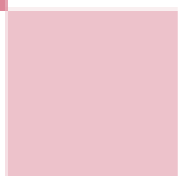
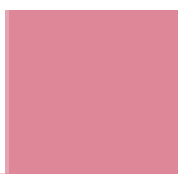


La contractació pública de serveis d'atenció a les persones, 2019

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona
Àrea de Governança i Polítiques Públiques

Amb el suport de:



Treball realitzat per l'àrea de governança i polítiques públiques de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB), per encàrrec de La Confederació del Tercer Sector Social de Catalunya.



laconfederació

Amb el suport de:

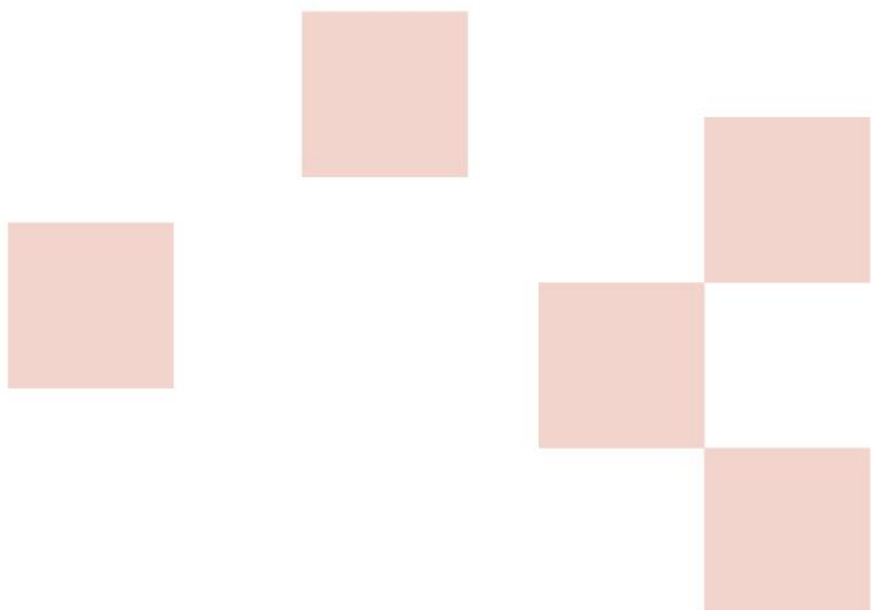


Equip d'investigació de l'IERMB:

Marc Martí-Costa (Dir.)

Cecilia Conde López

Cerdanyola del Vallès, juny de 2021



Sumari

1. Introducció	4
2. Objectius	7
3. Metodologia i pla d'anàlisi	8
4. Anàlisi de resultats	11
4.1. Descripció de la mostra	11
4.2. Quines són les innovacions en la contractació	19
4.3. Quins són els tipus de serveis que es contracten	23
4.4. Quins són els criteris d'avaluació i adjudicació utilitzats	28
4.5. Qui es presenta als concursos	44
4.6. Qui guanya els concursos	56
4.7. Qui guanya els concursos en concurrència entre entitats del TSS i EM	68
5. Conclusions de l'informe	75
6. Reptes i recomanacions	79
Bibliografia	83

Mapes:

Mapa 1. Distribució del pressupost de licitació del conjunt d'expedients en funció del territori, anys 2017-2019	13
Mapa 2. Percentatge del pressupost de licitació que les entitats del tercer sector guanyen, entre el conjunt de casos, en funció del territori, 2017-2019	59

Figures:

Figura 1. Distribució del nombre d'expedients en funció del territori, anys 2017- 2019	12
Figura 2. Distribució del pressupost de licitació del conjunt d'expedients en funció del territori, anys 2017-2019	13
Figura 3. Distribució del volum de contractes i del volum pressupostari, segons ciutats, 2017-2019.	14
Figura 4. Volum pressupostari destinat a la contractació al servei de les persones, 2017-2019.....	15
Figura 5. Duració dels contractes del conjunt d'expedients, anys 2017 -2019.....	16
Figura 6. Duració dels contractes del conjunt d'expedients, any 2019.....	17
Figura 7. Duració de la pròrroga del conjunt d'expedients de més d'un any de durada, any 2019, i 2017-2019	18
Figura 8. Presència de l'estructura de costos de la memòria econòmica en els casos analitzats, segons municipi, any 2019	19
Figura 9. Presència de l'estructura de costos de la memòria econòmica en els casos, 2017-2019.	20
Figura 10. Pes dels quatre tipus de servei amb més contractes en el conjunt d'expedients de 2019 i segons territori.....	26
Figura 11. Pes dels criteris AFA i JV en el conjunt dels expedients	29
Figura 12. Pes dels criteris AFA i JV dels expedients segons territori.....	30
Figura 13. Pes dels criteris AFA i JV dels expedients per cada municipi, 2019	30
Figura 14. Pes del preu i altres criteris dins dels criteris AFA en el conjunt dels expedients, 2017-2019	31
Figura 15. Evolució del pes del preu dins dels criteris AFA en els municipis analitzats	32
Figura 16. Pes del preu en el procés d'avaluació segons territori, 2017-2019.....	35
Figura 17. Pes del preu en el procés d'avaluació segons ciutats, exclòs Barcelona, 2019	36
Figura 18. Efectes de les diferents fórmules per valorar les ofertes econòmiques	39
Figura 19. Volum de fórmules aplicades als expedients segons tipus als municipis d'estudi, exclòs Barcelona, 2017- 2019	39
Figura 20. Volum de fórmules aplicades als expedients segons tipus a Barcelona, 2017- 2019.....	40
Figura 21. Pes de les diverses fórmules aplicades en el conjunt dels expedients i per territori, anys 2017-2019	41
Figura 22. Puntuació mínima en el procés d'avaluació	42
Figura 23. Evolució del volum de contractes, segons naturalesa dels concursants, 2017-2019.....	44
Figura 24. Evolució dels pressupostos de licitació segons naturalesa dels concursants, 2017-2019	45
Figura 25. Naturalesa dels licitadors que es presenten als concursos, segons el nombre total d'expedients i el pressupost, 2017-2019	47

Figura 26. Pes dels casos de concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del volum de casos i segons territori, anys 2017- 2019	48
Figura 27. Pes dels casos de concurrència i no concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del pressupost i segons territori, anys 2017- 2019.....	49
Figura 28. Evolució rangs pressupostaris dels casos analitzats, 2017-2019.....	53
Figura 29. Evolució del volum de casos guanyats, segons naturalesa de l'adjudicatari, 2017-2019	57
Figura 30. Evolució del volum pressupostari guanyat, segons naturalesa de l'adjudicatari, 2017-2019.....	57
Figura 31. Distribució dels casos segons naturalesa del licitador i naturalesa del guanyador, 2017-2019.....	58
Figura 32. Criteris determinants a l'hora de resoldre les adjudicacions, en el conjunt d'expedients, anys 2017-2019.....	61
Figura 33. Distribució de la naturalesa del licitador, en funció del factor determinant del concurs, anys 2017-2019.....	62
Figura 34. Qui guanya als procediments de contractació quan el pes del preu es situa per sobre del 50% segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017- 2019.....	64
Figura 35. Mitjana de baixa dels preus de licitació en funció de la naturalesa del guanyador, anys 2017-2019	65
Figura 36. Rang pressupostari dels contractes, anys 2017-2019	65
Figura 37. Rang pressupostari dels contractes segons territori, anys 2017-2019	66
Figura 38. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt d'expedients, anys 2017-2019	68
Figura 40. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons volum de contractes i pressupost als municipis de l'estudi, exclòs Barcelona, anys 2017-2019.....	69
Figura 39. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons volum de contractes i pressupost a la ciutat de Barcelona, anys 2017-2019	69
Figura 41. Criteris determinants a l'hora de resoldre les adjudicacions en casos de concurrència entre entitats del TSS i EM, en funció de la naturalesa de l'adjudicatari, anys 2017-2019.....	72
Figura 42. Rang pressupostari dels contractes en concurrència entre entitats del TSS i EM, anys 2017-2019	72
Figura 43. Rangs pressupostaris dels casos en concurrència, segons municipi, 2017-2019.....	73

Taules:

Taula 1. Univers de la mostra dels estudis realitzats.....	8
Taula 2. Distribució del volum d'expedients, anys 2017-2019	11
Taula 3. Distribució del volum pressupostari segons municipi, anys 2017 -2019	15
Taula 4. Tipus i nombre de Mesures de Contractació Pública Sostenible, Barcelona, 2019.....	21
Taula 5. Tipus de servei en el conjunt d'expedient i segons territori, anys 2017-2019.....	24
Taula 6. Distribució criteris AFA, exclòs el preu, 2019.....	32

Taula 7. Distribució dels criteris AFA, exclòs el preu, segons municipis, any 2019.....	34
Taula 8. Tipus de fórmules aplicades als contractes de l'estudi	37
Taula 9. Simulació dels punts obtinguts segons els tipus de fórmula aplicada.....	38
Taula 10. Volum de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons municipi, anys 2017- 2019	50
Taula 11. Nombre de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons el tipus de servei, anys 2017-2019.....	51
Taula 12. Nombre de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en el tipus de serveis que tenen més de 20 casos, anys 2017-2019	52
Taula 13. Volum i percentatge dels casos en concurrència en funció del rang de pressupost, segons territori, anys 2017- 2019	54
Taula 14. Qui guanya als procediments de contractació segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, 2019.....	56
Taula 15. Qui guanya als procediments de contractació segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017-2019.....	58
Taula 16. Qui guanya als procediments de contractació quan els criteris AFA es situen per sota del 51%, segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017-2019.....	63
Taula 17. Qui guanya als procediments de contractació quan els criteris AFA superen el 51%, segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017-2019.....	63
Taula 18. Qui guanya els contractes amb concurrència entre entitats del TSS i EM en funció del tipus de servei pel conjunt d'expedients, anys 2017-2019	70

1. Introducció

La crisi econòmica del 2008 i, l'actual crisi sanitària arran de la pandèmia, han posat de manifest la necessitat de revisar els processos de contractació pública, al ser cada vegada més rellevant la responsabilitat social i la sostenibilitat en els diferents nivells de l'administració pública (Solorzano, Navío, Contreras, 2015). Des de l'aprovació de les directives europees 2014/23/UE i 2014/24/UE, emmarcades en l'Estratègia 2020 per un creixement intel·ligent, sostenible i integrador, la contractació pública a l'Estat espanyol s'ha hagut d'adaptar als canvis normatius que s'han produït.

La transposició d'aquestes normatives a la legislació espanyola amb la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic ha marcat un punt d'inflexió en aquest àmbit. L'actual Llei de contractes del sector públic promou diversos objectius d'interès públic com ara la sostenibilitat, la innovació, la responsabilitat social i el foment de la contractació a petites i mitjanes empreses i amb entitats del Tercer Sector Social (Corretja i Torrens, 2018). Així, aquesta llei es percep com un instrument útil per que pot coadjuvar per assolir les finalitats ambientals, energètics i socials, plantejades a la pròpia llei (Dopazo, 2020). La inclusió del valor social en la contractació pública ha guanyat pes davant del criteri econòmic (Solorzano, Navío, Contreras, 2015).

En relació a la contractació pública del Servei d'Atenció a les Persones, en concret, les entitats vinculades al Tercer Sector Social demanen, des de fa anys, un canvi de model en la contractació pública (La Confederació, 2020). Un canvi que permeti superar les lògiques basades, principalment, en criteris econòmics, i que doni més pes a altres elements, com ara els relacionats amb la qualitat del producte/servei, el treball en xarxa o les condicions laborals del personal que desenvolupa el servei, entre moltes altres que, fins ara, han estat criteris gairebé residuals.

En l'àmbit català, i amb la finalitat de millorar la contractació pública del Serveis d'Atenció a les Persones, l'any 2015 es va signar el "Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones" per part de la Generalitat de Catalunya, els sindicats, les patronals del sector de serveis a les persones, els col·legis professionals vinculats i les entitats representatives del Tercer Sector Social de Catalunya. Una de les intencions d'aquest Codi no és una altra que restar pes als criteris econòmics i de capacitat material en els processos d'avaluació i adjudicació de contractes per donar prioritat a altres

qüestions com incentivar models de negoci basat en salaris dignes, en una contractació laboral estable, el comportament ètic, la igualtat de gènere i l'accés de les persones amb dificultats per inserir-se al món laboral, entre d'altres.

Igualment, al 2017 es va redactar l'avantprojecte de Llei de Contractes de Serveis a les Persones; un document, però, que resta pendent d'aprovació com a projecte de Llei a causa de la manca de consens en el seu contingut, entre les diferents entitats i els partits polítics. Des de les entitats, l'aposta és vehicular aquest tipus de serveis a partir d'una llei de concertació social, que suposi un canvi en el model actual de contractació, en comptes de fer-ho a través d'aquesta llei de contractes de serveis a les persones.

L'article 11.6 de la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, disposa que “queda exclosa d'aquesta llei la prestació de serveis socials per entitats privades, sempre que es dugui a terme sense necessitat de subscriure contractes, mitjançant, entre altres sistemes, el simple finançament d'aquests serveis o la concessió de llicències o autoritzacions a totes les entitats que compleixin les condicions prèviament fixades pel poder adjudicador”. Igualment, la disposició addicional 48 de l'esmentada llei que preveu “que les comunitats autònomes, en l'exercici de les competències que tenen atribuïdes, legislin articulant instruments no contractuals per prestar serveis públics destinats a satisfer necessitats de caràcter social”.

En funció d'aquestes disposicions, i arran de la pandèmia, es va aprovar el Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, que té com a objectiu “regular el règim jurídic de l'acreditació de les entitats de serveis socials privades per ser proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. Així mateix, preveu el règim jurídic de la provisió dels serveis de la Xarxa esmentada mitjançant el concert social i la gestió delegada, a l'empara dels quals aquestes entitats poden prestar serveis socials a la població amb finançament, accés i control públics”. Així, doncs, l'objectiu principal és canviar la lògica d'aquest tipus de serveis, i que, en comptes de contractació, es regulin sota la concertació.

A banda d'aquestes normatives, estan sobre la taula també altres que permetran seguir modificant i ajustant les formes de contractació pública, especialment la relacionada amb

2. Objectius

El present estudi planteja una continuïtat als informes elaborats per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) per encàrrec de La Confederació del Tercer Sector Social: “La Contractació Pública a Catalunya en l'àmbit dels Serveis d'Atenció a les Persones, 2017”, publicat al juliol de 2018³, i “La contractació pública de serveis a les persones a la província de Barcelona, 2017-2018”, publicat al gener de 2020. A partir d'aquests, el present informe manté com a objectiu estudiar les principals característiques de la contractació pública duta a terme per diversos ajuntaments de Catalunya relativa a les adjudicacions de Serveis d'Atenció a les Persones (SAP). La finalitat és poder oferir una diagnosi sobre els factors determinants en el processos de contractació pública d'aquests serveis i poder comparar les dades relatives als anys 2017, 2018 i 2019. Així, els principals objectius que s'aborden en aquest informe són els següents:

- a) Aprofundir en les característiques més destacades de la contractació pública en els Serveis d'Atenció a les Persones per part de les capitals de província de Catalunya i els quatre municipis més poblats de Catalunya.
- b) Identificar els principals factors que influeixen en el procés d'avaluació i adjudicació dels contractes dels serveis d'atenció a les persones.
- c) Analitzar els contractes atenent a les situacions de concurrència (o manca de concurrència) entre empreses mercantils i entitats del tercer sector social (TSS), i identificar quins elements determinen aquestes situacions, així com els factors més destacables en el procés d'adjudicació en règim de concurrència entre empreses i entitats del TSS.

³ Disponible a: <https://iermb.uab.cat/ca/estudi/la-contractacio-publica-a-catalunya-en-lambit-dels-serveis-datencio-a-les-persones-2017/>

3. Metodologia i pla d'anàlisi

Les dades recollides per l'elaboració del present informe estan orientades a poder descriure les característiques més destacades de contractació d'aquest tipus de servei, així com, assentar les bases per la continuació de l'estudi, de manera que en posteriors recerques sigui possible dur a terme l'anàlisi evolutiu de la qüestió. Aquest desenvolupament temporal, aportarà un major grau de profunditat i projecció a l'objecte d'estudi.

Per tal de donar continuïtat a les dades recollides en els estudis relatius als anys 2017 i 2018, pel present estudi s'han incorporat dades relatives a la contractació de l'any 2019. A aquesta base de dades s'han afegit també els casos de les capitals de província de l'any 2018, per tal de completar la sèrie.

Taula 1. Univers de la mostra dels estudis realitzats.

Municipis	Estudi 2017	Estudi 2017-2018	Estudi 2019
Badalona			
Barcelona			
Girona			
L'Hospitalet de Llobregat			
Lleida			
Sabadell			
Tarragona			
Terrassa			

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

Amb l'ampliació de l'univers de la mostra, per tant, alguns dels resultats obtinguts en aquest estudi són difícilment comparables amb els resultats inclosos en els estudis anteriors. A més a més, alguns indicadors es repeteixen en tots els anys, però d'altres canvien i s'afegeixen de nous. Més endavant s'especificaran quins han estat aquests casos. Així doncs, d'alguna manera aquest estudi refon en un únic document tot l'anàlisi realitzat els anys anteriors per tal de poder realitzar una anàlisi completa i evolutiva de la qüestió, i poder donar resposta sobre els factors més determinants que afecten a la contractació pública en aquest tipus de serveis.

Les fases de desenvolupament d'aquest estudi han estat les mateixes tres que pels estudis anteriors: definició de l'objecte d'estudi, treball de camp i, per últim, sistematització i anàlisi de la informació extreta del conjunt de documents de cada contracte.

Definició de l'objecte d'estudi, a partir de tres factors elementals definits: temporals, espacials i d'àmbit d'actuació.

- **L'àmbit temporal** està definit per tots aquells contractes que han estat formalitzats entre l'1 de gener de 2019 i el 31 de desembre de 2019. Això ha plantejat que molts contractes anunciats a finals de 2019 no hagin entrat finalment en l'anàlisi, restant casos a la mostra. Davant la possibilitat d'agafar com a data de referència l'anunci de licitació o de formalització, se'n va triar la segona. S'ha triat aquesta opció perquè la formalització del contracte és el procediment pel qual es tanca completament el procés de licitació i adjudicació, de manera que així és més segur poder disposar d'accés a tots els documents relatius als contractes.
- Pel que fa **l'àmbit territorial**, aquest ha quedat definit, com ja s'ha dit, pels 4 municipis més poblats de Catalunya, i les capitals de província de Catalunya: Barcelona (1.664.182), Badalona (223.166), l'Hospitalet del Llobregat (269.382), Lleida (140.403), Girona (103.369), Sabadell (216.520), Tarragona (136.496) i Terrassa (223.627)⁴. D'aquests municipis, són analitzats els contractes realitzats exclusivament per l'ajuntament de cada municipi, sense comptar, per tant, aquells realitzats per entitats públiques empresarials, organismes autònoms locals o societats públiques municipals.
- El darrer paràmetre de tria ha estat **l'àmbit d'actuació** dels contractes. S'han triat tots aquells contractes dedicats als Serveis d'Atenció a les Persones, excloent-hi la contractació menor. Un dels problemes d'aquest paràmetre és com definir quins contractes formen part dels SAP. En aquest sentit, s'ha fet servir les categories incloses als annexos I i II del "Avantprojecte de Llei de Contractes de Serveis a les Persones"⁵.

⁴ Dades Idescat, any 2020.

⁵ Disponible a:

http://economia.gencat.cat/web/.content/20_departament/arxius/Projectes_normatius/Finalitzats/2018/Av.-llei-contractes-serveis-persones.pdf

Amb tots aquests paràmetres s'han sistematitzat **un total de 149 casos per l'any 2019**, descrits detalladament en la primera part del capítol tres d'aquest informe. Aquests 149 casos es sumen als 121 casos de l'estudi de 2018, als que s'han afegit 27 casos més de Girona, Lleida i Tarragona, i als 140 casos de l'estudi de 2017, en el que també es va comptar amb les capitals de Girona, Lleida i Tarragona. Per tant, entre els tres estudis (2017, 2018 i 2019) es **conta amb un total de 431 casos**.

La següent fase, corresponent al **treball de camp**. Aquesta s'ha adreçat bàsicament a la recollida i centralització de la informació procedent dels ens locals inclosos a la mostra. Avui en dia, aquesta informació es troba centralitzada i disponible a **la Plataforma de Contractació Pública de Catalunya**. Pel cas d'aquest estudi, tota la informació s'ha obtingut d'aquesta plataforma, exceptuant alguns contractes de Sabadell relatius a l'any 2017, que tal i com es va detallar en els anteriors informes, van ser obtinguts de la seu electrònica del seu propi lloc web. Per tant, per aquesta fase, la major part del temps ha estat invertida en la selecció dels documents que assolien les característiques esmentades de territori, cronologia i àmbit d'actuació.

Per últim, s'ha procedit a la **sistematització i l'anàlisi de la informació del conjunt de documents dels contractes**, atenent especialment a cinc àmbits específics: les característiques del servei que sortia a concurs, els aspectes definits en el procediment de valoració de les ofertes i dels projectes, les característiques de les candidatures que es presentaven, els aspectes determinants en l'adjudicació dels contractes i, per últim, l'anàlisi específica en els casos de concurrència competitiva entre entitats del TSS i empreses mercantils (EM). Com ja s'ha apuntat, la informació s'ha analitzat dividint-la en períodes cronològics: contractes formalitzats en 2017, en 2018, en 2019 i en els tres anys. A causa de la desigualtat entre Barcelona i la resta de municipis, molts dels indicadors que analitzarem en les següents pàgines reproduïxen l'esquema que es va utilitzar en els estudis previs dividint l'anàlisi en dos àmbits territorials; d'una banda la capital catalana i, d'altra banda, la resta de municipis considerats a l'estudi.

GLOSSARI

AFA: Avaluable de Forma Automàtica

EM: Empreses Mercantils

MSCS: Mesures de Contractació Pública Sostenible

TSS: Tercer Sector Social

ES: Entitats Socials

JV: Judicis de Valor

SAP: Serveis d'Atenció a les Persones

UTE: Unió Temporal d'Empreses

4. Anàlisi de resultats

4.1. Descripció de la mostra

En aquests apartat s'aprofundeix en l'anàlisi de les dades comunes extretes dels expedients dels diversos municipis que formen part d'aquesta recerca. Com ja s'ha explicat, els municipis que formen part d'aquest estudi són els cinc més poblats de Catalunya, i les tres capitals de província Lleida, Tarragona i Girona. Així doncs l'estudi analitza en el seu conjunt una població de 2.977.145 persones. D'aquesta xifra, 1.664.182 correspon a la ciutat de Barcelona, el que significa un 55,9% de la mostra de l'estudi. La resta de municipis compten amb un pes molt més reduït, 9,0% en el cas de l'Hospitalet de Llobregat, 7,5% en els casos de Terrassa i Badalona, i un 7,3% pel que fa Sabadell. Aquest pes és encara menor en el cas de les capitals de província: Lleida un 4,7%, Tarragona 4,6% i Girona, un 3,5%.

Com ja hem explicat, tot i que l'estudi es centra en les dades de 2019, hem aprofitat les bases de dades creades pels informes de 2017 i 2018. D'aquesta manera, s'han analitzat 431 expedients, dels quals 149 han estat formalitzat durant l'any 2019, 142 l'any 2018⁶ i els altres 120 durant l'any 2017. Aquests expedients estan repartits territorialment de la següent manera (Taula 2).

Taula 2. Distribució del volum d'expedients, anys 2017-2019

Municipi	2017		2018		2019		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Num.	%	Núm.	%
Badalona	11	7,9%	3	2,1%	12	8,1%	26	6,0%
Barcelona	83	59,3%	96	67,6%	82	55,0%	261	60,6%
Girona	2	1,4%	10	7,0%	24	16,1%	36	8,4%
l'Hospitalet de Llobregat	6	4,3%	4	2,8%	6	4,0%	16	3,7%
Lleida	10	7,1%	11	7,7%	11	7,4%	32	7,4%
Sabadell	17	12,1%	8	5,6%	7	4,7%	32	7,4%
Tarragona	8	5,7%	6	4,2%	2	1,3%	16	3,7%

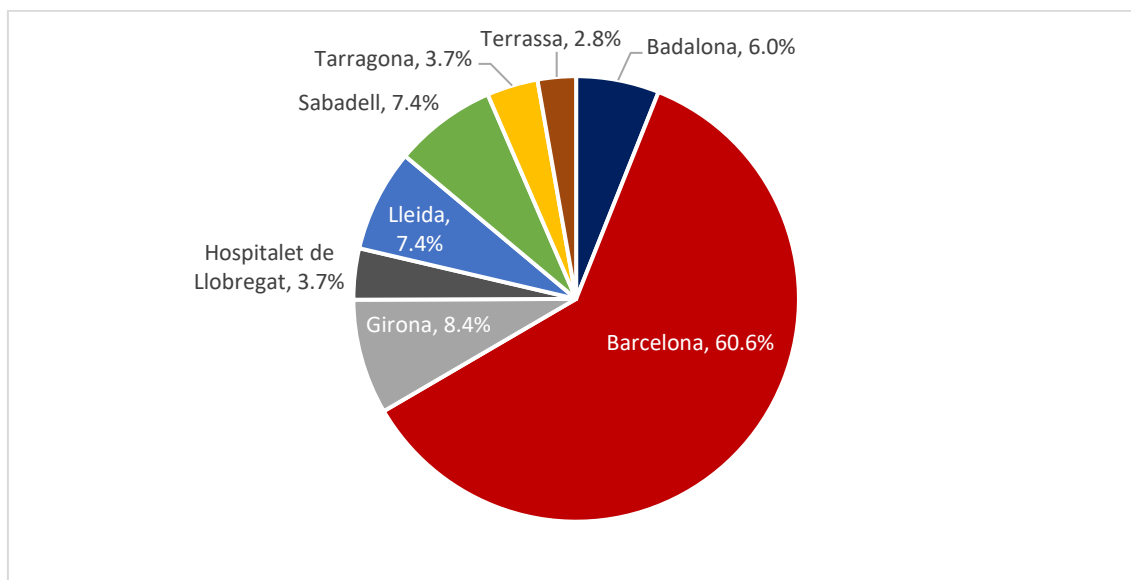
⁶ Com s'ha esmentat en el Capítol 3, als 120 expedients que es van analitzar en l'estudi de 2018, s'han incorporat els casos de Girona, Tarragona i Lleida, el que fa un total de 142 casos.

Terrassa	3	2,1%	4	2,8%	5	3,4%	12	2,8%
Total general	140	100%	142	100%	149	100%	431	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

La taula mostra com la ciutat de Barcelona es situa molt per sobre de la resta de municipis de l'estudi. La capital catalana presenta un volum de contractes amb un pes del 60,6% dels total de casos analitzats. La resta de municipis no arriben al 10% dels casos, per exemple, la ciutat de Girona representa el 8,4% dels casos; Lleida i Sabadell, el 7,4% cadascuna; Badalona, el 6%. La resta de ciutats tenen un pes inferior al 5% del total de casos (Figura 1).

