ingressos obtinguts mitjançant l'alienació i la gestió s'han de consignar en un dipòsit específic
- Vinculat a uns usos i finalitats específiques d'interès públic. (art.160 TRLUC)
- Els ingressos de la seva gestió s'han de destinar a la conservació, administració i ampliació del PPSH i formen part d'aquest patrimoni: retroalimentació
- Els ingressos de la seva gestió només poden finançar despeses de capital

(art. 51.2 TRLS, art. 164 TRLUC, art. 222 RUC, art. 14 RPEL)

3. Formes de gestió

- La gestió del serveis és una **activitat complexa** que comporta processos, contractació, execució d'obra, gestió, etc,. La incidència de la d'aquests aspectes estarà en funció de si es gestiona de forma directa o indirecta.
- El conjunt d'activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials per assegurar un habitatge digne i adequat per a tots els ciutadans es configura com un **servei d'interès general** (article 4, LHD)
- Per a la gestió dels seus interessos els ens locals gaudeixen de **potestat d'autoorganització** i poden crear, modificar i suprimir els serveis de la seva competència o, en el seu cas, poden exercir la iniciativa per al desenvolupament d'activitats econòmiques en règim de lliure concurrència en el marc de l'economia de mercat. (apartats 4 i 6, art. 1 de la Directiva2014/24/UE)
- Els serveis públics locals poden gestionar-se de **forma directa** o de **forma indirecta** (art. 85.2 de la LRBRL)

3. Formes de gestió



3. Formes de gestió

Quines diferències hi ha entre gestió directa i indirecta?

Gestió directa

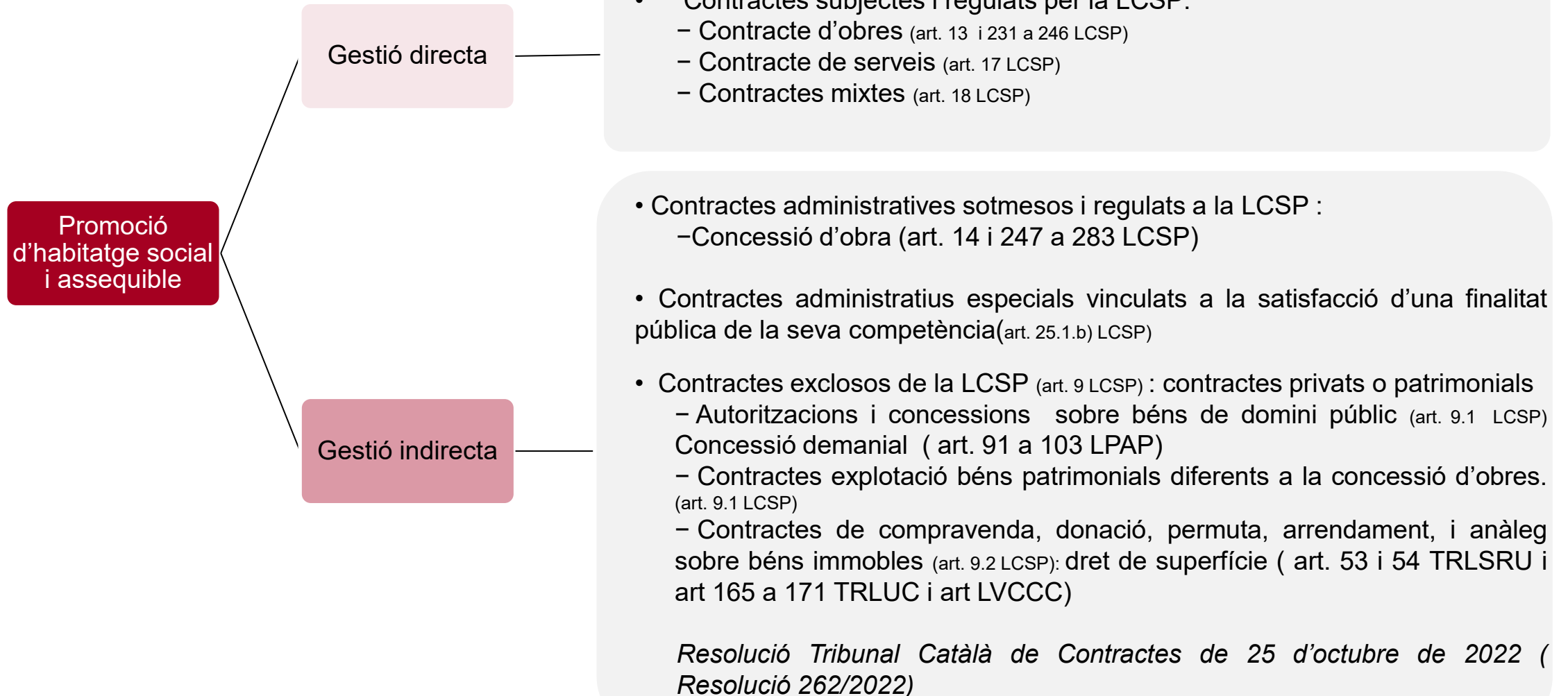
- L'ens local titular del sòl assumeix el paper de promotor mitjançant la seva pròpia organització: redacció projecte, licitació obra, execució obra, manteniment i gestió dels habitatges resultants.
- L'ens local exerceix de manera exclusiva les potestats de direcció, programació, supervisió, operació i control de la prestació.
- L'ens local assumeix el finançament de la inversió necessària per a l'actuació.
- L'ens local assumeix el risc i beneficis de l'operació.
- L'ajuntament ha de comptar amb una estructura tècnica, administrativa i material necessària per al seu funcionament.

