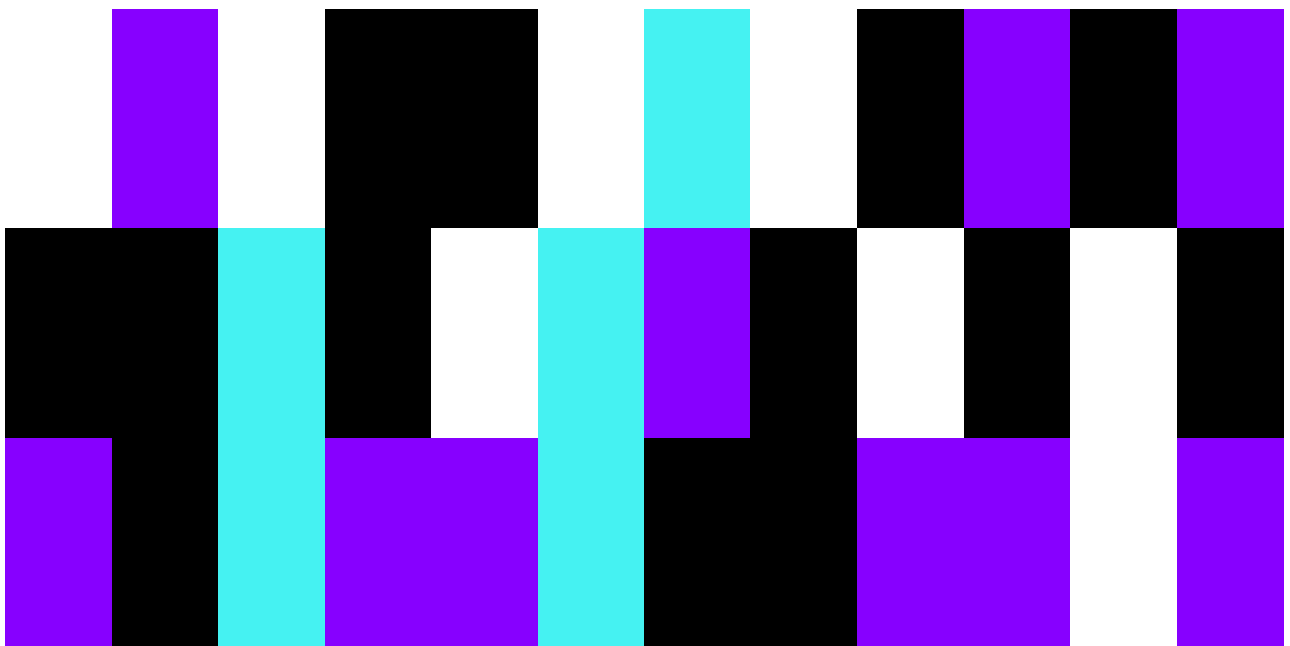


La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: procediment, qualitat i innovació

Com avançar en la desmercantilització dels serveis municipals de gestió indirecta?

Novembre 2023



Treball realitzat per l'Institut Metròpoli per encàrrec de la Confederació del Tercer Sector Social de Catalunya amb el suport de l'Ajuntament de Barcelona



laconfederació



Direcció

Marc Martí-Costa

Autors/res

Cecilia Conde López, Marc Martí-Costa

Cerdanyola del Vallès, Novembre 2023

Índex

1. Introducció	6
2. Objectius i metodologia	8
2.1. Recollida de dades	8
3. Marc normatiu i de planificació	12
4. La inclusió de clausulat social en els contractes de serveis d'atenció a les persones	15
4.1. Des de la mirada de les administracions públiques.....	15
4.2. Des de la mirada de les entitats del tercer sector	17
5. Les licitacions dels serveis d'atenció a les persones	19
5.1. Fluxograma de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones	19
5.2. Relacions de col·laboració per licitar els serveis d'atenció a les persones	21
6. L'elaboració dels plecs contractuals dels serveis d'atenció a les persones	24
6.1. Paràmetres per redactar plecs dels serveis d'atenció a les persones.....	24
6.2. Reptes a l'hora de redactar els plecs	27
7. La licitació per part de les entitats del tercer sector social	38
8. El seguiment i la supervisió dels contractes	42
8.1. Instruments innovadors per fer seguiment a la qualitat del contracte	44
9. Alternatives a la contractació per la gestió dels serveis d'atenció a les persones	46
9.1. Concertació.....	47
9.2. Gestió delegada	50
10. Conclusions i recomanacions	52
10.1. El punt de partida	52
10.2. Les dificultats	52
10.3. Les vies de millora en el marc de la contractació	53
10.4. Les opcions fora del marc de la contractació.....	57
11. Bibliografia	59
12. Annexos	61
Índex de taules	65

Índex de figures 66

1. Introducció

Aquest estudi té com a objectiu continuar aprofundint en el coneixement i desenvolupament de les característiques de la contractació pública a càrrec de les administracions locals de Catalunya, en relació a les contractacions relatives als serveis d'atenció a les persones. Així, es pretén donar continuïtat als informes realitzats els anys 2018, 2019, 2021 i 2022 sobre la contractació dels serveis d'atenció a les persones a Catalunya els anys 2017-2019 i 2021. En concret, s'han desenvolupat fins ara, per part de l'Institut Metròpoli (IM), sis estudis sobre contractació pública a Catalunya. Per ordre cronològic són els següents:

“La qualitat de la contractació pública local en l'àmbit dels serveis a les persones. Una anàlisi dels 8 principals ajuntaments de Catalunya”,

“La Contractació Pública a Catalunya en l'àmbit dels Serveis d'Atenció a les Persones, 2017”,

“Anàlisi sobre la situació de les reserves de mercat per a centres especials de treball i empreses d'inserció”

“Estudi sobre contractació pública de les administracions locals de Catalunya a serveis d'atenció a les persones, 2018”.

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

[“La contractació pública de serveis d'atenció a les persones, 2021”](#)

Amb aquests estudis s'ha aconseguit aprofundir en les dinàmiques que determinen la contractació pública local relativa al serveis d'atenció a les persones dins del territori català, a partir 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).

Els resultats d'aquests estudis constaten, en primer lloc, que Barcelona és el municipi que més casos i major pressupost dedica als contractes relatius al servei d'atenció a les persones vers la resta de municipis analitzats. A més, **Barcelona és l'ajuntament que lidera la introducció de mesures de contractació pública sostenible i d'innovacions en la contractació pública local**; el que fa emergir la pregunta de per què no les han incorporat -o ho han fet de forma més moderada- la resta d'ajuntaments.

En relació a les entitats que es presenten a aquest tipus de concursos, els resultats mostren que **les entitats del tercer sector social (en endavant entitats del TSS) segueixen perdent terreny davant les empreses mercantils, pel que fa a volum de casos, com especialment en el volum pressupostari**. El número d'empreses mercantils que es presenten segueix essent superior al número d'entitats del tercer sector social, i molt més si es mesura en funció del pressupost; una distància que, a més, es va ampliant al llarg dels anys. Així doncs, en aquest sentit, resta pendent conèixer quins són els motius pels quals les entitats del TSS es presenten cada vegada menys a aquest tipus de concursos. És a dir, **quins són els incentius o desincentius per a presentar-se a aquest tipus de licitacions?**

Relacionat amb l'anterior punt, els estudis realitzats també indiquen que els casos on es produeix concurrència competitiva entre empreses mercantils i entitats del TSS mostren una tendència clarament a la baixa. **Aquesta només es produeix en el 18,1% dels casos analitzats al 2021**. De fet, el fet de que es presenti una única oferta es consolida com la principal causa d'adjudicació. Així, les empreses mercantils s'han presentat en exclusivitat en un 45,7% i les entitats del TSS en un 29,5%. Per tant, es constata, de nou, la pèrdua de terreny de les entitats del TSS davant les empreses mercantils.

Hi ha un altre factor que es reafirma en aquesta sèrie d'estudis: aquests processos de contractació continuen mostrant un desequilibri pel que fa l'oferta econòmica davant la resta de criteris. El pes dels criteris avaluable de forma automàtica (en endavant AFA) i del preu en el conjunt de l'adjudicació continuen essent factors determinants en l'adjudicació de contractes. Si s'analitza territorialment, Barcelona atorga un pes als criteris AFA de 63,8%; mentre que a la resta de ciutats aquest pes arriba al 71,3%. Quins són els criteris que segueixen els òrgans que elaboren els plecs administratius a l'hora de ponderar els diferents criteris inclosos en aquestes licitacions?

El fet de que els criteris AFA tinguin major pes que els criteris de judicis de valor (en endavant JdV) afavoreix que les empreses mercantils guanyin les licitacions, davant les entitats del TSS, ja que s'ha demostrat que la capacitat competitiva de les entitats del TSS continuen estant en les seves capacitats tècniques. Per tant, la capacitat econòmica dels licitadors continua sent una qüestió determinant a l'hora d'entendre les diferències entre entitats del TSS i empreses mercantils. Tenint en compte aquest marc, s'introdueixen mesures d'acció positiva cap a les entitats del TSS per part dels òrgans encarregats de redactar les condicions i els plecs administratius?

El pes del factor preu és un altre factor determinant, ja que està directament relacionat amb la fórmula matemàtica que avalua l'oferta. Els estudis demostren que cap de les fórmules matemàtiques aplicades és la recomanada pel Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones. De fet, a Barcelona, tot i que el pes del preu és menor, les fórmules matemàtiques aplicades afavoreixen l'oferta econòmicament més avantatjosa i penalitzen significativament a la resta. A la resta de municipis, en canvi, predomina una fórmula menys penalitzadora. Així doncs, de nou aflora la pregunta sobre **els criteris que segueixen els òrgans de contractació per determinar el pes del preu i la fórmula utilitzada en aquestes tipus de licitacions**. En resum, els estudis realitzats fins ara identifiquen factors estables i reiterats en el temps, però encara existeixen buits on cal seguir fent recerca per trobar els factors explicatius.

Un altre element d'exploració té a veure amb les vies possibles per gestionar els serveis d'atenció a les persones. **Quins són els criteris que segueixen els òrgans de contractació a l'hora de decidir el procés de desplegament dels serveis d'atenció a les persones?** Actualment, el marc de la contractació pública és el més utilitzat per desplegar els serveis d'atenció a les persones. Tanmateix, cada vegada són més els ens locals que volen i/o estan explorant altres vies de gestió. Entre el ventall de possibilitats destaquen, dins el marc de la contractació pública, la contractació reservada (prevista a la disposició addicional 48 de la Llei 9/2017) i, fora del marc contractual, la concertació i la gestió delegada.

La disposició addicional quaranta-vuitena de la Llei 9/2017 preveu la reserva de certs contractes de serveis socials, culturals i de salut (especificats pels codis del vocabulari comú de contractes públics -CPV-) a determinades organitzacions. Sota aquesta disposició només es permet la participació d'entitats jurídiques que tenen com a objectiu la participació de les seves persones treballadores i destinen els seus beneficis a l'activitat pròpia o al repartiment entre les persones treballadores. I la durada màxima del contracte que s'adjudiqui d'acord amb el que estableix aquesta disposició addicional no ha d'excedir els tres anys.

Per la seva part, la concertació és sistema de provisió de serveis socials mitjançant el qual els serveis socials de titularitat privada passen a formar part de la Xarxa de Serveis socials d'Atenció Pública. I la gestió delegada estableix un sistema de provisió de serveis socials mitjançant el qual els serveis socials de titularitat pública els gestionen persones privades i passen a formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

En definitiva, el present informe aprofundeix en els elements qualitius per complementar l'anàlisi quantitatiu dels estudis previs, incorporant-hi la visió de les entitats del TSS i dels òrgans de contractació municipals estudiats.

2. Objectius i metodologia

L'objectiu principal d'aquest estudi és aprofundir en el coneixement i desenvolupament de les característiques de la contractació pública a càrrec de les administracions públiques locals de Catalunya, en relació a les contractacions relatives als serveis d'atenció a les persones. Els següents objectius específics són:

- Identificar els factors que faciliten o dificulten que les entitats del tercer sector social es presentin als processos de contractació de serveis d'atenció a les persones.
- Conèixer els criteris d'elaboració dels plecs contractuals dels contractes de serveis d'atenció a les persones i la visió del tercer sector com a proveïdor de serveis.

Per respondre el primer objectiu específic ha estat important conèixer, de mà de les entitats del tercer sector social, quins són els factors, tant a l'intern de la seva organització com de l'entorn, que promouen o bé limiten la seva participació en els processos de contractació de serveis d'atenció a les persones. Alhora, s'ha explorat el seu punt de vista sobre les clàusules socials per conèixer si pensen que, des del seu punt de vista, afavoreixen la seva victòria en aquests processos de contractació.

Per altra banda, en relació als criteris que segueixen els òrgans de contractació a l'hora de redactar els plecs administratius dels contractes de serveis d'atenció a les persones, s'ha explorat com es decideix la introducció d'innovacions en la contractació pública local. També ha estat important entendre per què s'incorporen -o no- clàusules socials en els plecs de serveis d'atenció a les persones. Igualment, l'estudi aborda l'existent desequilibri pel que fa l'oferta econòmica davant la resta de criteris en els processos de contractació de serveis d'atenció a les persones, i què explica el pes preponderant del factor preu. A més, s'ha posat especial èmfasi en l'exploració de models de gestió alternatius per la provisió dels serveis d'atenció a les persones.

Per donar resposta a aquestes preguntes, la metodologia d'aquest estudi ha tingut un component fonamentalment qualitatiu. A continuació, s'expliquen les tècniques utilitzades per la recollida d'informació qualitativa.

2.1. Recollida de dades

La recollida de dades va pivotar en les següents tres tècniques per a la recollida d'informació:



REVISIÓ DOCUMENTAL

S'ha fet una **revisió de documentació** tant en l'àmbit de la contractació pública sostenible, com en l'àmbit dels serveis d'atenció a les persones (veure annexos).

En relació a l'àmbit de la contractació pública sostenible, s'ha revisat la normativa local relacionada amb aquest tema (mesures de govern, instruccions de contractació pública), així com instruments de planificació i altres documents rellevants, com ara guies de contractació, codis d'innovació en la contractació pública local. Aquesta documentació s'ha trobat, fonamentalment, en els repositoris web dels ajuntaments. En algun cas, la documentació ha estat descarregada de la plataforma de contractació pública de la Generalitat.

En relació als serveis d'atenció a les persones, s'ha llegit i revisat instruments de planificació sectorial local dels municipis, i alguna memòria sobre la prestació de serveis socials en els municipis analitzats.

Aquesta revisió documental ha permès conèixer en profunditat l'estatus quo de la contractació pública sostenible i els serveis d'atenció a les persones en cadascun dels municipis inclosos en l'estudi. Això ha permès situar el debat i temes clau de les entrevistes per a cadascun dels municipis d'estudi.

ENTREVISTES SEMI-ESTRUCTURADES

S'han realitzat 13 **entrevistes semi-estructurades amb representants dels 7 ens municipals**¹. L'objectiu de les entrevistes era conèixer els factors que incideixen en el disseny dels plecs contractuals dels serveis d'atenció a les persones, així com en el disseny general dels plecs de contractació d'aquest tipus de serveis.

El perfil de les persones entrevistades era doble: per un costat, una persona representant del personal tècnic del servei municipal de contractació²; i per un altre costat, una persona representant del personal del servei municipal que impulsa la licitació, el servei gestor³.

Taula 1. Llistat de persones participants en les entrevistes semi-estructurades.

Font: elaboració pròpia.

		CODI
Barcelona	Servei de contractació	BCN_SC1
	Serveis gestors	BCN_SG1
		BCN_SG2
Girona	Servei de contractació	GIR_SC1
	Serveis gestor	GIR_SG1
Lleida	Servei de contractació	LLE_SC1
	Serveis gestor	LLE_SG1
L'Hospitalet de Llobregat	Servei de contractació	L'H_SC1
	Serveis gestor	L'H_SG1

¹ En el cas de Badalona, tant el servei municipal de contractació com el servei gestor van declinar la invitació a participar en l'estudi.

² En el cas de Tarragona, l'entrevista amb el servei de contractació es va anul·lar al juliol de 2023 i no es va poder reprogramar.

³ S'ha entrevistat als serveis gestors que es troben dins els ajuntaments, excepte en el cas de Tarragona que es va realitzar a la persona representant d'un organisme autònom de l'ajuntament. En el cas de Barcelona, es van realitzar dues entrevistes a dos serveis gestors.

Sabadell	Servei de contractació	SAB_SC1
	Serveis gestor	SAB_SG1
Tarragona	Serveis gestor	TAR_SG1
Terrassa	Servei de contractació	TER_SC1
	Serveis gestor	TER_SG1

La identificació i convocatòria de les persones entrevistades ha estat a càrrec de l'equip tècnic de l'Institut Metròpoli, a partir dels organigrames municipals dels municipis que formen part de l'estudi. Aquest equip tècnic també s'ha encarregat de realitzar les entrevistes i sistematitzar i analitzar els resultats.

GRUPS FOCALS

Es van realitzar dos grups focals amb entitats del tercer sector social amb l'objectiu d'identificar els criteris que determinen que les entitats del TSS es presentin o no a aquest tipus de licitacions.

La **composició dels participants (tipus d'entitats)** en els grups focals va ser la següent:

Grup focal 1	Grup focal 2
Entitats del TSS mitjanes i grans (aproximadament amb més de 50 persones contractades) que s'hagin presentat recurrentment a aquest tipus de licitacions, en alguns municipis d'anàlisi entre 2017 i 2022.	Entitats més petites (aproximadament amb menys de 50 persones contractades) que s'hagin presentat en alguna licitacions entre 2017 i 2022 o bé que han tingut interès en presentar-s'hi (ho hagin fet o no)

Aquesta mostra va permetre comprendre millor els factors que poden incidir en el fet de presentar-se o no, a una licitació d'aquestes característiques, tenint en compte la mida de les entitats. La **identificació i convocatòria de les entitats** del grup focal 1 va ser a càrrec de la Confederació, a proposta conjunta entre l'Institut Metròpoli i La Confederació d'entitats del Tercer Sector. Les entitats proposades formaven part del grup de treball de Contractació pública de La Confederació. En relació a les entitats del grup focal 2, la convocatòria es fa ver igualment des de La Confederació, a proposta conjunta entre l'Institut Metròpoli i La Confederació. Per a la seva identificació es va contactar amb les federacions per a fer arribar la invitació a les entitats del territori.

En total van participar un total de 13 persones entre ambdós grups focals: 8 persones en el primer grup focal i 5 en el segon grup.

Taula 2. Llistat de persones participants en els grups focals.

Font: elaboració pròpia.

	ORGANITZACIÓ	PLATAFORMA A LA QUAL REPRESENTA
Grup focal 1	Doble Via, SCCL	Cooperatives d'Iniciativa Social
	Fundació DRISSA	AMMFEINA
	Fundació Pere Tarrés	FPT

Institut Metròpoli

La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: procediment, qualitat i innovació

	Grup Sant Pere Claver	ECAS
	Grup Sant Pere Claver	ECAS
	INTRESS	FEDAIA
	Suara cooperativa	Cooperatives d'Iniciativa Social
	Consultora i assessora de La Confederació	
Grup focal 2	Grup Entrem	AMMFEINA
	EI CAE	
	Mas Albornà	Dincat
	Mas Albornà	Dincat
	Frescoop, SCCL	Cooperatives d'Iniciativa social

En relació a la **metodologia dels grups focals** -es va replicar la mateixa metodologia per ambdós grups- es va dur a terme la realització de la tècnica DAFO; una eina provinent de la planificació estratègica per elaborar diagnòstics i identificar estratègies de cara al futur. Aquesta tècnica facilita la identificació de punts dèbils i punts forts. Dins dels punts dèbils, permet distingir entre Debilitats a corregir (de l'interior de l'organització) i Amenaces que s'han d'enfrontar (del context). I per la seva part, dins el punts forts es pot diferenciar entre Fortaleses a mantenir (relacionades amb la organització) i Oportunitats per explorar (sobre l'entorn).