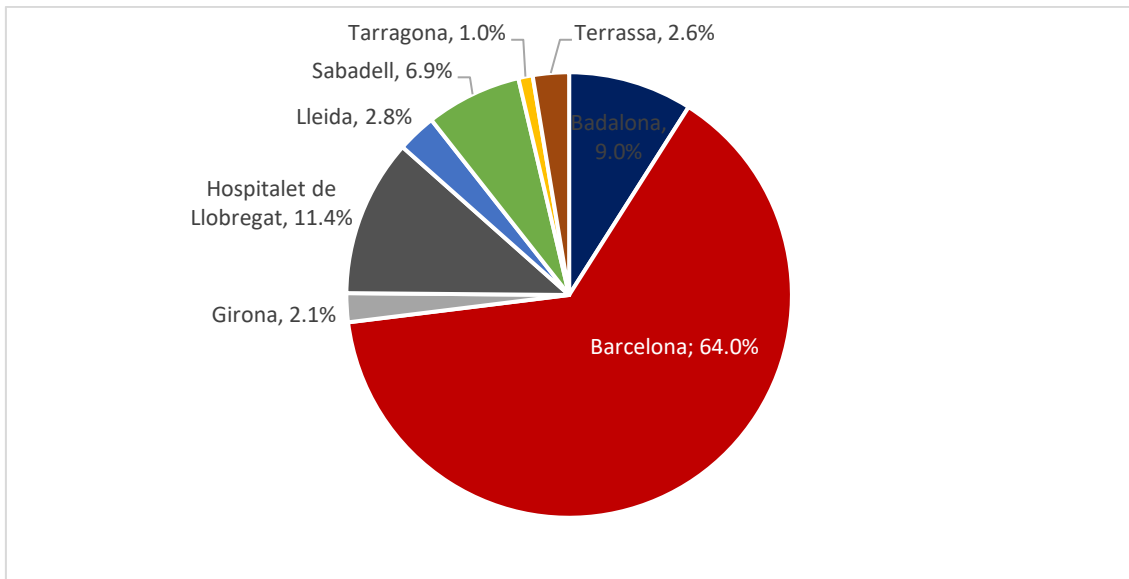
Figura 1. Distribució del nombre d'expedients en funció del territori, anys 2017- 2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

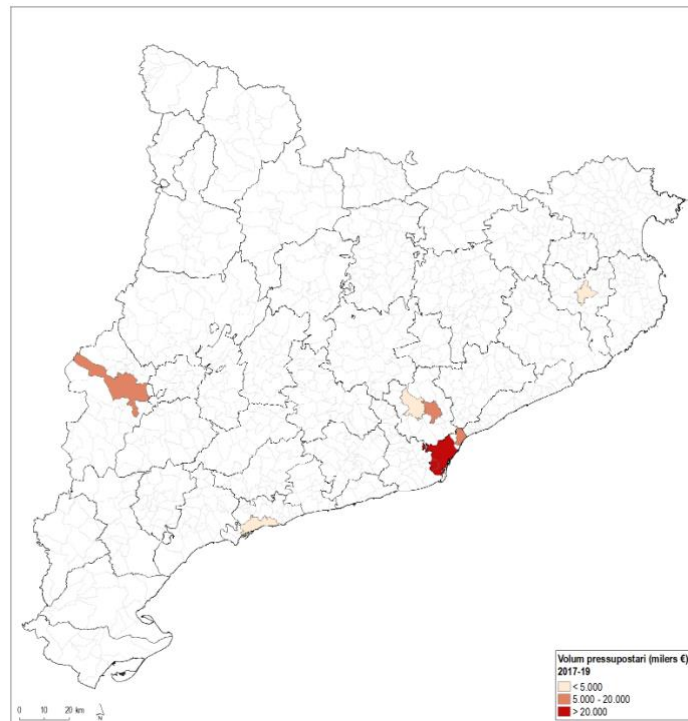
Seguint amb la comparativa entre territoris, la diferència entre Barcelona i la resta de ciutats disminueix si atenem al pressupost de licitació dels contractes. En funció d'aquest factor, el volum pressupostari a la ciutat de Barcelona representa un 64% de l'estudi davant un 36% a la resta de municipis (Figura 2 i Mapa 1).

Figura 2. Distribució del pressupost de licitació del conjunt d'expedients en funció del territori, anys 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

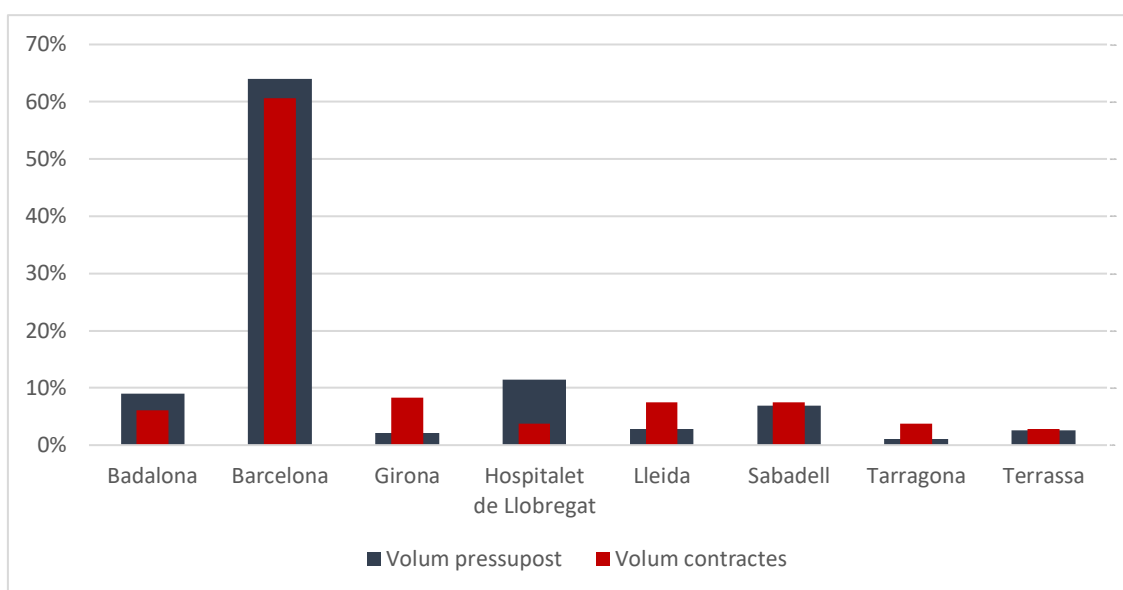
Mapa 1. Distribució del pressupost de licitació del conjunt d'expedients en funció del territori, anys 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Aquesta diferència en volum de casos i volum pressupostari entre Barcelona i la resta de ciutats, s'escurça particularment en ciutats com Badalona i l'Hospitalet de Llobregat, que adquireixen un major pes en relació al pressupost, al situar la seva representativitat en un 9,0% en el cas de la primera ciutat i d'un 11,4%, en el cas de l'Hospitalet de Llobregat. Per contra, la resta de ciutats perden pes quan s'analitza en funció del pes del pressupost de licitació dels contractes. Aquest és el cas de Girona, amb un 2,1%, Lleida amb un 2,8% i Tarragona amb un 1,0% del total del volum pressupostari (Figura 3).

Figura 3. Distribució del volum de contractes i del volum pressupostari, segons ciutats, 2017-2019.

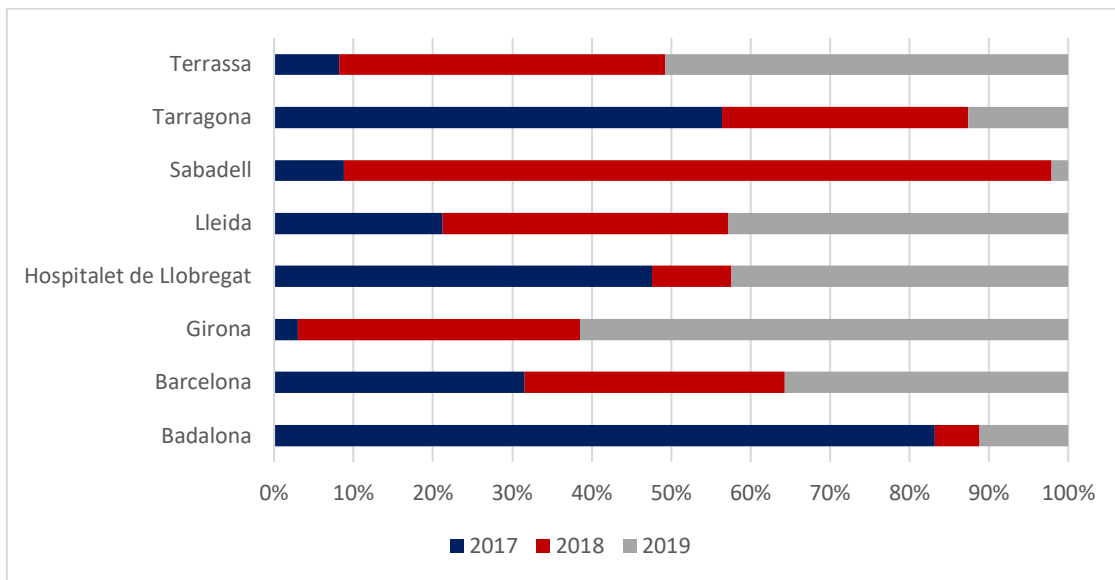


Tal i com s'apuntava en l'estudi anterior, és significatiu com, menys en el cas de Barcelona, la resta de municipis presenten importants diferències pressupostàries segons l'any. Així, per exemple, en funció del pressupost, són paradigmàtics els casos de Badalona, l'Hospitalet de Llobregat i Sabadell. Badalona invertia el 16,8% del total del pressupost entre els municipis analitzats l'any 2017, baixant a l'1% per l'any següent, i mantenint aquesta tendència a la baixa l'any 2019, amb un 2,3%. En altres paraules, d'una contractació de més de 15 milions d'euros es passa a una de 587.641,34 euros, en el 2018 i a casi un milió en el 2019.

Així mateix, el cas de Sabadell també és paradigmàtic perquè va passar d'un 2,06% el primer any d'estudi, a un 20,9% el 2018, i ha marcat un descens significatiu fins el 0,5% amb una xifra de 210.924,8€, l'any 2019.

El cas de l'Hospitalet de Llobregat també és interessant perquè en el 2017 destinava a aquest tipus de contractes més de 13 milions, i en el 2019 ha destinat una xifra de quasi 6 milions. Aquesta xifra, però, en termes general representa el 13,5% del total dels casos de 2019 analitzats, el segon percentatge més elevat després de Barcelona (Figura 4 i Taula 3).

Figura 4. Volum pressupostari destinat a la contractació al servei de les persones, 2017-2019



Taula 3. Distribució del volum pressupostari segons municipi, anys 2017 -2019

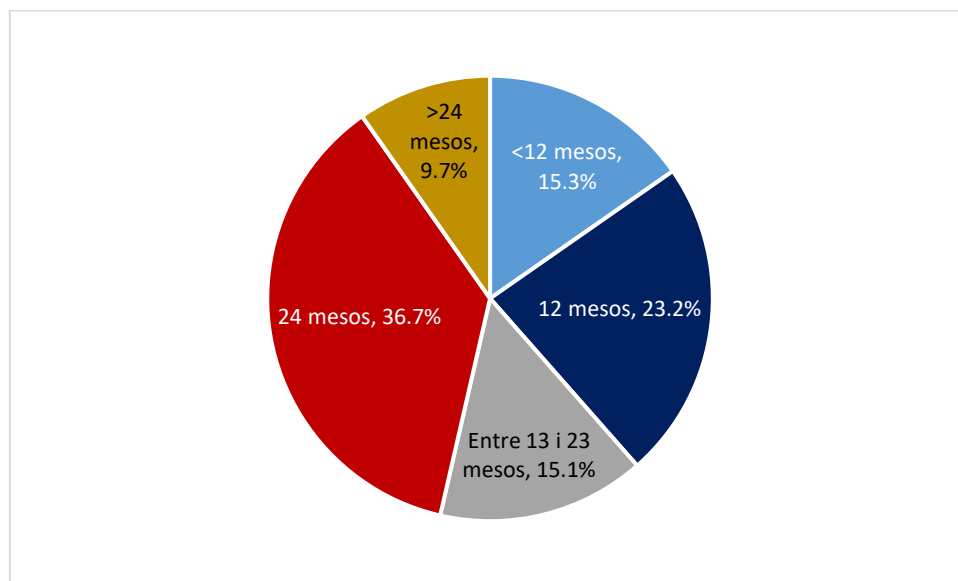
Municipi	2017		2018		2019		Total	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Badalona	15.094.790,5 €	16,8	587.641,3€	1,1	983.776,3€	2,3	16.666.208,3€	9,0
Barcelona	55.221.566,4 €	61,5	32.846.118,6 €	63,7	30.340.430,4 €	69,6	118.408.115€	64,0
Girona	215.774,9€	0,2	1.484.672,5€	2,9	2.173.319,8€	5,0	3.873.767,3€	2,1
l'Hospitalet de Llobregat	13.602.528,5 €	15,1	1.644.170,9€	3,2	5.879.510,0€	13,5	21.126.209,5€	11,4
Lleida	1.776.349,5€	2,0	1.727.040,9€	3,3	1.738.108€	4,0	5.241.498,5€	2,8
Sabadell	1.846.621,1€	2,1	10.786.358,4 €	20,9	210.924,8€	0,5	12.843.904,3€	6,9

Tarragona	1.348.260,2€	1,5	424.361,9€	0,8	145.857,01€	0,3	1.918.479,1€	1,0
Terrassa	703.249,6€	0,8	2.031.016,2€	3,9	2.119.939,6€	4,9	4.854.205,3€	2,6
Total general	89.809.140,9	100	51.531.380,7	100	43.591.866,1	100	184.932.388,7	100
	€	%	€	%	€	%	€	%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Com s'apuntava en els anteriors estudis, aquestes diferències anuals poden estar relacionades amb la periodicitat dels contractes, ja que en la majoria dels casos són plurianuals. De fet, es manté la tendència identificada en els estudis previs: entre el conjunt total de casos de l'estudi dels anys 2017-2019, el més comú és que els contractes siguin de 24 mesos, com passa en el 36,7% dels casos. De fet, els contractes d'un any o més representen el 84,7% (Figura 5).

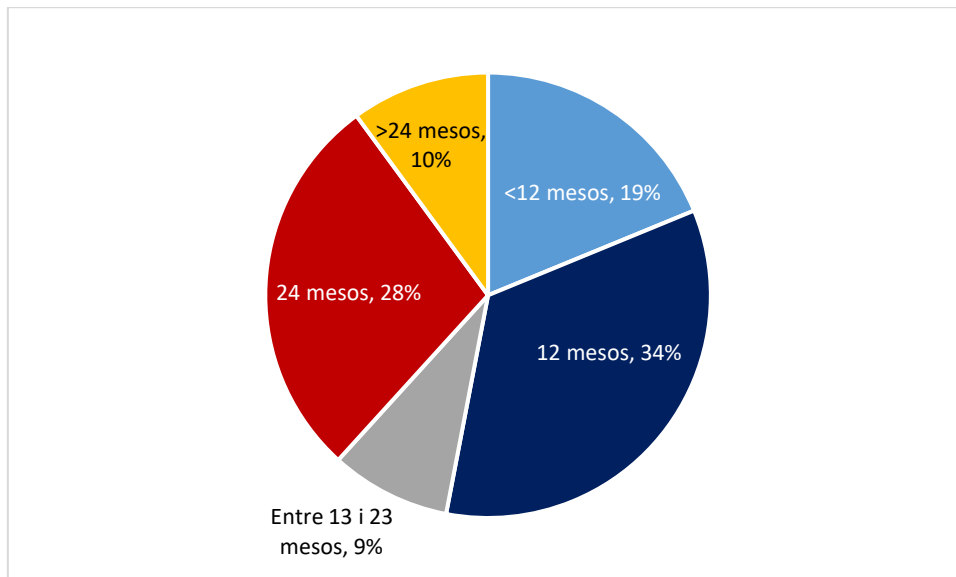
Figura 5. Duració dels contractes del conjunt d'expedients, anys 2017 -2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

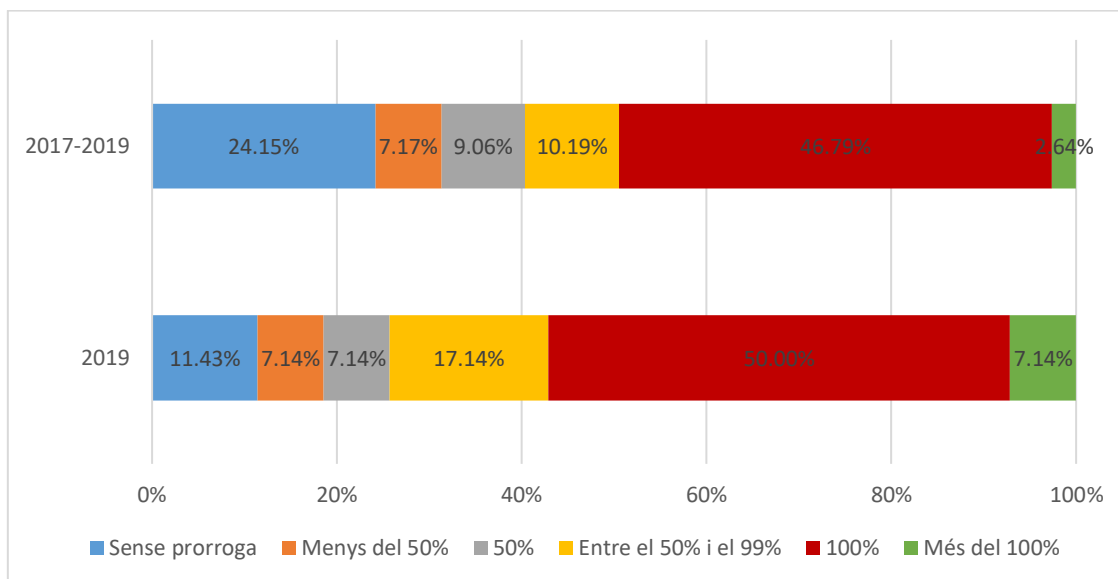
En canvi, quan s'analitzen els contractes de 2019, els contractes més habituals són els de 12 mesos (34%), seguit dels contractes bianuals (28%). De fet, els contractes d'un any o més representen el 81% (Figura 6).

Figura 6. Duració dels contractes del conjunt d'expedients, any 2019



A més a més, en la major part dels contractes del 2017 i 2019 amb durada superior a 12 mesos, la possibilitat de pròrroga hi està contemplada en el 75,85% dels casos (Figura 7). En el cas del 2019, aquest percentatge creix fins quasi bé el 90%. El més freqüent en els casos analitzats del 2019 és que contemplin una pròrroga amb durada igual a la durada del servei, en la meitat dels casos. La principal diferència que ofereix el 2019, en comparació als casos dels anys anteriors, és la reducció del número de casos que no contemplen pròrroga, i la creixuda del percentatge de pròrrogues que superen la durada del serveis (7,14%), així com també les pròrrogues d'una durada entre la meitat i el total de durada del servei (17,14%) (Figura 7). No obstant, seria necessari comptar amb un període temporal més ampli per poder entendre si aquesta és una situació excepcional o si existeix una determinada tendència al respecte.

Figura 7. Duració de la pròrroga del conjunt d'expedients de més d'un any de durada, any 2019, i 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Punts clau de la descripció de la mostra:

- Barcelona **acapara el 60,6% dels casos analitzats**, davant el 39,4% de la resta de municipis.
- **Pressupostàriament, Barcelona representa el 64% dels casos** i, per tant, la resta de municipis el 36%. L'Hospitalet de Llobregat representa el 13,5% del total del pressupost del 2019, el segon percentatge més elevat després de Barcelona.
- El més comú és que els **contractes siguin de 24 mesos** (36,7% dels casos).
- **Al 2019, es redueix el número de casos que no contempen pròrroga** (11,43%) i creix el percentatge de pròrrogues que superen la durada del servei (7,14%), així com també les pròrrogues d'una durada entre la meitat i el total de durada del servei (17,14%).

4.2. Quines són les innovacions en la contractació

Les dades sobre contractació més distanciades en el temps, corresponen a l'any 2016 i les més actuals corresponen a 2019. Per tant, tot i que no estem parlant d'un període gaire llarg, hem pogut identificar com algunes tendències s'han anat afermant en aquest petit interval temporal. Si bé encara no podem parlar d'un canvi de model, si hem trobat modificacions interessant entre 2016 i 2019. Aquest canvis han estat significatius especialment en l'Ajuntament de Barcelona, que és, en tots els casos i amb molta diferència, l'administració amb més contractes analitzats.

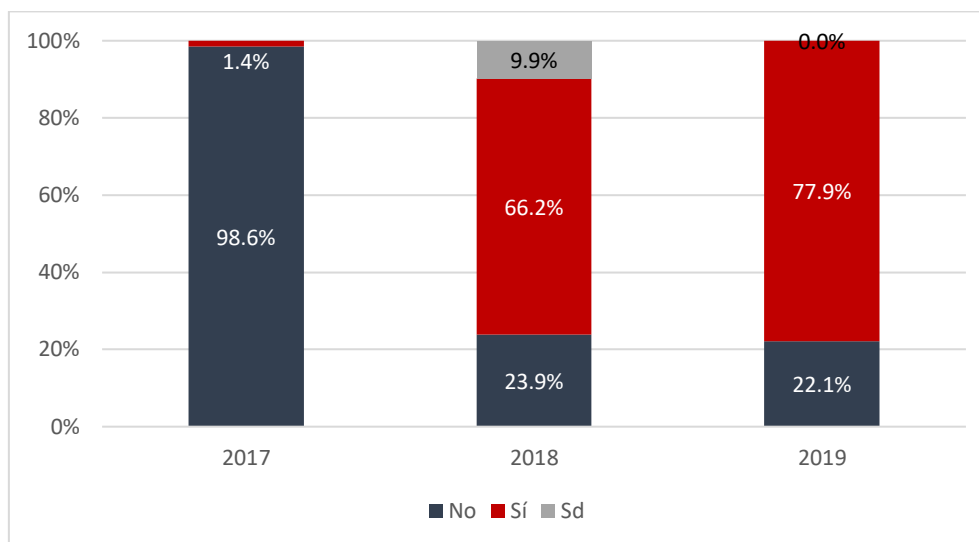
Aquests canvis aporten més informació i, sobretot, claredat al voltant dels concursos de contractació pública. En l'estudi present, relatiu a l'any 2019, hem trobat, per exemple, com la descripció de l'estructura de costos dels serveis de la memòria econòmica s'ha convertit en una informació disponible a la immensa major part dels plecs administratius, no només a Barcelona, sinó a la majoria dels municipis; aquesta dada és reveladora tenint en compte que fins l'any 2018, a la resta de municipis no sempre es trobava aquesta informació (Figura 8 i 9).

Figura 8. Presència de l'estructura de costos de la memòria econòmica en els casos analitzats, segons municipi, any 2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

Figura 9. Presència de l'estructura de costos de la memòria econòmica en els casos, 2017-2019.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

Aquesta informació és important ja que permet comprovar quins són els costos directes i indirectes considerats i ens permet saber, per exemple, si els salaris dels treballadors i treballadores han estat calculats en funció d'un conveni col·lectiu específic i la seva adequació al servei que tenim davant. La especificació del conveni col·lectiu s'ha donat, en concret, en el 59,7% dels casos analitzats del 2019.

Un altre dels aspectes on hem detectat un canvi substancial ha estat en la inclusió de clàusules socials. En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, aquestes estan definides dins de la categoria de Mesures de Contractació Pública Sostenible – MCPS –. En 73 dels 82 casos s'han trobat aquestes mesures, davant 9 expedients on no s'han trobat. La mitjana d'aquests tipus de mesures ha crescut 0,9 punts, fins arribar als 6,48 per cas. D'aquest tipus de mesures, s'han detectat 21 categories diferents, moltes de les quals estan presents en més de la meitat dels casos de l'any 2019.

Les mesures de contractació pública sostenible més comunes han sigut les relatives a l'establiment de comunicació inclusiva o un pla/mesures d'igualtat, i també les que contemplen l'objecte amb eficiència social o el pressuposts desglossats en costos directes i indirectes o la valoració del preu en base a un màxim definit, que normalment és del 35% del conjunt dels criteris d'avaluació d'ofertes. D'aquestes mesures, les que menys s'han

trobat tenen a veure amb la contractació indefinida a treballadors/es del contracte i la ocupació persones amb diversitat funcional, així com la subcontractació a empreses d'economia social.

Taula 4. Tipus i nombre de Mesures de Contractació Pública Sostenible, Barcelona, 2019.

	Mesures de Contractació Pública Sostenible	Nombre de casos	Percentatge
1	Comunicació inclusiva	52	9,7%
2	Objecte del contracte amb eficiència social	45	8,4%
3	Pressupost desglossat en costos directes i indirectes	45	8,4%
4	Pla o mesures d'Igualtat	45	8,4%
5	Manteniment condicions laborals persones que executen el contracte	42	7,8%
6	Valoració del preu màxim definit	40	7,5%
7	Pagament a preu empreses subcontractades	38	7,1%
8	Oferta anormalment baixa incompliment convenis	33	6,2%
9	Mesures contra assetjament sexual o raó de sexe	30	5,6%
10	Conciliació temps familiar i personal	29	5,4%
11	Accessibilitat universal	27	5,0%
12	Informació i subcontractació	26	4,9%
13	Contractació persones en atur o dificultats especials inserció laboral o exclusió social	16	3,0%
14	Criteris de sostenibilitat	14	2,6%
15	Salari de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte	13	2,4%
16	Acreditació de pagament en termini de pagament a les empreses subcontractades	11	2,1%
17	Igualtat oportunitats no discriminació LGTBI	9	1,7%
18	Paritat entre homes i dones perfil i categories professionals	8	1,5%
19	Subcontractació empreses economia social	5	0,9%
20	Subrogació plantilla laboral	4	0,7%
21	Estabilitat: contractació indefinida treballadors del contracte	3	0,6%
	Total general	535	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

Tots aquests canvis s'han anat produint en un breu període de temps, en el quals els licitadors, ja siguin empreses mercantils o entitats del Tercer Sector Social, s'han adaptat

als nous marc normatiu de contractació. A continuació procedirem a l'exposició i anàlisi de resultats.