Gestió indirecta

- L'ens local titular del sòl licita la promoció i és l'entitat adjudicatària qui assumeix el rol de promotor: redacció del projecte, execució d'obra, manteniment i gestió dels habitatges durant el temps que duri la cessió
- L'entitat adjudicatària assumeix la direcció de l'actuació, tot i que una part pugui quedar en mans de l'ens local.
- L'entitat privada assumeix el finançament de la inversió necessària per a l'actuació sense perjudici de que l'ens local en pugui aportar una part.
- Es transfereix el risc i benefici de l'operació.
- L'estructura de personal i material és aportada per l'entitat adjudicatària

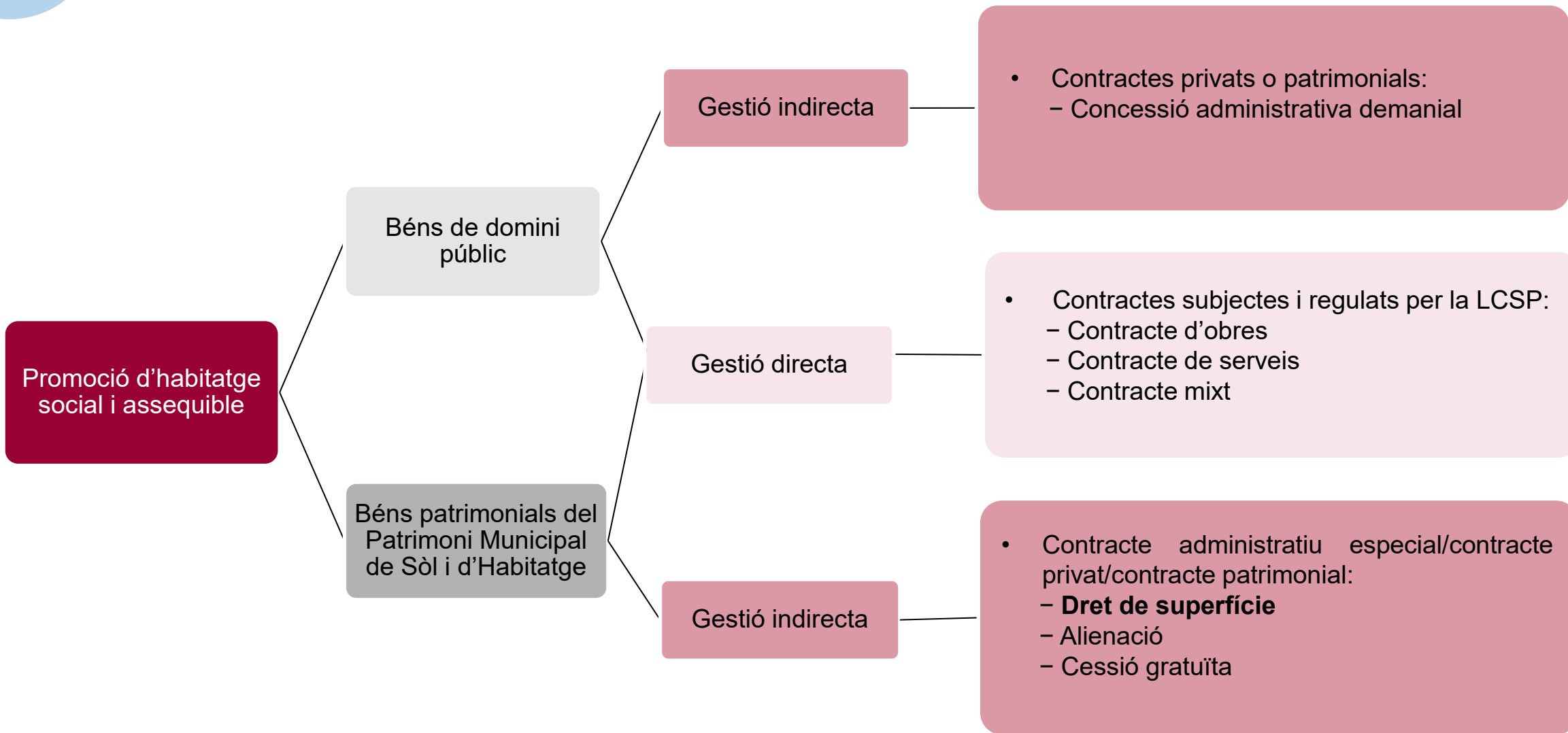
4. Tipus de contractes i instruments jurídics

Quina és la naturalesa del contractes?



4. Tipus de contracte i instruments jurídics

Quins instruments jurídics?



4. Tipus de contracte i instruments jurídics

Quins són els propis del PPSH?

Alienació:	Dret de superfície	Cessió gratuïta
<ul style="list-style-type: none"> Transmissió de la propietat i possessió. Regulació licitació: caràcter general, legislació patrimoni i amb caràcter especial legislació urbanística A canvi de preu convingut. Norma general: preu ha de ser igual o superior