La tècnica DAFO permet plasmar en un quadre els factors interns i presents (autodiagnòstic de la situació en relació a la contractació de serveis d'atenció a les persones) i els factors externs a les entitats (condicionants i situacions que poden afectar al futur).

3. Marc normatiu i de planificació

La contractació pública es desplega en un marc normatiu complex, que inclou directrius europees, normativa estatal, així com disposicions autonòmiques i orientacions a nivell local. Aquest marc té la voluntat d'establir un sistema de contractació transparent i que garanteixi un bon ús i un ús eficient dels recursos públics. Aquestes regles es configuren de manera jeràrquica, de manera que cada normativa depèn de la superior. Seguint aquesta lògica trobem les directives europees, el marc estatal i el marc català.

En l'àmbit europeu, s'estableixen normes d'obligat compliment per al sector públic en matèria de contractació, que després es trasllada als països membres. L'any 2014 es va aprovar la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014 sobre contractació pública i amb la qual es va derogar la Directiva 2004/18/CE. Aquesta directiva estableix un marc legal per a la contractació pública en l'àmbit europeu i estableix les normes bàsiques que han de seguir els estats membres en matèria de contractació pública. En concret, estableix les normes aplicables als procediments de contractació per poders adjudicadors respecte a contractes públics i concursos de projectes, el valor estimat dels quals sigui igual o superior als 750.000 €, en el cas dels contractes públics de serveis per serveis socials i altres serveis específics enumerats en l'annex XIV de la directiva, d'acord amb l'article 1 de l'esmentada directiva. En l'annex XIV alguns dels contractes que s'inclouen tenen a veure amb els serveis socials i de salut i serveis connexos; serveis administratius socials, educatius, sanitaris i culturals, serveis de prestacions socials, etc.

Aquesta directiva contempla la normativa aplicable en relació als procediments, les tècniques i instruments per la contractació electrònica i el desenvolupament dels processos de contractació (des de la preparació de la licitació, passant pels criteris de selecció dels participants i l'adjudicació dels contractes, fins a l'execució del contracte). En concret, en relació a un aspecte determinant d'aquest estudi com són els criteris de selecció dels participants i l'adjudicació dels contractes, per exemple, l'article 58 de la Directiva 2014/24/UE estableix el següent:

1. Els criteris de selecció poden referir-se a:

- a) l'habilitació per exercir l'activitat professional;*
- b) la solvència econòmica i financera;*
- c) la capacitat tècnica i professional.*

Els poders adjudicadors només podran imposar els criteris contemplats als apartats 2, 3 i 4 als operadors econòmics com a requisits de participació. Limitaran els requisits als quals siguin adequats per garantir que un candidat o un licitador té la capacitat jurídica i financera i les competències tècniques i professionals necessàries per executar el contracte que s'adjudicarà. Tots els requisits hauran d'estar vinculats a fi del contracte i ser proporcionats respecte a ell.

Sobre el punt c) la capacitat tècnica i professional, el subapartat 58.4 estableix que els poders adjudicadors podran imposar requisits per assegurar que els operadors econòmics tenen l'experiència i els recursos humans i tècnics necessaris per executar el contracte amb un nivell adequat de qualitat. Els poders adjudicadors poden exigir, en particular, que els operadors econòmics tinguin un nivell suficient d'experiència demostrada mitjançant referències

adequades de contractes executats en el passat.

A **nivell estatal**, la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014. Aquesta Llei regula les condicions i requisits per a la contractació pública; estableix un marc normatiu transparent i eficient per a la contractació pública, amb l'objectiu de promoure la competència, la innovació, la sostenibilitat i la transparència en la contractació pública.

Sobre les condicions d'aptitud per contractar amb el sector públic, la Llei 9/2017 estableix en l'article 65 que:

Només poden contractar amb el sector públic les persones naturals o jurídiques, espanyoles o estrangeres, que tinguin plena capacitat d'obrar, no estiguin sotmeses a alguna prohibició de contractar, i acreditin la seva solvència econòmica i financera i tècnica o professional o, als casos en què així ho exigeixi aquesta Llei, es trobin degudament classificades.

Quan, per així determinar-ho la normativa aplicable, se li requerissin al contractista determinats requisits relatius a la seva organització, destinació dels seus beneficis, sistema de finançament o altres per poder participar en el corresponent procediment d'adjudicació, aquests hauran de ser acreditats pel licitador en concórrer al mateix.

2. Els contractistes han de comptar, així mateix, amb l'habilitació empresarial o professional que, si s'escau, sigui exigible per a la realització de les prestacions que constitueixen l'objecte del contracte.

3. En els contractes subvencionats a què fa referència l'article 23 d'aquesta Llei, el contractista ha d'acreditar la solvència i no pot estar sotmés a la prohibició de contractar a què fa referència la lletra a) de l'apartat 1 de l'article 71.

En aquest cas, doncs, no s'aborden d'igual manera els criteris de capacitat tècnica i professional, com ho fa la Directiva 2014/24/UE.

En el **marc català**, el Parlament de Catalunya ha aprovat diverses normes en matèria de contractació pública, regulen aspectes socials, organitzatius, pressupostaris, de transparència, etc. La Generalitat de Catalunya, també ha aprovat tot un conjunt de disposicions (decrets, ordres, acords del Govern) per abordar qüestions organitzatives i estratègiques de la contractació pública.

En l'**àmbit local**, els contractes de serveis d'atenció a les persones, específicament, han sigut abordats de forma diversa i a partir de diferents instruments. S'han identificat des de disposicions d'obligat compliment per l'administració municipal (decrets d'alcaldia, instruccions) i documents de recomanació (com ara plans, guies, protocols), entre d'altres (memòries, etc.), normatives locals, instruccions, plans, guies, memòries, protocols, entre d'altres (veure annexos amb documentació detallada), tal i com recull la següent taula:

Taula 3. Marcs normatius i de planificació sobre contractació pública identificats en els municipis d'estudi.

Font: elaboració pròpia, a partir de documentació.

D'obligat compliment per l'administració	Recomanacions	Altres
------------------------------------------	---------------	--------

Institut Metròpoli

La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: procediment, qualitat i innovació

municipal							
	Decrets	Instruccions	Plans	Guies	Protocols	Memòries	Altres
Barcelona	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Girona	✓		✓		✓		
Lleida			✓	✓			✓
L'Hospitalet de Llobregat			✓				
Terrassa		✓	✓	✓			✓
Tarragona		✓	✓				
Sabadell			✓				✓

L'ajuntament de **Barcelona** ha estat pioner en la contractació sostenible en els àmbits social, ambiental i d'innovació; fins i tot abans de que s'aprovés la Llei 9/2017. En un primer moment, les clàusules es van començar a aplicar sense gaire criteri científic, i això va causar forces impugnacions per part de les entitats i empreses licitants. És a dir, aquesta estratègia ha donat peu a provocar conflictes jurídics, però van suposar innovacions i van permetre avançar el debat relacionat amb la contractació pública sostenible. Tanmateix, darrerament, s'ha romàs en una fase de prudència a l'hora d'aplicar certes clàusules.

L'ajuntament de **Lleida**, per la seva part, ha publicat recentment una Guia de la Contractació Pública social. Si bé al 2008 es va aprovar una primera Guia de clàusules socials, que històricament s'han aplicat a contractes de jardineria i serveis socials, atenció telefònica a la ciutadania, l'actual Guia, construïda de forma participativa amb les parts implicades (tercer sector, empreses d'inserció, departaments municipals, contractació, secretaria, etc.), suposa un potent instrument que preveu quatre tipus de clàusules per facilitar la tasca de contractació als serveis de l'ajuntament.

Per altra banda, **Terrassa** compta amb una instrucció del 2014, que ja obligava a introduir clausulat social en les licitacions de serveis d'atenció a les persones, i des de fa un any compten amb un banc de clausulat social, que inclou clàusules ambientals, socials i ètiques, per a la seva aplicació en els diferents tipus de licitacions impulsades des de l'ajuntament.

Girona, per la seva part, compta amb un Protocol de contractació responsable de l'ajuntament de Girona des de 2014, que actualment es troba pendent l'aprovació de la seva actualització per part del ple municipal.

Finalment, val la pena assenyalar també que **L'Hospitalet de Llobregat i Sabadell** han manifestat la voluntat d'establir una planificació estratègica local al voltant del clausulat per a que els guiï en aquesta visió. En ambdós casos, ara per ara, s'ha desplegat només documents orientadors relatius a l'àmbit de la contractació pública.

4. La inclusió de clausulat social en els contractes de serveis d'atenció a les persones

La inclusió de clausulat social parteix de la normativa vigent, especialment la directiva 24/2014 de contractació pública, així com la Llei estatal 9/2017. També parteix de les recomanacions incorporades en la Proposta de bones pràctiques en la contractació de serveis d'atenció a les persones, elaborada l'any 2013 pel Síndic de Greuges; el Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones, firmat per la Generalitat de Catalunya el desembre de 2015 amb diferents entitats representatives del sector de serveis a les persones, i la Guia per a la inclusió de clàusules contractuals de caràcter social, elaborada per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya.

En els estudis elaborats prèviament per part de l'Institut Metròpoli sobre contractació pública de serveis d'atenció a les persones⁴, es va detectar un canvi substancial en les licitacions d'aquest tipus de serveis: la inclusió de clàusules socials. La introducció de clausulat social era especialment significativa en el cas de l'Ajuntament de Barcelona (com a administració pionera en la introducció d'innovacions en la contractació pública local): al 2021, el 100% de les licitacions de serveis d'atenció a les persones analitzades incorporaven Mesures de Contractació Pública Sostenible – MCPS-.

A continuació s'explora la valoració que fan les administracions públiques sobre les clàusules socials, així com les implicacions que té la introducció d'aquestes mesures en els plecs de serveis d'atenció a les persones per part de les entitats del tercer sector.

4.1. Des de la mirada de les administracions públiques

Hi ha consens generalitzat per part de tots els ajuntaments que formen part de l'estudi que la compra pública municipal és un mecanisme efectiu per incorporar objectius de justícia social, sostenibilitat ambiental i codi ètic. Encara més, en tots els casos, fins i tot en les ciutats on hi hagut canvi de color polític en la corporació arran de les eleccions locals de maig de 2023, com pot ser el cas de Lleida, es manifesta la clara voluntat d'impulsar, o seguir impulsant, la contractació pública socialment responsable, i consolidar l'impacte social a través de la contractació pública.

"Jo crec que la nova corporació hi continuarà, evidentment. Jo penso que és una cosa molt assumida i molt assentada a tota la casa, amb independència del grup municipal que estigui

⁴ [La contractació pública de serveis d'atenció a les persones \(2017- 2021\) - Institut Metròpoli](#)

com a equip de govern. Quan hem fet les reunions, no hi havia cap grup municipal que no estigués d'acord, sinó que, al revés, que impulsaven i van ser molt proactius a introduir noves clàusules o qualsevol aspecte que van considerar que s'havia de tenir en compte". LLE_SC1.

Ara bé, el lideratge i l'impuls a la inclusió dels clausulat social en els serveis d'atenció a les persones és divers. Hi ha municipis amb un ferm mandat de govern per introduir el clausulat social en la contractació de serveis d'atenció a les persones. És el cas de Barcelona que, la introducció de clàusules socials i d'altres criteris innovadors, ve impulsat pel Comissionat d'innovació, qui estableix un horitzó o un *desideratum* ampli, i són les pròpies àrees les que ho impulsen, tot mesurant riscos i modulant els *desideratums* fins a on sigui possible.

En d'altres casos, més que des de la direcció política, l'impuls i el foment ha provingut d'equips tècnics potents i fermament compromesos amb la convicció d'impulsar la contractació pública socialment responsable, a través dels plecs contractuals dels serveis d'atenció a les persones. Sabadell és un exemple d'això. En els darrers anys s'han desplegat nombroses propostes tècniques, que amb les validacions polítiques corresponents, aposten per la contractació pública socialment responsable. Terrassa també ha seguit aquesta via i ha prioritzat l'assessorament tècnic en clausulat social, medi ambiental i de bon govern per aplicar de manera obligatòria en les contractacions.

Per altres municipis, l'impuls del clausulat és, en part, conseqüència dels fons europeus i, en concret, dels fons Next Generation. Aquests fons s'identifiquen com una oportunitat per accelerar la implementació de clàusules (especialment les medi ambientals en els contractes). L'aplicació a aquest tipus de fons porta generalment implícita la inclusió d'aquest tipus de clausulat, i això ha accelerat aquest procés en molts municipis on encara no estava gaire implementat.

Independentment d'on provingui l'impuls del clausulat social en els serveis d'atenció a les persones, les persones entrevistades coincideixen en que la inclusió de clausulat en les licitacions de serveis d'atenció a les persones garanteix **tres objectius fonamentals**:

La garantia de la qualitat del servei (com es detalla més endavant);

La minimització d'externalitats negatives que pugui provocar aquell àmbit de contracte en aquest tipus de serveis (com ara, l'excessiva rotació del personal treballador, la manca de professionalització del servei, així com la precarització laboral).

La maximització i aprofitament de les externalitats positives que puguin generar aquests serveis.

Alguns municipis identifiquen una evolució positiva en la inclusió de clàusules socials. L'ajuntament de Lleida, per exemple, constata que la inclusió de clausulat social s'ha anat estenent a contractes de diferent naturalesa als que normalment hi estan presents aquest tipus de clausulat per la pròpia tipologia de l'objecte (com poden ser criteris de conciliació familiar, impuls de la participació de la dona, etc.). Igualment, des de Terrassa apunten que les clàusules medi ambientals ja s'estan desplegant, i s'estan complint, en alguns contractes d'obres. Sobre això, a l'ajuntament de Girona es percep que les qüestions/clàusules medi ambientals estan més introduïdes en les licitacions perquè hi ha un major coneixement sobre aquestes que no pas sobre les qüestions/clàusules socials. Les clàusules medi ambientals són mes palpables i hi ha una major consciència social al voltant d'aquestes qüestions.

Ara bé, en relació a la seva aplicabilitat en les licitacions dels serveis d'atenció a les persones hi ha puntualitzacions específiques. En general, se n'és conscient de que la inclusió de clàusules socials no ha de ser un exercici automàtic, sinó que ha de tenir una justificació i, concretament, una vinculació directe amb l'objecte del contracte, és a dir, amb allò concret que es vol aconseguir amb la licitació pública per part de l'òrgan de contractació. Encara més, s'apunta que les clàusules incorporades en els plecs han de tenir també impacte i efectivitat a l'hora de millorar la qualitat de la prestació del servei. Doncs sovint, el clausulat que s'inclou no canvia la forma de prestació del contracte.

Com buscar la qualitat és la gran dificultat a l'hora de redactar el plec i, per tant, en el moment de definir la inclusió de l'ampli espectre possible de clausulat. D'igual manera, s'apunta, de manera òbvia, que no totes les clàusules serveixen per a tot tipus de contractes. Per exemple, la contractació de nou personal en risc d'exclusió social funciona molt bé per alguns contractes i no tant per d'altres. En poques paraules, **es considera que el clausulat en els serveis d'atenció a les persones és important, però la seva aplicabilitat no és automàtica sinó que hi ha d'haver un raonament al darrere que justifiqui la seva inclusió en el plec.**

Si bé existeix aquest consens generalitzat sobre la necessitat d'introduir clausulat i millores en els plecs administratius dels serveis d'atenció a les persones, **sovint es detecten certes resistències per part dels serveis impulsors d'aquests tipus de serveis:** incorporar directrius i recomanacions en les licitacions (relatives a, per exemple, l'aplicació adequada dels convenis que regulen les persones o la contractació reservada) implica un esforç i feina addicional per part dels equips tècnics que sovint no poden assumir. Com a conseqüència, la introducció de certes millores queda postergada en el temps o no es realitza al·legant la manca de recursos per a fer-ho (en l'apartat 6.2 s'identifiquen els reptes als que es fa front a l'hora de redactar els plecs). De vegades, no només es troben resistències, sinó també escepticisme sobre el grau de compliment de les clàusules incorporades en els plecs administratius.

En aquest sentit, **se n'és conscient de que la introducció de millores en els plecs de serveis d'atenció a les persones ha de ser progressiva, gradual i consensuada amb els diferents equips implicats.** Per anar-les introduint de forma que no generi resistències, algunes propostes són: fer lots en les licitacions, fases o fer proves pilot.

Finalment, es considera important també entendre què pot fer l'administració i què no, des dels plecs contractuals. Les clàusules socials no eximeixen de la negociació col·lectiva, que és on s'ha d'avançar per millorar, per exemple, els drets de les persones treballadores d'aquest tipus de serveis.

4.2. Des de la mirada de les entitats del tercer sector

Des del punt de vista de les entitats del tercer sector social, hi ha divergència sobre el que ha suposat la inclusió de clausulat social en aquest tipus de licitacions. D'una banda, hi ha entitats que consideren que la introducció de clàusules socials en els serveis d'atenció a les persones suposa una oportunitat important, fins i tot imprescindible, per a que se'ls hi obrissin les portes del mercat de la contractació en determinats tipus de serveis d'atenció a les persones. Aquesta valoració positiva es dona especialment entre les entitats del tercer sector social que van participar en el grup focal, i que són de mida petita, és a dir, amb aproximadament menys de 50 persones contractades.

En aquest sentit, també s'apunta que la major consciència social per part de la societat en certs temes, com ara l'alimentació sostenible i saludable, facilita la incorporació d'aquest tipus de clausulat. Alhora aquesta major consciència social suposa una molt bona oportunitat per a que les entitats del tercer sectors social es presentin en les licitacions relacionades amb aquest tipus de serveis, ja que recolzen els valors de les pròpies entitats.

D'altra banda, les **entitats de mida superior (més de 50 persones contractades) perceben, majoritàriament, que la introducció de clausulat en els contractes d'aquest tipus de serveis no ha suposat cap millora significativa.** Des del seu parer, la visió, la metodologia i el treball de les entitats porta implícita, l'essència i el contingut de moltes de les clàusules socials que s'incorporen en els plecs administratius. Per tant, el fet d'incloure clausulat social no suposa cap diferència significativa per a elles, sinó un "criteri més".

Ara bé, les clàusules socials també impliquen exigències cap a les entitats del tercer sector. Inclús, de vegades, s'apunta que han esdevingut una limitació a l'hora de presentar-se a licitacions públiques. En alguns casos, la inclusió de clausulat

social en aquestes licitacions ha suposat maldecaps i caos per entendre-les, justificar-les i aplicar-les en els serveis d'atenció a les persones.

Per concloure, val la pena assenyalar que el tercer sector social reivindica el seu àmbit de gestió, sigui a través de clàusules socials o nous models de gestió.

5. Les licitacions dels serveis d'atenció a les persones

Comprendre els processos tècnics i relacionals de les licitacions dels plecs de serveis d'atenció a les persones en els municipis estudiats és clau a l'hora d'analitzar l'elaboració de plecs, la valoració que se'n fa de les ofertes i fins i tot, el seguiment que es fa dels contractes d'aquest tipus de serveis.

5.1. Fluxograma de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones

Els processos i procediments que es despleguen a l'interior dels municipis analitzats per a licitar els serveis d'atenció a les persones és prou similar en tots els municipis analitzats. Ara bé, s'identifiquen algunes diferències pel que fa a la organització i distribució de tasques relacionades amb el procés de contractació pública. Una de les principals diferències té a veure amb la organització del servei de contractació, és a dir, si els serveis municipals de contractació es troben centralitzats, o no, dins l'administració municipal, tal i com es mostra en la següent taula.