Punts clau de les innovacions en la contractació:

- La descripció de l'**estructura de costos dels serveis** s'ha convertit en una **informació disponible** a la majoria dels plecs administratius (78%), en tots els municipis analitzats.
- Les **Mesures de Contractació Pública Sostenible** han estat incloses **fonamentalment en l'Ajuntament de Barcelona** (89% dels casos). La mitjana d'aquests tipus de mesures ha crescut 0.9 punts, fins arribar als 6,48 per cas.
- D'aquest tipus de mesures, s'han detectat **21 categories** diferents, moltes de les quals estan presents en més de la meitat dels casos de l'any 2019.
- Les **categories més comunes** han sigut: establiment de comunicació inclusiva, pla/mesures d'igualtat, objecte amb eficiència social o el pressuposts desglossats en costos directes i indirectes.
- Les **categories menys comunes**: contractació indefinida a treballadors del contracte i la ocupació persones amb diversitat funcional, així com la subcontractació a empreses d'economia social.

4.3. Quins són els tipus de serveis que es contracten

En aquest capítol s'analitzen els tipus de serveis i les característiques que defineixen els diversos casos analitzats. Com ja s'ha esmentat en el Capítol 3, els casos seleccionats són exclusivament aquells contractes que estan relacionats directament amb els serveis d'atenció a les persones, fent servir per aquesta classificació les pautes utilitzades en els estudis previs, i marcades des de l'Avantprojecte de Llei de Contractes de Serveis a les Persones. Un cop analitzat el conjunt dels contractes de l'estudi, s'han aplicat 14 categories definides segons la pròpia descripció específica per part de l'administració pertinent al plec contractual, o del codi CPV⁷, en els casos en els quals la definició aportada per l'administració ha estat massa genèrica.

Com ja va passar en els informes anteriors, a l'hora d'analitzar els casos, s'han trobat criteris no totalment harmonitzats per part de les administracions, de manera que sovint s'han identificat diferències entre la descripció del tipus de contracte i el seu codi CPV. A més, molts expedients presenten més d'una categoria o codi CPV. En tots aquests casos s'ha optat per seguir el criteri aplicat a l'informe de 2017, de manera que, en cas de dubte, s'ha mantingut el criteri descriptiu de la pròpia administració que convoca el concurs, i es fa servir la primera definició en cas de n'hi trobem més d'una.

Les categories utilitzades en els estudis anteriors eren les següents:

- Gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis
- Prestació de serveis per a la Comunitat
- Servei en l'àmbit de l'oci, cultura i religió
- Serveis de benestar i assistència social
- Serveis de biblioteques, arxius, museus i altres serveis culturals
- Serveis de gestió de projectes
- Serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme
- Serveis d'educació i formació professional
- Serveis d'esplai, culturals i esportius
- Serveis especials de transport per carretera
- Serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat

⁷ Common Procurement Vocabulary - Vocabulari Comú de Contractació Pública.

- Serveis socials i de salut
- Altres serveis comunitaris, socials o personals
- Altres serveis

Al fer més gran l'univers de la mostra amb els casos de 2019, s'han hagut d'afegir tres categories més per agrupar els serveis que integraven tres o més expedients de la mateixa tipologia. Les noves categories són:

- Serveis d'orientació i assessorament
- Serveis de menjars per a escoles
- Serveis medi ambientals

En la categoria "altres serveis" es manté el criteri utilitzat fins ara d'incloure aquells serveis que disposaven de menys de tres expedients, com poden ser els casos de "prevenció, detecció i atenció de les violències masclistes a l'espai públic", "serveis d'agents cívics", "serveis comercials diversos", "serveis jurídics", "serveis de traducció", "serveis d'investigació social", etcètera.

Com es pot veure a la Taula 5, la major part dels expedients corresponen a "altres serveis comunitaris, socials o personals" amb un 22,3%. A prop, estan els "serveis socials i de salut", que suposen un 16,9% dels casos analitzats a l'estudi. En tercer lloc, trobem els "serveis d'esplai, culturals i esportius", amb un 15,3%. Seguidament, estan els serveis de "benestar i assistència social" amb un 13% i l'últim servei per sobre del 10% és el relatiu a "serveis d'educació i formació professional" amb un 10,2%. La resta de serveis es situen per sota del 5%.

Taula 5. Tipus de servei en el conjunt d'expedient i segons territori, anys 2017-2019

Naturalesa del servei	Volum de casos	%
Altres serveis comunitaris, socials o personals	96	22,3%
Serveis socials i de salut	73	16,9%
Serveis d'esplai, culturals i esportius	66	15,3%
Serveis de benestar i assistència social	56	13,0%
Serveis d'educació i formació professional	44	10,2%
Altres	20	4,6%
Serveis de menjars per a escoles	10	2,3%

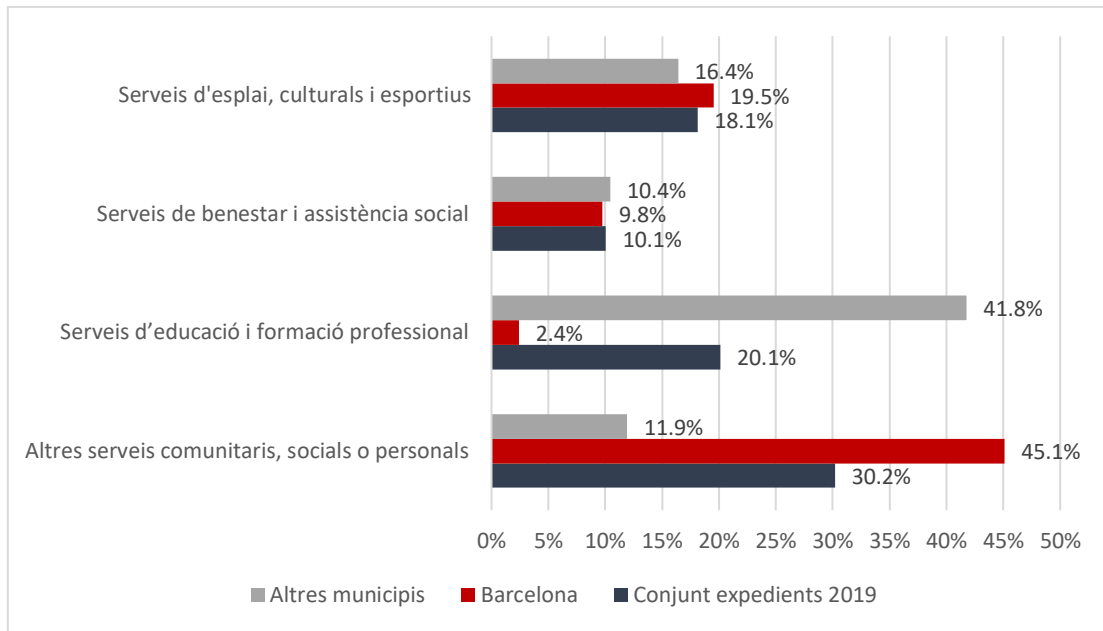
Serveis de gestió de projectes	10	2,3%
Serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat	9	2,1%
Serveis de biblioteques, arxius, museus i altres serveis culturals	9	2,1%
Serveis especials de transport de passatgers per carretera	9	2,1%
Serveis administratius en l'àmbit de l'oci, cultura i religió	6	1,4%
Servei d'orientació i assessorament	5	1,2%
Serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme	5	1,2%
Serveis de prestació de serveis per a la comunitat	5	1,2%
Gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis	4	0,9%
Serveis medi ambientals	4	0,9%
Total general	431	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

En relació a l'any 2019, a nivell territorial podem trobar diferències entre Barcelona i la resta de municipis (Figura 10). A la capital destaquen per sobre de la resta els "Altres serveis comunitaris, socials o personals" (45,1%), i els "Serveis d'esplai, culturals i esportius" (19,5%), entre tots dos superen els 60% dels tipus de serveis de Barcelona, mentre que per la resta de municipis, tots dos serveis representen un 28%. En tercer lloc, en el cas de Barcelona es troben els "serveis de benestar i assistència social", que representen un 9,7%, i la resta de serveis tenen un percentatge inferior al 8%.

Els serveis més destacats per a la resta de municipis són els "serveis d'educació i formació professional" (41,8%) i els "serveis d'esplai, culturals i esportius" (16,4%). Seguidament, trobem els "altres serveis comunitaris, socials o personals" (11,9%) i els de "benestar i assistència social" (10,4%). La resta de serveis es troben per sota del 8%.

Figura 10. Pes dels quatre tipus de servei amb més contractes en el conjunt d'expedients de 2019 i segons territori



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Punts clau del tipus de serveis de la contractació:

- En general, els **tipus de serveis més comuns** han estat:
 1. Altres serveis comunitaris, socials o personals (22,3%)
 2. Serveis socials i de salut (16,9%)
 3. Serveis d'esplai, culturals i esportius (15,3%)
- **A Barcelona**, destaquen per sobre de la resta els següents tipus de serveis:
 1. Altres serveis comunitaris, socials o personals (45,1%)
 2. Serveis d'esplai, culturals i esportius (19,5%)
 3. Serveis de benestar i assistència social (9,7%)
- **Per la resta dels municipis**, els tipus de serveis més destacats són:
 1. Serveis d'educació i formació professional (41,8%)
 2. Serveis d'esplai, culturals i esportius (16,4%)
 3. Altres serveis comunitaris, socials o personals (11,9%)

4.4. Quins són els criteris d'avaluació i adjudicació utilitzats

Per estudiar la contractació pública cal posar especial èmfasi en els elements inclosos en el procés d'avaluació de les ofertes i d'adjudicació. Aquests són elements determinants a la hora d'analitzar la contractació pública, ja que determinen, per un costat, quina empresa o entitat serà l'encarregada de dur a terme l'objecte del contracte (el servei) i, per un altre costat, quines són les característiques del contracte i la seva implementació/execució. Tradicionalment, aquests criteris es dividien entre el preu i la proposta tècnica. Actualment, l'estructura té dos blocs principals, com ara els criteris avaluables de forma automàtica (AFA) i els criteris avaluables mitjanant judicis de valor (JdV).

Els AFA tenen como finalitat avaluar de forma objectiva els aspectes a valorar i la seva corresponent puntuació, a través d'una fórmula matemàtica o a partir d'una descripció detallada. Alguns exemples d'aquests criteris AFA són l'ampliació del servei o les activitats dins del mateix preu; increment dels recursos humans; el volum de treballadors/es fixos dins de la plantilla. Generalment, la valoració d'aquests criteris s'inclou en els plecs administratius, en taules d'equivalència on es consideren els trams d'aquests criteris i la seva corresponent puntuació.

Pel que fa als criteris avaluables mitjançant un judici de valor, aquests depenen d'una valoració de les ofertes més subjectiva. Per tal de fer aquesta valoració, es demana una descripció d'aquests elements i la mesa de contractació avalua el grau d'adequació de la proposta. Normalment, en aquest apartat trobem qüestions com l'organització del servei, els mètodes de treball, la coordinació, la proposta tècnica, treball amb altres agents del territori, etcètera.

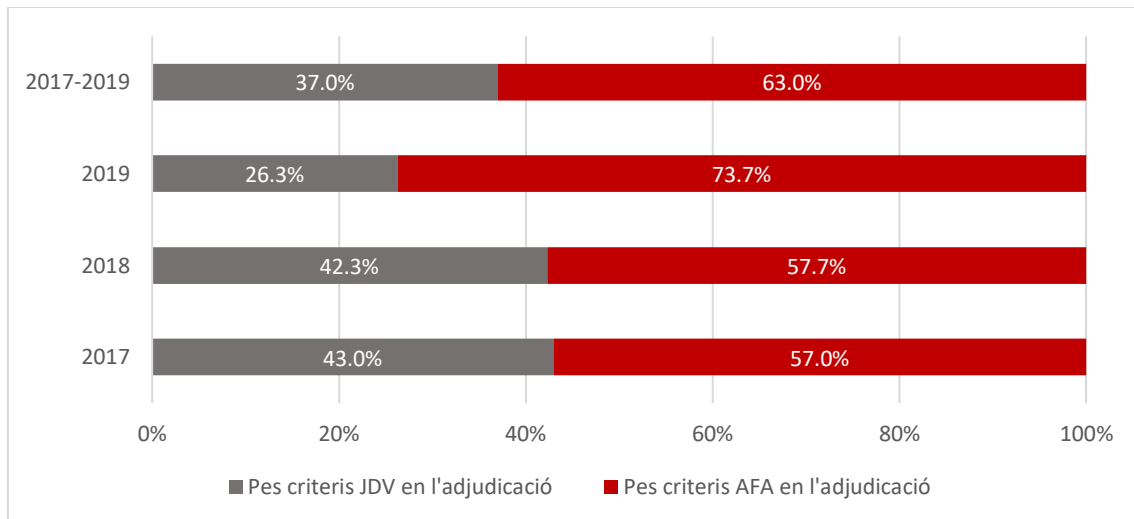
A continuació s'analitza, en primer lloc, el pes dels criteris AFA i els JdV dins del procés d'avaluació; en segon lloc, el pes del preu dins de, únicament, els criteris avaluables de forma automàtica. Seguidament, s'avalua el pes del preu en relació al conjunt dels criteris que formen part del procés d'avaluació/adjudicació. Finalment, l'últim subtítol aborda fórmula econòmica aplicada a l'hora d'avaluar les ofertes rebudes.

4.4.1. Pes criteris AFA i pes JdV en el procés d'avaluació

En el període analitzat, els criteris AFA presenten un pes major en el conjunt de criteris avaluadors. D'aquesta manera podem veure com el pes mitjà dels criteris AFA del conjunt

d'expedients supera el 50% en tots els anys: amb un 57% per l'any 2017, un 57,7% l'any 2018 i un 73,7% dels casos de l'any 2019. En canvi, pel que fa als criteris avaluable mitjançant JdV, representen un 43% l'any 2017, un 42,3% el 2018, i un 26,3% al 2019. Cal ressaltar el pes que guanyen els criteris AFA al 2019 i, per contra, el que perden els criteris avaluable mitjançant judicis de valor l'any 2019 (Figura 11).

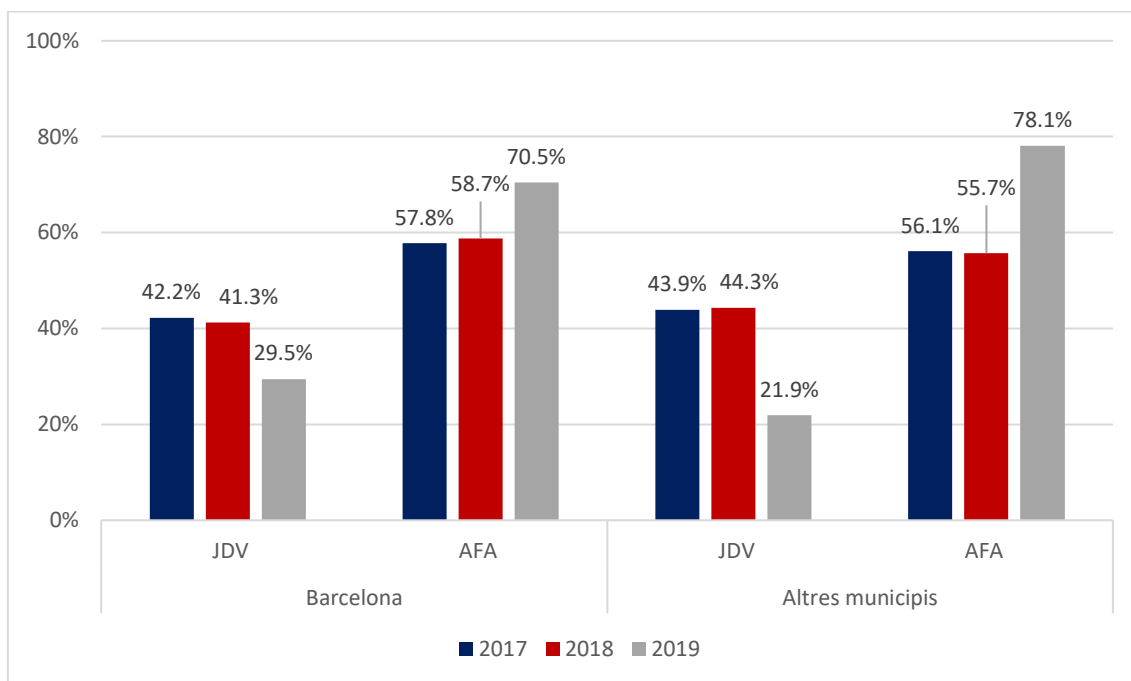
Figura 11. Pes dels criteris AFA i JV en el conjunt dels expedients



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

L'augment en el pes dels AFA es pot explicar explorant les dades segons els municipis. En relació a les diferències per territori, en el cas de Barcelona els criteris AFA es situen al voltant dels 62,5% en el període 2017-2018, arribant fins el 70,5% en el 2019. Els criteris relatius al JV són del 41,3% pel 2018 i del 37,5% pel 2017-2019, per la caiguda del percentatge en l'any 2019 amb un 29,5%. Pel que fa a la resta de municipis, els criteris AFA es mantenen estables entre 2017 i 2018, però augmenten considerablement en el 2019, arribant al 78,1%. Com a mitjana, en el conjunt d'expedients de 2017 i 2019, el pes de l'AFA és del 63,7% (un percentatge molt similar al cas de la capital catalana). Pel que fa als criteris avaluable mitjançant JV representen al voltant d'un 40% entre 2017 i 2018, però cau el percentatge al 2019 amb un 21,9%. Així, la mitjana en el període 2017-2019 és d'un 36,4% (Figura 12).

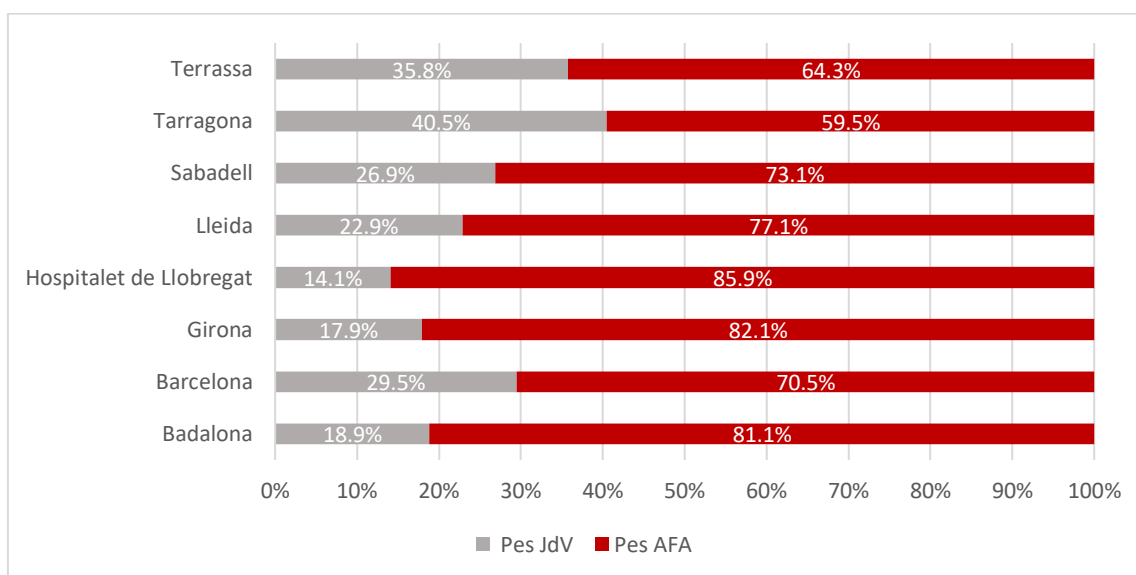
Figura 12. Pes dels criteris AFA i JV dels expedients segons territori



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

En aquest augment dels AFA en les ciutats que no són Barcelona, esdevé clau el pes dels casos analitzats a ciutats com ara Girona, Badalona i Lleida, essent els municipis amb més expedients de l'estudi (47 dels 149 analitzats, el 31,5%), sense comptar Barcelona. El pes de l'AFA és superior al 80% en les dues primeres ciutats i en un 77,1% en el cas de Lleida (Figura 13).

Figura 13. Pes dels criteris AFA i JV dels expedients per cada municipi, 2019

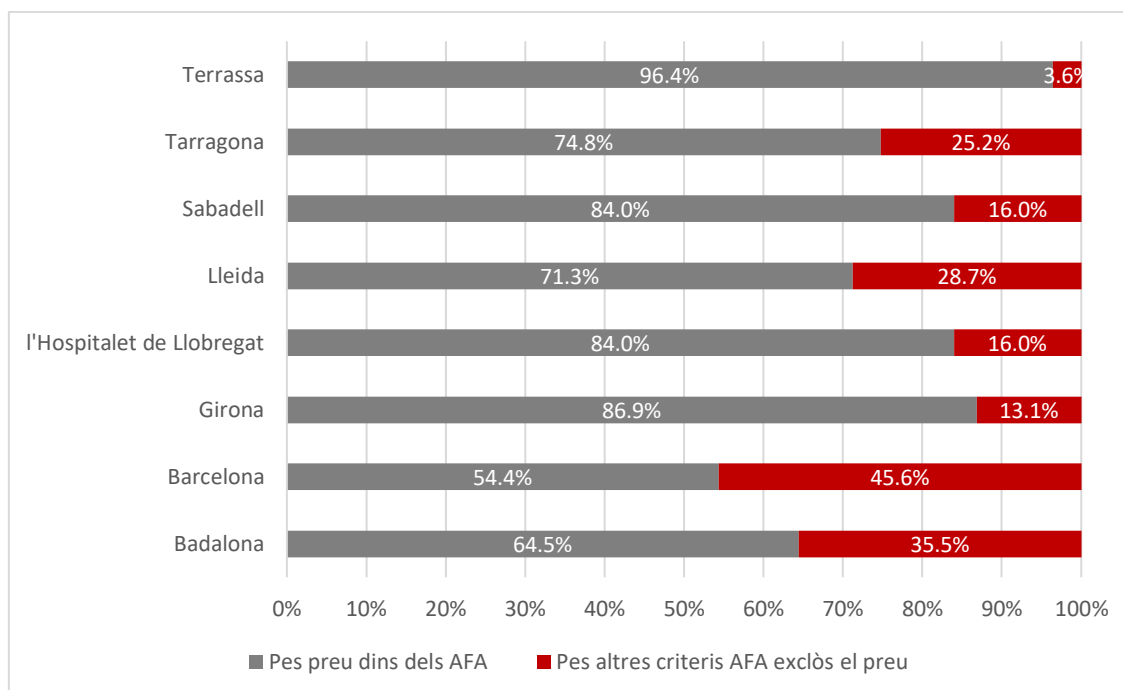


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

4.4.2. Pes del preu dins dels criteris AFA

Dins dels criteris AFA, el preu és el factor amb més pes ja que representa un 64,9% pels anys 2017-2019 davant un 35,1% de la resta de criteris AFA més enllà del preu. En funció del territori aquest pes ha variat. Terrassa, Girona i Sabadell lideren amb alts percentatges en el pes del preu dins dels criteris AFA, arribant al 96,3% en el primer cas, al 86,9% en el cas de Girona i en el 84% a Sabadell. Contràriament, Barcelona és la ciutat que menys pes dona al preu dins dels criteris AFA (54,4%) (Figura 14).

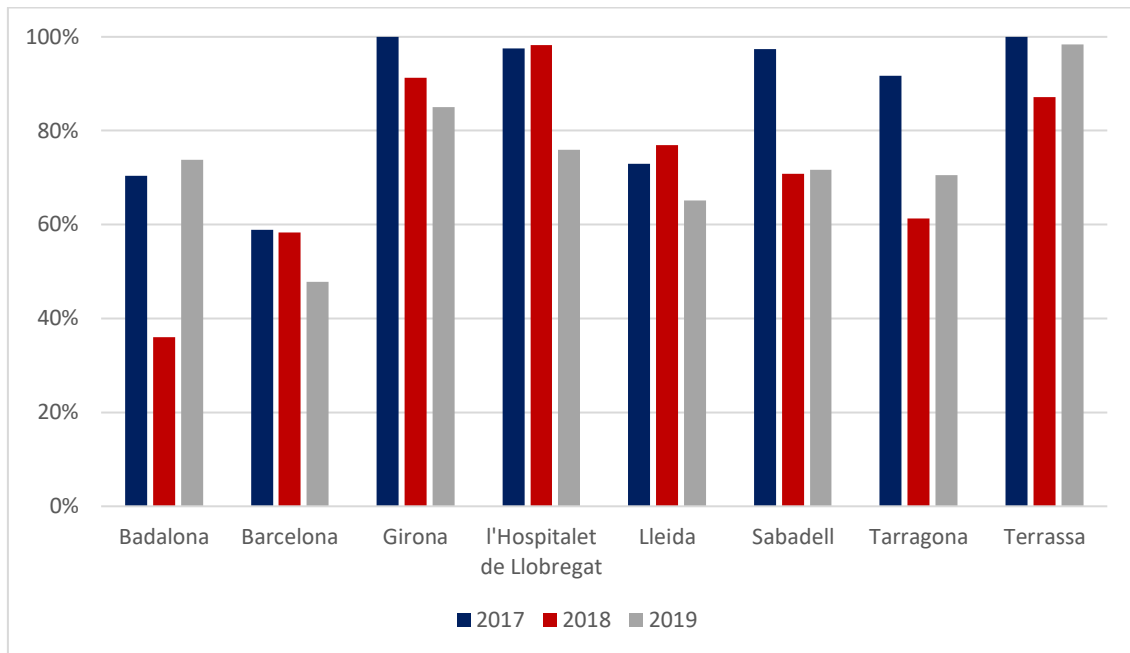
Figura 14. Pes del preu i altres criteris dins dels criteris AFA en el conjunt dels expedients, 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Tanmateix, a l'hora d'analitzar l'evolució del pes del preu, s'observa com el pes del preu dins dels criteris AFA s'ha anat reduint, amb l'excepció del cas de Badalona. Són paradigmàtics els casos de Girona i Terrassa que, en el 2017, el pes del preu suposava el 100% dels criteris AFA i, dos anys després, s'ha reduït aquest pes, particularment en el primer cas (Figura 15).

Figura 15. Evolució del pes del preu dins dels criteris AFA en els municipis analitzats



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

En general, doncs, s'observa un augment del pes dels criteris AFA en l'adjudicació, però, dins d'aquests, el preu té una tendència a tenir menys pes en tots els municipis analitzats excepte Badalona.

A l'analitzar, per tant, quins són els criteris dels AFA, exclòs el preu, que més pes han tingut en els casos del 2019, trobem que aquests van ser: increment del servei (20,3%), pes altres millores (19,2%), formació i experiència dels equips (16,1%), increment de les activitats (15,0%).