al de la valoració Excepcionalment pot ser per sota de la valoració sota compliment de determinats requisits. <p>(art. 165, 166, 167 TRLUC; art. 40 RPEL; 1445 Cc)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dret real limitat (gravamen) Atribució temporal de la facultat de construir a la rasant i a la volada i el subsòl d'una finca aliena. Es manté la propietat temporal separada de construccions i terreny on es fa. Regulació licitació: caràcter general, legislació patrimoni i amb caràcter especial legislació urbanística. Durada dret 99 anys. Especialitat art. 31 RDL 26/2020 : durada fins 80 anys entre Adm.Púb. o entitats públiques, i finalitat promoció lloguer assequible o social. <p>(art. 53 i 54 TRLSRU, l'art. 165 a171 TRLUC i art 564-1 a 6 L5 CcC; Art. 40 RPEL</p>	<p>Transmissió de la propietat i possessió</p> <p>Regulació licitació: caràcter general, legislació patrimoni i amb caràcter especial legislació urbanística</p> <p>Sense preu per a la realització d'una finalitat concreta</p> <p>Cessionaris i finalitat determinats per Llei urbanística i patrimonial.</p> <p>(art. 165, 167, 168, 170 TRLUC 49 i 50 RPEL)</p>

4. Tipus de contracte i instruments jurídics

Quins són els propis del domini públic?