Taula 4. Tipus de servei de contractació⁵. Font: elaboració pròpia, a partir d'entrevistes⁶.

Servei de contractació centralitzat	Servei de contractació descentralitzat
<ul style="list-style-type: none">•Girona•Lleida•Terrassa•L'Hospitalet de Llobregat	<ul style="list-style-type: none">•Barcelona•Sabadell

La missió del servei de contractació és la d'impartir i coordinar tots els criteris i homogeneïtzar els processos d'adjudicació dels plecs contractuals, garantir l'adequació normativa dels plecs a les lleis, als marcs de planificació locals existents i les voluntats que venen donades en, per exemple, les instruccions municipals relacionades amb la contractació pública.

Els serveis impulsors dels serveis d'atenció a les persones són els encarregats d'impulsar la contractació necessària. A

⁵ En el cas de l'ajuntament de Lleida, des del la direcció del Servei de Programes Sectorials ,s'apunta que s'està valorant la possibilitat de reestructurar la organització del servei per tal de descongestionar la gestió contractual del dia a dia.

⁶ Tarragona no s'inclou per manca d'informació.

partir de les necessitats de la ciutat, en funció de les diagnosi realitzades, a partir dels requeriments de la Generalitat de Catalunya i la definició dels serveis, es realitzen els informes previs justificatius de cada licitació i es redacten els plecs contractuals dels serveis d'atenció a les persones. Aquesta etapa inclou decidir sobre qüestions com els criteris d'adjudicació, la solvència de les empreses, si es vol -o no- fer contractació reservada, les condicions especials d'execució dels contractes, etc.

Per fer aquesta tasca, en els casos on el servei de contractació es troba centralitzat, **els equips tècnics dels serveis impulsors redacten les qüestions tècniques del plec i, a més, sempre hi sol haver en l'equip una persona que elabora la documentació més administrativa.** Aquesta figura és la que té més destresa o coneixement contractual i qui, normalment, fa el contacte amb el servei de contractació als efectes de canviar una clàusula o qualsevol aspecte que es consideri que no sigui prou adequat. En canvi, en els casos en els que els serveis de contractació es troben descentralitzats, els equips compten amb personal jurista en el si de l'equip per elaborar la part contractual.

Un cop està elaborada la proposta per part dels serveis impulsors, es rep assessorament del servei de contractació.

Des del servei de contractació es revisa el contingut dels plecs, el compliment de la normativa, la concreció de l'objecte contractual i, què es el que es busca i es vol en cada clàusula, i de forma més concreta, com està redactat. Per exemple, en el cas d'una licitació sobre àpats a domicili, el servei de contractació revisa la documentació sol·licitada per justificar que els àpats són de quilòmetre zero. O en el cas de Lleida, es revisa que el clausulat proposat en els plecs s'ajusta a la Guia de la Contractació Pública social i, per suposat, a l'objecte contractual. En poques paraules, els contractes són revisats pels serveis de contractació (especialment en el cas de la contractació major) per a que tot casi.

Aconseguir que la mirada tècnica, amb l'administrativa i la jurista conflueixin no és senzill. Normalment són processos molt llargs, que poden durar mesos i, fins i tot, anys, en alguns casos. En aquest sentit, es considera de forma generalitzada que cada vegada hi ha més constrenyiments en els processos de contractació pública. Això, d'una banda, es valora com a positiu perquè d'aquesta manera els processos de contractació pública s'han de preveure i planificar amb temps. D'altra banda, però, es considera que la gestió administrativa es menja bona part del dia a dia. D'acord amb algunes de les persones entrevistades, abans els equips tècnics dels serveis gestors es podien dedicar a la prestació del servei. Avui en dia, en canvi, el percentatge de dedicació al tràmit previ a la prestació del servei és molt elevat. Això comporta que la persona responsable del servei estigui sovint més capficada en la tramitació contractació, que no pas en la prestació del servei, la qualitat dels serveis, etc. En poques paraules, **en general es percep com a excessiu el temps dedicat a la preparació dels contractes per part dels equips dels serveis municipals.**

Finalment, previ a la publicació de la licitació, els serveis de secretaria i la intervenció supervisen la contractació⁷ i asseguruen que la consignació pressupostària estigui disponible durant el temps que duri en contracte per a poder prestar el servei.

La figura de la intervenció, així com de la secretaria, és avaluada de forma diversa per part dels serveis gestors i de contractació dels ajuntaments. En algunes administracions locals, els consideren figures facilitadores de la introducció de clausulat en les licitacions i impulsores d'expressar al màxim les possibilitats que ofereix l'ordenament jurídic. En d'altres, es considera que la revisió i supervisió que es fa des de secretaria i intervenció municipal és massa conservadora, el que restringeix molt les possibilitats previstes pel marc normatiu de la Llei de contractació 9/2017. En general, s'identifica una certa tensió entre la voluntat d'introduir millores i innovacions en els plecs d'atenció a les

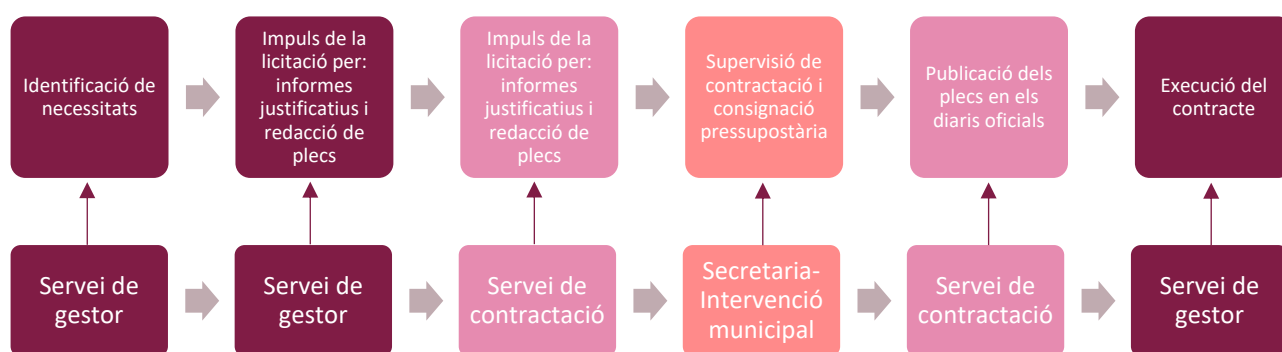
⁷ En alguns casos, com és el cas de l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) de Tarragona, previ a la publicació de la licitació del Servei d'Atenció Domiciliària l'any 2022, que tenia un import superior als 12 milions d'euros, es va portar al plec al Consell Rector de l'Institut per a la seva revisió. El Consell Rector està format pels diferents membres de totes les formacions polítiques del consistori i totes les formacions van estar d'acord amb les millores incloses i van felicitar el treball tècnic de l'Institut, d'acord amb el gerent-director de l'IMSS de Tarragona.

persones i el procedimentalisme que representen algunes figures, com les d'intervenció o secretaria en alguns casos.

Per últim, **tot l'impuls del procés de licitació es porta des de serveis jurídics i després un cop està formalitzat el contracte, l'execució del contracte torna al servei gestor o impulsor, com a responsables del mateix.**

Figura 1. Fluxograma de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones.

Font: elaboració pròpia.



5.2. Relacions de col·laboració per licitar els serveis d'atenció a les persones

Com s'exposa en l'apartat anterior, per a tirar endavant una licitació de serveis d'atenció a les persones cal posar en contacte diferents àrees i serveis municipals. En aquest apartat s'analiza aquest treball de col·laboració a l'intern del consistori, i també amb actors externs, com ara altres municipis i/o entitats del tercer sector.

TREBALL COL-LABORATIU INTRAMUNICIPAL

Els llaços de col·laboració i el grau de coordinació entre els serveis de contractació i els serveis impulsors esdevenen un element fonamental per tirar endavant el procés de redacció de les diferents licitacions i, sobretot, per introduir millores com ara les clàusules socials. D'acord amb BCN_SG1: *"la introducció de mesures depèn molt d'aquesta relació entre equips, de la seva capacitat d'apropar-se a l'àrea i de recollir les recomanacions. [...] És cabdal que els serveis incorporin aquestes recomanacions, ja que són els referents del contracte, els que coneixen els serveis"*.

Aquest treball en equip entre departaments és clau tant en els municipis on el servei de contractació es troba descentralitzat, i s'han d'establir llaços amb l'equip jurista, com encara més en els casos on els serveis de contractació es troben centralitzats en departaments propis (i, per tant, requereixen de relacions interdepartamentals).

Ara bé, els resultats de l'estudi mostren que el grau i les formes de coordinació entre els diferents serveis i àrees que intervenen en la gestió de les licitacions de serveis d'atenció a les persones no són homogènies; sinó són més aviat diferents entre les administracions locals estudiades.

El grau de coordinació i col·laboració entre els serveis i àrees a l'intern de cada consistori varia, sovint, en funció de la voluntat dels diferents equips i les persones responsables d'aquests. Hi ha equips més proactius i que contacten

amb els serveis de contractació per fer el lligam previ o durant el procés de redacció dels plecs. D'altres equips gestors, en canvi, treballen de forma més independent i, de vegades, menys planificada. En relació a això, TER_SC1 assenyala que els serveis de contractació sovint es veuen com una *pedra en la sabata* per part de la resta de serveis municipals. Alguns departaments municipals sovint tenen dificultats en comprendre que s'han de fer polítiques públiques amb, o a través de, la contractació pública.

En aquest sentit, **s'ha detectat una certa tensió entre les expectatives que tenen els serveis de contractació sobre el coneixement o el rol que han de tenir els equips tècnics dels equips impulsors, i viceversa.** Per exemple, hi ha equips gestors que esperen que siguin els equips de contractació qui impulsin la tasca d'inclusió del clausulat social. Mentre que hi ha equips de contractació que consideren que aquesta feina ha de venir més dels equips tècnics, experts en la temàtica licitada. En paraules de L'H_SC1: *"Els tècnics dels serveis impulsors han de tenir coneixement sobre aquesta part de clàusules socials. Han de "conèixer el mercat" per saber com tractar la millora de les valoracions de les ofertes i com buscar la qualitat: han de conèixer quin és el context normatiu que els obliga a introduir processament això i, alhora, doncs donar-los l'oportunitat de veure que això és un món nou per descobrir que hi ha una forma diferent de fer les coses".* No obstant això, això no és sempre així. De fet, GIR_SC1 apunta que *"S'espera que el tècnic del servei impulsor tingui un coneixement mínim en matèria de contractació pública per poder elaborar les característiques del contracte, però no sempre passa"*.

Així, doncs, **aquesta tensió es tradueix de forma dispar en el territori. En alguns casos, s'estan gestionant, a partir de relacions de col·laboració molt properes entre els serveis de contractació i els equips gestors; i en d'altres casos, s'observa una major distància entre departaments.** Un menor grau de col·laboració es tradueix en manca d'assessorament jurídic en relació a l'impuls del projecte sobre les opcions, figures, possibilitats o alternatives jurídiques possibles per desplegar-lo. En alguns casos, s'ha reconegut que hi hagut projectes o propostes que no s'han tirat endavant per manca de coneixement jurídic. Fins i tot que, davant la manca d'alternatives a les fórmules contractuals, els serveis gestors han preferit no tirar endavant certs projectes per por a que es presentessin empreses mercantils grans en la licitació de projectes que requereixen d'un abordatge de més proximitat i coneixement del territori.

En canvi, en els casos on hi ha una comunicació constant i una connexió permanent entre departaments, els beneficis són significatius i els resultats molt beneficiosos per a millorar els processos de licitació de serveis d'atenció a les persones. En aquests casos, la introducció de millores es fa de forma consensuada amb el servei de contractació: les propostes es van dialogant i es van conversant amb el departament de contractació. En aquests casos, el departament de contractació no només supervisa, sinó que treballa en molts contractes de manera conjunta. És a dir, existeix una assessoria molt directa. Com a resultat, per exemple, en el cas de Lleida, des de fa un any, els plecs dels serveis d'atenció a les persones de l'ajuntament de Lleida incorporen una clàusula ètica⁸ (que estableix com s'ha de relacionar el professional prestador d'aquest servei amb les persones usuaris d'aquest servei, etc.). Si bé va ser impulsada des del servei gestor, el servei de contractació ha col·laborat per garantir la seva inclusió en tots els contractes de serveis d'atenció a les persones.

Un altre resultat exitós, fruit de la col·laboració estreta entre departaments, és el Banc de clausulat de l'ajuntament de Terrassa. El treball conjunt amb diferents serveis municipals i àrees, especialment la de drets socials, amb l'assessorament de professionals experts en contractació i compra pública responsable, ha donat com a fruit aquest banc de clàusules que busca facilitar i alleugerar l'exercici d'elaboració dels plecs contractuals per part dels serveis gestors. L'elaboració d'aquest document va implicar una feina de coordinació molt important amb les diferents àrees, així com de revisió del contingut dels instruments de planificació sectorials locals.

⁸ Per exemple, el Plec de Clàusules Administratives Particulars del contracte de Servei d'ajut a Domicili (SAD), publicat el 5 d'emaig de 2023 incorpora l'esmentada clàusula ètica (clàusula 33 del plec): [SER_OBE_2023_0010-PCAP_diligenciat.pdf](#)

En relació a les formes d'assessorament per part del servei de contractació destaquen, d'una banda, l'impuls de processos pedagògics i de formació als serveis impulsors. Terrassa, Girona o Lleida, per exemple, han impulsat processos formatius "ad hoc" a tots els serveis municipals. Això ha permès que els tècnics del servei impulsor han anat adquirint coneixements en contractació per liderar els seus processos de contractació pública.

Pel que fa als instruments d'acompanyament que utilitza el servei de contractació de forma permanent destaca l'ús d'eines digitals, com ara la intranet. Els ajuntament de Terrassa o Lleida han posat a disposició de tots els serveis municipals de la corporació, diferents documents d'interès (com ara el banc de clàusules, en el cas de Terrassa) a la intranet municipal.

Finalment, cal assenyalar també que a l'hora de redactar els plecs, els serveis gestors, a banda d'establir vincles amb els equips de contractació, també ho fan amb altres serveis que presten serveis similars o d'atenció a les persones. Es fa per compatir dubtes, coneixements, etc., i sovint, en espais i/o trobades informals (telefòniques) i puntuals.

TREBALL COL-LABORATIU AMB ALTRES ACTORS

A banda de la coordinació i col·laboració amb el servei de contractació pròpiament, **també s'han identificat llaços de col·laboració entre serveis tècnics d'altres municipis de l'entorn i amb entitats del tercer sector.**

En alguns casos, s'han detectat relacions de col·laboració intermunicipals. Aquest és el cas, per exemple, dels serveis de contractació dels ajuntaments de Terrassa i de Sabadell o de Barcelona i l'Hospitalet de Llobregat per implementar de la concertació en serveis d'atenció a les persones. Les relacions entre municipis no són formals, sinó que més aviat es basen en relacions personals i informals entre els equips tècnics i gestors dels ajuntaments. La principal limitació per avançar en la col·laboració entre municipis, és la manca de temps. La gestió de les tasques del dia a dia dels municipis dificulta la col·laboració interadministrativa.

Per una altra banda, alguns ajuntaments han rebut **suport per part d'entitats del tercer sector**, que els ha facilitat documentació sobre les quals han treballat (com ara guies, informes), i que permet a l'ajuntament incorporar coneixement tècnic per avançar en qüestions com ara les alternatives dels model de gestió dels serveis d'atenció a les persones.

Per últim, malgrat la Llei 9/2017 estipula el procediment negociat, a través del qual es pot perfeccionar l'oferta de l'administració pública amb els potencials contractistes, aquest és un procediment escassament utilitzat, però que permetria concretar de millor manera els serveis d'atenció a les persones oferts, amb les ofertes que fan les entitats licitants, a través de rondes de negociació.

6. L'elaboració dels plecs contractuals dels serveis d'atenció a les persones

En aquest apartat s'aborden, primerament, els paràmetres que se segueixen per part dels òrgans de contractació a l'hora de definir els plecs de serveis d'atenció a les persones. En segon lloc, s'analitzen els reptes que enfronten tant els òrgans de contractació com els serveis impulsors, en la fase d'elaboració dels plecs contractuals.

6.1. Paràmetres per redactar plecs dels serveis d'atenció a les persones

A l'hora de redactar els plecs de les licitacions relacionades amb els serveis d'atenció a les persones, tant els òrgans de contractació com els serveis gestors impulsors d'aquests tipus de serveis assenyalen dos qüestions que esdevenen fonamentals:

1. Garantir l'adequació del contingut a la normativa i a la planificació que guien la visió del servei ofert.
2. Garantir la qualitat del servei que es vol licitar.

GARANTIR L'ADEQUACIÓ NORMATIVA

La contractació pública té com a finalitat atendre l'interès públic que han de perseguir tots els ens que formen part del sector públic. Per tant, a l'hora de redactar els plecs contractuals dels serveis d'atenció a les persones és necessari en primera instància garantir l'adequació del contingut a la **normativa contractual i al conjunt de principis essencials regulats en la Llei 9/2017**, amb la finalitat que l'objecte del contracte satisfaci l'interès general de la millor manera possible.

Les persones entrevistades apunten també que cal tenir en compte, en el moment de l'elaboració dels plecs contractual, els convenis i acords entre els representants sindicals dels diferents col·lectius i les empreses. Per exemple, el juny de 2023 es va aprovar una actualització del conveni col·lectiu d'acció social, que impacta directament en els serveis d'atenció a les persones, ja que és el que regula el marc de relacions laborals de serveis com els serveis especialitzats d'atenció diürna adreçats a infants i adolescents en situació de vulnerabilitat, els serveis d'atenció a dones i els seus fills que pateixen violència de gènere, els serveis de mediació i resolució de conflictes comunitaris, els serveis d'atenció a persones sense llar, entre d'altres.⁹ En concret, l'acord preveu una millora en les taules salarials i la classificació professional del Conveni col·lectiu de Catalunya d'acció social amb infants, joves, famílies i d'altres en situació de risc per als anys 2022-2024; que els òrgans de contractació hauran de tenir en compte a partir d'ara en l'elaboració de plecs contractuals relacionats amb aquest tipus de serveis.

⁹ Aquest nou acord ha paralitzat licitacions de serveis d'intervenció socioeducativa, en el cas de Sabadell, per exemple, d'acord amb SAB_SC1.

GARANTIR LA QUALITAT DEL SERVEI

El segon paràmetre té a veure amb la **garantia de la qualitat del servei**. Un dels principis rectors del Sistema Públic de Serveis Socials de Catalunya és la promoció i la millora contínua de la qualitat dels serveis, que pren com a referència el concepte de qualitat de vida i vetlla perquè els serveis i els recursos s'adaptin a les necessitats socials i el desenvolupament de la comunitat. D'acord amb els articles 70, 82 i 83 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, la qualitat dels serveis, a més de ser un principi rector, és un dret de les persones usuàries i la població en general, que obliga tant les administracions públiques com els professionals i les entitats proveïdores dels serveis socials.

Ara bé, com garantir la qualitat dels serveis d'atenció a les persones és la gran dificultat a l'hora de redactar els plecs contractuals dels serveis d'atenció a les persones. Com es busca la qualitat? Quins són els millors proveïdors per desplegar aquests serveis? Quines són les figures jurídiques adequades? Aquestes preguntes, entre d'altres, són les que es plantegen els òrgans de contractació i els serveis impulsors a l'hora de formular els plecs.