Taula 6. Distribució criteris AFA, exclòs el preu, 2019

Criteris AFA	%
Pes increment servei	20,3%
Pes altres millores	19,2%
Pes formació personal, professional i experiència	16,1%
Pes increment activitat total	15,0%
Pes increment Recursos Humans	8,9%
Pes increment Recursos Materials	7,9%
Pes augment salari	4,9%
Pes rapidesa substitucions personal	4,0%

Pes contractació indefinida	2,1%
Pes millores contractació	1,2%
Pes contractació col·lectius de risc	0,2%
Total general	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

En aquest punt, val la pena esmentar que el Codi de Bones pràctiques en la contractació pública de serveis a les persones (2015), en el seu punt 5.3, estableix limitacions en aquestes millores contractuals. En concret, s'indica que "en el cas de que es prevegi la possibilitat que els licitadors ofereixin millores en la seva proposició contractual, aquella haurà de ser degudament delimitada en els plecs o documents que regeixin la contractació. En tot cas es determinaran clarament sobre quins elements i en quines condicions -sempre directament vinculades a l'objecte del contracte- poden ser presentades, així com els criteris per a la seva valoració. Els òrgans de contractació faran constar en els plecs o documents que regeixin la contractació la inadmissió de millores consistentes, directament o indirecta, en hores de servei sense cost. Així mateix, no es preveuran com a millores les actuacions necessàries o indispensables per a la prestació del servei a contractar".

Taula 7. Distribució dels criteris AFA, exclos el preu, segons municipis, any 2019

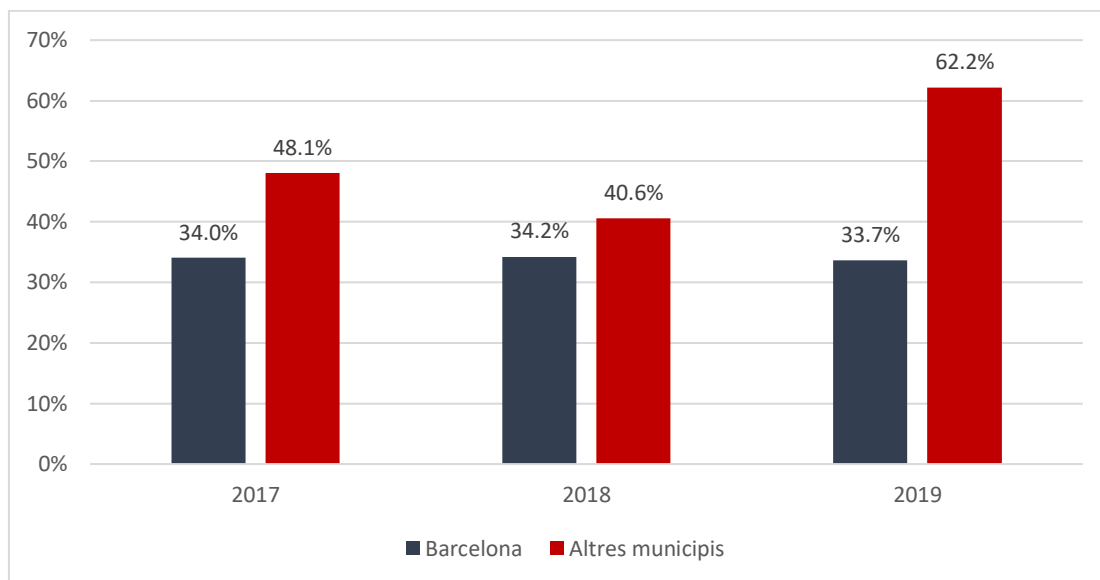
Municipi	Increment servei	Increment RRHH	Competències RRHH	Rapides substitucions personal	Increment RRMIM	Increment activitat total	Millores contractació	Contractació personal	Augment salari	Contractació indefinida	Jornada completa	Contractació segons conveni	Cot. Col·lectius de risc	Formació i experiència	Altres millores
Badalona		1,3%			3,6%	0,8%								1,8%	5,2%
Barcelona	93,6%	52,8%		100,0%	59,3%	93,7%	75,3%		100,0%	100,0%				51,9%	72,4%
Girona	5,0%	31,6%			16,4%									12,6%	6,7%
l'Hospitalet de Llobregat		8,1%			4,6%	3,8%	0,4%								3,2%
Lleida		6,3%											100,0%	14,3%	12,1%
Sabadell	1,4%				15,3%	1,7%	24,3%							13,2%	
Tarragona														6,2%	0,3%
Terrassa					0,7%										
Total general	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

4.4.3. Pes del preu en el procés d'avaluació

El pes del preu en el conjunt del procés d'avaluació presenta també un pes diferent en funció del territori. En la ciutat de Barcelona es situa lleugerament per sota del 34%. De fet, Barcelona contempla en 40 dels casos estudiats al 2019 (el 26,8%) la mesura de contractació pública sostenible relativa la valoració del preu en base a un màxim definit, que és del 35% del conjunt dels criteris d'avaluació d'ofertes. A la resta de ciutats, s'observa un significatiu augment del pes del preu en el procés d'adjudicació, arribant al 62,2%, l'any 2019. És interessant observar com al 2019 es produeix aquest canvi de tendència, ja que l'any 2018 el pes de preu en el procés d'avaluació s'havia reduït al 40,6% (Figura 16).

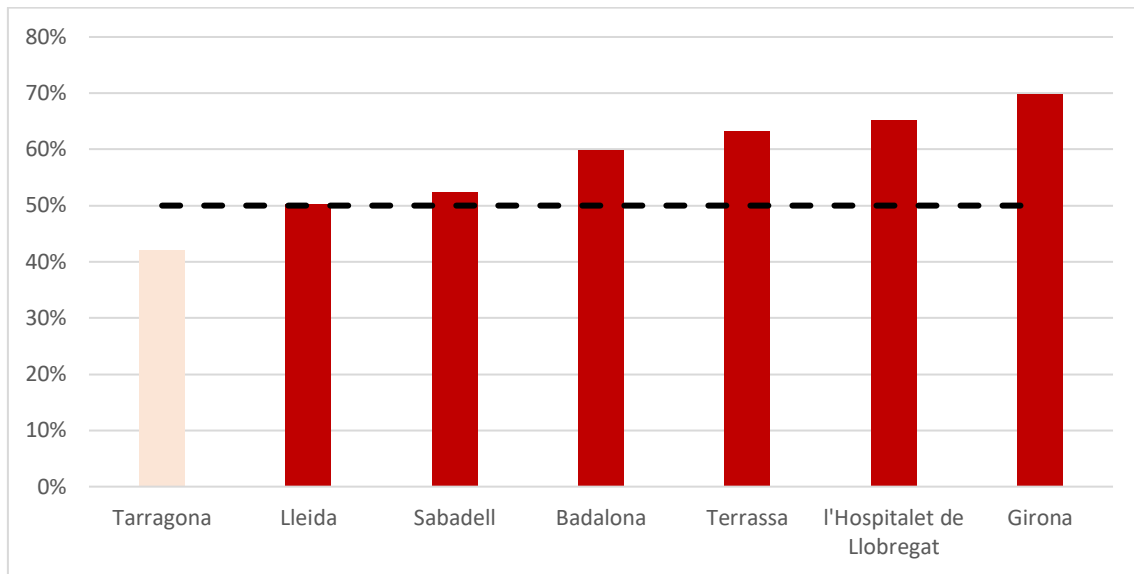
Figura 16. Pes del preu en el procés d'avaluació segons territori, 2017-2019.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Per explicar aquest augment, cal considerar el pes que Girona, Lleida, Sabadell i Badalona (que representen un 25,5% del volum de casos de analitzats) atorguen al preu en el conjunt del procés d'avaluació representa més del 50%. En concret, un 69,8% a Girona, un 50,3% a Lleida i un 52,4% a Sabadell (Figura 17).

Figura 17. Pes del preu en el procés d'avaluació segons ciutats, exclòs Barcelona, 2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Alguns dels exemples on el pes del preu és d'un 100% en el conjunt del procés d'avaluació (i, per tant, l'únic criteri d'avaluació) són: el contracte de "Servei d'esplai per als infants de 0 a 3 anys usuaris del servei de les escoles bressol municipals" de Terrassa, els nou lots de la "Contractació dels serveis de recursos educatius de Promoció de la Salut", el "Servei de dinamització dels tallers d'èxit escolar - curs 2019/2020", i la "Contractació del servei per a la gestió i dinamització dels tallers de participació i les trobades del consell d'infants i del consell d'adolescents", de l'ajuntament de Girona.

4.4.4. Fórmules en el procés d'avaluació

Com s'ha identificat, el preu continua sent un factor molt important dins del procés d'avaluació d'ofertes i d'adjudicació dels contractes. A més, el pes del preu es pot veure incrementat o reduït en funció de la fórmula econòmica que sigui aplicada a l'hora d'avaluar les ofertes rebudes. A l'oferta econòmicament més baixa rep la màxima puntuació establerta per aquest criteri i es converteix en referent a l'hora per calcular el pes de la resta d'ofertes⁸. Les puntuacions obtingudes per la resta d'ofertes estan condicionades en funció del tipus de fórmula aplicada, les quals provoquen diferències significatives. Per tant, la

⁸ Les ofertes més baixes són les referents sempre que no siguin considerades baixes temeràries segons els paràmetres establerts pels plecs administratius.

qüestió de la fórmula matemàtica esdevé també un factor determinant, com s'identificava ja de fet en els anteriors informes.

El “Codi de Bones Pràctiques en la contractació pública dels serveis d’atenció a les persones”(2015), en el seu apartat 5.4., estableix la necessitat que els licitadors apliquin fórmules proporcionals, que serveixin per afavorir la “concurrència però sense permetre que diferències poc significatives es tradueixin en puntuacions notòriament desproporcionades”⁹. En el Codi de Bones Pràctiques es considera una bona pràctica la utilització de la fórmula següent:

$$P_i = C_r * (100 - 100 * (B_p - P_{mb}))$$

On P_i és la puntuació atorgada a l’oferta que s’avalua, C_r és el pes del criteri (de 0 a 1, en percentatge segons els punts totals de licitació), B_p és la baixa de l’oferta en relació amb el pressupost de licitació, i P_{mb} és la baixa que suposa l’oferta econòmicament més avantatjosa en relació amb el pressupost de licitació.

Pel present estudi, s’ha mantingut els 5 tipus diferents de fórmules utilitzades en els informes anteriors, tot i que cap d’aquestes fórmules és la recomanada pel Codi de Bones Pràctiques. Els tipus de fórmules aplicades als casos d’aquest estudi són les següents:

Taula 8. Tipus de fórmules aplicades als contractes de l’estudi

Fórmula 1	$[(A - B) / (A - C)] * P$	
Fórmula 2	$((A - B) * P) / (A - C)$	
Fórmula 3	$(P_{mb} \geq B_r)$	$B_p = (B_p / P) * P$
	$(P_{mb} < B_r)$	$B_p = (B_p / B) * P$
Fórmula 4	$(([(A - B) / (A - C)] + (C / B)) / 2) * P$	
Fórmula 5	$P * (C / B)$	$(C * P) / B$

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

⁹ Codi de Bones Pràctiques en la contractació pública dels serveis d’atenció a les persones, pàg. 10.

A - Pressupost/Preu Licitació
 B - Oferta que s'avalua
 C - Millor oferta rebuda
 P – Punts

Br - Baixa referència
 Bp - Percentatge baixa
 Pmb - Percentatge millor baixa

Com en el casos explicats anteriorment, cadascuna d'aquestes fórmules provoca diferències notables a l'hora d'avaluar els diverses ofertes. Les tres primeres estableixen diferències significatives entre l'oferta més econòmica i la resta d'ofertes. Per una altra banda, les altres dues no penalitzen tant a la resta d'ofertes. Així per exemple, en el cas d'una adjudicació on el pes establert pel preu sigui de 51 punts, podem trobar-nos com una oferta un 3% més baixa que la millor oferta presentada pot aconseguir 33,18 punts o 49,63 en funció de la fórmula aplicada (Taula 9).

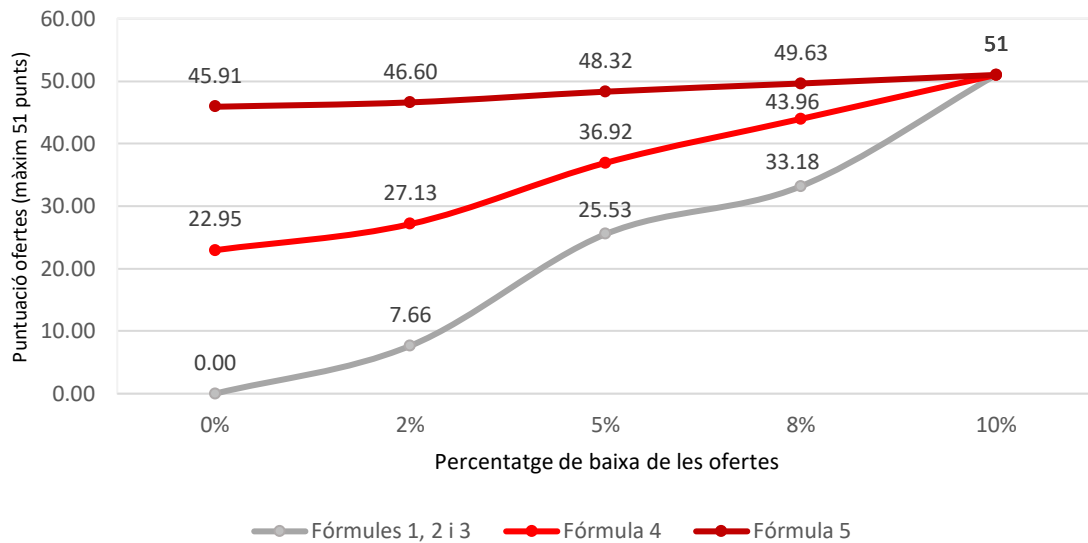
Taula 9. Simulació dels punts obtinguts segons els tipus de fórmula aplicada

Punts màxims per la proposta econòmica			Puntuació obtinguda segons el tipus de fórmula aplicada				
Preu de licitació							
Baixa de referència (baixa màxima no temerària)							
			Fórmula 1	Fórmula 2	Fórmula 3	Fórmula 4	Fórmula 5
oferta 1	10.000	0%	0,00	0,00	0,00	22,95	45,91
oferta 2	9.850	2%	7,66	7,66	7,66	27,13	46,60
oferta 3	9.500	5%	25,53	25,53	25,53	36,92	48,32
oferta 4	9.350	7%	33,18	33,18	33,18	43,96	49,63
oferta 5	9.001	10%	51	51	51	51	51
Preu oferta més econòmica			9.001				
Percentatge de baixa més elevat			10%				

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Les diferències generades per l'aplicació de la fórmula matemàtica pot esdevenir un factor determinant en la major part dels casos.

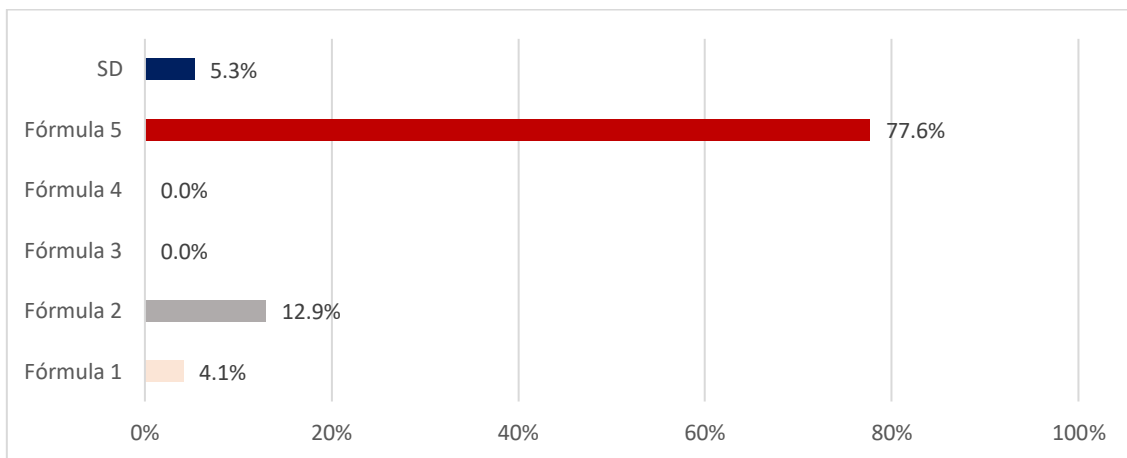
Figura 18. Efectes de les diferents fórmules per valorar les ofertes econòmiques



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

En el període 2017-2019, la fórmula 5 (l'aplicada per la Generalitat de Catalunya) és la més utilitzada pels municipis excloent Barcelona, representant el 77,6%. La resta de fórmules són molt menys freqüents. El conjunt dels casos amb la fórmula 1 i 2 representen el 17,1% pel període analitzat. En el cas de la fórmula 2 aquesta es concentra, particularment, a la ciutat de Badalona. I resta un 5,3% dels casos on no s'especifica la fórmula aplicada.

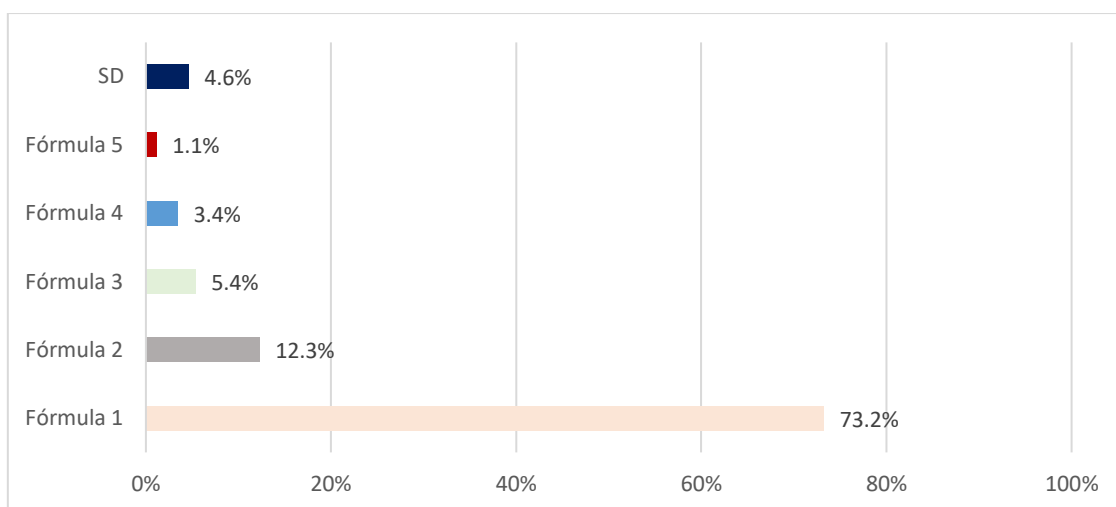
Figura 19. Volum de fórmules aplicades als expedients segons tipus als municipis d'estudi, excloent Barcelona, 2017- 2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

En el cas de Barcelona, les fórmules 1, 2 i 3 són les més freqüents amb una tendència a consolidar-se la fórmula 1 com l'única fórmula aplicable. Si en 2017 representaven el 74,7%, en el 2018 el seu pes augmentava fins el 97%. En el conjunt del 2017-2019, representen el 73,2%. De fet, desapareix pràcticament l'ús d'altres fórmules com la 4 o l'aplicada per la Generalitat de Catalunya (fórmula 5), que durant l'any 2017 havien significat un 13,2%

Figura 20. Volum de fórmules aplicades als expedients segons tipus a Barcelona, 2017- 2019

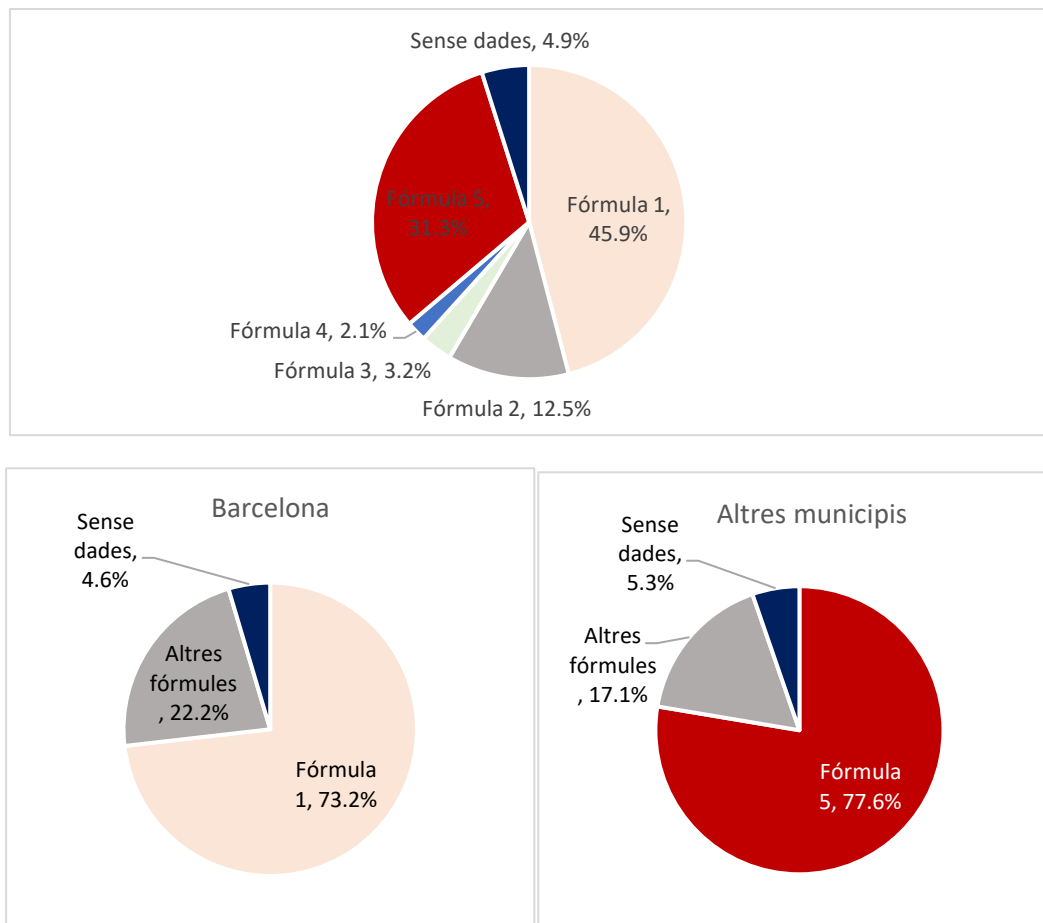


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Com s'ha esmentat, en el cas de la ciutat de Barcelona, la valoració del preu no supera el 35% del global de l'adjudicació, per tant, no té un pes tant determinant, però trobem una major presència de fórmules que afavoreixen l'oferta més econòmica i penalitzen a la resta. Aquesta dinàmica és totalment contrària a la resta de municipis, on el pes atorgat al preu és major, però fan servir majoritàriament fórmules que no penalitzen tant a la resta d'ofertes.

En el conjunt de l'estudi entre els anys 2017 i 2019, la fórmula aplicada per la Generalitat (fórmula 5), representa el 31,3% dels expedients, davant un 45,4% referent a la fórmula 1. No obstant, aquí esdevé clau el pes de la ciutat de Barcelona, que és el municipi amb més expedients de l'estudi (261 dels 431 analitzats, el 60,5%) i on aquestes fórmules representen el 73,2%. Pel contrari, als altres municipis la fórmula 5 aplicada per la Generalitat significa el 77,6%. La resta de fórmules representen menys d'un 23%.

Figura 21. Pes de les diverses fórmules aplicades en el conjunt dels expedients i per territori, anys 2017-2019

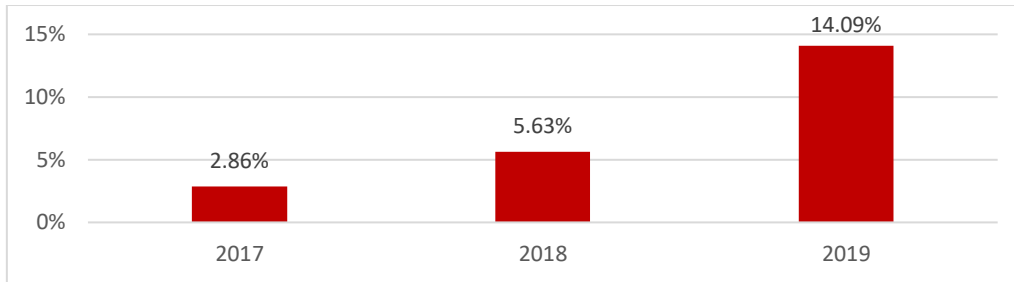


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

4.4.5. Puntuació mínima

També s'ha observat si en els contractes es demana que els licitadors hagin d'arribar a un mínim de puntuació en l'avaluació per tal de que l'oferta sigui valorada. Aquest criteri té un sentit considerable, ja que és una mesura per exigir un mínim de qualitat a les ofertes presentades. Aquest criteri ha crescut significativament entre el 2017 i el 2019, com s'observa a la següent Figura 22, tot i que continua essent minoritari.

Figura 22. Puntuació mínima en el procés d'avaluació



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

No obstant, la distribució territorial d'aquest requisit és especialment interessant ja que a la ciutat de Barcelona es concentren el 90,9% dels casos amb aquest requisit. Per aquest requisit es demana, per exemple, un mínim del 60% en el conjunt de criteris AFA, o un mínim sobre el total de punts relatiu als Judicis de Valor. Aquest mínim varia entre el 30% i el 60% del global de punts d'aquest apartat. A la resta de municipis, trobem 3 casos, a la ciutat de Sabadell, un cas de l'any 2018 on es demana que l'oferta presentada aconseguixi un mínim en la puntuació dels criteris avaluable mitjançant JV del 50% sobre el total del criteris relatiu a JV. Finalment, l'any 2017, trobem dos casos més, un a Badalona i un a l'Hospitalet de Llobregat on es demana que les ofertes aconseguixen entre un 40% i un 60% del total dels criteris de l'adjudicació, tant criteris AFA, com aquells sotmesos a JV.

Punts clau dels criteris d'avaluació i adjudicació:

- Els **criteris AFA guanyen pes** (73,7%) i, per contra, perden pes els criteris avaluables mitjanant judicis de valor (26,3%). En aquest augment, esdevé **clau el pes dels casos de Girona (80%), Badalona (80%) i Lleida (77,1%)**. A Barcelona, els criteris AFA representen el 70,5% al 2019.
- **Dins dels criteris AFA, el preu és el factor amb més pes** (64,9%) davant de la resta de criteris (35,1%). Terrassa, Girona i Sabadell lideren, superant el 83% en el pes del preu dins dels criteris AFA. Contràriament, **Barcelona és la ciutat que menys pes li dona** (54,4%).
- Tanmateix, s'observa com **el pes del preu dins dels criteris AFA s'ha anat reduint** durant el període analitzat, amb l'excepció del cas de Badalona. Els **criteris dins dels AFA que han tingut més pes** en el 2019, a banda del preu, són:
 1. Increment del servei (20,30%)
 2. Altres millores (19,2%)
 3. Formació i experiència dels equips (16,16%)
- El **pes del preu en el conjunt del procés d'avaluació varia en funció del territori**: a Barcelona es situa lleugerament per sota del 34%, i a la resta de ciutats arriba al 2019 a un 62,2%.
- El **pes del preu es pot veure incrementat o reduït en funció de la fórmula econòmica** aplicada en el procés d'avaluació de les ofertes rebudes. En el cas de Barcelona, la fórmula 1 es consolida com l'única fórmula aplicable. A la resta de municipis, la fórmula 5 és la més utilitzada, representant un 77,6%.
- El criteri relatiu a la **puntuació mínima** per tal de que l'oferta sigui valorada ha crescut fins el 14,19% l'any 2019, però continua essent **minoritari**. A Barcelona es concentren el 90,9% dels casos amb aquest requisit.