¿Dret de superfície?	Concessió demanial (LPAP)	Concessió administrativa obra pública (LCSP)
<ul style="list-style-type: none"> • Dret real limitat (gravamen). • Figura de dret privat Subjecció a la normativa de dret privat Llibre V Codi Civil de Catalunya (CcC). • Atribució temporal de la facultat de fer construccions o edificacions a la rasant i a la volada i el subsòl d'una finca aliena. Es manté la propietat temporal separada de construccions i terreny on es fa. • Termini màxim de 99 anys. Especialitat art 31 RDL 26/2020 • Article 18.6. Possibilitat en equipaments de titularitat privada. És un dret de naturalesa civil i privada. Postures doctrinals contradictòries <p>(art- 18.6 LDH; art. 53 i 54 TRLSRU, l'art. 165 a 171 TRLUC i art 564-1 a 6 LIV CcC; Art. 40 RPEL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dret real sobre les obres,,construccions i instal·lacions fixes • Atorga al titular de la concessió els drets i les obligacions del propietari. • Subjecció a la normativa patrimonial de les Administracions Públiques. Exclosa de la LCSP. • Termini màxim de 75 anys. . Especialitat art. 31 RDL 26/2020 : durada fins 80 anys entre Adm.Púb. o entitats públiques, i finalitat promoció lloguer assequible o social. <p>(article 9.1 LCSP* 218.4 TRLMRLC;; 93.3 norma bàsica i 91 a 103 LPAP art 59 RPEL)</p>	<p>Dret real</p> <p>Té per objecte la realització i explotació d'unes obres de la seva titularitat o competència.</p> <p>Subjecció a la LCSP contracte tipificat LCSP.</p> <p>Termini màxim de 40 anys</p> <p>(article 14 i 247 a 283 LCSP.9)</p>

5. Forma d'adjudicació

En els contractes del PPSH?

- El criteri general sobre la **forma d'adjudicació** és el **concurso públic**(art. 166.2 TRLUC)
- De **forma excepcional** serà possible l'**adjudicació directa** subjecta a finalitats i destinataris específics (art. 166.2 TRLUC i legislació habitatge)
- El criteri general respecte al **preu per a la transmissió** de béns PPSH és el **caràcter oneros pels preu igual o superior al de la valoració** (ar 166.1 TRLUC i 224.2 RLUC)
- De forma **excepcional** es podrà realitzar una cessió gratuïta o per preu inferior al de llur valoració (art. 167 TRLUC i legislació habitatge i patrimonial). Especialitat art 31 RDL 26/2020: **presumpció d'onerositat**., finalitat promoció lloguer assequible o social i col·laboració administracions públiques i la iniciativa privada, encara que en el seu títol de constitució no es prevegi l'abonament d'un cànon o preu
- **Requeriments del document públic transmissió** (art. 27.5 TRLSRU, 167.2 i 170 TRLUC):
 - Obligació de fer constar la condició de bé integrat al PPSH (art. 27.5 TRLSRU)
 - Obligació de fer constar les condicions resolutòries en relació a:
 - La destinació i termini. No destinar els béns transmesos a finalitat establerta en els terminis fixats.
 - Modificació planejament urbanístic general que comporti increment del valor dels terrenys termini 5 anys abans d'edificar els terrenys.
 - Obligació de fer constar la finalitat concreta a què les entitats beneficiàries han de destinar els béns i el termini per a fer-la efectiva i fer constar expressament la reversió automàtica dels béns si no es destinen a l'ús previst en el termini fixat o deixen de ser-hi destinats en **cessions i drets de superfície gratuïts i preu inferior al de la valoració** (art 167.2 TRLUC)

5. Forma d'adjudicació

Quan es pot fer la cessió gratuïta?