D'acord amb les persones entrevistades, per garantir la qualitat dels serveis públics és necessari:

- a) donar especial rellevància a diferents factors qualitius vinculats a l'objecte del contracte;
- b) aplicar clàusules de contractació pública sostenible - socials, ètiques i medi ambientals-;
- c) establir accions positives cap a les entitats del tercer sector

Rellevància de factors qualitius vinculats a l'objecte del contracte

Els criteris de qualitat són criteris que avaluen la qualitat tècnica del projecte i/o servei. Aquests criteris poden incloure l'experiència tècnica, la innovació, la qualitat dels productes o serveis oferts, la planificació, organització, metodologia i gestió del projecte, criteris socials, mediambientals, d'igualtat de gènere, tracte amb l'usuari, compliment de convenis, introducció de mesures de conciliació, protecció a les persones treballadores, formació, foment de la inserció laboral d'aquests col·lectius més vulnerables, coneixement, expertesa de qui executa l'acció, experiència, etc.

Per tant, per garantir la qualitat del servei és important donar especial rellevància a diferents factors qualitius vinculats a l'objecte del contracte. Per exemple, en el cas dels serveis de lleure amb infants a les escoles de Girona es valoren la relació amb el centre educatiu; la relació amb els infants i la relació amb les famílies. En el cas de l'Hospitalet de Llobregat, la qualitat del Servei d'Atenció domiciliària es mesura, per exemple, considerant el temps de resposta d'inici d'un servei. Quan una persona ha sortit de l'hospital, es valora la immediatesa en la planificació del servei. A Sabadell, per aquesta mateixa licitació de serveis d'atenció domiciliària, es valoren factors qualitius com la planificació de l'atenció, la innovació, la continuïtat assistencial, comunicació i coordinació entre professionals implicats, qualitat del servei, etc. A Tarragona és especialment important a l'hora de valorar la prestació d'aquest tipus de serveis, com es tindrà cura de personal treballador, és a dir, com es gestionaran els riscos psicosocials dels empleats i empleades. Per la seva part, en els casos dels serveis de menjars a domicili, es valora la qualitat del producte (si són de línia blanca o productes de marca), si són aliments de proximitat, cuina de mercat, etc.

S'entén que tots aquests factors aporten valor i qualitat al servei. Ara bé, també s'és conscient de que aquestes mesures s'han d'incloure dins d'un límit raonable per a què no suposi una manera indirecta d'abaratir el servei (doncs, això, alhora podria repercutir en la nòmina dels empleats i empleades).

Aquests criteris de qualitat poden ser tant automàtics com de subjectes a criteri de valor. De forma generalitzada, s'avaluen a partir de judicis de valor, però cada vegada més s'estan utilitzant criteris automàtics o objectius per valorar-los, com s'abordarà més endavant.

Inclusió de clàusules de contractació pública sostenible

La inclusió de millores en aquest tipus de plecs es pot donar en diferents moments, com ara en el procés de definició,

selecció del contractista, execució del contracte i exigència de responsabilitats. En aquest sentit, la Guia de contractació pública social a l'Ajuntament de Lleida (2023) assenyalava alguns punts on es poden incloure:

Introducció de criteris socials en la definició de l'objecte del contracte (obra, servei, subministrament, etc.).

Requisits de solvència que garanteixin les condicions mínimes per la prestació del contracte de manera socialment responsable.

Condicions especials d'execució¹⁰ en matèria social que el contractista ha de complir i que venen predeterminades en els corresponents Plecs.

Criteris d'adjudicació que afavoreixin que les empreses licitadores els puguin incloure en la seva oferta.

Contractes reservats en el percentatge igual o superior al fixat per la Llei 9/2017 de Contractes del Sector Públic.

En el cas de que s'afegeixin com a criteris d'adjudicació, és a dir, com a factors o elements que s'utilitzen per avaluar i comparar les ofertes presentades durant un procés de licitació, esdevé un tipus de compromís per part de l'empresa. És a dir, són d'obligat compliment en l'execució del contracte.

A l'hora de redactar els plecs també s'ha apuntat la realització d'un treball de *benchmarking* amb altres ciutats per veure com ho resolen. És a dir, es fa tot un treball d'investigació, de diagnòsi, a veure què és el que estan fent al territori en el moment de redacció dels plecs.

Establir accions positives cap a les entitats del tercer sector

Incloure accions positives cap a les entitats del tercer sector és una altra forma de garantir la qualitat del servei prestat, ja que es considera que aquestes entitats són les millors proveïdores d'aquest tipus de serveis.

Els ajuntaments tenen diferents proveïdors per a la prestació d'aquest tipus de serveis, tant entitats del tercer sector com empreses mercantils. Tanmateix, **la majoria de les persones responsables dels serveis gestors dels ajuntaments entrevistats manifesten que treballar amb entitats del tercer sector garanteix una millor qualitat d'aquest tipus de serveis, ja que les entitats del tercer sector comparteixen la mateixa visió que els ajuntaments sobre aquests serveis: no es pot fer negoci amb aquest tipus de serveis. Preval la importància del benestar de la ciutadania sobre el benefici econòmic.**

A banda del consens en la finalitat de la prestació del servei, els ajuntaments fan una valoració molt positiva de la prestació d'aquest tipus de serveis per part d'entitats del tercer sector social, especialment si són del territori on es presta el servei (i sovint també si són cooperatives, pel valor afegit del cooperativisme, tal i com apunta SAB_SC1). Es té una millor relació de col·laboració i es pensa que hi ha una major concordança entre la proposta que fan les entitats en el paper i el que després es desenvolupa.

"L'any passat (...), a través del Programa de Millores d'Oportunitats Educatives de la Generalitat, hi havia uns diners i amb un sector concret [de la ciutat] es va voler fer una licitació per fer com una mena de campus per a joves. Va guanyar una empresa de lleure, que fa fer lo mínim, mínim, mínim, i va ser un drama l'activitat. Nosaltres, és el que et deia, no contractem gent que pinta una paret, sinó que treballa amb infants i joves, persones amb vulnerabilitat social (...). Llavors treballant directament amb les entitats, tens moltes més

¹⁰ Són requisits o criteris addicionals que es poden establir en un contracte públic per tal de garantir que l'execució del mateix compleixi amb determinats objectius socials, mediambientals o altres objectius específics més enllà del compliment de les prestacions contractades (art. 202 de la Llei 9/2017).

garanties de qualitat." GIR_SG1

Relacionat amb això, a Tarragona, aquest any 2023 hi hagut una gran controvèrsia en relació a la licitació del servei d'atenció domiciliària; un servei que, segons s'apunta per les persones entrevistades, està dominat per les grans empreses mercantils.

Aquest és un servei que ha licitat l'Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona per un valor de 13 milions d'euros. Malgrat que durant més de 8 anys aquest servei l'havia prestat una entitat del tercer sector social de la ciutat, la Fundació Santa Tecla, aquest any no s'hi van presentar com a licitants. Sí s'hi van presentar dues empreses mercantils (SACYR SOCIAL, SL i OHL SERVICIOS INGESAN, SA) i va guanyar una d'elles (SACYR SOCIAL, S.L). Això va fer que saltessin les alarmes per part de la ciutadania, per no esser una entitat de tota la vida de la ciutat la que prestés aquest servei i fos, en canvi, una gran empresa mercantil. Des de l'IMSS, es considera, però, que no es va poder fer res més per establir accions positives cap a entitats del tercer sector.

6.2. Reptes a l'hora de redactar els plecs

"Fer una licitació de serveis d'atenció a les persones és un "drama"; has de garantir màxima qualitat". GIR_SG1

A partir de les entrevistes realitzades, s'identifiquen els següents reptes per part dels serveis de contractació i dels serveis impulsors a l'hora de redactar els plecs de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones:

1. Manca de recursos tècnics i econòmics
2. Treball de forma inercial i poc innovadora
3. Rigidesa de la normativa: dificulta tenir en compte aspectes socials
4. La por al risc d'impugnació
5. El pes del preu en les licitacions
6. Dificultat per definir els costos del servei
7. Dificultat per objectivar els criteris qualitatius
8. Necessitat de perfilar bé la redacció dels plecs

MANCA DE RECURSOS TÈCNICS I ECONÒMICS

La falta de recursos tècnics i econòmics tant dels serveis de contractació com dels serveis impulsors i impulsors dels serveis d'atenció a les persones és una limitació considerable a l'hora de redactar els plecs i introduir-hi millores. Aquesta manca de recursos tècnics i econòmics no es dona només en termes quantitius (poc personal), sinó també en termes qualitatius (perfil del personal tècnic empleat).

En primer lloc, s'identifica una manca de dotació d'una estructura de gestió dels contractes de serveis d'atenció a les persones que possibiliti tirar endavant els projectes actuals, així com pensar i avançar en alternatives a la contractació. Municipis com ara l'Hospitalet de Llobregat o l'IMSS de Tarragona compten amb un dotació de personal de gestió de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones que consideren insuficient per fer front a les necessitats del servei. Actualment, per exemple, a l'Hospitalet de Llobregat, les tasques que assumeix una única jurista de la unitat (respondre a problemàtiques de jutjats, fer contractes, convenis, canvis en els models de gestió, normatives de convocatòries de subvencions per la ciutadania etc...), s'haurien de poder distribuir entre 3 persones més.

Aquesta manca d'una estructura de gestió potent és una amenaça especialment important si es consideren **les tendències demogràfiques de la majoria de les ciutats europees, que molt probablement faran créixer l'actual cartera**

de serveis per a poder donar resposta a les necessitats de la ciutadania. Per exemple, en el cas de Tarragona, una de les principals preocupacions de la ciutat és el ràpid envelliment de la població, i el que això suposarà en prestació de serveis i recursos destinats a persones grans. El ràpid envelliment de la població està vinculat directament als graus de dependència dels seus habitants¹¹, que cada vegada n'hi ha més, i no només de dependència sinó també de discapacitat. Una altra gran preocupació és la soledat no volguda, que també ha augmentat molt en els darrers anys. Aquesta diagnosi de Tarragona és similar a l'anàlisi duta a terme sobre les necessitats sociodemogràfiques i el mapa de recursos que serveix de base empírica per apuntar els reptes i les demandes per a un nou sistema públic d'atenció a la cura en comunitat, a la província de Barcelona (Diputació de Barcelona, 2022).

Per la seva part, el servei de contractació és tradicionalment un servei amb poc personal, que està desbordat i amb molts problemes psicosocials per part del personal treballador, d'acord amb TER_SC1. **Això paralitza el fet de poder pensar altres models de gestió** (és a dir, altres fórmules per licitar aquest tipus de serveis) **i, en general, la innovació i l'avenç en aquest àmbit.** En resum, el personal tècnic, tant dels serveis de contractació com dels serveis gestors, sovint està sobrepassat de tasques i ha de fer front a un volum de temes sense tenir una estructura al darrere per a poder-ho gestionar.

“No tens a ningú que et posi sobre la taula aquest pro i aquest contra, per prendre decisions perquè ningú ha tingut el temps d'estudiar els models i, per tant, es reproduceix sempre el mateix: el que és conegut i el que no costa temps de pensar-ho.” L'H_SG1

Aquesta manca de recursos tècnics es tradueix en una barrera a l'hora de desplegar espais de reflexió i treball col·laboratiu que permeti plantejar i introduir millores en els plecs de serveis d'atenció a les persones; repensar o millorar les condicions dels contractes o dels serveis; o actualitzar els instruments de planificació que guien les actuacions de les administracions públiques en aquest àmbit (com pot ser el Protocol per a la Contractació Responsable de l'ajuntament de Girona, aprovat al 2014, d'acord amb GIR_SC1).

Davant d'aquesta manca d'espais i moments de reflexió sobre els contractes de serveis d'atenció a les persones, hi ha municipis que han desplegat estratègies interessants. Terrassa, per exemple, va decidir prioritzar aquesta reflexió per als contractes amb major volum pressupostari i en els que tenen més impacte en la ciutadania, com ara el Servei d'Atenció Domiciliària. Aquesta feina, però, s'ha fet fora de la jornada laboral, tot aprofitant l'entusiasme del personal tècnic que hi creu.

Alhora, la manca de temps suposa una barrera a la formació en temes de contractació pública dels serveis gestors per part del personal dels serveis de contractació.

A banda de l'aspecte quantitatiu, **també existeix una manca de dotació de personal relacionat amb el perfil dels i les professionals que treballen tant en els serveis gestors, com en els serveis de contractació.** Això és especialment important en els casos on el servei de contractació estan centralitzats.

Des dels serveis impulsors, troben que necessiten experts en contractació que sàpiguen de models de contractes, formes jurídiques, maneres de prestar els serveis, etc., ja que normalment la decisió sobre el model jurídic de gestió d'aquests serveis d'atenció a les persones recau sobre el servei impulsor, però, sovint, sense capacitat per a fer-hi front. També perfils que vagin més enllà de l'educador o el treballador social, como ara economistes que puguin fer front a la gestió de contractes, com ara els Serveis d'Atenció Domiciliària, que són d'un alt nivell de complexitat del servei, que difícilment es pot gestionar exclusivament amb personal que no està preparat per fer aquesta tasca (com ara

¹¹ Tarragona és una ciutat que té una de les taxes més altes de reconeixement de grau de dependència de Catalunya.

treballadors socials).

Per la seva part, els equips de contractació (que fan tot tipus de licitacions: obres, manteniment, subministres i contractació de serveis a les persones) consideren que s'ha de fer un esforç especial per professionalitzar i diversificar els perfils de les persones treballadores del servei de contractació (com ja ho ha fet Terrassa). En general el perfil de treballadors és força homogeni: juristes. A banda de juristes, es necessiten perfils de gestió i altres perfils com ara economistes. Aquesta manca de pluridisciplinarietat dels equips aguditza la tensió detectada entre les expectatives que tenen els serveis de contractació sobre el coneixement o el rol que han de tenir els equips tècnics dels equips impulsor, i viceversa.

TREBALL DE FORMA INERCIAL I POC INNOVADORA

En ocasions s'observa una forma de treballar de forma inercial i poc innovadora, tant per part dels propis ajuntaments, com des del punt de vista de les entitats del tercer sector social que es presenten a aquest tipus de licitacions.

Aquest treball inercial implica que sovint la redacció de plecs no és prou específica en relació al servei (plecs repetitius, poc treballats, manca d'introducció de millores que vagin més enllà de les garantides per qualsevol empresa o entitat licitant); amb errors (estructures de costos deficientes); o que no incorporen aquells aspectes que podien ser favorables a les entitats del tercer sector (plecs enfocats a la sanció econòmica, prioritització de l'oferta econòmica davant la proposta tècnica, tipus de fórmula econòmica penalitzadora, pes de preu elevat, licitacions sense lots, etc.).

Ajuntaments com Barcelona, Sabadell o Girona reconeixen que aquest treball inercial suposa una limitació a l'hora d'introduir millores. No són capaços de treballar amb aquesta mirada en el llarg termini. Per evitar això, es proposa fixar fites a curt, mig i llarg termini per avançar amb els canvis, i així evitar que la gestió del dia a dia es mengi aquesta capacitat. Es considera que s'han de determinar fites per tenir l'incentiu i anar-s'hi gratificant, a mesura que es van assolint els objectius a curt, mig i a llarg termini. I que això suposi una motivació per l'equip tècnic.

Aquest treball per inèrcia fa que, per exemple, alguns ajuntaments encara formalitzin serveis a través de convenis, en comptes de fórmules contractuals pels serveis d'atenció a les persones. Això, succeeix en serveis com ara la intervenció socio-educativa, tal i com SAB_SC1. D'acord amb el seu punt de vista, aquests serveis s'han d'obrir a concurrència, per ser un principi essencial de la contractació pública i regulat a la Llei 9/2017, que pretén promoure la competència per afavorir l'obtenció d'ofertes al més òptimes possible, de manera que tots els que vulguin contractar puguin fer-ho en igualtat de condicions i sense obstacles injustificats.

En aquest sentit, les entitats del tercer sector social perceben un cert acomodament per part de les administracions públiques: sovint, prefereixen garantir la continuïtat d'empreses o entitats que porten molts anys prestant en serveis, en comptes d'obrir la competència a nous proveïdors.

RIGIDESA DE LA NORMATIVA: DIFICULTA TENIR EN COMPTE ASPECTES SOCIALS

Des del punt de vista de les persones entrevistades, la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic ha servit per incentivar la introducció de condicions socials i medi ambientals, en casos com el de Sabadell; o per consolidar els avenços ja realitzats en aquest matèria, com en el cas de l'ajuntament de Barcelona.

Ara bé, malgrat aquest reconeixement que es fa de la norma estatal, en general es percep que la **Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic és especialment rígida pels contractes dels serveis d'atenció a les persones**. Aquesta normativa inclou tot tipus de contractes (subministrament, obres, serveis...) el que dificulta la seva aplicació en un àmbit especialment concret, com són els serveis d'atenció a les persones. D'acord amb les persones participants en aquest estudi, la llei està més pensada pels contractes de subministrament i obres, que no pas pels serveis d'atenció a les persones. En altres paraules, no està pensada per serveis que afecten a les persones. Aquest caire encarcarat no

permet valorar la qualitat dels serveis d'atenció a les persones.

"Lligar la contractació amb l'administració i tenir en compte aspectes socials és d'una dificultat supina". SAB_SC1

La Llei 9/2017 estableix que les condicions i prestacions dels serveis han d'estar aprovades en els plecs de clàusules administratives i plecs de prescripcions tècniques abans de la licitació del contracte i no es poden modificar amb posterioritat (excepte per error material, de fet o aritmètic)¹². Això és especialment complicat en el cas específic de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones. Per afrontar aquest repte, la Llei 9/2017 estipula el procediment negociat on es pot perfeccionar l'oferta amb els potencials contractistes. Es poden diverses rondes fins que l'administració pública acabi de concretar el servei que vol amb les ofertes que fan les empreses. Malgrat això, és una via que escassament s'utilitza.

En segon lloc, una de les finalitats de la Llei 9/2017 és garantir l'eficiència econòmica. Això també fa que els criteris econòmics, com el preu del contracte, segueixin tenint un pes important en la valoració de les ofertes.

En tercer lloc, es considera que part d'alguns ajuntaments que aquesta **normativa és garantista pel contractista**; el que va en contra de la urgència i les necessitats que sovint requereixen les licitacions de serveis d'atenció a les persones. Se n'és conscient de que la contractació pública ha estat en el focus de la corrupció històrica en l'estat espanyol. Tanmateix, s'esgrimeix que quan s'impugnen licitacions de serveis d'atenció a les persones per part de les entitats o empreses licitadores, el procés de contractació s'atura automàticament, el que posa en perill la posada en marxa o la continuïtat de serveis que són essencials per a les persones, com pot ser un servei d'àpat a domicili. D'acord amb L'H_SG1: *"Una contractació de servei dirigida a les persones mai es pot aturar per interessos econòmics de licitadors"*. La principal perjudicada en aquest tipus d'impugnacions és la ciutadania. També ho és l'administració pública que, per tal de garantir el servei d'atenció a les persones, ha de recórrer a una licitació d'emergència que no surt tan bé econòmicament, com l'ordinària.

Aquesta rigidesa aplica en els criteris que, a vegades, fan servir les persones secretàries i interventores de les administracions locals, a l'hora de dirigir, gestionar i organitzar l'assessorament legal preceptiu, el control i fiscalització interns de la gestió econòmic-financera i pressupostària dels ajuntaments. La secretaria municipal o la intervenció juguen un paper de filtre a l'hora d'introduir criteris de judici de valor o criteris de qualitat formulables. Davant d'una lectura conservadora de la normativa, s'apunta el poc marge per innovar. En d'altres casos, però, aquest filtre és més lax i permissiu i permet més marge d'interpretació de la normativa.

LA POR AL RISC D'IMPUGNACIÓ

El procés de dissenyar els plecs d'aquest tipus de licitacions, redactar el contingut i decidir la introducció de clàusules socials en les licitacions, es fa amb certa por per part dels òrgans de contractació. Por a que les entitats licitadores puguin impugnar les licitacions a través de recursos especials de contractació en el Tribunal Català de Contractes, tot i haver superat els controls jurídics de les administracions locals (això és, secretaria i intervenció municipal).