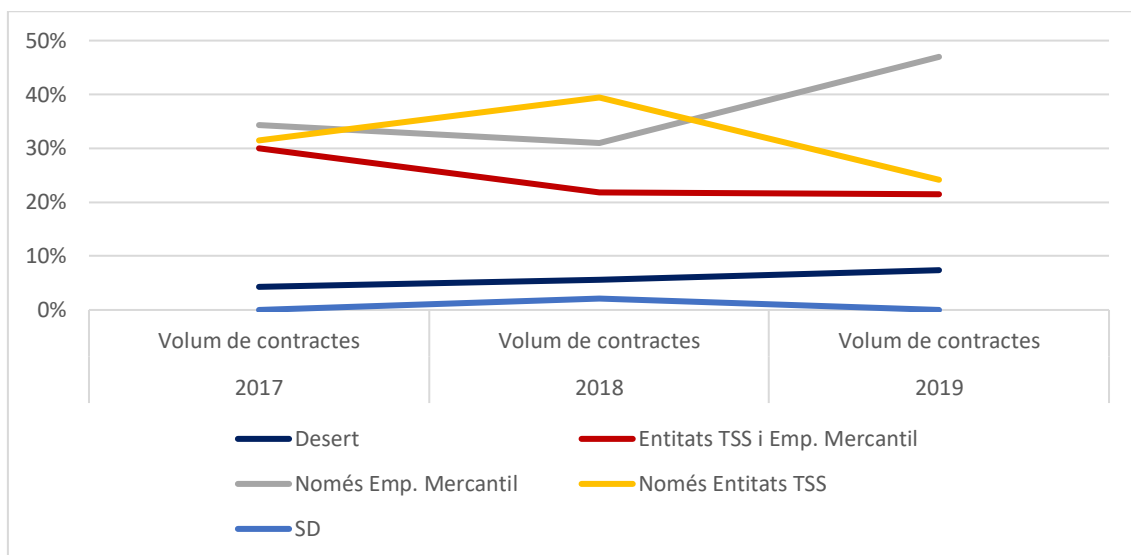
4.5. Qui es presenta als concursos

Un dels principals àmbits d'interès d'aquesta sèrie d'estudis ha estat identificar la naturalesa dels licitadors en els concursos de contractació pública, i els casos en els que es produeix concurrència competitiva entre empreses del TSS i empreses mercantils. Així, en aquest capítol s'explora en primer lloc, qui es presenta als concursos en funció de la naturalesa del licitador i en segon lloc, s'identifiquen les característiques de la contractació en els casos de concurrència entre empreses del TSS i empreses mercantils.

Entre el 2017 i el 2018, les EM i les entitats del TSS es presentaven en exclusivitat amb uns percentatges similars, però al 2019 els percentatges han estat prou diferenciats: 47% en el primer cas i 24,2% en el segon (Figura 23). L'any 2019, per tant, s'observa un canvi de tendència significatiu: mentre creix el número d'empreses mercantils que es presenten als concursos d'aquests tipus de serveis, decau el número d'entitats TSS que es presenta.

La concurrència entre entitats del TSS i EM significa només un 21,5% del conjunt dels casos de 2019; una xifra que ha anat disminuint al llarg d'aquest període analitzat (al 2017, el percentatge de concurrència entre entitats del TSS i EM era del 30%, i al 2018 del 21,8%).

Figura 23. Evolució del volum de contractes, segons naturalesa dels concursants, 2017-2019



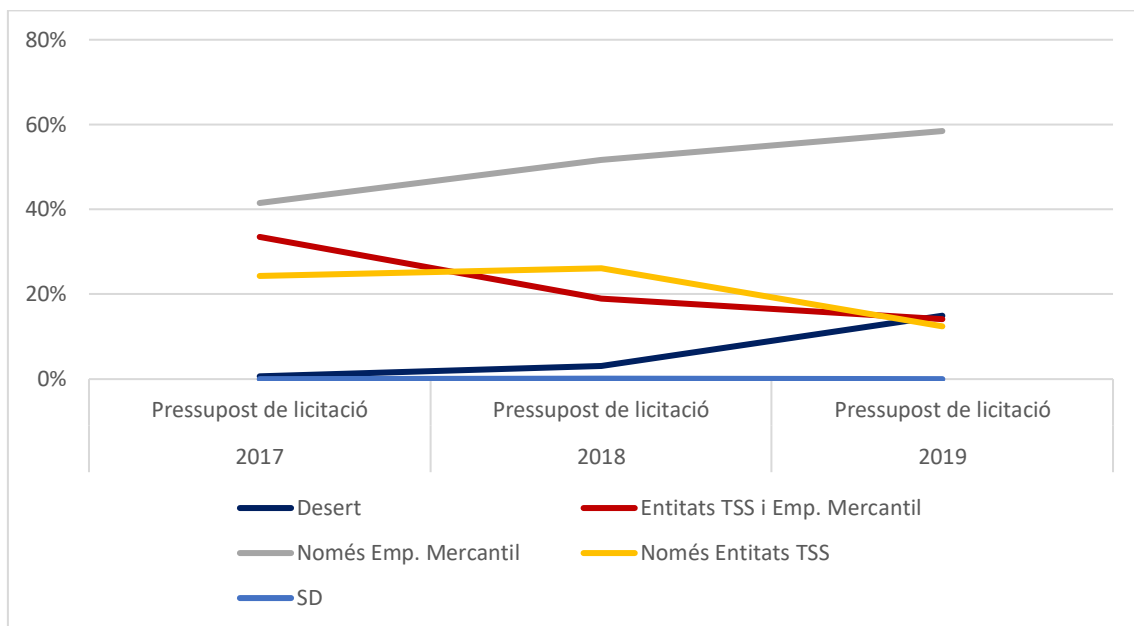
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

No obstant, la diferència fonamental radica en base als pressupostos de licitació d'aquests expedients, on les empreses mercantils aconseguen el 58,5% dels conjunt d'expedients

de 2019 davant el 12,4% de les entitats del TSS (Figura 24). En termes pressupostaris, doncs, el canvi de tendència al 2019 es fa molt més evident.

Quan s'analitza en funció del pressupost, la concurrència entre entitats del TSS i EM decreix fins el 14,1%. Una xifra que també presenta una tendència a la baixa durant aquest període analitzat (l'any 2017 el pressupost de licitació d'aquests expedients era del 33,5%, i al 2018 del 19%).

Figura 24. Evolució dels pressupostos de licitació segons naturalesa dels concursants, 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

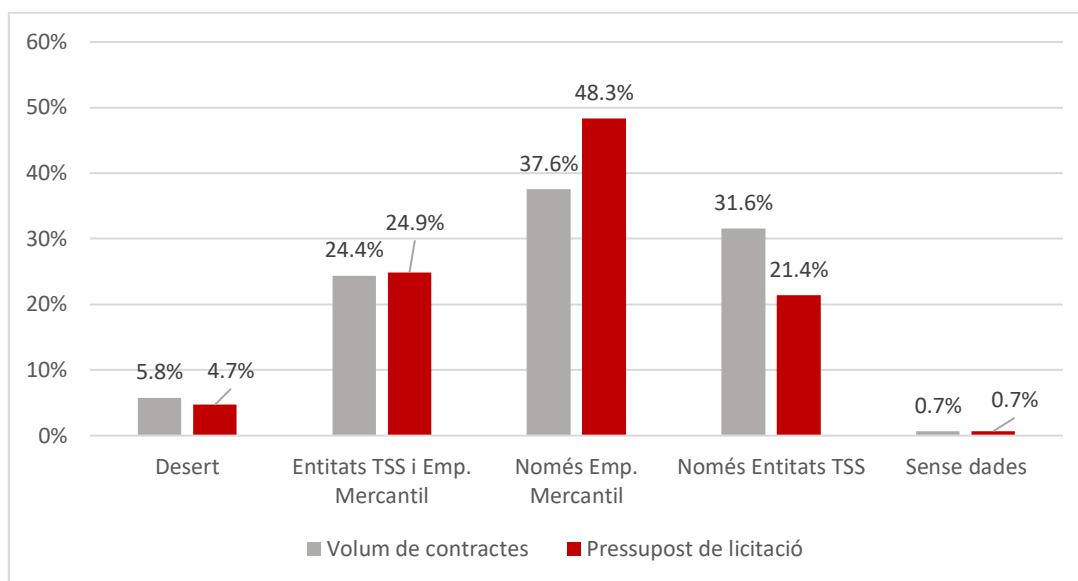
Per tant, és interessant observar l'evolució d'aquestes xifres en el període analitzat perquè es dibuixa una tendència prou rellevant: les EM es presenten cada vegada a més concursos sense concurrència, i les entitats del TSS menys, i els pressupostos de licitació de les empreses mercantils cada vegada representen més sobre el total en aquests tipus de serveis. També és molt destacable el creixement en el volum de casos que queden deserts, que en termes pressupostaris, només en el 2019, suposa 6.515.572,3€, una xifra lleugerament superior a la que aconsegueixen les entitats TSS, 5.424.741,3€. Alguns d'aquests casos que han quedat deserts són: "Prestació del Servei d'Informació, Atenció i Acompanyament LGTBI" a Sabadell, "Gestió del programa "Carrega't d'energia" de tallers i activitats adreçades a la ciutadania, amb mesures de contractació pública sostenible" a

Barcelona, o el “Servei d'esplai per als infants de 0 a 3 anys usuaris del servei de les escoles bressol municipals” a Terrassa.

Els casos de 2019 integrats a la mostra, per tant, confirmen l'escassa concurrència entre entitats del TSS i EM. Tot i el significatiu nombre d'expedients de contractació analitzats, en la major part dels casos no es produeix concurrència entre entitats del TSS i les empreses mercantils. Del total de casos 431 (2017-2019), aquesta manca de concurrència entre entitats del TSS i EM la trobem en 326 dels casos de l'estudi (el 75,6%). D'aquests 326 casos, en 162 (un 37,6%) només es presenten empreses mercantils, i en 135 (un 31,6%) només es presenten entitats del TSS. A més, ens trobem amb 25 casos d'expedients que han quedat deserts (el 5,8%). Tot i ser un percentatge petit, en termes pressupostaris, superen els 8 milions d'euros relatiu a contractes de SAP que ha quedat desert. Finalment, s'identifiquen 3 casos sense informació al respecte, el que representa menys de l'1% del total.

La concurrència entre entitats del TSS i empreses mercantils, pel conjunt d'expedients relatius als anys 2017 i 2019, només es produeix en 105 casos, significant un 24,4% del conjunt total d'expedients (Figura 25). A nivell de pressupost, la concurrència entre entitats del TSS i EM es produeix en expedients per un valor de 46.064.504,9€, el que significa el 24,9% dels casos de l'estudi. La majoria dels casos de concurrència entre entitats del TSS i EM es produeixen en la ciutat de Barcelona amb 71 casos, que sumen 27.361.965,3€ de pressupost. Aquesta xifra representa el 14,80% del pressupost total dels casos de 2017-2019. A la resta de municipis, trobem 34 casos de concurrència entre entitats del TSS i EM. No obstant, a nivell pressupostari tenen un pes de 18.702.539,6€, xifra que significa el 10,1% del conjunt. De manera que hi ha una diferència significativa entre la ciutat de Barcelona i la resta de municipis, tant a nivell de quantitat de contractes, com a nivell de pressupost, tot i que més ajustada.

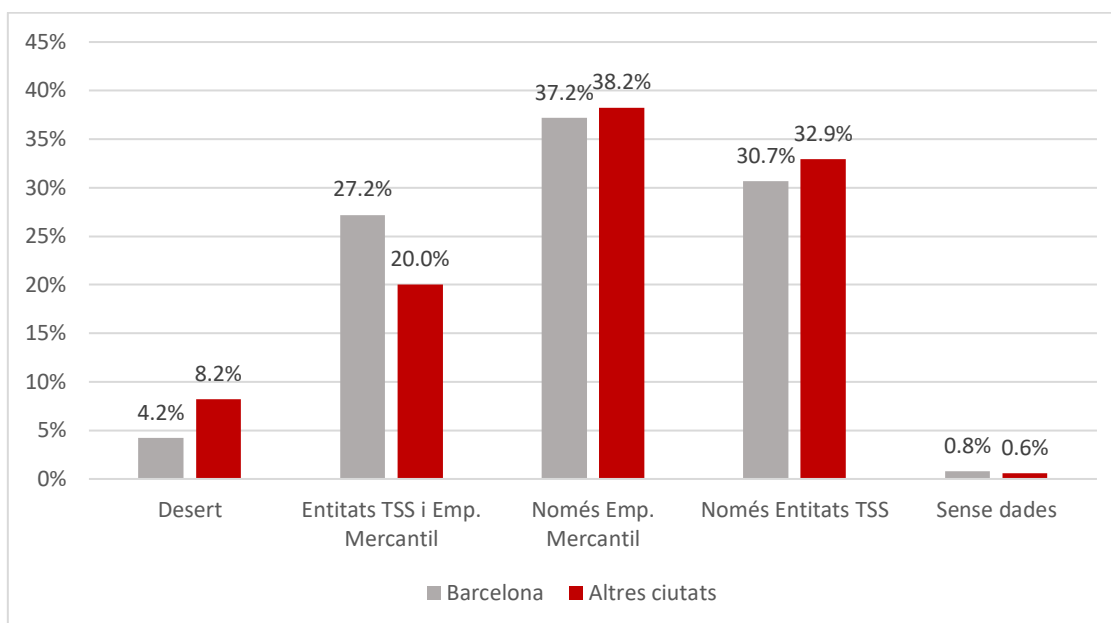
Figura 25. Naturalesa dels licitadors que es presenten als concursos, segons el nombre total d'expedients i el pressupost, 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Si comparem el pes dels casos de concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del volum de casos i del municipi, es pot assenyalar com l'exclusivitat de EM és lleugerament inferior a Barcelona en funció del nombre d'expedients 37,2% davant un 38,2% dels altres municipis. El mateix passa amb els concursos on només es presenten entitats del TSS, amb un 30,7% a la ciutat de Barcelona i un 32,9% a la resta de municipis. També és rellevant observar com el volum de casos que queden deserts a Barcelona (4,2% suposa la meitat del que representa a la resta del territori analitzat (8,2%). Barcelona presenta un 27,2% de casos de concurrència entre entitats del TSS i EM, davant un 20% de la resta de municipis de l'estudi. De manera que la no concurrència entre entitats del TSS i EM es produeix en un 72,8% dels casos per la ciutat de Barcelona i en un 80% a la resta del territori analitzat (Figura 26).

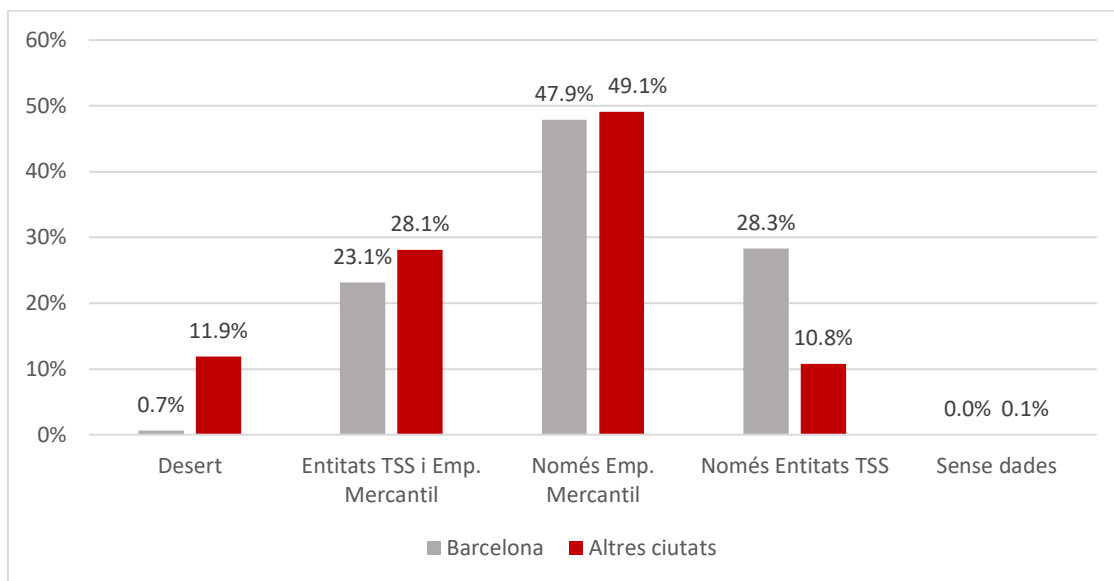
Figura 26. Pes dels casos de concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del volum de casos i segons territori, anys 2017- 2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

No obstant, les xifres sí canvien significativament al comparar Barcelona i la resta del territori en funció del pressupost. En els casos d'exclusivitat d'un tipus de licitador és significativa en aquest sentit: el volum pressupostari dels casos on es presenten únicament les EM presenten un pes lleugerament inferior en el cas de Barcelona (47,9%) al de la resta de municipis (49,1%). En canvi, a nivell pressupostari, l'exclusivitat per part de les entitats del TSS és molt major a Barcelona (28,3%) i tant sols un 10,8% a la resta de municipis. A nivell pressupostari, també és interessant observar com l'11,9% d'aquests casos (7.899.772,88 €) queda desert en les ciutats analitzades; a Barcelona, aquesta xifra es redueix notablement a un 0,7% del pressupost (795.905,5€). Els volum pressupostari en els casos de concurrència entre entitats del TSS i EM a Barcelona (23,1%) és inferior al volum d'aquests casos en la resta de ciutats analitzades (28,1%) (Figura 27).

Figura 27. Pes dels casos de concurrència i no concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del pressupost i segons territori, anys 2017- 2019.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

De manera que podem veure com la tendència identificada en anteriors informes es consolida. Tot i comptar amb xifres semblants pel que fa el volum de contractes aconseguits, aquestes varien de manera substancial si atenem el pes pressupostari dels contractes: les EM presenten unes dades molt més favorables en aquest sentit.

Si analitzem la informació de manera desagregada per municipis, excloent Barcelona, destaca una preponderància significativa de les empreses mercantils, en els casos de Badalona i Girona, amb un 13% en ambdós ciutats. A la banda contrària, Lleida i Sabadell presenten un major volum de contractes amb concurrència exclusiva d'entitats socials, amb un 14% i un 13,2%, corresponentment. Girona, Sabadell i Tarragona són, a molt distància de Barcelona, els municipis amb major percentatge de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, amb un 6,7% en el cas de Girona i Sabadell, i un 5,7% a Tarragona. En la resta de municipis és menor al 5%, com s'observa a la Taula 10.

Taula 10. Volum de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons municipi, anys 2017- 2019

Municipi	Concurrència entre empreses mercantils i entitats socials	Casos on només concorren empreses mercantils	Casos on només concorren entitats socials	Desert
Badalona	2,9%	13,0%	0,7%	4,0%
Barcelona	67,6%	59,9%	58,8%	44,0%
Girona	6,7%	13,0%	4,4%	8,0%
l'Hospitalet de Llobregat	4,8%	1,9%	2,9%	16,0%
Lleida	2,9%	3,7%	14,0%	16,0%
Sabadell	6,7%	2,5%	13,2%	8,0%
Tarragona	5,7%	4,3%	2,2%	0,0%
Terrassa	2,9%	1,9%	3,7%	4,0%
Total general	100%	100%	100%	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

S'ha analitzat també la relació entre qui es presenta als concursos i els tipus de serveis, a fi de trobar relació entre aquestes dos variables. Caldria destacar també la preponderància de les empreses mercantils en els “serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme” (100%) i en els de “menjars per a escoles” (80%), com es pot veure a la següent Taula 11.

Pel que fa a les entitats TSS, aquestes s'han presentat principalment en els “serveis socials i de salut” (56,2%) i en la meitat dels casos dels “Serveis administratius en l'àmbit de l'oci, cultura i religió” (50%).

El cas de concurrència entre entitats del TSS i EM més significatiu és el de “serveis medi ambientals” amb un 50% de concurrència entre el total de casos d'aquest tipus de serveis. L'altre cas de concurrència entre entitats del TSS i EM rellevant és el de “prestació de serveis per a la comunitat” en un 40%. Seguidament, hi ha una sèrie de serveis que presenten al voltant d'un 30-35% de concurrència entre entitats del TSS i EM. Aquests són: “gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis” (33,3%), “serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat” (33,3%), “serveis d'educació i formació professional” (31,8%), “serveis de gestió de projectes” (30%). La resta de serveis presenta un percentatge de concurrència entre entitats del TSS i EM inferior al 30%.

També cal ressaltar que els serveis amb més casos de concurrència entre entitats del TSS i EM (“medi ambientals” i “prestació de serveis a la comunitat”) presenten també un alt volum de casos de no concurrència entre entitats del TSS i EM. Així, en el cas de serveis medi ambientals, en el 50% s’hi presenten de forma exclusiva empreses mercantils; i en el cas de la prestació de serveis a la comunitat, en el 40% s’hi presenten entitats TSS i en un 20% empreses mercantils. No obstant, el volum de casos en tots dos serveis és poc significatiu, ja que en tots dos serveis el número de casos és inferior a 6 entre el 2017 i el 2019.

Taula 11. Nombre de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons el tipus de servei, anys 2017-2019

Tipus de Servei	Entitats TSS i Emp. Mercantil	Només Emp. Mercantil	Només Entitats TSS	Desert	Total general
Altres	26,3%	21,0%	42,1%	10,5%	100%
Altres serveis comunitaris, socials o personals	27,4%	47,4%	24,2%	1,1%	100%
Gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis	33,3%	66,7%	0%	0,0%	100%
Servei d’orientació i assessorament	0,00%	60,0%	40,00%	0,0%	100%
Serveis administratius en l’àmbit de l’oci, cultura i religió	0,00%	50,0%	50,00%	0,0%	100%
Serveis d’educació i formació professional	31,8%	50,0%	18,2%	0,0%	100%
Serveis de benestar i assistència social	29,1%	18,2%	47,3%	5,5%	100%
Serveis de biblioteques, arxius, museus i altres serveis culturals	11,1%	77,8%	0,0%	11,1%	100%
Serveis de gestió de projectes	30,0%	30,0%	40,0%	0,0%	100%
Serveis de menjars per a escoles	0,0%	80,0%	10,0%	10,0%	100%
Serveis de prestació de serveis per a la comunitat	40,0%	20,0%	40,0%	0,00%	100%
Serveis de prevenció d’accidents, vigilància, salvament i socorrisme	0,0%	100%	0,0%	0,00%	100%
Serveis d’esplai, culturals i esportius	24,2%	43,9%	22,7%	9,1%	100%
Serveis especials de transport de passatgers per carretera	11,1%	77,8%	0,0%	11,1%	100%
Serveis medi ambientals	50,0%	50%	0,0%	0,0%	100%
Serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat	33,3%	33,3%	22,2%	11,1%	100%
Serveis socials i de salut	20,5%	11%	56,2%	12,3%	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Si l'anàlisi s'enfoca únicament en els serveis amb un número considerable de casos, aquells que tenen més de 20 casos, la concurrència entre entitats del TSS i EM gira al voltant d'un 20-30%. En els concursos per contractes en "serveis socials i de salut" i de "serveis de benestar i assistència social" predomina la presentació de les entitats TSS (56,2% i 47,3% corresponentment), en front de les empreses mercantils (11% i 18,2%). En canvi, en els "serveis d'educació i formació professional", en "altres serveis comunitaris, socials o personals" i en els "serveis d'esplai, culturals i esportius" s'hi presenten més les empreses mercantils, que no pas les entitats TSS (Taula 12).

Taula 12. Nombre de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en el tipus de serveis que tenen més de 20 casos, anys 2017-2019

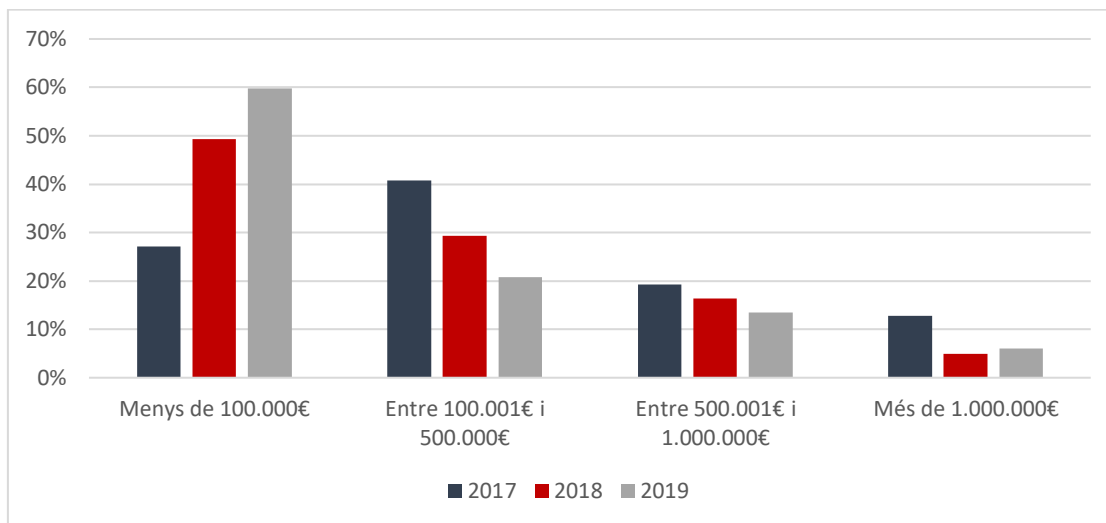
Tipus de Servei	Entitats TSS i Emp. Mercantil	Només Emp. Mercantil	Només Entitats TSS	Desert	Total general
Altres serveis comunitaris, socials o personals	27,4%	47,4%	24,2%	1,1%	100%
Serveis d'educació i formació professional	31,8%	50,0%	18,2%	0,0%	100%
Serveis de benestar i assistència social	29,1%	18,2%	47,3%	5,5%	100%
Serveis d'esplai, culturals i esportius	24,2%	43,9%	22,7%	9,1%	100%
Serveis socials i de salut	20,5%	11%	56,2%	12,3%	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Finalment, per tal de fer una anàlisi més exhaustiva, s'ha explorat els següents resultats en funció dels rangs pressupostaris utilitzats en els anteriors informes, a partir de quatre categories del volum pressupostari amb la finalitat d'identificar quins són els rangs pressupostaris on les entitats del TSS i les EM són més competitives. Aquestes categories són les següents: contractes fins 100.000 euros, entre 100.001 i 500.000€, entre 500.001€ fins 1 milió d'euros i més d'1 milió d'euros.