Cessió gratuïta /dret de superfície gratuït/Alienació i dret de superfície per preu inferior al de la valoració		
Forma adjudicació	Requisits subjectius (entitat cessionària/adquirent)	Requisits objectius (destinació sòl)
Concurs (regla general)	<ul style="list-style-type: none"> Administracions i entitats públiques Entitats privades sense ànim de lucre que els hagin de destinar a finalitats d'utilitat pública o d'interès social sempre que compleixin o contribueixin al compliment d'interessos de caràcter local. 	Art. 167.1 TRLUC: <ul style="list-style-type: none"> Atendre necessitats d'habitatge de caràcter social Atendre necessitats d'equipament comunitari Generar activitat econòmica en àrees deprimides Formar reserves per a protegir i tutelar el sòl no urbanitzable
Adjudicació directa	<ul style="list-style-type: none"> Promotors socials d'habitatge (art. 51.2 a) i b) LDH) 	<ul style="list-style-type: none"> Construir habitatge destinat a polítiques socials (Art. 17.7 LDH)
	<ul style="list-style-type: none"> Administracions públiques Entitat urbanística especial que gestioni el PPSH 	<ul style="list-style-type: none"> Les destinacions de l'art 167.1 TRLUC

5. Forma d'adjudicació

Quan es pot fer adjudicació directa?

ADJUDICACIÓ DIRECTA: Alienació /dret de superfície onerós pel preu de la valoració		
Tipus adjudicació	Requisits subjectius (Entitat adquirent)	Requisits objectius (Destinació sòl)
• Adjudicació directa (art. 168 TRLUC i art. 17.7 LDH)	<ul style="list-style-type: none">• Administració pública• Entitat urbanística especial que gestioni el PPSH• Qualsevol persona si la licitació pública queda deserta o bé fallida per l'incompliment de les obligacions dels adjudicataris, en el termini d'un any, sempre que els adquirents assumeixin les mateixes obligacions.• Propietaris de terrenys afectats pel planejament a sistemes urbanístics públics o de béns que es vulguin incorporar al PPSH per a obtenir-los mitjançant permuta	<ul style="list-style-type: none">• Finalitats genèriques (Art. 160.5 TRLUC)
	<ul style="list-style-type: none">• Promotors socials d'habitatge (art. 51.2 a) i b) LDH	<ul style="list-style-type: none">• Construir habitatge destinat a polítiques socials

5. Forma d'adjudicació

En els béns demaniales?

- El **criteri general** sobre la **forma d'adjudicació** és en **règim de concurrència** (art. 93 LPAP).
- Tanmateix, l'article 93.1 LPAP (article bàsic) disposa que la concessió demanial **podrà atorgar-se de forma directa en els supòsits previstos a l'article 137.4 de la LPAP** (article no bàsic) quan es donin **circumstàncies excepcionals i degudament justificades** subjecta a finalitats i destinataris específics quan concorren diferents supòsits legitimadors: entre altres, la manca d'ànim de lucre i la declaració d'utilitat pública, la necessitat per donar compliment a una funció de servei públic per a la realització d'un fi d'interès general, etc. Quedarà a decisió municipal, Secretaria, intervenció....
- Les concessions d'ús privatiu o aprofitament especial del domini públic poden **ser gratuïtes o atorgar-se amb contraprestació** o subjectes a taxa. Especialitat art 31 RDL 26/2020: **presumpció d'onerositat**: finalitat promoció lloguer assequible o social i col·laboració administracions públiques i la iniciativa privada, encara que en el seu títol de constitució no es prevegi l'abonament d'un cànon o preu
- Requeriments del document públic transmissió (art. 27.5 TRLSRU):
 - Obligació de fer constar la condició de bé demanial (art. 27.5 TRLSRU)

5. Forma d'adjudicació

En la concessió demanial?