"L'índex de litigiositat de les contractacions, en general, ha pujat moltíssim. Fa quatre anys es recorria un expedient, dos. Ara, molts expedients de més de 100.000 euros són recorreguts als plecs o les adjudicacions, amb la problemàtica que això suposa perquè, a més, el Tribunal Català de Contractes està desbordat. Ara, per sort, hi han posat personal

¹² Article 122 i 124 de la Llei 9/2017.

(...) Per llei, els recursos especials s'han de resoldre en dos mesos¹³. I estan resolent en un any i mig." TER_SC1

Per exemple, una clàusula que ha estat impugnada és la d'arrelament al territori per considerar-se (a excepció de quan és una necessitat pròpia del contracte). D'acord amb el principi d'igualtat de tracte i no discriminació (article 132 de la Llei 9/2017¹⁴), els òrgans de contractació han de donar a les licitadores un tractament igualitari i no discriminatori i han d'ajustar la seva actuació als principis de transparència i proporcionalitat. D'igual forma, segons l'article 145.5.b) de l'esmentada Llei, els criteris d'adjudicació del contracte *"s'han de formular de manera objectiva, amb ple respecte als principis d'igualtat, no-discriminació, transparència i proporcionalitat, i no han de conferir a l'òrgan de contractació una llibertat de decisió il·limitada"*. També en l'article 132 de la Llei 9/2017, sobre els principis d'igualtat, transparència i lliure competència, estableix que

Diversos municipis (Barcelona, Sabadell) han hagut de fer front a impugnacions relacionades amb el clausulat social, que han estat declarades nul·les pels tribunals de contractació. Sabadell que fins ara havia inclòs clàusules d'experiència i de territori per contractes de gran implantació territorial i comunitària, com ara el Servei d'Intervenció Socioeducativa, ja no les poden incloure perquè s'han interpretat com una limitació de la concurrència, d'acord amb SAB_SC1.

Com a conseqüència d'aquestes impugnacions, s'anticipen escenaris en els que les licitacions de certs serveis d'atenció a les persones passen a estar obertes a entitats sense coneixement del territori, especialment ara amb l'actualització del conveni d'acció social: *"Per aquest any hi ha una licitació on s'han pujat els preus, tenint en compte el nou conveni d'acció social, que ha pujat els preus. Serà una licitació molt llaminera que atraurà a entitats de fora de la ciutat"*, expressa SAB_SC1,.

Això es percep com una incoherència ja que si bé les competències en l'àmbit de serveis socials són delegades per part de la Generalitat de Catalunya als municipis perquè puguin ser les entitats properes al territori les que gestionin, però en canvi la llei els impossibilita.

Les entitats del tercer sector també han percebut aquesta por per part de les administracions públiques, i assenyalen aquest fet com una barrera a la innovació. Aquesta forma de treballar de forma inercial garanteix que el servei es pot tirar endavant, però fa que molts cops, segurament, no s'atreveixin a incorporar millores en els plecs.

Aquesta por no només està present en el moment de redactar els plecs, sinó també a l'hora de valorar les ofertes, especialment pel que fa als judicis de valor, ja que, per la seva pròpia naturalesa, té més marge de discrecionalitat. Com a conseqüència, es tendeix en ocasions a valorar els judicis de valor de totes les ofertes que s'hi presenten amb la mateixa puntuació.

Aquesta por al risc d'impugnació va acompanyada de la por a la paralització de la licitació que suposa aquesta impugnació fins que no es resolgui el judici. Al juliol de 2023, l'ajuntament de Sabadell, per exemple, tenia un recurs pendent de resolució des de feia 7 mesos i, com a conseqüència, la licitació parada.

Finalment, val la pena destacar que d'acord amb BCN_SG2, aquesta por no ha de comprometre la qualitat del servei o el que es vol fer. Des del seu punt de vista, es tracta de trobar un equilibri: *"Aquesta por la tenim tots i la tenim, però*

¹³ Article 57 i 57.5 de la Llei 9/2017.

¹⁴ 1. Els òrgans de contractació han de donar als licitadors i candidats un tractament igualitari i nodiscriminatori i han d'ajustar la seva actuació als principis de transparència i proporcionalitat. En cap cas no es pot limitar la participació per la forma jurídica o l'ànim de lucre en la contractació, excepte en els contractes reservats per a entitats recollides a la disposició addicional quarta. 2. La contractació no s'ha de concebre amb la intenció d'eludir els requisits de publicitat o els relatius al procediment d'adjudicació que correspongui, ni de restringir artificialment la competència, afavorint operjucant indegudament determinats empresaris.

no només amb el judici de valor, sinó amb qualsevol element de la licitació que pugui aturar. Nosaltres també tenim recursos al tribunal i bueno, és un pal, però és el que hi ha. Llavors, el que no podem també és comprometre la qualitat o el que volem. És un equilibri complicat. Ara no dic jo que aquí a Barcelona ens tirem a la piscina, no. També fem aquest judici, i bueno, a vegades ens equivoquem com tothom i a vegades ens en sortim ".

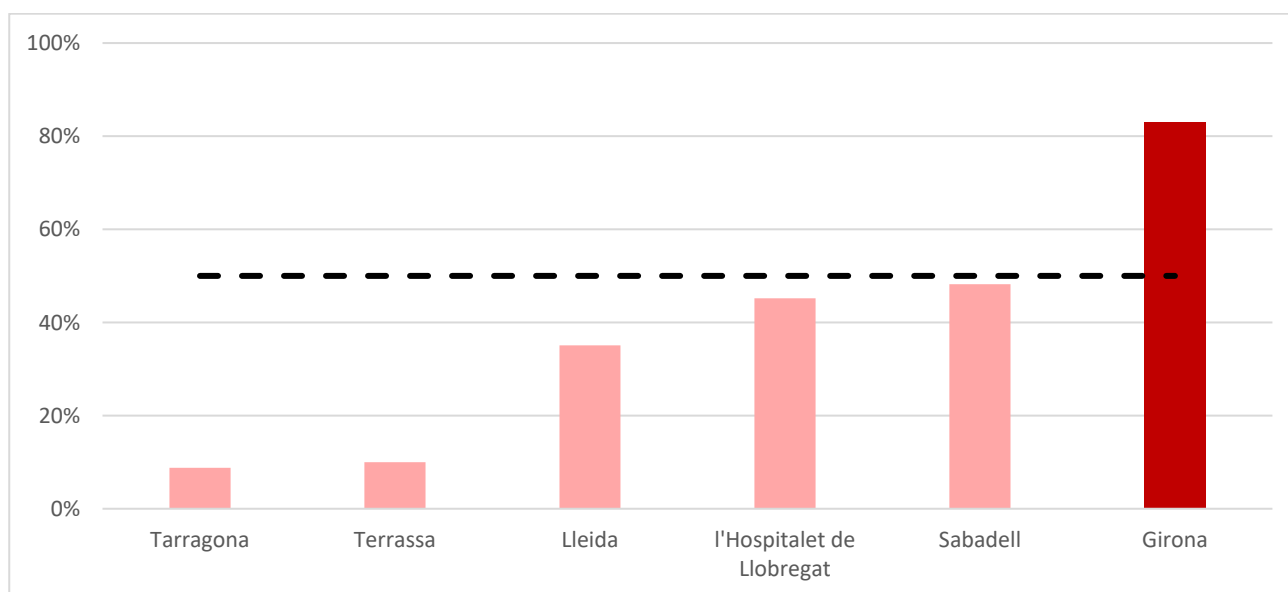
EL PES DEL PREU EN LES LICITACIONS

La definició del pes del preu tant dins els criteris avaluable de forma automàtica, com en el conjunt de la licitació és històricament una qüestió controvertida. Aquesta és de fet la part més difícil de la redacció de licitacions d'aquest tipus de serveis, d'acord amb alguns ajuntaments.

Malgrat la manifesta voluntat de prioritzar la qualitat sobre el preu en aquest tipus de contractes per part de totes les persones entrevistades, i d'expressar la seva oposició a fer negoci amb els serveis d'atenció a les persones, hi ha divergència en el pes que ha de representar el preu en les licitacions. Aquesta divergència es mostra en el pes que va rebre el preu en els diferents processos d'avaluació dels plec analitzats a les diferents ciutats d'estudi (en el cas de la ciutat de Barcelona, la valoració del preu no supera el 35% del global de l'adjudicació).

Figura 2. Pes del preu en el procés d'avaluació segons ciutats, exclòs Barcelona, 2021.

Font: Informe La contractació pública de serveis d'atenció a les persones, 2021.



D'acord amb les persones entrevistades, la definició del pes del preu pot estar influïda per diversos factors, com són: 1) l'objecte del contracte; 2) garantia d'eficiència econòmica; 3) manca de capacitat de formular ràtios o indicadors per mesurar eficiència econòmica; 4) dificultat per incloure criteris de caire qualitatiu per garantir la qualitat del servei; 5) necessitat d'agilitar el procés de licitació.

En primer lloc, d'acord amb L'H_SC1, **quan són contractes de mà d'obra intensiva difícilment es pot jugar massa amb el preu.** Per tant, és probable que la puntuació que rebin els licitadors en aquell criteri sigui molt similar (perquè no es poden permetre masses baixes en el preu). L'objecte del contracte és, doncs, un element fonamental a l'hora de decidir la ponderació del preu. En el cas de l'ajuntament de Lleida, per exemple, la Guia de contractació pública social no estipula la distribució de pesos en els criteris de valoració perquè des del servei jurídic es considera que aquesta

generalització no és adequada, sinó que hi ha d'haver un treball intern per a cada licitació, analitzar el que es vol aconseguir i en funció d'això, atorgar un valor al preu.

En segon lloc, s'apunta que el pes que rep el preu en les licitacions és gairebé una qüestió cultural per **garantir l'eficiència econòmica, com a principi fonamental de la contractació**. El pes que se li atorga al preu està relacionat amb la garantia de l'eficiència econòmica. Per això, en molts casos el pes de preu continua tenint un pes força considerable en les licitacions. Per tant, això explica que, per exemple, en contractes que impliquen una despesa molt important (com el SAD, que pot tenir valors milionaris), el preu segueix essent un factor molt important.

En tercer lloc, una altra raó per la qual el preu encara preval és perquè, en general, **la majoria dels ajuntaments no són capaços d'acreditar que altres factors o criteris també poden ser garantia d'eficiència econòmica**. Si els òrgans de contractació fossin capaços de formular ràtios o indicadors per mesurar l'eficiència econòmica, potser el preu podria rebre menor puntuació.

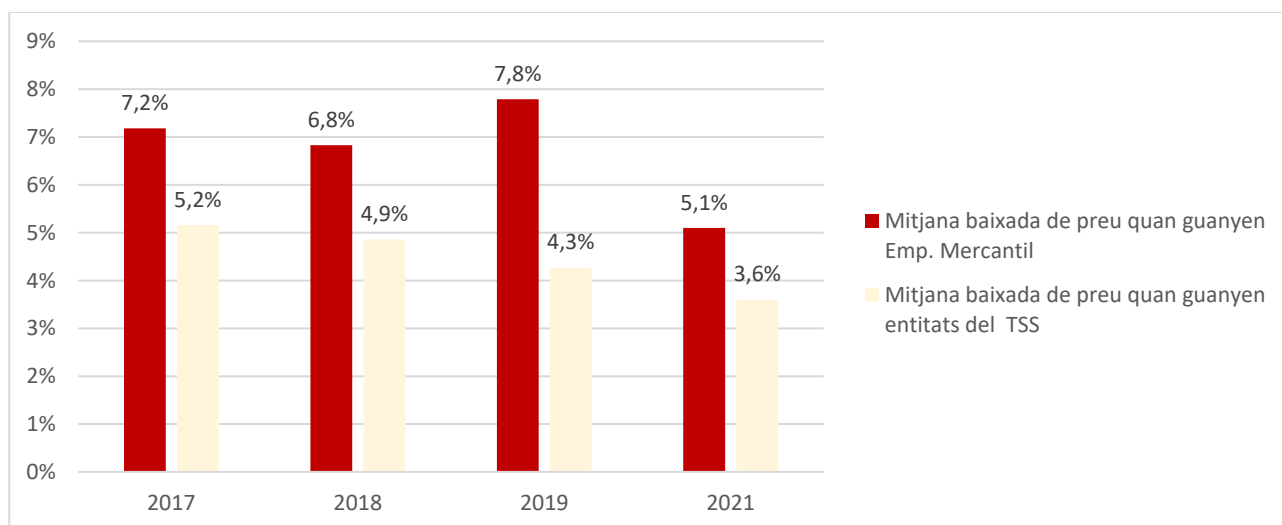
En quart lloc, per a què no sigui el preu el que marqui l'adjudicació, esdevé necessari **trobar uns criteris de valoració que siguin fàcils, que no siguin impugnables, i que compleixin la Llei de contractació**. Tanmateix es percep en ocasions difícil incloure de forma justificada i raonada, tant criteris qualitius com quantitius. Com a conseqüència, se segueix donant pes al preu, que és el que tradicionalment s'ha fet. En altres paraules, és un desincentiu per reduir el pes del preu. Ara bé, a municipis com ara Terrassa s'ha intentat que el preu no fos absolutament decisor i, per tant, atorgar pes a qüestions de caire més tècnic, els hi ha fet fer uns esforços importants a l'hora de buscar els criteris d'avaluació.

Finalment, sovint **atorgar un valor elevat al preu és més senzill i agilitza el procés de licitació**. D'acord amb L'H_SC1, els informes de valoració dels criteris elaborats per part dels tècnics sempre són revisats i qüestionats, el que allarga els processos d'adjudicació i, per tant, el procés de licitació en global. Per tant, fer-ho tot a preu és molt més ràpid.

Per a les entitats del tercer sector, un pes elevat del preu implica una amenaça a la seva capacitat de presentar-s'hi en licitacions públiques d'aquest tipus de serveis. Això suposa una limitació per a les entitats del tercer sector social considerant que la mitjana de reducció dels pressupostos de licitació, il·lustra la capacitat econòmica de les empreses mercantils.

Figura 3. Mitjana de baixa dels preus de licitació en funció de la naturalesa del guanyador, anys 2017-2021.

Font: Informe La contractació pública de serveis d'atenció a les persones, 2021



DIFICULTAT PER DEFINIR ELS COSTOS DEL SERVEI

Alguns municipis com ara Barcelona, Lleida o l'Hospitalet de Llobregat coincideixen en la dificultat de conèixer quins són els costos (reals) dels serveis (per exemple, costos del menjar dels àpats, costos del Servei d'Atenció Domiciliària, costos del Serveis d'Intervenció Socioeducativa, etc.) a l'hora de fer la redacció dels plecs. La dificultat rau en el fet de que, com els ajuntaments no gestionen directament molts d'aquests tipus de serveis, no es té informació sobre el cost real. Són les empreses i les entitats proveïdores d'aquests serveis les que tenen aquesta informació. Això els hi atorga un gran poder i marge de maniobra, ja que, a partir dels costos reals, saben on poden reduir despeses i, per tant, maximitzar els rendiments econòmics d'una licitació.

Per fer aquesta tasca es necessita d'un perfil d'economista expert en aquests temes, que pugui trobar referències sobre els costos en, per exemple, el Banc d'Espanya o altra informació disponible a internet. No obstant això, i com a proposta per resoldre aquesta problemàtica, L'H_SG1 suggereix la realització d'informes auditats que ajudin a determinar costos de referència dels serveis d'atenció a les persones, com ja va fer al 2019 la Diputació de Barcelona, amb la col·laboració d'entitats prestadores, en la Memòria econòmic-financera per a l'establiment del preu públic per a la prestació del Servei d'Atenció Domiciliària¹⁵.

DIFICULTAT PER OBJECTIVAR ELS CRITERIS QUALITATIUS

Els criteris que avaluen la qualitat tècnica, poden incloure l'experiència, la innovació, la qualitat dels productes o serveis oferts, la planificació i metodologia del projecte, criteris socials, mediambientals, d'igualtat de gènere, etc. Aquests criteris de qualitat poden ser tant automàtics o objectius com subjectes a criteris de valor.

Com s'ha comentat, per tal de reduir el valor del preu i, alhora, d'incloure criteris d'adjudicació que puguin ser avaluats sense haver de recórrer a la subjectivitat, s'observa una tendència generalitzada a objectivar criteris qualitatius que, per la seva essència, són susceptibles de ser avaluats de forma objectiva. És a dir, de formular i utilitzar criteris matemàtics (xifres o percentatges) per valorar factors qualitatius. Per exemple, objectivar el criteri de la formació de les persones que prestaran el servei és relativament fàcil i directe. A més formació, major puntuació. Per exemple, en el "Plec de clàusules administratives particulars que regiran el contracte del Servei de Monitoratge i Menjador per al projecte de Lleure Educatiu 1-3 anys d'estiu a la ciutat de Girona¹⁶", el criteri d'adjudicació relacionat amb la formació dels monitors en educació infantil, se li atorga fins a un màxim de 8 punts. Es valora que els monitors que es destinin a l'execució del contracte disposin de titulacions de Grau en Educació infantil o de Tècnic en Educació Infantil (TEI), d'acord amb la taula següent:

Taula 5. Objectivar la formació de les persones que presten el servei.

Font: Plec de clàusules administratives particulars que del contracte del Servei de Monitoratge i Menjador per al projecte de Lleure Educatiu 1-3 anys d'estiu a la ciutat de Girona, 2023.

Titulació dels monitors en TEI o Grau en Educació infantil	Total punts per
------------------------------------------------------------	-----------------

¹⁵ Diputació de Barcelona (2019). Memòria econòmic-financera per a l'establiment del preu públic per a la prestació del Servei d'Atenció Domiciliària. Barcelona: Diputació de Barcelona. Accessible a: [Memòria econòmic-financera per a l'establiment del preu públic per a la prestació del servei d'atenció domiciliària \(diba.cat\)](#)

¹⁶ [Informació de la publicació - Plataforma de Serveis de Contractació Pública \(contractaciopublica.cat\)](#)

	titulació
Si durant tota l'execució del servei (inclòs juliol i agost) el 100% dels monitors tenen titulació de TEI o Grau en Educació infantil	8 punts
Si durant tota l'execució del servei (inclòs juliol i agost) el 50% dels monitors tenen titulació de TEI o Grau en Educació infantil	4 punts
<i>En cas que el 50% no correspongui a un nombre enter, el criteri s'aplicarà sobre el nombre enter immediatament inferior (per exemple, si el 50% correspon a 2,5 monitors, s'aplicarà sobre 2 monitors)</i>	

Objectivar el criteri de la formació de les persones que prestaran el servei és relativament fàcil i directe (com s'ha assenyalat en la taula 5). No obstant, aquesta operació no és senzilla en molts altres casos: Què s'ha de valorar més en els recursos materials que aportin un portàtil o un *Macbook* per un servei de formació professional, per exemple? La seva valoració és molt més difícil i menys directa. La dificultat no només rau en determinar la valoració, sinó també en considerar tot l'espectre possible de cada factor. És a dir, assegurar-se de que no queda cap esclatxa en el ventall de possibilitats per a què no sigui impugnable.