En primer lloc, cal destacar que a l'analitzar l'evolució d'aquests rangs pressupostaris, és evident l'augment en el volum de la contractació menor (fins a 100.000€) i, per una altra banda, la disminució del número de contractes d'entre 100.001€ fins a 1.000.000€. Pel que fa al número de casos que superen la xifra d'un milió presenten un lleuger ascens en el 2019.

Figura 28. Evolució rangs pressupostaris dels casos analitzats, 2017-2019.



Els contractes de menor import són els més freqüents, representant el 46,7% del conjunt de la mostra de concursos on hi ha concurrència entre entitats del TSS i EM. No obstant això, a nivell territorial hi ha diferències significatives en aquest tipus de contractes, ja que a la ciutat de Barcelona representen el 38,0% davant el 64,7% de la resta de municipis, en el període analitzat 2017-2019; uns percentatges que han crescut tant a Barcelona, com a la resta de municipis si ho comparem amb el període 2017-2018, on a Barcelona el percentatge representava un 28%, i a la resta de municipis el 46.7% (Taula 13).

De fet, a la capital catalana, els contractes entre 100.001€ i el milió d'euros són els més nombrosos, representant un 62%, davant el 38% per a la resta de municipis. Els contractes que superen el milió d'euros representa el 7,6% de la mostra; una xifra que s'ha reduït en aproximadament 8 punts en relació al període 2017-2018. En aquest àmbit també hem trobat diferències significatives entre Barcelona on representen el 8,5%, i la resta de municipis on aquests contractes representen el 5,9%.

En el rang pressupostari on trobem majors diferències entre Barcelona i la resta de municipis és en els contractes entre 500.001€ i 1 milió d'€. Aquests, en el cas de Barcelona representen un 23,9% de la mostra, mentre que en la resta de ciutats es redueix a només un 8,8%.

Taula 13. Volum i percentatge dels casos en concurrència en funció del rang de pressupost, segons territori, anys 2017- 2019

Territori	Fins 100.000€		Entre 100.001€ - 500.000€		Entre 500.001€ - 1 milió d'€		Més d'1 milió d'€		Total general	
	Volum de casos	%	Volum de casos	%	Volum de casos	%	Volum de casos	%	Volum de casos	%
Barcelona	27	38,0%	21	29,6%	17	23,9%	6	8,5%	71	100%
Altres municipis	22	64,7%	7	20,6%	3	8,8%	2	5,9%	34	100%
Total general	49	46,7%	28	26,7%	20	19,0%	8	7,6%	105	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Punts de clau sobre els licitants que es presenten als concursos:

- L'any 2019 marca un canvi de tendència: creix significativament el número d'EM que es presenten a aquest tipus de concursos (47%), i decau el número d'entitats TSS (24,2%). No obstant, la diferència fonamental radica en els pressupostos de licitació: les EM aconseguen el 58,5% davant el 12,4% de les entitats del TSS.
- La concurrència entre entitats del TSS i EM representa un 21,5% dels casos de 2019; una xifra que ha anat disminuint al llarg d'aquest període. A nivell pressupostari, la concurrència decreix fins el 14,1%.
- El 14,9% del total del pressupost queda desert, **una xifra lleugerament superior a la que aconseguen les entitats.**
- A nivell territorial, les EM es presenten a concursos sense concurrència majoritàriament a Badalona i Girona. En canvi, a Lleida i Sabadell són les entitats TSS. Girona, Sabadell i Tarragona mostren, a molt distància de Barcelona, un major percentatge de concurrència.
- Les **empreses mercantils** es presenten a concursos sense concurrència als següents tipus de serveis:
 1. Serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme (100%)
 2. Menjars per a escoles (80%).
- Les **entitats TSS** es presenten a concursos sense concurrència als següents serveis:
 1. Serveis socials i de salut (56,2%)
 2. Serveis administratius en l'àmbit de l'oci, cultura i religió (50%)
- Es dona **concurrència** principalment en el següents serveis:
 1. Serveis medi ambientals (50%)
 2. Prestació de serveis per a la comunitat (40%).
- Els contractes de menor import han anat augmentant, i són quasi bé la meitat (46,7%) de la mostra dels concursos on hi ha concurrència. A Barcelona representen el 38,0%, i el 64,7% a la resta de municipis.
- En els contractes entre 500.001€ i 1 milió d'€ es donen majors diferències entre Barcelona (23,9%) i la resta de municipis (8,8%).

4.6. Qui guanya els concursos

Seguidament es mostra les dades generals dels guanyadors dels concursos, en funció de qui es presenta, ja siguin només EM, només entitats del TSS o els casos de concurrència entre aquests dos tipus de licitadors. Posteriorment, s'aprofundirà en els factors determinants dels concursos. Per últim, s'identifiquen, per tant, els elements més decisius en l'adjudicació d'un contracte en funció de la naturalesa dels concursants.

A nivell general, dels 149 casos analitzats al 2019, les empreses mercantils guanyen en el 54,4% dels casos, davant un 32,2% de les entitats del TSS. D'entre aquests casos també cal tenir en compte un 12,1% que queda desert i un 1,3% que pertany a UTE's. A nivell pressupostari, aquesta diferència s'amplia: 60,2% en el cas de les EM i el 19,1% per les entitats del TSS. D'aquests un 16,0% queda desert (Taula 14).

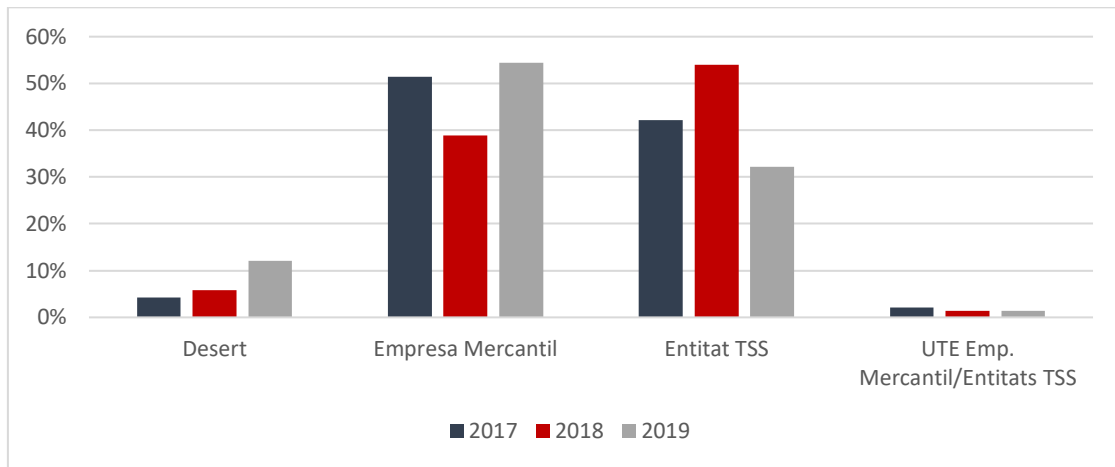
Taula 14. Qui guanya als procediments de contractació segons la naturalesa de l'adjudicatari.
Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, 2019

Naturalesa del guanyador	Nombre de contractes		Volum pressupostari	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Empresa Mercantil	81	54,4%	26.255.129,6	60,2%
Entitat TSS	48	32,2%	8.319.781,9	19,1%
Desert	18	12,1%	6.984.207,4	16,0%
UTE Entitat TSS i EM	2	1,3%	2.031.897,3	4,7%
Total general	149	100,00%	43.591.016,19	100,00%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Si s'analitza l'evolució dels casos, trobem un canvi de tendència en el 2019. Tot i que el volum de contractes guanyats per les empreses mercantils s'havia reduït en el 2018, augmenta considerablement en el 2019 (54,4%). I de forma inversa, l'augment del volum de contractes que les entitats del tercer sector havien assolit en el 2018, cau en el 2019 (32,2%). També és destacable la tendència creixent del volum de casos que queden deserts (Figura 29).

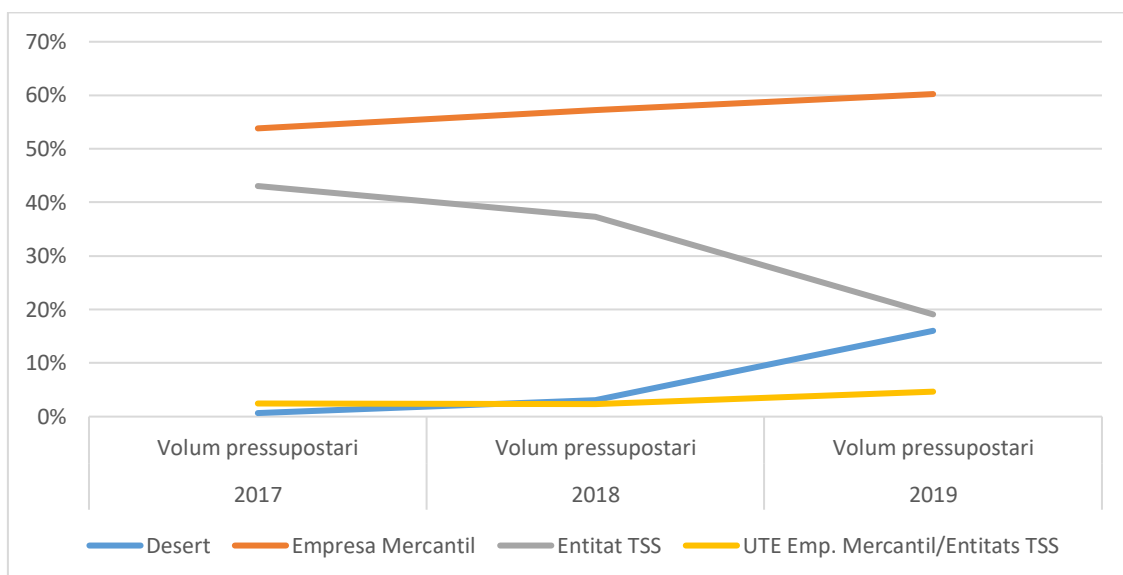
Figura 29. Evolució del volum de casos guanyats, segons naturalesa de l'adjudicatari, 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

A nivell pressupostari, és evident la tendència creixent en el volum pressupostari que guanyen les empreses mercantils (60,2%), des de l'any 2017. I, per un altre costat, la davallada en el pressupost guanyat per les entitats del TSS, en l'any 2019 819,1%). Lligat al creixement en el volum de casos que queden deserts, el volum pressupostari que queda desert creix entre el 2018 i el 2019, fins arribar a un 16%.

Figura 30. Evolució del volum pressupostari guanyat, segons naturalesa de l'adjudicatari, 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

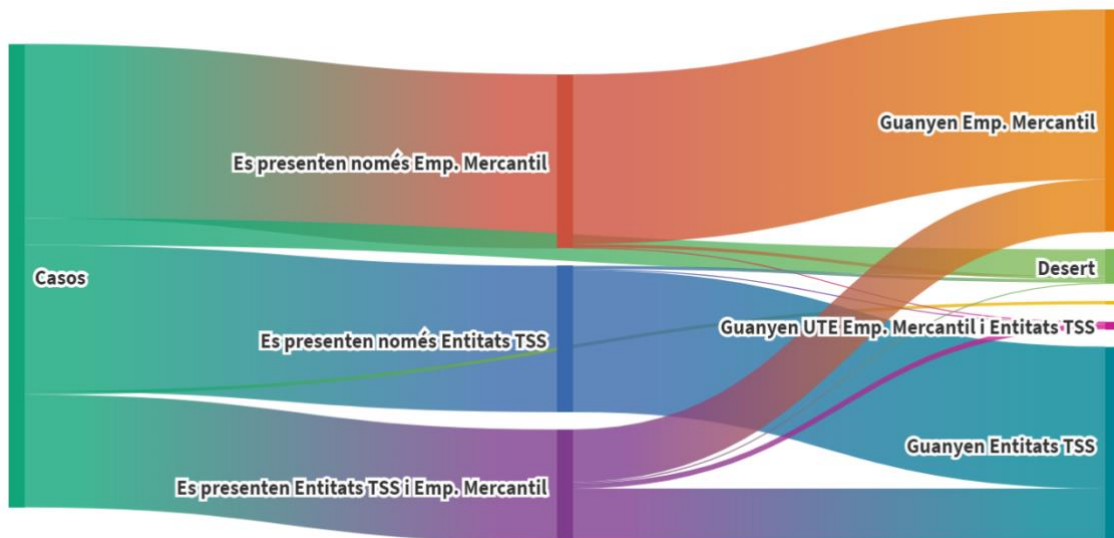
Si analitzem el conjunt de casos dels anys 2017-2019, la diferència a nivell de nombre de casos s'equilibren les dades, passant del 48,4% de les EM al 42,5% de les entitats del TSS. A nivell pressupostari la balança és, com per l'any 2018, favorable a les EM: 56,3% del conjunt d'expedients davant un 35,8% de les entitats del TSS. També ens trobem amb un relatiu però important volum d'expedients deserts (9.164.313,5€) i sense dades (56.812,3€) que significa quasi un 5% (Taula 15 i Figura 31).

Taula 15. Qui guanya als procediments de contractació segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017-2019

Naturalesa del guanyador	Nombre de contractes		Volum pressupostari	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Empresa Mercantil	207	48,0%	104.085.636,6	56,3%
Entitat TSS	182	42,2%	66.183.446,3	35,8%
UTE Entitat TSS i EM	7	1,6%	5.441.329,0	2,9%
Desert / SD	35	8,1%	9.221.125,8	5%
Total general	431	100,00%	184.931.537,8	100,00%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

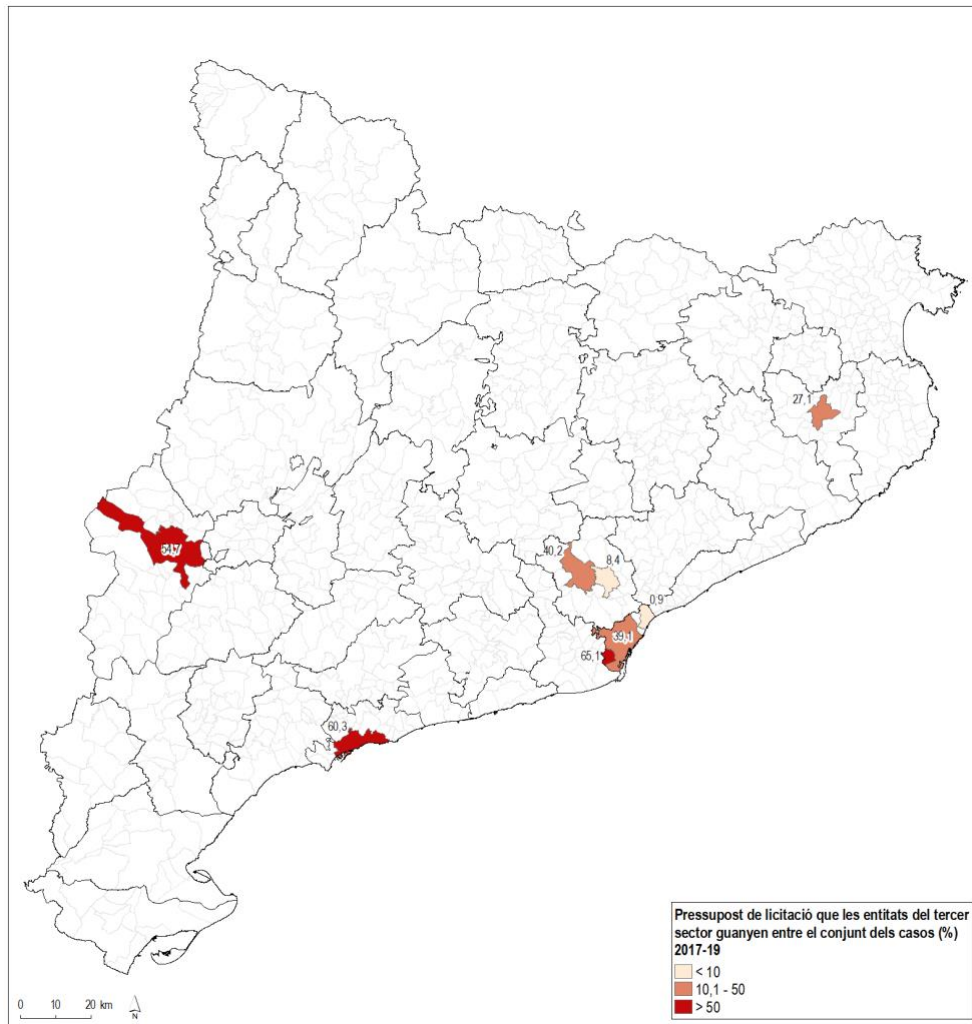
Figura 31. Distribució dels casos segons naturalesa del licitador i naturalesa del guanyador, 2017-2019.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

A nivell territorial, en el següent Mapa 2 es pot veure el percentatge del pressupost de licitació que les entitats del tercer sector aconseguixen en el conjunt dels expedients 2017-2019, en funció de cada municipi analitzat.

Mapa 2. Percentatge del pressupost de licitació que les entitats del tercer sector guanyen, entre el conjunt de casos, en funció del territori, 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

4.6.1. Factors explicatius dels guanyadors dels concursos

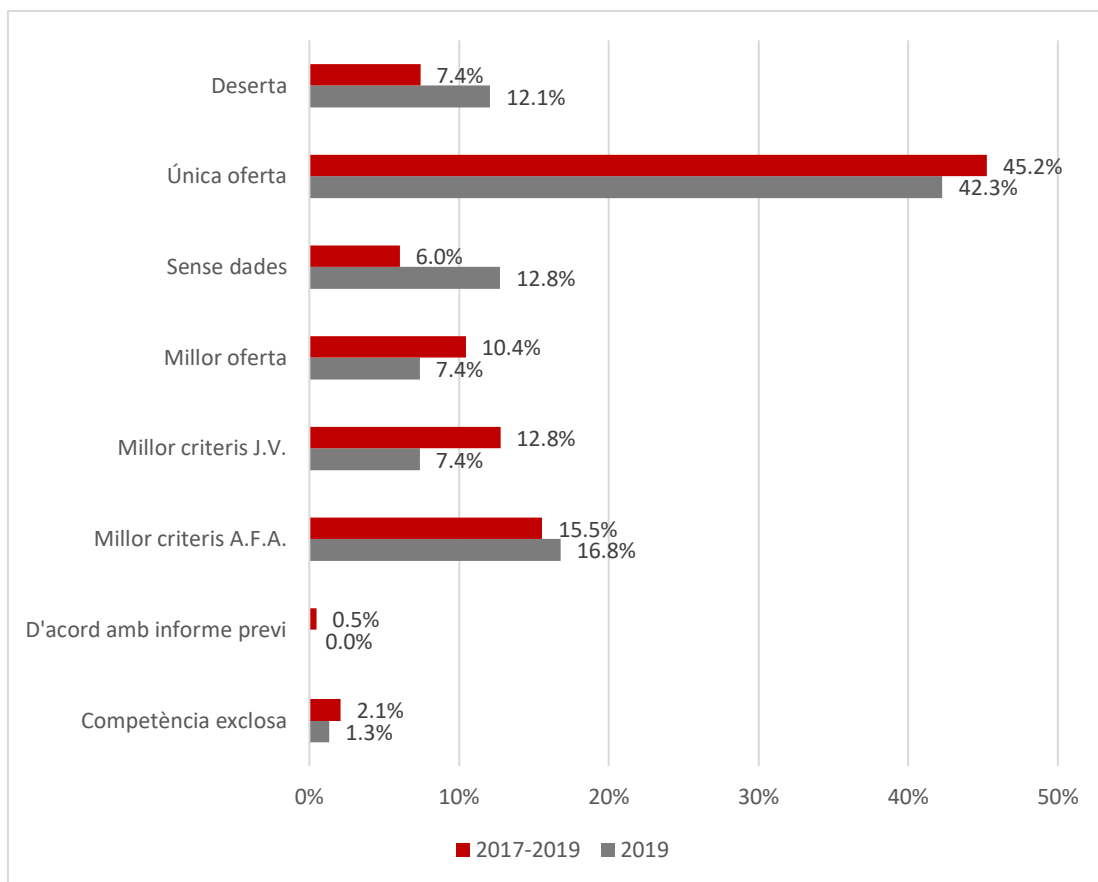
En aquest apartat s'analitzen quins han estat els criteris explicatius en la resolució dels concursos que formen part de l'estudi segons els informes d'adjudicació dels contractes, atenent els diversos criteris valorats i identificar els factors clau en el procés d'adjudicació. En alguns casos els criteris vinculats a aspectes relacionats amb els JV o als criteris AFA,

han estat determinants, però no només. En altres casos el guanyador del concurs ha presentat la millor oferta, que no vol dir necessàriament que sigui la millor en tots els aspectes, sinó que guanya ja que és prou competitiva per imposar-se a la resta.

No obstant això, la situació més repetida és el fet que només hi hagi una oferta, la qual cosa succeeix en 195 casos, 66 referents a l'any 2017 i també al 2018, i 63 en el 2019. Aquestes xifres signifiquen que, en el conjunt dels tres anys, s'han adjudicat el 45,3% dels casos sense competència. A aquesta xifra s'hauria d'afegir un 2,1% de casos en els quals la competència ha estat exclosa (per diferents raons, com ara no complir els requisits especificats als plecs administratius, haver aconseguit un altre (o altres) lot del contracte, etc.)

A banda dels casos d'oferta única, en el 2019, els criteris AFA han estat determinants en un 16,8%; els criteris avaluables mitjançant JV representen un 7,4%; i per últim, en un 7,4% dels casos ha guanyat la millor oferta presentada. A part, el 12,1% ha quedat desert i del 12,8% no es tenen dades. Finalment, cal tenir en compte que hi ha 2 casos (el 0,5%), en els que l'adjudicació del contracte s'ha fet d'acord amb un informe previ, mitjançant un procediment negociat sense publicitat a la ciutat de Lleida (Figura 32).

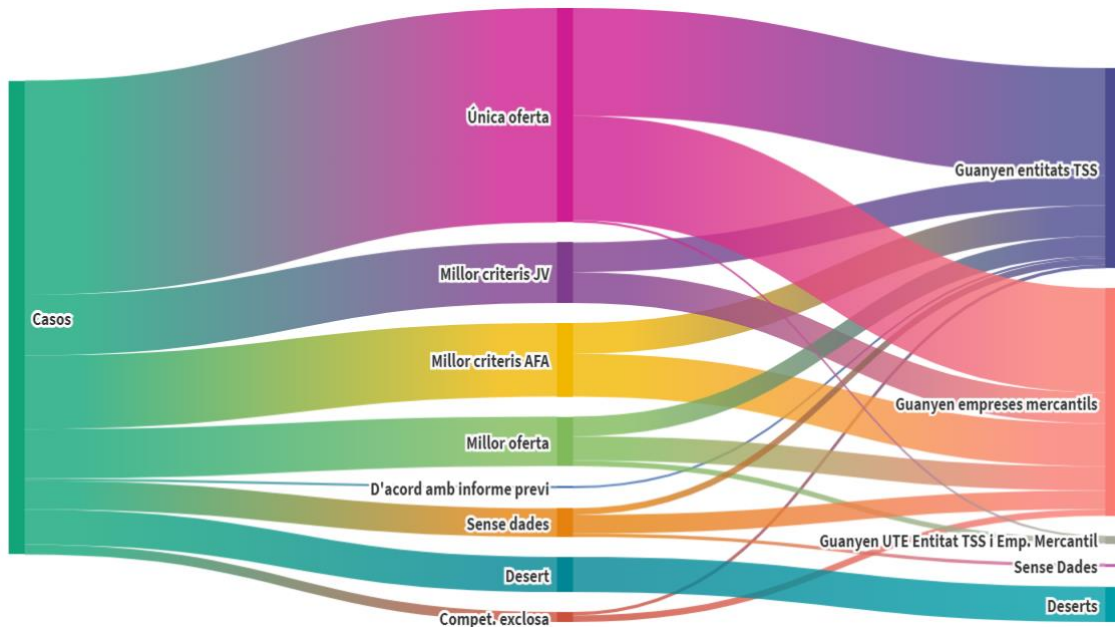
Figura 32. Criteris determinants a l'hora de resoldre les adjudicacions, en el conjunt d'expedients, anys 2017- 2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

En funció del factor determinant del concurs, es pot analitzar també la naturalesa del licitador que finalment guanya el concurs. Així trobem que, per exemple, quan els criteris determinants són els AFA, els empreses mercantils guanyen més concursos que les entitats del TSS, amb un 58,2% i 41,8%, corresponentment (Figura 33).

Figura 33. Distribució de la naturalesa del licitador, en funció del factor determinant del concurs, anys 2017-2019.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat

Un dels factors que s'ha tingut en consideració a l'hora d'explicar la resolució d'aquests concursos ha estat la possibilitat de determinar la importància dels criteris AFA dins dels processos d'adjudicació i de la naturalesa de l'adjudicatari. En aquest sentit hem analitzat qui guanya els concursos en funció del pes dels criteris AFA. Es troben diferències en funció si el pes dels criteris AFA estan per sobre o per sota del 51%, que confirma les tendències identificades en els anteriors estudis. Així, quan és igual o inferior al 51% les entitats del TSS guanyen un major volum nombre de contractes, especialment significatiu pel que fa al nombre de contractes, amb un 54% davant un 38% de les EM. Però en canvi, en termes pressupostaris, el percentatge que s'emporta l'empresa mercantil és superior al que acaben aconseguint les entitats TSS. Aquesta tendència canvia quan els criteris AFA es situen per sobre del 51%, de manera que les EM guanyen en un 56,8% dels casos davant un 33,1% pel que fa a les entitats del TSS. Aquesta diferència és encara més gran si atenem al volum pressupostari, on les EM guanyen el 63,4% davant el 24,6% (Taules 16 i 17).