Concessió demanial de la LPAP		
Forma adjudicació	Requisits subjectius (entitat cessionària/adquirent) Article 93.1 i 137.4 LPAP	Requisits objectius (destinació sòl)
Concurs (regla general) Adjudicació directa (excepcional i justificada)	<ul style="list-style-type: none">• Administració pública o, qualsevol persona jurídica de dret públic o privat que pertanyi al sector públic. (societat mercantil amb participació majoritària directa o indirecta d'una o diverses administracions públiques o persones jurídiques de dret públic.)• Entitat sense ànim de lucre, declarada d'utilitat pública, o una església, confessió o comunitat religiosa reconeguda legalment.• Quan l'immoble sigui necessari per donar compliment a una funció de servei públic per a la realització d'un fi d'interès general per persona diferent de les que preveuen els paràgrafs a) i b).• Quan fos declarada deserta la subhasta o concurs o aquests resultin fallits com a conseqüència de l'incompliment de les seves obligacions per part de l'adjudicatari, sempre que no hagi transcorregut més d'un any des de la seva celebració.• Quan es tracti de solars que per la seva forma o petita extensió resultin inedificables i la venda es faci a un propietari adjacent.• Quan es tracti de finques rústiques que no arribin a constituir una superfície econòmicament explotable o no siguin susceptibles de prestar una utilitat d'acord amb la seva naturalesa, i la venda s'efectuï a un propietari adjacent.• Quan la titularitat del bé o dret correspongui a dos propietaris o més i s'efectuï a favor d'un o més copropietaris.• Quan s'efectuï a favor de qui tingui un dret d'adquisició preferent reconegut per disposició legal.• Quan per raons excepcionals es consideri convenient fer-la a favor de l'ocupant de l'immoble.	Ús privatiu

6. Agents promotors (promotor social d'habitatge)

- Són **promotors social d'habitatge** (art. 51.2 LDH)

- a) L'Institut Català del Sòl, els ajuntaments, les societats i els patronats municipals d'habitatges, les cooperatives d'habitatges i les entitats urbanístiques especials.
- b) Els promotors privats d'habitatges i entitats sense ànim de lucre dedicades a la promoció d'habitatges que tinguin per objecte social i com a objecte de llur activitat efectiva la promoció d'habitatges amb protecció oficial **destinats a lloguer**, la gestió i l'explotació d'aquest tipus d'habitatges en casos de constitució de dret de superfície o de concessió administrativa, o la promoció d'habitatges amb protecció oficial destinats, en règim de venda, als **beneficiaris amb ingressos més baixos**

(en els seus estatuts ha de figurar aquesta activitat i, en el cas, de les entitats sense ànim de lucre llurs estatuts socials han de recollir la finalitat no lucrativa i de les cooperatives d'habitatge els requisits de l'art. 144 de la Llei 12/2015 de Cooperatives de Catalunya).

- c) Els promotors privats d'habitatges que tinguin per objecte social i com a objecte de llur activitat efectiva al **promoció d'habitatges amb protecció oficial destinats a la venda**.

...sempre que compleixin el criteris d'homologació que siguin establerts per reglament: no s'ha arribat a aprovar

Abreviatures

- **LCSP** LLEI 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014
- **LDH**: LLEI 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge
- **LIV CcC**: LLEI 10/2008, de 10 de juliol, del llibre quart del Codi civil de Catalunya
- **LPAP**: LLEI 33/2003, DE 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques
- **RDL 26/2020** :Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.
- **RLUC** DECRET 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme
- **RLCSP** REIAL DECRET 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques
- **RPEL** DECRET 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del patrimoni dels ens locals.
- **TRLMRLC** DECRET LEGISLATIU 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
- **TRLSRU** REIAL DECRET LEGISLATIU 7/2015, de 30 d'octubre, pel que s'aprova el text refós de la llei del sòl i rehabilitació urbana
- **TRLUC** DECRET LEGISLATIU 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

Moltes gràcies

Isabel Ezpeleta García
Responsable jurídica
Oficina d'Habitatge
ezpeletagi@diba.cat



**Diputació
Barcelona**