Alguns municipis han estat capaços de només de superar les dificultats d'objectivar els criteris qualitius, sinó també de ponderar-los en els plecs, amb l'ajuda del personal tècnic economista. Per exemple, en els plecs de Serveis d'ajut a domicili i neteja de la llar dels serveis d'atenció domiciliària de l'ajuntament de Terrassa amb criteris socials, un dels criteris d'adjudicació és el temps de dedicació a l'execució del contracte de l'equip de suport multidisciplinari. Aquest criteri té un valor d'11 punts, 6 dels quals, com a màxim, corresponent a les hores anuals d'assessorament destinades per part de l'equip multidisciplinari a l'equip professional d'atenció directa. Per a la valoració s'aplica la fórmula següent:

$P_{\alpha} \text{ lot } x = 6 * \left(\frac{\sum (H_i \alpha \text{ lot } x * C_i)}{\sum (H_i \alpha \text{ lot } x * C_i) \text{ millor}} \right) (x = 3)$
$i=1 \quad i=1$
$P_{\alpha} \text{ lot } x = \text{Puntuació que obté l'empresa } \alpha \text{ pel lot } x$
$H_i \alpha \text{ lot } x = \text{Hores anuals d'assessorament per perfil professional, ofert per l'empresa } \alpha \text{ pel lot } x \text{ (poden estar cobertes per més d'un professional).}$
$C_i = \text{Valor de ponderació per perfil professional. Per saber quin } C_i \text{ aplica cal consultar la taula "perfil professional amb funcions d'assessorament a l'equip professional d'atenció directa".}$

El valor de ponderació per perfil professional s'apunta que és el següent:

Psicòleg/a	0,10
Terapeuta ocupacional	0,45
Educador/a social	0,40
Dietista	0,05

A l'hora de realitzar aquest exercici, però s'hi van trobar reticències per part dels serveis impulsors. Una crítica que es

fa és que a l'aplicar fórmules als criteris qualitius el resultat queda molt limitat. Les entitats participants en el grup focal apunten que aquesta formulació resta valor i capacitat de les entitats per innovar i fer propostes.

Finalment, cal considerar també que davant la dificultat d'objectivar criteris de qualitat sovint s'opta per criteris dependents d'un judici de valor. És a dir, responen a una proposta tècnica per part dels ens licitadors en resposta a uns criteris definits per part de l'òrgan de contractació. Aquests criteris poden incloure la qualitat tècnica i innovació, l'experiència i capacitat, la creativitat i proposta de valor, la sostenibilitat i responsabilitat social, l'adaptabilitat i flexibilitat, la qualitat del servei, etc. Quan aquests tenen una importància superior als criteris automàtics, pot intervenir un comitè d'experts o organisme tècnic especialitzat per fer la valoració de les ofertes. El comitè d'experts ha d'estar conformat per un mínim de tres membres, que poden pertànyer als serveis dependents de l'òrgan de contractació, però en cap cas no poden estar adscrits a l'òrgan proponent del contracte, al qual correspon fer l'avaluació de les ofertes (art. 146.2 LCSP).

Hi ha municipis que opten per aquesta via i conformen comitès d'experts per avaluar les licitacions de serveis d'atenció a les persones, i garantir una mirada plural a l'hora de valorar els criteris d'adjudicació, però en d'altres casos, aquesta opció sembla no tenir gaire acollida. Es considera que els comitès d'experts dificulten el procés de valoració de les ofertes, el fa feixuc, l'alenteix (cal buscar i contactar amb persones amb coneixements acreditats en les matèries relacionades amb l'objecte del contracte) i l'encareix (s'han de pagar dietes als membres d'aquest comitè). A més, s'apunta que sovint costa trobar perfils tècnics amb coneixement especialitzat de les temàtiques que es liciten.

NECESSITAT DE PERFILAR BÉ LA REDACCIÓ DELS PLECS

Normalment tothom està d'acord en que els serveis d'atenció a les persones són universals. Ara bé, malgrat que hi ha acord amb la filosofia, no s'ha acabat de detallar com funcionen exactament per part del serveis impulsors i tècnics.

En els àmbits d'enginyeria, arquitectura o en els serveis d'obres, els processos es troben molt establerts i regulats. En canvi, aquesta tasca és molt difícil en els serveis d'atenció a les persones, ja que els models de gestió d'aquests serveis sovint no segueixen procediments rígids ni estructurats. Això fa que hi ha una manca de models redactats que permetin comparar els punts d'anclatge de les ofertes de les empreses i entitats licitants, amb el que es vol oferir durant l'execució en l'àmbit d'atenció a les persones. Es considera de vital importància comptar amb un "model ideal referencial" per tal de poder perfilar bé la redacció dels plecs i valorar la idoneïtat dels plecs.

En aquest sentit, municipis com ara Barcelona o Girona coincideixen en la necessitat fer un esforç per part de les unitats promotores en la redacció de les condicions dels plecs de clàusules administratives i de prescripcions tècniques de forma molt detallada. Si bé és una tasca molt difícil, alhora és molt necessari. Cal que els equips tècnics que elaboren els plecs de prescripcions tècniques, plasmin les idiosincràsies de cada servei i del model d'atenció que es vol donar per part de l'òrgan de contractació en els plecs tècnics. Han de quedar ben determinats i definits.

És necessari garantir un ple tècnicament bo per evitar que es puguin cometre errors que donin peu o entrada a empreses proveïdores que tenen molta pràctica en l'elaboració de projectes per presentar-se a aquest tipus de licitacions. Cas contrari, es donen situacions com la que s'explica a continuació:

"Per exemple, (...) era una licitació per treballar el tema del benestar emocional amb els joves amb els temes de la tendència al suïcidi en els instituts. Havíem fet una prova pilot amb una entitat, amb un psicòleg que havia funcionat molt bé. Quan vam haver de fer una licitació, es va presentar aquesta entitat, però també es va presentar una empresa que tenien sucursals a tot Espanya, que es dedicaven a fer formacions on-line. Quan ho vam veure, ostres, vam dir: no té res a veure amb el projecte que nosaltres volem fer, no? Però tenien psicòlegs per un tubo a la seva plantilla i podien justificar titulacions a tope. Però no

Per perfilar bé la redacció de les licitacions és important tenir clara la idea del que es vol afavorir i també com es valorarà. Per fer això sovint es fan exercicis de *benchmarking* entre les ciutats de l'entorn o de mida similar que han licitat els serveis que es volen prestar. Ara bé, s'ha de discriminar entre els diferents criteris d'adjudicació que es poden posar, per no caure en criteris que totes les entitats i empreses proveïdores poden complir i que, per tant, no aportarà cap millora. La finalitat és poder plasmar qüestions en els plecs que siguin realment significatives.

Sovint alguns criteris no s'inclouen per les dificultats que comporta acreditar, de forma científica, la millora que suposa en la prestació del servei la seva inclusió. Per exemple, BCN_SC1 posa l'exemple de la clàusula sobre increment salarial per sobre del conveni. Si bé és una clàusula molt ben intencionada, genera molts problemes i molts qüestionaments, doncs s'ha de demostrar com aquest increment salarial per sobre del conveni millora la qualitat; i demostrar-ho de forma quantitativa no és fàcil. Des d'un òptica qualitativa és evident la millora en la qualitat: l'increment salarial per sobre del conveni és un desincentiu a la rotació de personal, que podria accelerar l'afectació de certes malalties o provocar perjudicis greus a l'entorn familiar de la persona atesa.

Per altra banda, per perfilar bé els plecs contractuals és necessari comptar una avaluació del servei prestat prèviament per saber la seva idoneïtat. Tanmateix, si bé hi ha excepcions, **la manca d'avaluació de les licitacions que finalitzen i que s'han de tornar a licitar és un altre factor rellevant.** Aquesta manca d'avaluació dels serveis prestats limita la innovació en la redacció dels plecs. De vegades s'inclouen millores sense avaluar si realment suposen una millora a nivell estratègic, en termes medi ambientals o socials.

Des del punt de vista de les entitats, aquesta manca de perfilar, detallar i concretar els plecs contractuals denota una manca d'implicació per part de les administracions públiques locals. **Segons el seu parer, les licitacions públiques s'han convertit en una forma de resoldre un problema, sense tenir prou en compte les necessitats del sector, ni fer esforços per negociar condicions amb les entitats o empreses que poden proveir aquest servei.**

7. La licitació per part de les entitats del tercer sector social

L'objecte del contracte és el que, de forma general, determina que les entitats del tercer sector social decideixen participar en una licitació pública de serveis d'atenció a les persones. Per les entitats del tercer sector social grans, el següent factor que determinar aquesta decisió és el valor del contracte. En canvi, per les entitats petites ho és les característiques o condicions del servei. Aquest és el tercer criteri determinant per les entitats grans. Per la seva part, per les entitats del tercer sector social, el tercer criteri determinant és els requisits que ha de complir l'empresa o entitat licitadora.

FORTALESES

A l'hora de decidir presentar-se a aquestes licitacions, les entitats del tercer sector identifiquen una sèrie de fortalezes relacionades amb la pròpia entitat. Una d'aquestes **és l'expertesa de les entitats** del tercer sector social respecte, almenys, als àmbits que treballen o l'objecte de contracte dels serveis licitats. L'experiència i el bagatge amb el que compten les entitats del tercer sector en aquests àmbits d'intervenció els permet fomentar la innovació (en, per exemple, el model de gestió del servei) i, per tant, anar millorant la prestació d'aquest tipus de serveis. Alhora, s'identifica a vegades una certa tensió entre l'expertesa i els àmbits en concret, i la necessitat de diversificar en altres àmbits, per estar actualitzats respecte de les necessitats actuals de la societat i també per garantir una continuïtat econòmica de les pròpies entitats.

Per altra banda, les fortalezes de les entitats del tercer sector es basen **en la seva resiliència i capacitat d'adaptació**, també de cara a les demandes de l'administració. Alhora, en la seva capacitat de **realment complir les demandes de la clausulat social**, que potser per altres licitadors, com ara les entitats mercantils, sí que representa o hauria de representar una certa adaptació. Per la pròpia naturalesa de les entitats, això ja ve donat.

En els cas de les entitats més petits, les seves fortalezes també es basen en la capacitat de **generar i teixir aliances amb altres entitats del sector**, especialment si es troben properes territorialment, o si presten serveis amb els que hi pot haver-hi alguna forma de complementarietat entre les experteses de cadascuna de les entitats. La proximitat esdevé un altre punt fort a l'hora de presentar-se a aquest tipus de licitacions: **el vincle amb el territori i el coneixement que es té sobre aquest tipus de serveis**, no només les valida, sinó que a més els hi dona visibilitat per a poder ampliar territoris (i mercats).

DEBILITATS

Per altra banda, pel que fa les debilitats, des d'un punt de vista intern de les entitats, s'apunta que tot i ser entitats especialitzades, en molts casos, i de mida gran, a vegades els hi **falta metodologia i treball intern per preparar les licitacions**. Manquen formes de treball i mecanismes per poder estructurar de forma més àgil la preparació dels contractes. Cal millorar la coordinació entre els equips en les entitats del tercer sector social que són grans.

D'igual forma, s'argumenta que les entitats del tercer sector de mida més petita: compten amb pocs recursos interns i temps per gestionar les propostes. **La manca de personal especialitzat en aquest àmbit, així com els pocs recursos interns i temps per gestionar les propostes suposen barreres en el moment de redactar els projectes que es volen ofertar.** En general (tot i que amb excepcions), no compten amb una figura que lideri, coordini i planifiqui licitacions. Quan arriba el moment de preparar les licitacions (un cop es publica), es distribueixen aquesta tasca entre els membres de l'entitat, en funció de l'expertesa en l'objecte del contracte i la disponibilitat de temps per dedicar-hi a aquesta feina (entre les diferents persones de l'equip). Els canvis organitzatius interns en les entitats (com ara la rotació de personal o reestructuracions de l'equip) és una altra debilitat. També algunes expressen la manca d'experiència en la preparació i redacció de plecs, i de coneixements sobre aspectes tècnics de la provisió de serveis o sobre qüestions de caire més legal. La manca d'espais de reflexió per pensar formes innovadores en la prestació dels serveis, és una altra debilitat i que té com a conseqüència que les propostes que es presenten siguin menys competitives.

Es considera també que, ja sigui fomentat per les clàusules o pel que demanen les administracions, cada vegada és més difícil de diferenciar les propostes de les entitats, de les empreses mercantils, almenys en la proposta. Apunten que segurament sí que es donen diferències en l'execució, però hi ha una limitació per comprovar aquesta execució en la realitat, més enllà del que estableixen els plecs. Finalment, **en el cas de les entitats petites, una altra debilitat és la manca d'una tresoreria potent;** i en el cas de les grans entitats, la poca litigació estratègica com a sector davant algunes inconsistències en les licitacions públiques.

OPORTUNITATS

En relació a les oportunitats que ofereix l'entorn contextual, les possibilitats que ofereix la normativa actual és un element clau. La qüestió de la concertació es considera com una gran oportunitat. En general, hi ha una postura favorable a fer aquest pas **de fer menys contractes, menys licitacions i anar cap a la concertació.** No obstant això, es considera que, ara per ara, aquest canvi està encara molt poc madur, sobretot en l'àmbit municipal. Alhora, s'assenyala que, per exemple, el fet de que la normativa prevegi **contractes reservats** a Centres Especials de Treball i Empreses d'Inserció permet a moltes entitats del tercer sector social competir en aquests processos de licitació i entrar en el mercat.

Una altra oportunitat identificada, pel conjunt d'entitats, independentment de la seva mida, té a veure amb les **noves necessitats socials** i la potencial evolució de nous mercats (com ara, els serveis relacionats amb el benestar emocional) i nous serveis que també estan evolucionant - com per exemple el vincle entre serveis socials, serveis de salut-. Això suposa una ampliació de l'espectre d'oportunitats per a les entitats licitants. La major consciència social per part de la societat en certs temes, com ara l'alimentació sostenible i saludable, també es considera una molt bona oportunitat per aquestes entitats, ja que recolzen els valors de les entitats. S'assenyala, però, que aquests canvis han d'anar acompanyats de canvis/millores en el marc normatiu i en l'ampliació de la cartera de serveis socials. En general, s'observa una voluntat de canviar les formes de fer per part de l'administració pública.

Finalment, s'apunta que és un tema propi del sector, **aquesta capacitat de generar aliances entre el sector i també, potser, amb aquells ajuntaments que tenen ganes d'aprendre o que són favorables en aquests àmbits.** També es pot treure profit de la generació d'aliances amb col·legis professionals per millorar els plecs, com ara els interventors i secretaris. Finalment, es considera important apostar per donar més pes a la part no econòmica, és a dir, a la qualitat del servei, com altres elements clau.

AMENACES

Per últim, en relació a les amenaces s'identifiquen varies i diverses. Per una banda, els canvis en els equips polítics i tècnics que causa inestabilitat amb l'interlocutor, tant per les entitats grans com per les petites. En general, també perceben com a amenaça els canvis en la gestió dels serveis socials, com pot ser la municipalització dels serveis o bé la provisió d'aquests a través de subvencions, o per part d'altres tipus d'empreses, com empreses públiques, que també poden prestar aquests serveis.

Per una altra banda, s'assenyala la **manca de coneixement i/o aplicació de la normativa sobre contractació pública per part de l'administració pública local**. Sovint això implica la **redacció de plecs que no compleixen la normativa** (per exemple, estudis de costos deficientes, manca d'inclusió en l'estructura de costos l'evolució dels costos laborals); **que no són prou específics en relació al servei** (plecs repetitius, poc treballats); **que no incorporen aquells aspectes que podien ser favorables a les entitats del tercer sector** (plecs enfocats a la sanció econòmica, preus baixos, tipus de fórmula econòmica penalitzadora, pes de preu, licitacions sense lots, propostes tancades sense capacitat per innovar, etc.); o males praxis. Totes aquests desincentiven la participació de les entitats del tercer sector social en aquest tipus de licitacions. En general, es percep un **cert acomodatament per part de les administracions públiques**: sovint, prefereixen garantir la continuïtat d'empreses o entitats que porten molts anys prestant els serveis, en comptes d'obrir la competència a nous proveïdors. Una altra amenaça és la por dels equips tècnics municipals a no caure en litigis, com una barrera a la innovació. Aquesta forma de treballar de forma inercial garanteix que el servei es pot tirar endavant, però fa que molts cops, segurament, no s'atreveixin a incorporar millores en els plecs. Segons el parer de les entitats consultades, per a l'administració pública, **la licitació s'ha convertit en una forma de resoldre un problema, sense tenir prou en compte les necessitats del sector, ni fer esforços per negociar condicions amb les entitats o empreses que poden proveir aquest servei**; el que denota una manca d'implicació per part de l'Administració pública. Una vegada s'ha licitat el servei, s'observa una manca de seguiment dels plecs per part de les administracions públiques; així com una invisibilització de l'entitat que presta el servei.

Finalment, s'apunten altres amenaces contextuais. En primer lloc, la competència per part de determinades empreses i entitats licitants a l'hora de renovar contractes d'entitats més petites. Per exemple, hi ha concursos que s'hi presenten grans empreses o entitats que es dediquen a altres tipus de serveis, amb un preu mínim, perquè no hi tenen res a perdre. En segon lloc, els efectes del canvi climàtic. Les conseqüències derivades de l'emergència climàtica dificulten la prestació de serveis amb la qualitat que es vol prestar per part de les entitats, i a un preu raonable. En els serveis de menjador, per exemple, el canvi climàtic ja ha tingut impacte en la pujada de preus o en la garantia d'un producte de proximitat directe del productor, etc. Així, cada cop resulta més difícil quadrar els menús amb els productes disponibles (de temporada i de proximitat).

Taula 6. Resum dels factors que incideixen en el procés de licitació pública de serveis d'atenció a les persones, d'acord amb les entitats del tercer sector.

Font: elaboració pròpia, a partir de resultats dels grups focals.

DEBILITATS	AMENACES
<ul style="list-style-type: none">Manca de recursos tècnics i humans per part d'entitats per preparar licitacions	<ul style="list-style-type: none">Canvis en els governs locals i equips tècnicsManca de coneixement/compliment normativa per part de l'AAPP

<ul style="list-style-type: none"> • Manca coneixement/metodologia/experiència per preparar les licitacions part de les entitats • Dificultats per innovar part de les entitats • Canvis organitzatius interns 	<ul style="list-style-type: none"> • Manca de seguiment dels contractes per part de l'AAPP • Deficiències en la redacció de plecs per part de l'AAPP • Rol de la intervenció municipal • Competència desmesurada entre licitants • Canvis en la gestió del servei • Acomodament per part de l'administració pública • Canvi climàtic
FORTALESES	OPORTUNITATS
<ul style="list-style-type: none"> • Aliances • Experiència • Expertesa • Proximitat 	<ul style="list-style-type: none"> • Aliances • Nous mercats i cartera de serveis • Concertació • Voluntat de les AAPP de millorar processos • Canvis en el marc normatiu • Major consciència social • Importància de la qualitat del servei

8. El seguiment i la supervisió dels contractes

Les persones participants en l'estudi, tant dels ajuntaments com de les entitats del tercer sector, coincideixen en la necessitat de consolidar la fase de seguiment del desplegament dels projectes i/o serveis licitats. El seguiment als contractes està contemplat en la normativa estatal vigent. D'acord amb l'article 62.1 de la Llei 9/2017, " (...) els òrgans de contractació han de designar un responsable del contracte al qual correspon supervisar-ne l'execució i adoptar les decisions i dictar les instruccions necessàries amb la finalitat d'assegurar la realització correcta de la prestació pactada, dins de l'àmbit de facultats que aquells li atribueixin. El responsable del contracte pot ser una persona física o jurídica, vinculada a l'entitat contractant o aliena a ell."

D'acord amb BCN_SG2, en els darrers anys, l'administració pública ha entomat molt més el rol de vetllar pel compliment de la qualitat dels contractes. Se n'és conscient de la necessitat de fer seguiment de la gestió pública i de fer-ho correctament; no només per complir amb la normativa, sinó també perquè aquests són serveis que s'estan prestant amb impostos que paga la ciutadania. Per exemple, els Serveis d'Atenció a Domicili de l'Institut Municipal de Serveis Socials de Tarragona¹⁷, que s'han licitat recentment, tenen un valor de gairebé 13 milions d'euros¹⁸. Aquest pressupost tant elevat requereix d'una estructura de gestió i administrativa que pugui supervisar i controlar que la prestació del servei s'està fent de manera correcta i d'acord amb els plecs contractuals.