Taula 16. Qui guanya als procediments de contractació quan els criteris AFA es situen per sota del 51%, segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017-2019

AFA igual o inferior al 51%	Nombre de contractes		Volum pressupostari	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Empresa Mercantil	57	38%	44.912.839,8	54,8%
Entitat TSS	81	54%	33.810.666,3	41,2%
UTE Entitat TSS i EM	3	2%	2.544.055,6	3,1%
Desert	9	6%	729.336,3	0,9%
Total general	150	100%	81.996.898,1	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

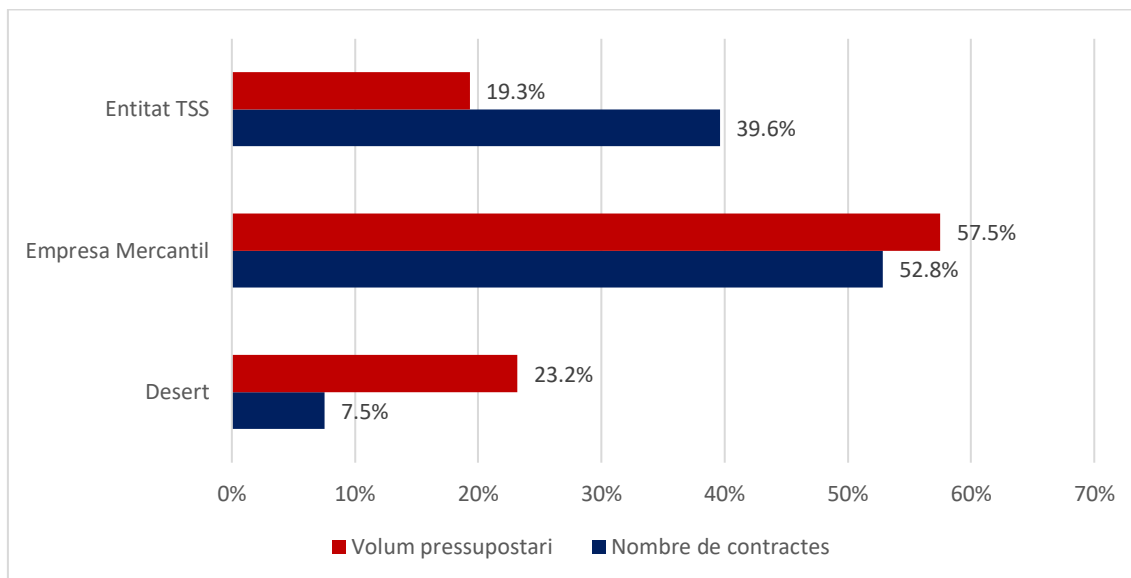
Taula 17. Qui guanya als procediments de contractació quan els criteris AFA superen el 51%, segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017-2019

AFA superior al 51%	Nombre de contractes		Volum pressupostari	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Empresa Mercantil	150	56,4%	59172796,8	62,7%
Entitat TSS	89	33,5%	23904320,2	25,3%
UTE Entitat TSS i EM	4	1,5%	2897273,4	3,1%
Desert / Sense dades	23	8,6%	8434977,2	8,9%
Total general	266	100,00%	94.409.367,7€	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Si l'anàlisi s'enfoca en el pes del preu, aquesta diferència és també significativa a nivell pressupostari. S'han identificat 106 casos entre 2017 i 2019, on el pes del preu en el conjunt de l'adjudicació es situa per sobre del 50%. En aquests casos, les EM guanyen en la meitat dels casos. No obstant, a nivell pressupostari, aquest expedients representen el 57,5% davant el 19,3% que guanyen les entitats del TSS. Aquesta anàlisi reitera el major grau de competitivitat de les EM en funció del pes dels criteris AFA (Figura 34).

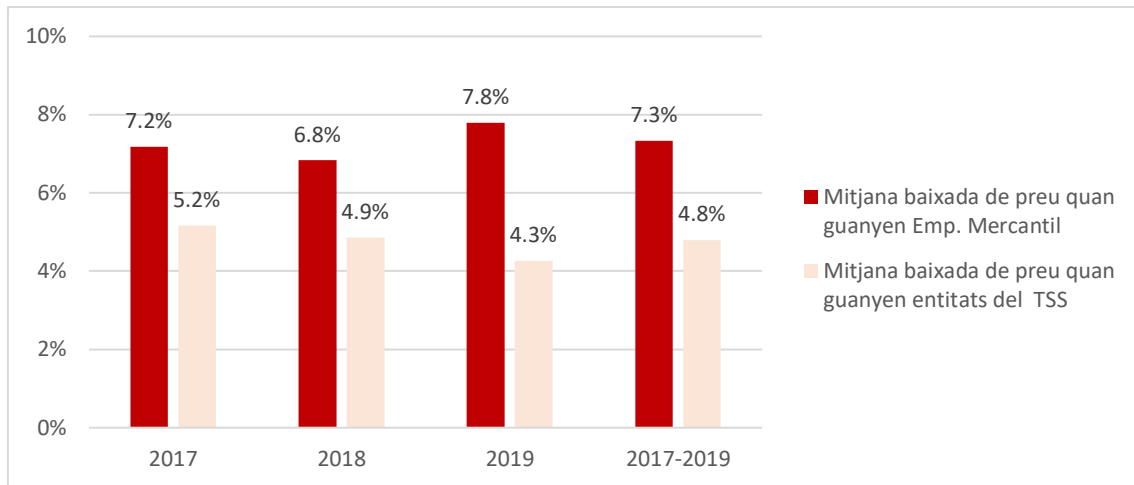
Figura 34. Qui guanya als procediments de contractació quan el pes del preu es situa per sobre del 50% segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017- 2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Per un altre costat, s'ha analitzat la mitjana de reducció dels pressupostos de licitació, diferenciant també la naturalesa del licitador. Aquesta dada és igual a la diferència entre el pressupost inicial de licitació i el pressupost final de l'adjudicació. Aquesta mitjana es situa en el conjunt dels expedients en un 6,2%, xifra que significa una baixada significativa del valor del servei. No obstant, aquesta xifra canvia significativament en els expedients guanyats per empreses mercantils: 7,2% en 2017, 6,8% pel 2018 i 7,8% pel 2019. Quan guanyen les entitats del TSS, aquesta mitjana de baixa del preu és inferior i es situa en el 5,2% pel 2017, 4,9% pel 2018 i un 4,3% pel 2019. La diferència de la mitjana de baixa és de 2,5%, una avantatge significativa si tenim en compte les fórmules matemàtiques aplicades a la valoració del preu, com ja hem vist. Aquesta xifra, serveix també per il·lustrar la capacitat econòmica de les empreses mercantils i que té a veure amb la mitjana de reducció dels pressupostos de licitació (Figura 35).

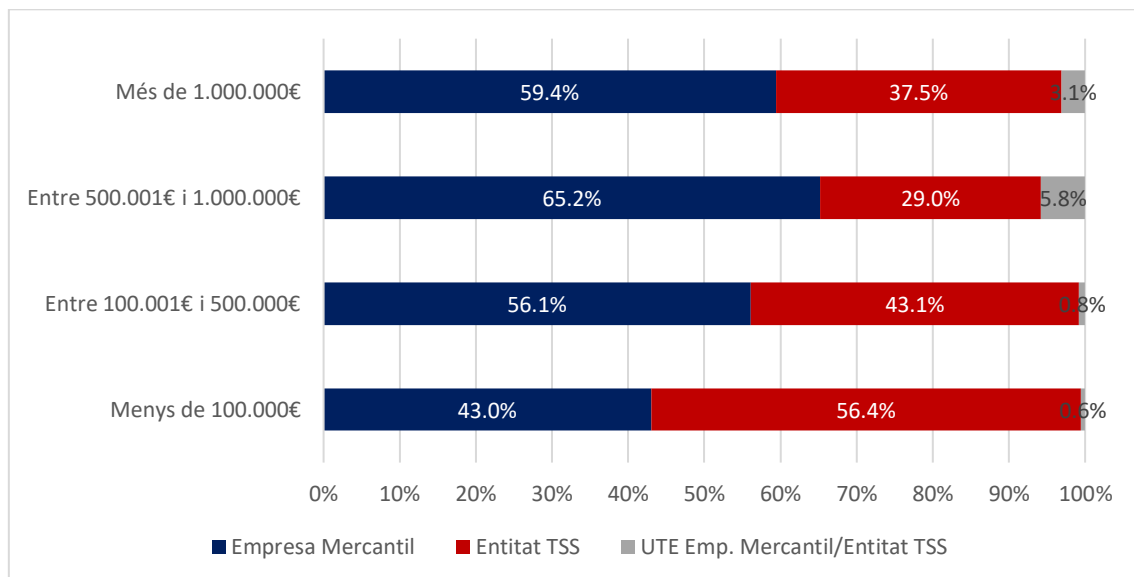
Figura 35. Mitjana de baixa dels preus de licitació en funció de la naturalesa del guanyador, anys 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Si analitzem qui guanya cada tipus de contracte en funció del pressupost, veiem que les entitats del TSS es mostren més competitives en els contractes fins a 100.000€. Pel contrari, les EM mostren una superioritat evident en els contractes de valors superiors, especialment en els del rang entre 500.001 i 1.000.000€ (Figura 36).

Figura 36. Rang pressupostari dels contractes, anys 2017-2019



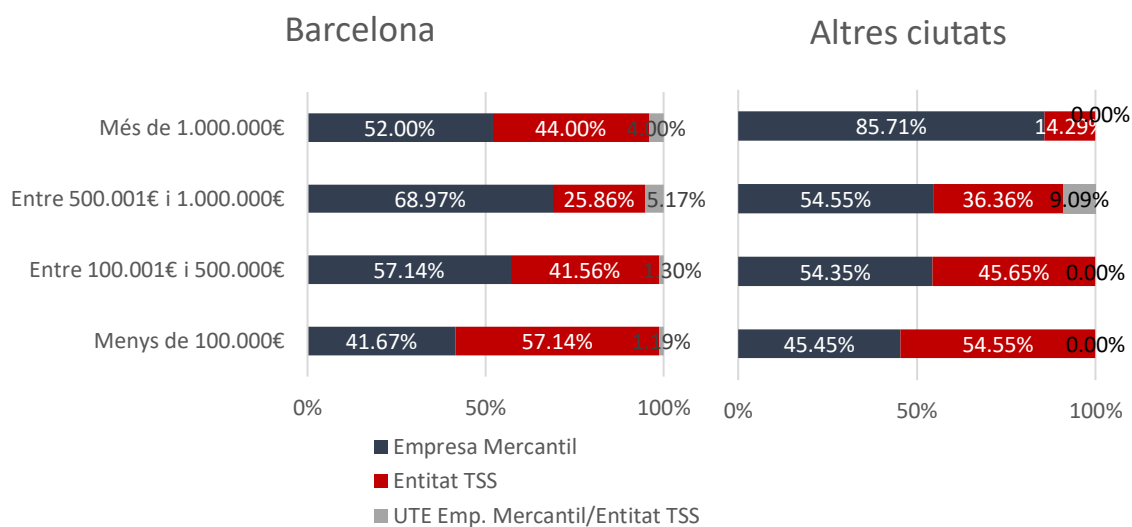
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Aquí trobem una diferència que, tot i que significativa, s'ha reduït amb l'ampliació de l'univers de la mostra. En els estudis anteriors, a la ciutat de Barcelona les empreses

mercantils presentaven unes dades més favorables que les entitats del TSS en tots els rangs establerts, especialment dins dels contractes entre 100.001€ i 500.000€. Però amb l'ampliació de la mostra, s'observa com les empreses mercantils tenen un pes considerable també en tots els rangs pressupostaris, especialment dins dels contractes de més d'un milió d'euros. Tot i així a Barcelona el 44% de més d'un milió de pressupost és per les entitats del TSS. En total són 11 contractes (7 del 2017, 3 del 2018, 1 del 2019), que tenen com a finalitat des de la Gestió i dinamització d'espais esportius, pistes de centres escolars i pistes poliesportives del districte de Ciutat Vella, la gestió i dinamització casals gent gran del districte de l'Eixample, la gestió dels serveis d'infància-ludoteques del districte Sants-Montjuïc, o el servei de traducció i mediació intercultural.

Tanmateix, en tots els municipis, Barcelona inclòs, les entitats TSS guanyen la contractació inferior a 100.000€ (Figura 37).

Figura 37. Rang pressupostari dels contractes segons territori, anys 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Per tant, tenint en consideració aquests resultats i els exposats sobre la rebaixa del preu de licitació en funció de la naturalesa del licitador, l'augment del pes dels criteris AFA, i del pes del preu en el conjunt de l'adjudicació, es confirma la tendència per la qual les empreses mercantils es mostren especialment competitives davant els criteris econòmics. Pel contrari, que les entitats del TSS continuen mostrant un major grau de competitivitat en funció de l'oferta tècnica.

Punts clau sobre els guanyadors dels concursos:

- L'any 2019 **creix significativament el número d'EM que guanyen** aquest tipus de concursos (54,4%) i decau el número d'entats TSS (32,2%). Aquesta diferència també es fa palesa **en termes pressupostaris: les EM guanyen un 60,2%**, davant un 19,1% de les entitats TSS.
- En funció de la naturalesa del licitant, es mostra el **major grau de competitivitat de les EM davant de les entitats del TSS**, tant en volum de casos, com a nivell pressupostari:

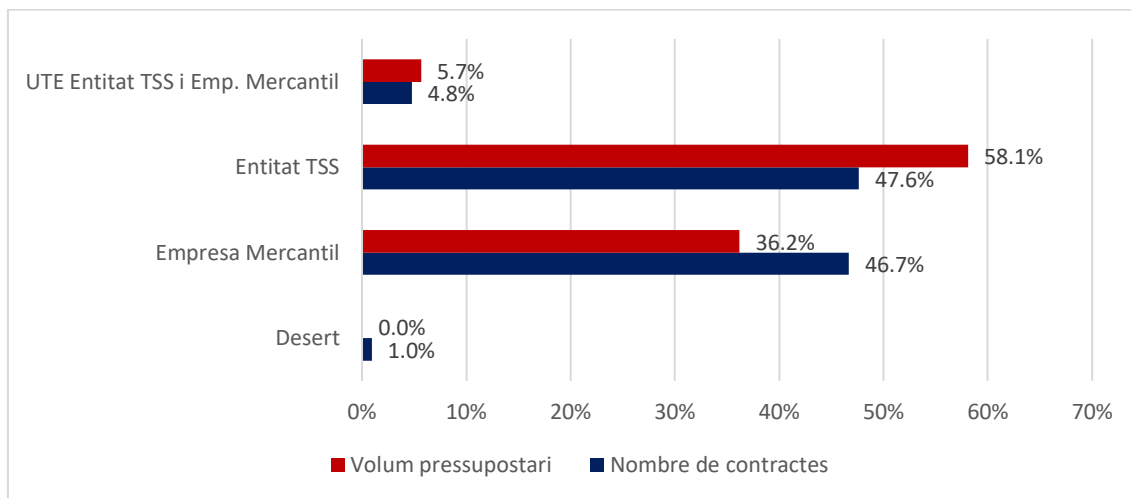
Qui guanya?	Volum de contractes		Volum pressupostari	
	EM	Entitats TSS	EM	Entitats TSS
Univers mostra 2017- 2019	48%	42,2%	56,3%	32,8%
Quan AFA inferior a 51%	38%	54%	54%	41,2%
Quan AFA superior a 51%	56,8%	33,1%	63,4%	24,6%
Quan pes preu superior a 50%	52,8%	39,6%	57,5%	19,3%

- La **mitjana de reducció dels pressupostos de licitació** es situa en un 7,3% com mitjana dels tres anys, en els casos guanyats per EM, i en 4,8% en el cas de les entitats del TSS; el que il·lustra la **capacitat econòmica de les empreses mercantils**.
- Les **entitats del TSS es mostren més competitives en els contractes fins a 100.000€**. Pel contrari, les EM mostren una superioritat evident en els de valors superiors, especialment en els d'entre 500.001 i un milió. **Tot i així a Barcelona el 44% dels casos de més d'un milió de pressupost és per les entitats del TSS**.
- En relació als factors determinants dels concursos, **els criteris AFA han estat determinants en un 16,8%**; els JV en un 7,4%; i per últim, en un 7,4% dels casos ha guanyat la millor oferta presentada. A part, el 12,1% ha quedat desert. No obstant això, **la situació més repetida és el fet que només hi hagi una oferta**, la qual cosa succeeix en el 45,3% del conjunt dels tres anys.

4.7. Qui guanya els concursos en concurrència entre entitats del TSS i EM

En aquest apartat, s'explora els resultats en funció dels casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS. Aquesta concurrència només es produeix en 105 casos en aquest període analitzat 2017-2019. Com es pot veure, les entitats del TSS i les EM quasi guanyen en el mateix número de casos; 49 les EM i 50 les entitats del TSS (i 1 desert). Per tant, en volum de casos, el percentatge és similar (46,7% en el primer cas, i 47,6% en el cas de les empreses mercantils). A nivell pressupostari la diferència és favorable a les entitats del TSS. Efectivament, les entitats del TSS guanyen el 58,1% del pressupost en els casos de concurrència entre entitats del TSS i EM davant el 36,2% de les empreses mercantils.

Figura 38. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt d'expedients, anys 2017-2019

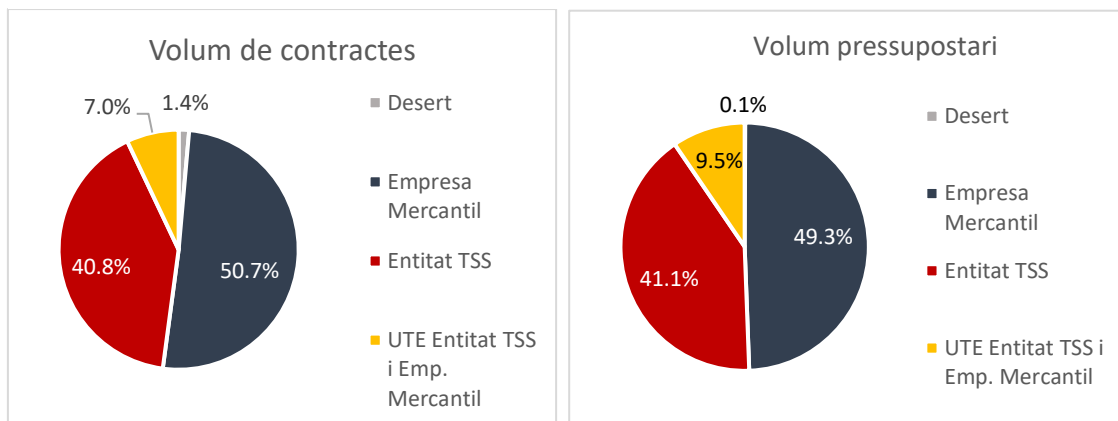


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

No obstant, aquestes xifres presenten diferències significatives en funció del territori. La victòria de l'empresa mercantil és superior en el cas de la ciutat de Barcelona, representant el 50,7% del volum de contractes davant el 40,8% de les entitats del TSS. Pel contrari, a la resta de municipis les entitats del TSS guanyen en un 61,7% dels casos davant un 38,2% de les empreses mercantils. Xifra que augmenta significativament a nivell pressupostari, situant-se en el 83% per les entitats del TSS. Aquesta xifra està condicionada per l'enorme pes de determinats contractes, com ara el contracte d'atenció domiciliaria de l'Hospitalet

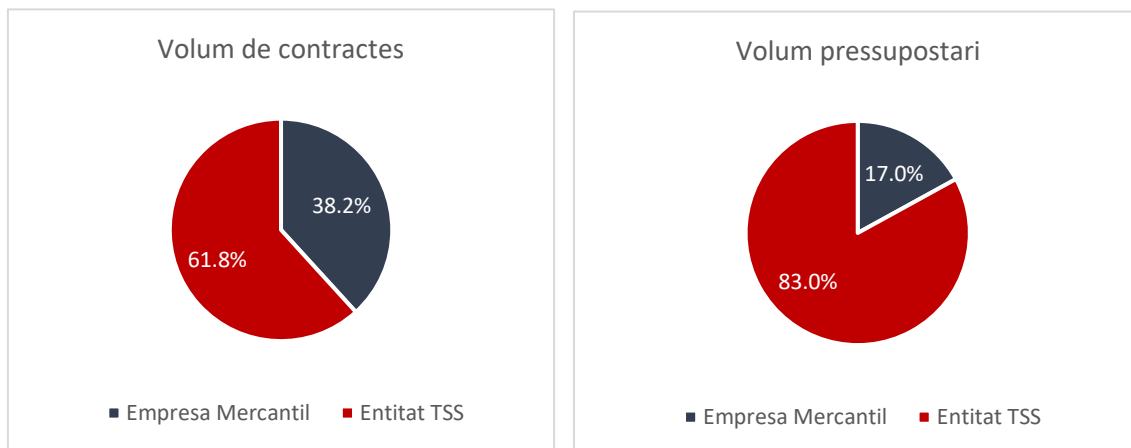
de Llobregat (12.571.583€). A Barcelona, el pressupost que guanyen les entitats del TSS és inferior (41,1%) al que guanyen les empreses mercantils (49,3%).

Figura 40. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons volum de contractes i pressupost a la ciutat de Barcelona, anys 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Figura 39. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons volum de contractes i pressupost als municipis de l'estudi, exclòs Barcelona, anys 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Per tant, es manté la tendència identificada en anteriors estudis, on s'identifica com el cas de Barcelona és el més representatiu en termes de concurrència entre entitats del TSS i EM i on les EM continuen sent més competitives a l'hora de guanyar els concursos davant les entitats del TSS, tant en volum de contractes, com a nivell pressupostari. En sentit contrari, a la resta de municipis les entitats del TSS mostren una major capacitat de guanyar

els concursos de contractació pública en concurrència entre entitats del TSS i EM. Com s'ha indicat en els estudis anteriors, aquesta dinàmica es podria considerar lògica, considerant que el volum mitjà dels contractes de Barcelona és més elevat, i que el pes de l'activitat econòmica de la capital catalana incideix en major volum d'agents i, per tant, de competència.

També s'ha analitzat el guanyador dels concursos en concurrència entre entitats del TSS i EM, en funció del tipus de serveis. A l'hora d'analitzar els guanyadors d'aquestes licitacions, es troben casos en els que existeix una situació de cert equilibri entre les entitats del TSS i les EM (com ara en els serveis "d'orientació i assessorament", els "Serveis administratius en l'àmbit de l'oci, cultura i religió" o "Serveis de prestació de serveis per a la comunitat"). Per contra, hi ha serveis on guanyen les empreses mercantils de forma preponderant, com ara els "Serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme", "Gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis", "Serveis de biblioteques, arxius, museus i altres serveis culturals", "Serveis de menjars per a escoles", "Serveis especials de transport de passatgers per carretera", "Serveis medi ambientals". Però també n'hi ha d'altres serveis on són les entitats del TSS les que guanyen en major mesura, com per exemple els "serveis de benestar i assistència social", "serveis de gestió de projectes" i "els serveis socials i de salut (Taula 18). Cal esmentar també que a la taula falten 7 contractes guanyats tots per unió temporal d'empreses mercantils i entitats del TSS.

Taula 18. Qui guanya els contractes amb concurrència entre entitats del TSS i EM en funció del tipus de servei pel conjunt d'expedients, anys 2017-2019

Naturalesa del guanyador	Empresa Mercantil	Entitat TSS	Desert	Total
Altres	33,3%	50,0%	16,7%	100%
Altres serveis comunitaris, socials o personals	61,7%	35,1%	3,2%	100%
Gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis	75,0%	25,0%	0,0%	100%
Servei d'orientació i assessorament	60,0%	40,0%	0,0%	100%
Serveis administratius en l'àmbit de l'oci, cultura i religió	50,0%	50,0%	0,0%	100%
Serveis d'educació i formació professional	61,4%	34,1%	4,5%	100%
Serveis de benestar i assistència social	26,4%	67,9%	5,7%	100%

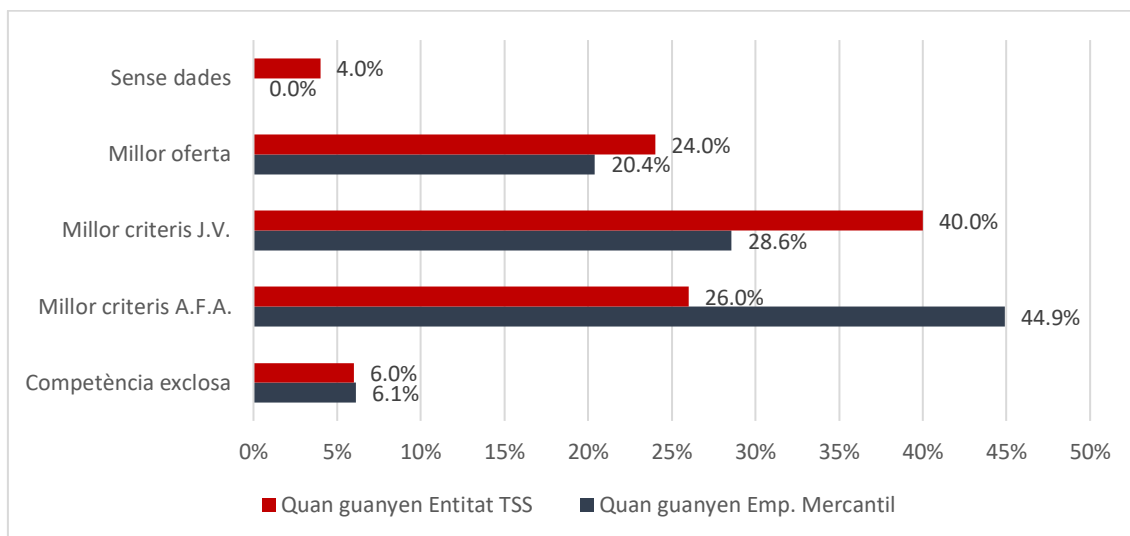
Serveis de biblioteques, arxius, museus i altres serveis culturals	77,8%	11,1%	11,1%	100%
Serveis de gestió de projectes	30,0%	70,0%	0,0%	100%
Serveis de menjars per a escoles	80,0%	10,0%	10,0%	100%
Serveis de prestació de serveis per a la comunitat	40,0%	60,0%	0,0%	100%
Serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme	100,0%	0,0%	0,0%	100%
Serveis d'esplai, culturals i esportius	57,6%	31,8%	10,6%	100%
Serveis especials de transport de passatgers per carretera	88,9%	0,0%	11,1%	100%
Serveis medi ambientals	75,0%	0,0%	25,0%	100%
Serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat	55,6%	33,3%	11,1%	100%
Serveis socials i de salut	20,0%	67,1%	12,9%	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

4.7.1. Factors explicatius dels guanyadors dels concursos

Si centrem el focus d'anàlisi en els casos de concurrència entre entitats del TSS i empreses mercantils, com ja s'ha assenyalat, s'identifiquen 105 casos, dels quals 50 són guanyats per entitats del TSS, 49 per EM, 5 d'unió temporal entre entitats del TSS i EM, i 1 desert. S'observa com la tendència identificada en estudis anteriors s'aferma: quan guanyen les entitats del TSS presenten una millor oferta general en el 24% dels casos, davant un 20,4% quan guanyen EM. No obstant, la diferència realment significativa la trobem quan el factor determinant són els criteris AFA o relatius a JV. En el primer cas, les empreses mercantils es mostren més competitives, guanyant en el 44,9% dels casos davant el 26% de les entitats del TSS. Pel contrari, en els concursos on els criteris avaluable mitjançant JV han estat determinants, les entitats del TSS guanyen en un 40% dels casos davant un 28,6% quan ho fan les EM. En els casos en el que alguna de les entitats licitadores queden excloses de la competència (per diferents raons, com ara no complir els requisits especificats als plecs administratius, haver aconseguit un altre -o altres- lot del contracte, etc.), un 6,1% dels casos guanyen les entitats mercantils, i un 6,0% les entitats del tercer sector.