Ara bé, el grau de seguiment dels contractes a l'objecte del servei és divers entre els municipis estudiats: des d'ajuntaments que no tenen capacitat de fer seguiment a les licitacions, passant per ajuntaments que externalitzen el seguiment, d'altres que fan el seguiment des del servei impulsor, fins a municipis que han conformat equips específicament per desplegar aquesta tasca en serveis de volum pressupostaria molt elevat, com pot ésser el SAD a Terrassa.

Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida o Terrassa manifesten fer un seguiment exhaustiu dels contractes, tant del contracte com del propi servei en si. Per exemple, des de l'IMSS de Barcelona s'apunta que es fan inspeccions *in situ* tant de les cuines on es preparen els àpats de domicili, com el seguiment de la ruta del repartidor i com fa aquest repartiment, i si s'ajusta els plecs de la licitació. Aquesta feina els permet extrapolar, estadísticament, si els estàndards de qualitat es compleixen o no, respecte del que diu el contracte. En el cas de Lleida, LLE_SG1 assegura que el seguiment del propi servei ha servit i serveix per fer millores en els plecs. Terrassa, per la seva part, fins i tot té conformada una comissió de seguiment dins el propi servei del SAD, des del qual realitzen un control presencial de les treballadores i les famílies estaven a les cases per saber com s'està prestant el servei.

Malgrat la plena voluntat de fer un seguiment exhaustiu, els municipis identifiquen algunes limitacions o barreres per poder fer seguiment. Per exemple, algunes clàusules són *desideratums*, als quals és molt difícil realment poder fer

¹⁷ [Serveis d'Atenció a Domicili \(SAD\) | Ajuntament de Tarragona - Institut Municipal de Serveis Socials | Contractació | Cercador d'Informació i Documentació Oficials \(CIDO\) - Diputació de Barcelona \(diba.cat\)](#)

¹⁸ Té una durada de dos anys i la possibilitat de prorroga durant dos anys més.

seguiment, com pot ser la clàusula dels paradisos fiscals, per garantir que no existeix cap relació financera o econòmica en un paradís fiscal i la deslocalització de processos de producció per obtenir beneficis a partir de l'incompliment de les normes internacionals de protecció dels drets socials i laborals. Per a les administracions públiques locals es difícil fer seguiment a aquest tipus de clàusula.

Una altra limitació és la manca d'eines de l'administració pública per intervenir en la qualitat de la contractació dels professionals que finalment executaran el contracte, donat que és una relació laboral entre el prestador del servei i el treballador i, per tant, l'administració pública més enllà de garantir que es compleix el conveni col·lectiu aplicable, es considera que no es pot fer gaire més. Es considera que a vegades hi ha unes expectatives per part de les persones treballadores en les empreses i entitats proveïdores respecte de l'administració que no són realistes en relació a aquest punt.

Per altra banda, alguns municipis no compten una eina de seguiment i avaluació de l'ús del clausulat. La manca d'aquesta eina informàtica impedeix poder fer una revisió global i evolutiva, per saber com s'avança en aquest sentit. Terrassa ha posat en marxa un aplicatiu que parametritza els indicadors per fer seguiment del clausulat. Això ha estat possible també perquè a serveis socials es compta amb un equip específic que fa seguiment al servei del SAD.

Una altra mancança té a veure amb el seguiment de qüestions econòmic-jurídiques. Això té com a conseqüència que les administracions locals no tinguin tot el coneixement del servei, sinó que són les empreses les que el tenen, tal i com s'ha apuntat en apartats anteriors; el que en economia es denomina com a problema de l'agent-principal. Cal tenir el control de les licitacions i el coneixement per saber el ventall de possibilitats que t'ofereix un contracte per tenir aquest control.

En aquest sentit, l'ajuntament de Barcelona està avançant amb la implementació d'instruments innovadors per fer seguiment a la qualitat del contracte, com s'assenyala en el següent punt, ja que la **capacitat de fer seguiment és encara menor en relació a la qualitat del servei (no tant a l'objecte del contracte o contingut del plec)**.

Terrassa, per exemple, previ a la licitació del nou contracte del Servei d'Atenció Domiciliària, s'ha realitzat una avaluació amb les persones treballadores del contracte, en un exercici impulsat des del servei gestor i que va ser aprofitat pel servei de contractació, per incloure millores en la redacció. Realitzar aquesta tasca, que és molt intensiva i de llarga duració, ha estat possible perquè Terrassa compta amb una àrea encarregada de fer seguiment del SAD dins el servei de serveis socials.

En conclusió, si bé tothom coincideix en què el seguiment dels contractes ha de ser sobre l'objecte del contracte, la qualitat del contracte i el pla de treball proposat, tothom manifesta també la dificultat de dur a terme aquesta tasca. En poques paraules, **malgrat que les unitats promotores hagin de tenir aquesta persona responsable del contracte, que faci el seguiment dels contractes, fer seguiment implica uns recursos econòmics i tècnics que moltes vegades no es tenen**. O dit d'una altra forma, malgrat que els plecs incorporin millores en les licitacions i clausulat social, aquest no està garantit el seu compliment pels costos que implica el seguiment i la manca de recursos per fer el control de l'execució i de la qualitat del contracte.

Finalment, val la pena apuntar també que, des d'alguns municipis, es considera que els fons Next Generation venen acompanyats d'un canvi cultural important: s'ha de justificar el què has fet i en quant de temps. Cas contrari, des de l'àmbit europeu, això ja és constitutiu de frau, doncs s'estarien contractant serveis/obres que no es necessiten – aquest també ha sigut un gran forat de la corrupció en el cas de l'estat espanyol-.

8.1. Instruments innovadors per fer seguiment a la qualitat del contracte

Per resoldre aquesta manca de seguiment a la qualitat del contracte l'ajuntament de Barcelona està avançant, des de fa un parell d'anys, amb la posada en marxa de diversos i innovadors instruments que permetin fer aquest seguiment. D'una banda, s'estan incloent en els plecs contractuals una clàusula que possibilita demanar informació als sindicats del servei per garantir el compliment del contingut del plec. D'altra banda, l'IMSS de Barcelona també ha incorporat primes que reverteixen en els treballadors vinculades al compliment d'estàndards de qualitat. Es considera que aquest és incentiu econòmic innovador cap a les empreses, que no busca el càstig, perquè defensen la voluntat de pagar-los-hi tota la factura. Aquesta prima és resultat d'un procés d'avaluació dels plecs per impulsar millores en les futures redaccions de plecs. Així, l'actual contracte de serveis per a la gestió del servei d'ajuda a domicili, amb mesures de contractació pública sostenible i d'eficiència social¹⁹ incorpora un criteri d'adjudicació que inclou una prima per les treballadores, en cas de compliment de la qualitat del servei. En concret s'estableix el "Compromís per revertir, en la major proporció possible, a les retribucions percebudes per les persones treballadores de les superilles l'import variable per assoliment d'objectius dels indicadors de satisfacció de les persones usuàries, d'acord amb el que s'estableix en la clàusula 2 del PCAP".

"Per posar-te un exemple, on hi va haver molta participació per part de la part de les treballadores, va ser amb el contracte del SAD que tenim ara vigent. El vam licitar el 2020 i vam posar com a criteris de valoració, aquesta prima i que arribi a les treballadores; està vinculat a la qualitat del servei. Si tu compleixes aquest estàndard de qualitat o l'enquesta de satisfacció em dona aquesta nota cap amunt, jo, com a administració, pagaré aquesta prima i tu, empresa, et compromets al criteri de valoració. Això és superinnovador".
BCN_SG2

Per últim, a finals de 2021 es va publicar una innovadora licitació que tot i que no té com a objectiu fer control d'execució del contracte, té com a finalitat fer seguiment als estàndards de qualitat de les licitacions desplegades en cert tipus de serveis, que permetin millorar els propers plecs. En concret, es tracta del "Servei de control de qualitat dels serveis socials municipals prestats a domicili: Atenció persona i neteja de la llar dins del servei d'atenció domiciliària (SAD), Servei de Teleassistència, Servei d'Àpats a Domicili i Servei Vincles"²⁰. Aquest és un cas particular de contracte de serveis que té per objecte la vigilància, supervisió, control i direcció o coordinació de la qualitat dels serveis socials domiciliaris municipals prestats per contractistes externs. En paraules de BCN_SG2: "Aquest contracte controla, que no és el mateix que control d'execució del contracte, però sí que mesura estàndards de qualitat i ens ajuda a millorar els propers plecs també. I ho tenim, per àpats a domicili, servei d'ajuda a domicili i teleassistència. I aviat, i això ho volem anar incorporant a altres serveis."

La finalitat d'aquest contracte és polièdrica ja que els permet establir estàndards de qualitat realistes, donat que hi ha

¹⁹ [Informació de la publicació - Plataforma de Serveis de Contractació Pública \(contractaciopublica.cat\)](https://www.contractaciopublica.cat/)

²⁰ [Servei de control de qualitat dels serveis socials municipals prestats a domicili: Atenció persona i neteja de la llar dins del servei d'atenció domiciliària \(SAD\), Servei de Teleassistència, Servei d'Àpats a Domicili i Servei Vincles | Ajuntament de Barcelona - Institut Municipal de Serveis Socials | Contractació | Cercador d'Informació i Documentació Oficials \(CIDO\) - Diputació de Barcelona \(diba.cat\)](https://www.ajuntament.barcelona.cat/serveis-socials/contractacio)

estàndards de qualitat que no depenen només de l'empresa.

Aquesta licitació permet proposar millores de cara a futurs plecs, ja que la finalitat d'aquesta licitació no és castigar a l'empresa, sinó millorar la qualitat del servei prestat. Tant és així que, d'acord amb BCN_SG2, les empreses proveïdores dels serveis als quals se'ls fa seguiment tenen accés directe als informes d'inspecció en un espai (online) compartit entre l'ajuntament i les empreses proveïdores.

En conclusió, els instruments innovadors per fer seguiment a la qualitat del contracte ha començat pels serveis d'atenció domiciliària, però amb la voluntat per part de l'ajuntament de Barcelona d'elaborar un model de qualitat que sigui després extrapolable i pugui créixer a altres serveis.

9. Alternatives a la contractació per la gestió dels serveis d'atenció a les persones

Davant les tendències que apunten que cada vegada més les empreses mercantils s'emporten les licitacions de serveis d'atenció a les persones, i els reptes als que fan front els ens locals a l'hora d'impulsar aquestes licitacions, les administracions locals estan fent un esforç per plantejar fórmules de gestió alternatives que els hi permeti no només fer front a les problemàtiques actuals, sinó garantir que la provisió d'aquest servei queda en mans de entitats que garanteixen una qualitat del servei. En aquest sentit, i considerant que la decisió sobre el model jurídic de gestió dels serveis d'atenció a les persones que són competència dels ens locals és responsabilitat dels ajuntaments, **s'identifiquen dues vies alternatives, que se situen fora del marc de la contractació pública: la concertació i la gestió delegada.**

La Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE, estableix uns règims de contractació particular per als serveis socials i altres serveis específics, i reconeix una àmplia llibertat als estats membres per establir el règim jurídic que considerin més adient a la naturalesa i finalitat d'aquests tipus de serveis. El règim jurídic escollit pels estats membres pot ser tant de naturalesa contractual com no contractual, d'acord amb els principis de publicitat, lliure concurrència i no-discriminació.

El Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, estableix que els serveis socials es poden gestionar mitjançant les fórmules no contractuals de gestió delegada i concert social, i que s'entén com a tals la prestació de serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. Per això, es poden establir com a requisits, clàusules, mesures de preferència o mesures de discriminació positiva, criteris socials, de qualitat, d'experiència i trajectòria acreditada, i d'altres que es determinin reglamentàriament. També, en el marc de la normativa esmentada, s'ajusten les exigències de solvència tècnica, econòmica i financera de manera proporcional a l'objecte del concert social i les gestions delegades, de manera que es facilita la concurrència i la lliure participació de les petites i mitjanes empreses.

Més recentment, s'ha aprovat el **Decret 69/2020, de 14 de juliol**, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. Aquest decret defineix què s'entén per concertació i què és la gestió delegada, i regula el règim jurídic de l'acreditació d'entitats de serveis socials privades exigible per ser proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública

La concertació és sistema de provisió de serveis socials mitjançant el qual els serveis socials de titularitat privada passen a formar part de la Xarxa de Serveis socials d'Atenció Pública. La qualitat es garanteix mitjançant un sistema d'acreditació de les entitats proveïdores. El model d'acreditació es configura per garantir que les entitats proveïdores assolixin els estàndards de qualitat exigits per formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en cada una de les tipologies de serveis socials. El Govern estableix els criteris i els estàndards mínims i òptims de qualitat, així com els mecanismes d'avaluació i de garantia del compliment dels criteris en el marc del Pla estratègic de serveis socials.

Per la seva part, la **gestió delegada** estableix un sistema de provisió de serveis socials mitjançant el qual els serveis

socials de titularitat pública els gestionen persones privades i passen a formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. L'Ordre TSF/218/2020, de 16 de desembre, permet, d'acord amb els principis de publicitat, lliure concurrència i no-discriminació, que totes les entitats de serveis socials privades interessades puguin concórrer lliurement en les mateixes condicions per prestar, amb finançament públic, els serveis de la Cartera de Serveis Socials objecte de la convocatòria.

Els articles 2 i 3 de l'esmentada Ordre estableixen que les administracions públiques de Catalunya que disposin de competències legalment o reglamentària atribuïdes per a la prestació de serveis socials a la població, estan facultades per tramitar i formalitzar concerts socials i gestions delegades, mitjançant convocatòria pública de provisió de serveis socials, i que s'efectuarà mitjançant resolució de la persona titular de l'administració competent en matèria de serveis socials.

El desplegament d'aquestes alternatives per gestionar els serveis d'atenció a les persones és diversa entre els municipis d'estudi, ja que es fa a diferents ritmes i amb diferents percepcions sobre aquestes alternatives, tal i com s'explora a continuació. Les opinions sobre aquestes alternatives no només varien entre municipis, sinó que, a l'intern dels consistoris sovint hi ha divergències sobre quina és la millor fórmula per gestionar els serveis d'atenció a les persones.

Taula 7. Vies de gestió dels serveis d'atenció a les persones per part dels municipis estudiats.

Font: elaboració pròpia.

	Contractació pública	Concertació	Gestió delegada
Barcelona	✓	✓	
Girona	✓		
Lleida	✓	✓	
L'Hospitalet de Llobregat	✓		
Terrassa	✓		✓
Tarragona	✓		
Sabadell	✓	✓	✓

9.1. Concertació

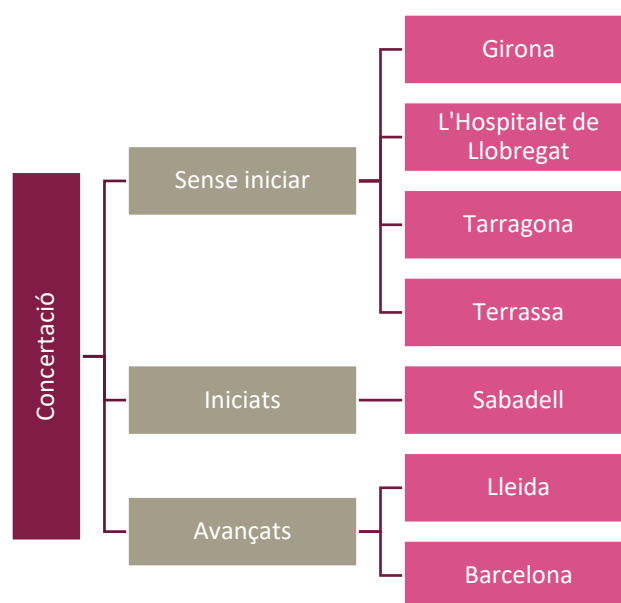
La concertació és una qüestió cada vegada més present en els municipis. D'acord amb les persones entrevistades, en les jornades i trobades amb els municipis la qüestió de la concertació és una de les alternatives que està sobre la taula, per anar més enllà de la licitació en els serveis d'atenció a les persones. D'igual forma, **per part de les entitats del tercer sector social, la qüestió de la concertació es considera una gran oportunitat i, en general, hi ha una postura favorable a fer aquest pas de fer menys contractes i avançar cap a la concertació. No obstant això, es considera que, ara per ara,**

aquest canvi està encara molt poc madur, sobretot en l'àmbit municipal.

D'acord amb la recollida de dades, **la concertació s'està desplegant a diferents ritmes per part dels municipis que formen part d'aquest estudi.** La gran majoria, ara per ara, no ha desplegat aquesta via. Entre aquests, alguns s'ho plantegen de cara al futur i d'altres, no. Aquests municipis són els que hem anomenat *municipis sense iniciar la concertació*. Sabadell, per la seva part, es considera un *municipi iniciat* en la concertació, doncs es troba elaborant les bases d'aquest fórmula d'un dels seus serveis d'atenció a les persones. I finalment, com a *municipis avançats* es troben Lleida i Barcelona, que ja tenen serveis amb concert.

Figura 4. Grau de desplegament de la concertació en els municipis estudiats.

Font: elaboració pròpia, a partir d'entrevistes.



Girona, l'Hospitalet de Llobregat i Tarragona són municipis que no han iniciat, ni tampoc explorat, la via de la concertació com a fórmula de gestió dels serveis d'atenció a les persones. Tarragona no es planteja fer passos endavant en relació a la concertació d'aquest tipus de serveis. En aquesta mateixa línia, d'acord amb L'H_SC1 no es preveu desplegar la concertació per la "*manca d'un marc normatiu que sigui desenvolupat per part de la Generalitat*". Ara bé, en aquest municipi, si bé des del servei de contractació es manifesta la voluntat de seguir per la via de la contractació pública, fins que la Generalitat de Catalunya no assenti les bases normatives d'aquesta; des del servei de benestar social es manifesta una clara voluntat d'introduir canvis en els models de gestió i avançar cap a la concertació.

Per la seva part, Girona i Terrassa, malgrat no haver explorat la concertació, manifesten l'adequació d'aquest tipus de fórmules al serveis d'atenció a les persones. En el cas de Girona, si bé s'assenyala la importància de la concertació per garantir la prestació de serveis d'atenció a les persones on estigui garantida una major proximitat i més experiència de l'adjudicatari per tal d'una millor qualitat a l'hora de prestar el servei, no s'ha desplegat la concertació. Es considera que **per poder-la desplegar es necessita un major suport de la Generalitat de Catalunya.**

En el cas de Terrassa, malgrat que tampoc s'han fet passos per avançar en la concertació, TER_SC1 assegura que sí s'ha valorat perquè no té sentit, primerament, la mercantilització d'aquest tipus de serveis ("*no té sentit que negociem amb això*") i, en segon lloc, que es presentin sempre les mateixes empreses grans. No obstant, s'ha considerat oportú

començar a treballar amb la introducció del banc de clausulat de les licitacions. En funció de l'avaluació de l'execució que se'n faci de la introducció d'aquest banc de clausulat, es plantejaran -o no- la gestió delegada i/o la concertació.

Per la seva part, **Sabadell ja ha començat a apostar per explorar la concertació per a la provisió de cert tipus de serveis d'atenció a les persones, i actualment s'estan elaborant les bases de concertació pels serveis d'intervenció socioeducativa.** Es considera fonamental trobar alternatives a la contractació pública per al desplegament de la prestació d'aquest tipus de serveis, en aquells casos en els que sigui possible, tant des del punt de vista de la contractació municipal, com des del serveis impulsors. De fet, de cara a la configuració del nou equip de govern i el nou cartipàs, es busca incorporar i encaixar la concertació en la corporació municipal. En aquesta ocasió, la iniciativa de promoure aquesta alternativa a la contractació pública, s'està impulsant des dels serveis especialitzats i no tant per disposició política, tal i com apunta SAB_SG1.