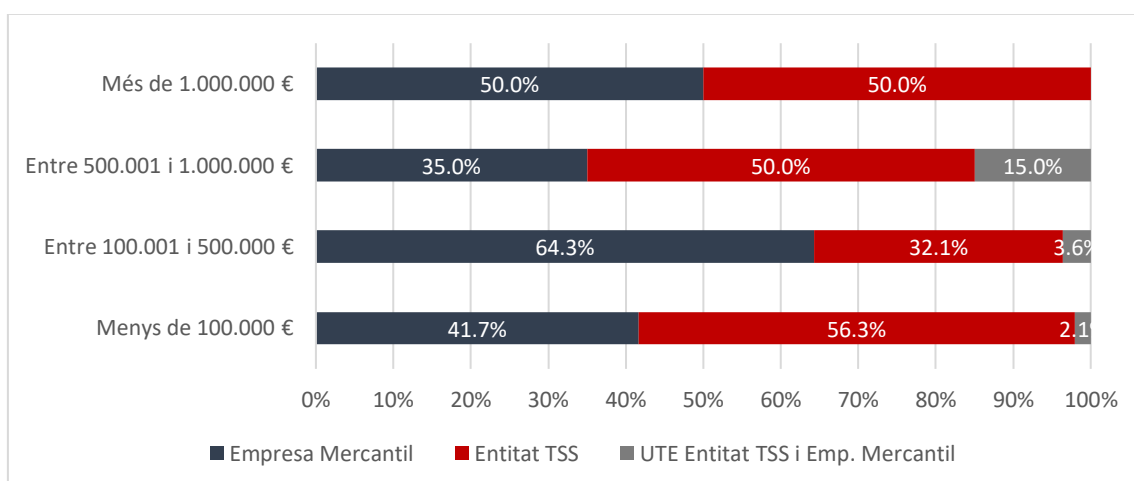
Figura 41. Criteris determinants a l'hora de resoldre les adjudicacions en casos de concurrència entre entitats del TSS i EM, en funció de la naturalesa de l'adjudicatari, anys 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Si s'analitza segons els rangs pressupostaris dels casos en concurrència entre entitats del TSS i EM, s'observa que les entitats del TSS guanyen majoritàriament els contractes de menys de 100.000 i també els d'entre mig milió i un milió d'euros. Els contractes en concurrència entre aquests dos tipus de licitadors que superen el milió d'euros, les empreses mercantils i les entitats del TSS s'emporten el mateix número de contractes. En canvi, els casos en concurrència entre entitats del TSS i EM amb valor entre 100.001 i 500.000€ guanyen fonamentalment les empreses mercantils.

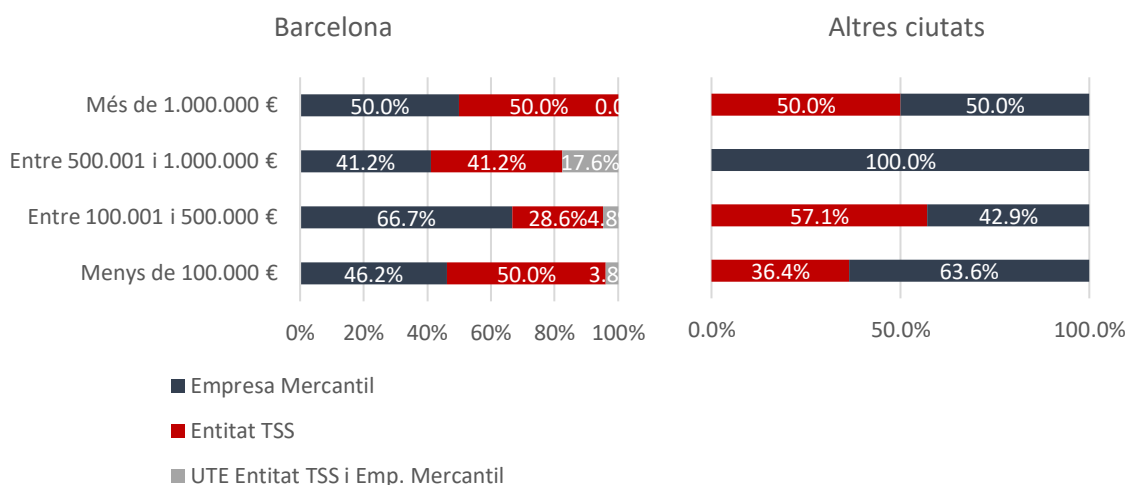
Figura 42. Rang pressupostari dels contractes en concurrència entre entitats del TSS i EM, anys 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

A nivell territorial, es troben algunes diferències entre Barcelona i la resta de ciutats, en relació als casos en concurrència entre entitats del TSS i EM. En els casos de més un milió d'euros, l'equilibri entre les empreses mercantils i les entitats del TSS es dona tant a Barcelona, com a la resta de ciutats. Pel que fa als contractes d'entre mig milió i un milió aquests els guanya en la seva totalitat les empreses mercantils en el cas dels municipis que no són Barcelona. En canvi, a la capital catalana, aquests casos es reparteixen entre empreses mercantils (41,2%), entitats TSS (41,2%) i les UTE's (17,6%). En els rangs pressupostaris entre 100.001 i mig milió, les empreses mercantils guanyen més a Barcelona, i les entitats TSS a la resta de municipis. I en els casos de menys de 100.000€, es dona la tendència inversa: a Barcelona guanyen més les entitats del TSS (50%) i a la resta de municipis, les empreses mercantils (63,6%).

Figura 43. Rangs pressupostaris dels casos en concurrència, segons municipi, 2017-2019



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Punts clau sobre els guanyadors en concurrència entre entitats TSS i empreses mercantils:

- En els concursos en concurrència, **les entitats del TSS i les EM guanyen quasi bé el mateix percentatge de casos (47,6%, 46,7%). A nivell pressupostari, són les entitats del TSS les que guanyen més.**
- A nivell territorial, **les empreses mercantils guanyen més casos i més pressupost que les entitats del TSS a Barcelona.** Pel contrari, **a la resta de municipis les entitats del TSS guanyen en un 61,7% dels casos, i en un 83% a nivell pressupostari**
- En funció del tipus de serveis, s'identifica que:
 - **Guanyen les empreses mercantils** de forma preponderant:
 - Serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme
 - Serveis de menjars per a escoles
 - **Guanyen les entitats del TSS** de forma preponderant:
 - Serveis de benestar i assistència social
 - Serveis socials i de salut.
 - Existeix cert **equilibri entre les entitats del TSS i les EM:**
 - Serveis d'orientació i assessorament
 - Serveis administratius en l'àmbit de l'oci, cultura i religió.
- En els casos de concurrència, **les entitats del TSS guanyen majoritàriament els contractes de menys de 100.000€ i també els d'entre mig milió i un milió d'euros.** Els contractes que superen el **milió d'euros** es divideixen en parts **iguals** entre les empreses mercantils i les entitats del TSS.
- **Les empreses mercantils es mostren més competitives quan els criteris determinants són els AFA.** Pel contrari, en els concursos on els criteris avaluables mitjançant **JV han estat determinants, les entitats del TSS guanyen en un 40%** dels casos davant un 28,6% quan ho fan les EM.

5. Conclusions de l'informe

Amb aquest informe hem aconseguit aprofundir el coneixement en les **dinàmiques que determinen la contractació pública relativa al serveis d'atenció a les persones dins del territori català**, a partir dels casos de vuit municipis, les quatre capitals de província i els quatre municipis amb més població de Catalunya: Barcelona, Badalona, Girona, Lleida, l'Hospitalet de Llobregat, Sabadell, Tarragona i Terrassa.

En termes poblacionals, **Barcelona acapara un 55,9% de la mostra de l'estudi**. En termes del volum de contractes, la capital catalana presenta amb un pes del 60,6% del total de casos analitzats, el que representa un 64,0% en termes pressupostaris, de l'estudi davant un 36% a la resta de municipis. En aquest sentit, cal ressaltar que, menys en el cas de Barcelona, la resta de municipis **presenten diferències importants en relació al pressupost destinat a aquest tipus de contractes, segons l'any**. Aquestes diferències anuals, poden estar relacionades amb la periodicitat dels contractes, ja que en la majoria dels casos són plurianuals. De fet, es manté la tendència identificada en els estudis previs: entre el conjunt total de casos de l'estudi dels anys 2017-2019, **el més comú és que els contractes siguin de 24 mesos, com passa en el 36,7% dels casos**. De fet, els contractes d'un any o més representen el 84,7%. **A més a més, en la major part dels contractes del 2017 i 2019 amb durada superior a 12 mesos, en el 75,8% dels casos la possibilitat de pròrroga hi està contemplada**. En la meitat dels casos la durada d'aquesta és igual a la durada del servei.

Els casos explorats, aquells que són contractes exclusivament relacionats directament amb els serveis d'atenció a les persones, es poden distribuir en diferents categories, en funció del CPV. Al 2019, els tres tipus de serveis més freqüents han sigut els serveis dins de les categories: "altres serveis comunitaris, socials o personals" (22,3%), "serveis socials i de salut" (16,9%) i "serveis d'esplai, culturals i esportius" (15,3%).

En el 2019, del total de casos, les entitats de TSS guanyen menys expedients respecte a les empreses mercantils (32,2% de les primeres davant el 54,4% de les segones, a part hi ha un 12,1% que queda desert i un 1,3% que s'emporten les UTE). Una tendència que s'ha invertit en relació a les dades del 2018. Si atenem al volum pressupostari dels casos, la diferència augmenta considerablement: les empreses mercantils guanyen el 60,2% del pressupost en licitació, davant el 19,1% de les entitats del TSS.

Es manté la tendència identificada en els estudis anteriors en relació al pes pressupostari de la licitació. Així, les capacitats econòmiques dels licitadors continua sent una qüestió determinant a l'hora d'entendre les diferències entre entitats del TSS i empreses mercantils. En relació directa amb això, les dades mostren que el **pes dels criteris AFA i del preu en el conjunt de l'adjudicació continua sent un factor determinant en l'adjudicació de contractes**. Com hem vist, **quan el pes d'aquests criteris és superior al 51%, les empreses mercantils guanyen més contractes que les entitats del TSS**. En concret, les empreses mercantils guanyen el 56,4% dels casos i les entitats del TSS guanyen en un 33,5% dels casos. En sentit contrari, **si aquests criteris es situen per sota del 51%, el percentatge de licitacions guanyades per les entitats del TSS augmenta fins el 54%, davant el 38% de les EM**. Si en comptes del volum de contractes, s'analitza el volum pressupostari, la xifra de les adjudicacions que reben les empreses mercantils augmenta fins el 62,7% i, en canvi, es redueix fins el 25,3% en el cas de les entitats TSS. Seguint aquesta línia d'anàlisi, en els casos on el pes del **preu és superior al 50% en els conjunt de criteris d'avaluació, les EM guanyen més de la meitat dels casos, en el 52,8%**, el que en termes pressupostaris suposa un 57,5%.

També és interessant observar el comportament en les rebaixes entre el pressupost de licitació i el d'adjudicació. En el període analitzat, **la mitjana de rebaixa entre el pressupost de licitació i d'adjudicació sigui del 7,4% per les empreses mercantils davant el 4,8% de les entitats del TS**. Aquesta diferència ha anat augmentant en el període analitzat.

Pel que fa el pes dels criteris econòmics, en general s'observa un augment del pes dels criteris AFA en l'adjudicació. **Els criteris AFA es situen en un 73,7%, mentre que els JV es redueixen a un 26,3%**. Aquesta augment s'explica pel pes que algunes de les ciutats amb més expedients a l'estudi, sense comptar Barcelona, com ara **Girona, Badalona i Lleida, atorguen als criteris AFA** (80% en les dues primeres ciutats i en un 77,1% en el cas de Lleida).

Dins dels criteris AFA, el preu és el factor amb més pes ja que representa un 64,9% pels anys 2017-2019 davant un 35,1% de la resta de criteris AFA més enllà del preu. En funció del territori aquest pes pot variar. Terrassa i Girona i Sabadell lideren amb alts percentatges en el pes del preu dins dels criteris AFA, arribant al 96,3% en el primer cas, al 86,9% en el cas de Girona i en el 84% a Sabadell. Tot i això, s'observa una caiguda en el pes d'aquest factor dins dels AFA, en el període estudiat, a tots els municipis analitzats, excepte a

Badalona. Per tant, **han guanyat pes altres criteris que s'inclouen en els AFA, com ara l'ampliació del servei o les activitats dins del mateix preu; increment dels recursos humans; el volum de treballadors/es fixos dins de la plantilla, etc.**

El pes del preu en el conjunt del procés d'avaluació presenta també un pes diferent en funció del territori. En la ciutat de Barcelona es situa lleugerament per sota del 34%. A la resta de ciutats, però, el 2019 marca un canvi de tendència a causa del significatiu augment del pes del preu en el procés d'adjudicació, arribant al 62,2%

El pes del factor preu està directament relacionat amb la fórmula matemàtica a partir de la qual sigui avaluat. Les dinàmiques analitzades confirmen les troballes dels estudis anteriors: **en el cas de la ciutat de Barcelona, on el pes del preu és menor, les fórmules matemàtiques aplicades afavoreixen l'oferta econòmicament més avantatjosa i penalitzen significativament a la resta. Aquests tipus de fórmules sembla que es consoliden en la capital catalana, ja que suposen pràcticament el 90% dels casos analitzats entre 2017 i 2019. Mentre que a la resta de municipis, predomina un fórmula menys penalitzadora, la fórmula 5 (la utilitzada per la Generalitat de Catalunya).**

Amb aquest estudi **s'aferma la premissa sobre l'escassa concurrència competitiva entre empreses mercantils i entitats del TSS: aquesta només es produeix en el 21,5% dels casos analitzats; una xifra que s'ha anat reduint gradualment.** Per una altra banda, entre el 2017 i el 2018, les empreses mercantils i les entitats del TSS es presentaven en exclusivitat amb uns percentatges similars, però al 2019 els percentatges han estat prou diferenciats: 47% en el primer cas i 24,1% en el segon. En els casos de concurrència entre aquests dos tipus de licitadors, en volum de casos que guanyen és un percentatge similar (46,7% per les entitats del TSS i 47,6% en el cas de les empreses mercantils). En termes pressupostaris, les entitats del TSS aconseguixen el 58,1% del volum pressupostari davant del 36,4% de les empreses mercantils.

Els contractes de fins a 100.000€ han anat augmentant, i són quasi bé la meitat (46,7%) de la mostra dels concursos on hi ha concurrència entre entitats del TSS i EM. A Barcelona representen el 38,0%, i el 64,7% a la resta de municipis.

Una altra conclusió significativa té a veure amb els elements determinants a l'hora d'adjudicar dels contractes. En aquest sentit, podem veure com **la principal causa d'adjudicació és que al concurs es presenti una única oferta. Aquesta situació s'ha produït**

gairebé en la meitat dels concursos del període analitzat, concretament en el 45,2% dels casos. Aquesta és una xifra significativament elevada i que indica la manca de competència en aquests processos relatius a aquest tipus de contractes en gairebé la meitat dels mateixos. A part d'aquests casos, l'anàlisi s'han centrat en determinar **quins són els factors més determinants quan sí que existeix concurrència competitiva entre EM i entitats del TSS. Així, ens trobem com les primeres es mostren especialment competitives novament amb els criteris AFA**, els quals han estat determinants en el 44,90% dels casos guanyats per EM amb concurrència amb entitats del TSS. Els resultats són oposats si focalitzem **en els criteris avaluable mitjançant JV: en un 40% han estat guanyats per entitats del TSS davant un 28,6% en el cas de EM. Les entitats del TSS també mostren dades lleugerament més favorables en els casos que el factor clau ha estat que l'oferta era la millor presentada** (que no vol dir necessàriament que sigui la millor en tots els aspectes, sinó que guanya ja que és prou competitiva per imposar-se a la resta); un 24% davant un 20,4% de les empreses mercantils.

En conclusió, la capacitat competitiva de les entitats del TSS continuen estant en les seves capacitats tècniques. A més a més, els processos de contractació continuen mostrant un desequilibri pel que fa l'oferta econòmica davant la resta de criteris. De fet, s'observa que, en general, les entitats del TSS estan perdent terreny, davant les empreses mercantils, tant en volum de contractació, com en volum pressupostari. En un context de canvis i ajustaments normatius, aquestes conclusions són especialment significatives, considerant també que la disposició 148 de la Llei 9/2017, relativa a la reserva de contractes de serveis socials, culturals i de salut a determinades organitzacions, no ha estat present en cap dels contractes analitzats.

6. Reptes i recomanacions

Les conclusions d'aquest informe presenten alguns reptes de cara al futur de la contractació pública relativa als contractes dels serveis d'atenció a les persones. En aquests apartat s'aborden aquests reptes i es plantegen algunes recomanacions.

Els resultats mostren que la situació més repetida entre aquest tipus de contractes és el fet que només hi hagi una oferta, la qual cosa succeeix en el 45,3% del conjunt dels tres anys. La participació de les entitats TSS i les empreses mercantils es pot classificar en funció del tipus de servei que es licita. Mentre que les entitats del TSS es presenten més en exclusivitat als serveis relacionats amb els serveis socials i de salut, i els serveis administratius en l'àmbit de l'oci, cultura i religió; les empreses mercantils ho fan més en els serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme, i el menjars per a escoles. En canvi, la concurrència entre entitats del TSS i EM es dona, principalment, en els serveis medi ambientals i de prestació de serveis per a la comunitat. La concurrència entre aquests dos tipus de licitadors representa un 21,5% dels casos de 2019; una xifra que ha anat disminuint al llarg d'aquest període, i que a nivell pressupostari, ha decrescut fins el 14,1%.

Caldria un estudi qualitatiu per, conjuntament amb els resultats obtinguts en aquest informe, valorar els factors que influeixen en la presentació a un o altre servei per part dels licitants, en funció de la seva naturalesa. No obstant això, de fet, aquest informe ja marca l'any 2019 com un punt de canvi de tendència: creix significativament el número d'empreses mercantils que es presenten a aquest tipus de concursos i decau el número d'entitats del tercer sector social que ho fa. En termes pressupostaris, això implica que les empreses mercantils aconseguen molt més pressupost que les entitats del TSS.

Igualment, cal destacar el nombre de concursos que queden deserts, el que en termes pressupostaris representa una xifra prou significativa, que ha crescut en el període analitzat, i que representa un percentatge lleugerament superior al valor pressupostari que aconseguen les entitats del TSS. Caldria també aprofundir en els motius pels quals aquests concursos queden deserts.

Pel que fa als guanyadors de les licitacions també és molt rellevant posar de relleu el major grau de competitivitat de les EM davant de les entitats del TSS, tant en volum de casos, com a nivell pressupostari, tal i com mostren els resultats obtinguts en aquest informe, particularment l'any 2019. Els criteris AFA segueixen tenint un pes superior al Judicis de

Valor, el que afavoreix que les empreses mercantils guanyin les licitacions, davant les entitats del TSS. Especialment, quan la ponderació que reben els criteris AFA en el conjunt del procés d'avaluació supera el 51% del total, així com quan el pes del preu és superior al 50% del total. La única excepció a aquest resultat es dona quan el pes dels criteris AFA és inferior al 51%. En aquest cas, les entitats del TSS guanyen en volum de contractes, però en volum pressupostari segueix dominant l'empresa mercantil. Pel contrari, en els concursos on els criteris avaluable mitjançant JV han estat determinants, les entitats del TSS guanyen en un 40% dels casos davant un 28,6% quan ho fan les EM.

D'acord amb la Llei 9/2017, quan hi ha més d'un criteri d'adjudicació si l'òrgan de contractació no vol establir un comitè d'experts, el pes dels criteris sotmesos a la fórmula automàtica ha de ser superior al criteri de judici de valor. És a dir, els criteris AFA sempre prevaldran davant els judicis de valor, ja sigui mitjançant el pes del preu o altres millores. Per tant, mentre en el procés d'avaluació de les ofertes s'atorgui més pes als criteris avaluable automàticament, que als criteris avaluable per criteris de judicis de valor, les empreses mercantils seguiran obtenint més contractes i més pressupost que les entitats del tercer sector social.

Els criteris AFA han estat determinants en un 16,8% de la mostra estudiada; el segon percentatge més elevat després de la oferta única. Aquest percentatge reforça, per tant, una situació de partida desequilibrada, tenint en compte que la capacitat econòmica de les empreses mercantils és superior a la de les entitats del TSS, tal i com mostra la capacitat de reducció dels pressupostos de licitació de les empreses mercantils, recollit en aquest estudi.

En els casos de concurrència entre entitats del TSS i EM és particularment interessant observar com les entitats del TSS i les EM guanyen quasi bé el mateix percentatge de casos, i com a nivell pressupostari la diferència és favorable a les entitats del TSS. Aquesta tendència, però, no es dona a Barcelona (on les empreses mercantils guanyen més casos i més pressupost que les entitats del TSS a Barcelona), sinó a la resta de municipis. A part, aquesta concurrència entre entitats del TSS i EM es concentra principalment en un únic rang pressupostari: els contractes de menor import, fins a 100.000€ (46,7%). A Barcelona representen el 38,0% davant el 64,7% de la resta de municipis.

En aquest sentit, doncs, caldria veure també l'impacte de la fórmula econòmica per valorar les ofertes que utilitza Barcelona, i la resta de ciutats. En el cas de la ciutat de Barcelona,

on el pes del preu és menor, les fórmules matemàtiques aplicades afavoreixen l'oferta econòmicament més avantatjosa i penalitzen significativament a la resta. Aquests tipus de fórmules sembla que es consoliden en la capital catalana, ja que suposen pràcticament el 90% dels casos analitzats entre 2017 i 2019. Mentre que a la resta de municipis, predomina un fórmula menys penalitzadora, la fórmula 5 (la utilitzada per la Generalitat de Catalunya). Cap d'aquestes, però, és la recomanada pel Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones que té com a objectiu afavorir la concurrència entre entitats del TSS i EM, però sense permetre que diferències poc significatives es tradueixin en puntuacions notòriament desproporcionades entre les ofertes.

Així doncs, per afavorir que les entitats del Tercer Sector assoleixin un major número de contractes i de pressupost en aquest tipus de contractació, caldria considerar un major equilibri en el pes atorgat entre els criteris AFA i els avaluable mitjançant judicis de valor, sempre respectant les disposicions establertes en la Llei 9/2017.

Igualment, caldria generalitzar l'ús de les mesures de contractació pública sostenible. Fins ara, aquestes són únicament aplicades de forma majoritària per part de l'ajuntament de Barcelona. Dins d'aquestes mesures es contempla, per exemple, la valoració màxim del preu en un 35%. Aquesta consideració reduiria en gran mesura els actuals percentatges actuals: exclòs Barcelona, a la resta de ciutats el pes del preu representa una mitja d'un 50,8% del total. De fet, el "Codi de Bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones" recomana, en el seu apartat 5.1, que el preu ofert pels licitadors no tingui un pes específic superior al 40% per a la determinació de l'oferta econòmicament més avantatjosa i que una part dels criteris objectius no sigui exclusivament el criteri preu, dins dels criteris AFA. Però, els resultats mostren com, en el conjunt de la mostra, el preu és el factor amb més pes ja que representa un 64,9% pels anys 2017-2019 davant un 35,1% de la resta de criteris AFA més enllà del preu. En funció del territori aquest pes pot variar.

A més a més, seria pertinent fomentar el criteri de la puntuació mínima, que permetria exigir un mínim de qualitat a les ofertes presentades per tal de que l'oferta sigui valorada. Aquest criteri, de moment, tot i que ha crescut, és molt minoritari.

En definitiva, aquesta anàlisi relativa a la contractació pública sobre els serveis d'atenció a les persones posa sobre la taula, futures línies de recerca que podrien aportar a la millora d'aquests processos de contractació, com ara són:

- anàlisi dels factors que porten a la presentació per part d'EM i empreses del TSS a determinats serveis i no en d'altres .
- anàlisi dels casos deserts en la contractació relativa als serveis d'atenció a les persones.
- anàlisi de la participació de les entitats del tercer sector en els contractes que superen el milió d'euros, amb èmfasi en el cas de la ciutat de Barcelona.
- anàlisi dels efectes en l'àmbit de la contractació de l'aplicació de la disposició addicional 48 de la Llei de contractes relativa a la reserva de contractes de serveis socials, culturals i de salut a determinades organitzacions, en els contractes del serveis d'atenció a les persones.

Bibliografia

- Ajuntament de Barcelona. (2018). Guia de contractació pública social [última consulta: 4 de maig de 2021]. Disponible en línia: [Guia contractació pública social.pdf \(barcelona.cat\)](#)
- Corretja i Torrens, M. (2018). Principals novetats en la contractació pública dels ens locals. *Revista catalana de dret públic*, nº. 57, 17-31.
- Dopazo Fraguío, M. (2020). La contratación pública como herramienta para promover la responsabilidad ambiental. *Revista catalana de dret ambiental*. Vol. XI Núm. 2, 1-35.
- Generalitat de Catalunya. Codi de contractació pública socialment responsable [en línia]. Direcció General de Contractació Pública, juny de 2017 [última consulta: 4 de maig de 2021]. Disponible en línia: [ag20170620.pdf \(gencat.cat\)](#)
- Generalitat de Catalunya. Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública [última consulta: 4 de maig de 2021]. Disponible en línia: [DECRET 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gesti \(gencat.cat\)](#)
- La Confederació (2020). Propostes del Tercer Sector Social de Catalunya davant les eleccions al Parlament de Catalunya 14-F 2021. [última consulta: 4 de maig de 2021]. Disponible en línia: [2020-12_PROPOSTES LA CONFEDERACIÓ TERCER SECTOR SOCIAL_ELECCIONS14F2021.pdf](#)
- LCSP - Llei de contractes del sector públic. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 [en línia]. BOE núm. 272, 9 de novembre de 2017 [última consulta: 4 de maig de 2021]. Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>.
- Solorzano García, M., Navío Marco, J., & Contreras Comeche, R. (2015). Incorporación de valor social a la contratación pública en España : Situación y perspectivas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 4, 41-50.

**Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de
Barcelona**

Universitat Autònoma de Barcelona (Campus de Bellaterra)

Plaça del Coneixement, edifici MRA, planta 2

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)