Així, s'aposta per un canvi de rumb, que permeti prestacions de serveis a més llarg termini que desencalli el volum de feina que impliquen els processos de contractació pública, tot i que n'és conscient de canvi cultural i de mentalitat que això implica.

"L'alternativa és fer concertacions a llarg termini per 6, 8, 10 anys; no licitacions per 1 més 1; més 2, més 2 perquè s'acaba de seguida. Que et permeti que l'empresa tingui garantit el seu servei durant un temps llarg. I que tu mateix, com a administració, no et col·lapsis. Però això implica un canvi cultural important". SAB_SC1

Finalment, **Lleida i Barcelona ja es concerten places de serveis d'atenció a les persones.** L'ajuntament de Lleida es troba actualment concertant places d'un servei d'acollida especialitzada en situacions de violència masclista, amb l'entitat REFEM. I, per la seva part, Barcelona ja aplica la concertació en els centres oberts de la ciutat. Aquest és un concert bianual i del qual es fa una valoració positiva per part de l'Àrea de Drets socials de l'ajuntament de Barcelona, tenint en compte que és un tipus de servei molt estandaritzat i no especialitzat.

Per continuar avançant en aquesta via de regulació, la concertació, hi ha consens per part de les persones entrevistades en que cal anar de la mà de la Generalitat de Catalunya. **El suport de la Generalitat de Catalunya és necessari per impulsar la concertació, que ha de tenir un paper més actiu pel que fa a la formació a les administracions públiques locals, acompanyament, etc. També s'apunta la importància d'anar de la mà de les entitats.** És necessari impulsar una coordinació activa i treballar per garantir, en primer lloc, que els serveis que es volen concertar, la Generalitat de Catalunya els té en cartera; i en segon lloc, que les entitats que els puguin prestar estiguin degudament acreditades per part de la Generalitat, tal i com estableix el Decret 69/2020.

En aquest sentit, BCN_SG1 identifica tres escenaris:

1. Serveis on ja existeixen entitats acreditades i, per tant, ja es poden concertar (com succeeix amb els centres oberts)
2. Serveis que ja es tenen en cartera, però que encara no s'ha fet un treball proactiu per a què les entitats s'acreditin de forma sistemàtica i l'ajuntament pugui tirar endavant la concertació.
3. Serveis que ni tan sols estan en cartera i que, conseqüentment, s'hauran de seguir licitant a través de la llei de contractes fins que estiguin en cartera i es pugui reconfigurar tota la seva gestió.

Per tant, un dels reptes per impulsar la concertació en aquest tipus de serveis és que les entitats puguin ésser acreditades per part de la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, des de l'ajuntament de Sabadell es considera que els estàndards de qualitat exigits per formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública són massa exigents i, com a conseqüència, les entitats estan trobant traves per poder-se acreditar i participar en la concertació.

D'altra banda, cal avançar en el catàleg de serveis, per a que puguin ser concertats. Per aquesta via, es considera que hi ha tot un conjunt de serveis que podrien anar via concertació, però que s'està un pas més enrere encara. En paraules de BCN_SG1: "primer hem de fer els serveis de cartera, després acreditar entitats i després concertar".

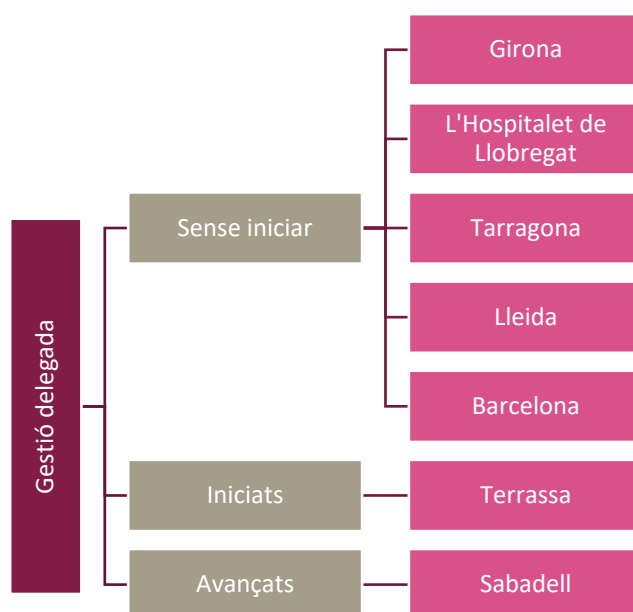
Per últim, val la pena assenyalar que hi ha divergències sobre la utilització de la concertació, fins i tot a l'interior dels consistoris municipals. Si bé, des de l'Àrea de Drets Socials i de l'IMSS de l'ajuntament de Barcelona, es considera que la concertació ha de ser la via de regulació de molts serveis i per oferir un canvi realment qualitatiu en la prestació d'aquest tipus de serveis, des del servei de contractació centralitzat de l'ajuntament de Barcelona es prioritzen altres vies possibles en la marc de la contractació pública, com ara la contractació reservada prevista a la disposició addicional 48 de la Llei 9/2017.

9.2. Gestió delegada

La gestió delegada estableix un sistema de provisió de serveis socials mitjançant el qual els serveis socials de titularitat pública els gestionen persones privades i passen a formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. Aquesta via només un municipi l'utilitza: Sabadell. Terrassa està començant amb la redacció de les bases i, per la seva part, Lleida va valorar en el seu moment gestionar el Servei d'Intervenció Socioeducativa de la ciutat d'aquesta forma, però no va prosperar aquesta alternativa, d'acord LLE_SG1.

Figura 5. Grau de desplegament de la gestió delegada en els municipis estudiats.

Font: elaboració pròpia, a partir d'entrevistes.



Per iniciativa pròpia del servei gestor i amb el vistiplau i suport de la secretaria municipal i de la intervenció de l'ajuntament, **Terrassa està redactant les bases per a la gestió delegada del Servei d'intervenció socioeducativa (i amb la voluntat d'ampliar aquest fórmula de gestió a properes licitacions, com per exemple, l'alberg de persones sense sostre de la ciutat).**

Segons TER_SG1, l'actual visió del servei d'intervenció social i educativa trenca absolutament amb la importància i

centralitat que tradicionalment rebia l'equipament (i que podia esdevenir un requisit per a les potencial entitats prestadores d'aquest servei). És un canvi substancial del concepte de serveis d'intervenció social i educativa. Avui en dia, la importància és el treball amb el nen, la nena i la seva família i, per tant, el servei es podria prestar en diferents espais (domicili de la família, ludoteca, espai públic, etc.). Això permet que, tant els ajuntaments com les entitats puguin prestar aquest servei sense tenir un equipament específic per a prestar-lo.

Aquesta via no contractual s'adopta com una forma limitar absolutament la presència d'empreses en la prestació d'aquest tipus de servei, ja que des del punt de vista de TER_SG1 no han de lucrar-se amb aquest tipus de prestacions de serveis. Alhora, es considera que és una forma d'impulsar les entitats del tercer sector social. Essent conscient que moltes d'elles estan fent grans esforços i estan deixant la pell a la seva manera per l'atenció de les persones. Aquesta és, doncs, d'acord amb les persones entrevistades una manera que té l'Ajuntament de col·laborar, treballar conjuntament i donar suport a les entitats del tercer sector, d'empoderar-les i incentivar-les a preparar-se per futures gestions delegades.

L'ajuntament de Terrassa té la certesa que aquest tipus de procediment no quedarà desert, doncs són coneixedors de que en la ciutat hi ha entitats del tercer sector que compleixen els requisits, i que hi podran concórrer. Aquesta certesa, però, no és generalitzada. Per exemple, Girona o Barcelona consideren que les vies de gestió dels serveis d'atenció a les persones reservades a les entitats del tercer sector (ja sigui en el marc contractual o fora d'aquest) no s'ha consolidat la manca d'entitats que puguin prestar aquest tipus de serveis. A part, d'acord amb BCN_SC1 tampoc hi ha *“una categoria jurídica que ens indiqui què és una entitat del tercer sector. És un terme col·loquial. Com a conseqüència no hi ha un registre de quantes entitats del tercer sector estan en el mercat i estarien disposades a participar en X licitació. El que actua com a desincentiu per a les administracions públiques per por de que quedi desert”*.

Finalment, com a municipi més avançat en el desplegament de la gestió delegada destaca Sabadell, on els punts de trobada ja es fan mitjançant gestió delegada, d'acord amb SAB_SG1. A més, s'apunta que, a l'igual que Terrassa, es vol avançar en la gestió delegada en els centres oberts de la ciutat (i que no són equipaments propis de l'ajuntament)²¹.

²¹ Actualment, hi ha vuit centres oberts a Sabadell: set en equipaments propis de l'ajuntament i un equipament d'una entitat, d'acord amb SAB_SG1.

10. Conclusions i recomanacions

Aquest estudi aprofundeix en el coneixement i desenvolupament de les característiques de la contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: s'identifiquen els criteris per l'elaboració dels plecs administratius d'aquests contractes per part dels òrgans de contractació de set municipis de Catalunya, i s'assenyalen els factors que faciliten o dificulten que les entitats del tercer sector social es presentin a aquests processos de contractació.

10.1. El punt de partida

La garantia de la qualitat del servei és una de les principals màximes a l'hora d'elaborar els plecs de les licitacions relacionades amb els serveis d'atenció a les persones. La promoció i la millora contínua de la qualitat dels serveis és un dels principis rectors del Sistema Públic de Serveis Socials de Catalunya i un dret de les persones usuàries i la població en general. El personal de l'administració local identifica un alineament entre els valors de servei públic i els valors de les entitats tercer sector i comparteix la visió de que els serveis d'atenció a les persones no haurien de ser un negoci. Es comparteix la visió que la cerca de beneficis econòmics amb la prestació dels serveis a les persones i l'entrada de grans empreses multiservei sense arrelament del territori poden arribar a comprometre la qualitat del servei.

Tanmateix, el marc normatiu actual de la contractació no permet privilegiar les entitats no lucratives per sobre les lucratives (excepte en el cas de la contractació reservada); ni privilegiar la proximitat ni l'arrelament al territori dels licitants; dos qüestions que s'identifiquen relacionades amb la millor qualitat del servei. Es raona que el marc de la contractació actual està més pensat en la contractació per obres, subministraments o serveis tècnics, que no pas per a serveis d'atenció a les persones. Així, en el marc de la contractació pública, aquest estudi identifica dos mecanismes que els òrgans de contractació utilitzen per tal de garantir la qualitat del servei en el marc normatiu actual: 1) donar especial rellevància a factors qualitius vinculats a l'objecte del contracte; 2) aplicar clàusules de contractació pública sostenible - socials, ètiques i medi ambientals.

Al marge de les fórmules contractuals, la normativa actual preveu altres possibilitats, com ara la concertació i la gestió delegada per a la prestació dels serveis d'atenció a les persones. En general, hi ha una postura favorable a fer aquest pas de fer menys licitacions i avançar cap a la concertació.

10.2. Les dificultats

La contractació pública està sent un àmbit en el punt de mira per tal de millorar l'impacte positiu de l'administració pública en el seu entorn en termes socials i ambientals. Això implica introduir canvis de forma constant en els nous contractes.

La voluntat de primar la qualitat del servei és la principal màxima, tanmateix existeixen dificultats importants en la pràctica. La manca de recursos tècnics i econòmics i el treball de forma inercial i poc innovador són barreres molt comunes. Altres inconvenients tenen a veure amb el pes del preu en les licitacions, que segueix essent predominant, les dificultats de definir els costos del servei o d'objectivar els criteris qualitius d'adjudicació dels contractes. La por al risc d'impugnació per part dels serveis gestors i els òrgans de contractació dels ens locals és una altra limitació important. Des del punt de vista de les entitats, l'excessiva rotació dels equips tècnics, la manca de coneixement i/o

aplicació de la normativa sobre contractació pública i un cert acomodament per part de l'administració (sovint es prefereix garantir la continuïtat d'empreses o entitats que porten molts anys prestant els serveis en comptes d'obrir la competència a nous proveïdors), són altres dificultats importants.

A l'hora de decidir presentar-se a aquest tipus de licitacions, les entitats també enfronten reptes interns com la manca de recursos de personal a aquesta tasca, la manca de circuits de treball intern o la manca d'una tresoreria potent, especialment per les entitats de mida petita, son algunes de les dificultats detectades.

10.3. Les vies de millora en el marc de la contractació

A continuació s'identifiquen set propostes que poden suposar vies de millora en el marc de la contractació relativa als serveis d'atenció a les persones.

10.3.1. LA FORMACIÓ DEL PERSONAL I L'INTERCANVI DE BONES EXPERIÈNCIES

L'impuls a la formació del personal i l'intercanvi de bones experiències és fonamental tant en el si dels equips tècnics municipals, com en els professionals tècnics que treballen en les entitats del tercer sector.

En els serveis municipals, és recomanable aprofitar l'experiència dels perfils professionals amb major trajectòria en contractació pública relativa als serveis d'atenció a les persones i enfortir l'aprenentatge del personal amb un bagatge menor. L'expertesa i coneixença del personal tècnic és un element clau a l'hora de prioritzar la qualitat dels serveis d'atenció a les persones, especialment a l'hora de redactar el disseny dels plecs. Terrassa, Girona o Lleida són ajuntaments que han impulsat processos formatius "ad hoc" a tots els serveis municipals, en qüestions relatives a contractació pública. Això ha permès que els tècnics del servei impulsor hagin adquirit coneixements per liderar els seus processos de contractació pública. La formació i experiència en, per exemple, la utilització de clàusules permet consolidar el seu ús i la seva incorporació en futurs i nous plecs. Aquest procés d'aprenentatge no només permet la introducció de millores en els plecs sinó que, a més, fa que cada vegada més es compti amb equips tècnics potents i competents en els serveis gestors per garantir la "riquesa" tècnica dels plecs. També per poder pensar i crear esquemes de models de serveis exitosos.

Per altra banda, és molt valuós impulsar la coordinació intermunicipal per intercanviar aprenentatges, coneixements i bones pràctiques amb altres ens públics. Més enllà dels espais informals, es poden impulsar espais formals amb aquesta finalitat. La Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis poden jugar un paper clau en aquest sentit. Igualment, en aquesta línia, és òbvia la necessitat de consolidar la coordinació multinivell. Aquesta ha de ser una visió estratègica per part dels ens locals per tal d'aconseguir recursos i avançar en models de gestió. Alhora, caldrà determinar els recursos necessaris per poder donar respostes a les tendències socioeconòmiques i demogràfiques, que indiquen que molt probablement l'actual cartera de serveis haurà de créixer per a poder donar resposta a les necessitats de la ciutadania.

Per últim, l'impuls a la formació del personal també és clau en el si dels equips tècnics de les entitats del tercer sector social. Això els permet millorar el procés de preparació i redacció de les ofertes i, per tant, definir projectes més competitius. En aquesta línia, La Confederació del Tercer Sector podria promoure la formació continua dels professionals que treballen en les organitzacions del sector, i motivar la seva participació en espais per compartir coneixements, recursos i experiències que contribueixin al millor desenvolupament dels processos de contractació, com pot ser l'existent Grup de treball de Models de Col·laboració Publicosocial de La Confederació.

10.3.2. L'EXISTÈNCIA DE MARCS DE TREBALL INTERNS FACILITA LA INCLUSIÓ DE CLÀSULES

El fet que hi hagi instruccions internes (ja sigui d'obligat compliment o orientatives) per impulsar la contractació pública amb objectius de justícia social, sostenibilitat ambiental i codi ètic, de forma clara i accessible, pot facilitar la garantia de la qualitat dels serveis d'atenció a les persones prestats.

Per posar un exemple, el Banc de clàusules de Terrassa posa de relleu la utilitat de comptar amb aquests tipus de marcs per, primerament, garantir que el conjunt d'àrees i serveis dels ajuntaments apliquin el seu contingut en les licitacions, amb les adequacions corresponents en funció de l'àmbit d'actuació i competencial respectius. I en segon lloc, per facilitar l'elaboració dels plecs contractuals per part dels serveis gestors. Particularment, aquest Banc de clausulat especifica qüestions que alleugerin el procés de redacció dels plecs, tot indicant l'àmbit d'aplicació de les clàusules contingudes, recomanacions d'aplicació, així com mesures i indicadors de seguiment de les clàusules i dades per a la justificació de les mateixes.

Aquest Banc de clàusules també posa de relleu la importància d'impulsar processos de col·laboració entre serveis i àrees municipals. D'aquesta forma, es garanteix la inclusió del contingut de les diferents serveis i àrees en els marcs interns. També es fomenta la vinculació amb professionals experts en contractació i compra pública responsable, així com amb altres actors, com ara entitats, entitats proveïdores o usuaris, per tal de perfilar i millorar els criteris que s'incorporen en aquests marcs. Aquests processos de diàleg poden culminar en nous marcs normatius i de planificació que permetin ajustar la contractació pública relativa als serveis d'atenció a les persones, a noves necessitats i realitats.

10.3.3. EL TREBALL EN EQUIPS PLURIDISCIPLINARS I MIXTES

L'estudi mostra la necessitat d'impulsar i consolidar processos i espais de coordinació interdisciplinars per garantir la qualitat dels serveis prestats. Els llaços de col·laboració i el grau de coordinació entre els serveis de contractació i els serveis impulsors esdevenen un element fonamental per garantir la confluència de les diferents mirades (tècnica, administrativa, jurista, econòmica) que intervenen en aquests tipus de licitacions. Aquesta no és una tasca senzilla; requereix d'un esforç important. És necessari fomentar processos que garanteixin una comunicació constant i una connexió permanent entre serveis i àrees municipals. Cal comptar amb equips proactius i planificats, que impulsin espais de col·laboració estables de caràcter transversal i multidisciplinari.

Els beneficis d'aquest treball coordinat entre diferents equips són significatius i els resultats molt beneficiosos per a millorar els processos de licitació de serveis d'atenció a les persones. La clàusula ètica que incorporen els plecs dels serveis d'atenció a les persones de l'ajuntament de Lleida, des de fa un any, n'és un bon exemple del gran valor de la col·laboració estreta entre diferents serveis i àrees municipals: aquesta col·laboració no només va ser fonamental per la redacció de la clàusula, sinó també per garantir la seva inclusió en tots els contractes de serveis d'atenció a les persones licitats des de l'ajuntament de Lleida.

També és necessari comptar amb equips mixtes, especialment en el moment de preparar les licitacions, tant per part de les entitats del tercer sector, com per part dels serveis gestors. En el cas d'aquests últims, això és especialment important tenint en compte l'ampli ventall de serveis d'atenció a les persones que ofereixen els ajuntaments estudiats i, per tant, d'expertesa especialitzada que han de tenir els equips dels serveis gestors. En alguns casos, la conformació d'aquests equips implica la incorporació de nous perfils en el procés de contractació pública dels serveis d'atenció a les persones (ja sigui en els serveis impulsors o en els de contractació). Es valora molt positivament, per exemple, la incorporació de perfils professionals nous, com pot ésser el d'economista; una figura que es considera clau per desenvolupar tasques especialitzades, com ara analitzar els preus dels contractes, afinar clàusules o establir fórmules per objectivar criteris qualitius dels plecs d'aquest tipus de licitacions.

Finalment, caldria també treure profit de la generació d'aliances amb col·legis professionals, com ara els interventors i secretaris, per millorar els plecs contractuals dels serveis d'atenció a les persones.

10.3.4. COL·LABORAR AMB LES ENTITATS SUPRAMUNICIPALS

Per enfortir el coneixement i els models d'actuació en els serveis d'atenció a les persones, els municipis poden demanar suport i assessorament a altres entitats supralocals, com pot ser la Diputació de Barcelona. Aquesta via pot ésser especialment útil pels municipis de mida mitjana i petita.

Per exemple, la Diputació de Barcelona ofereix el [programa d'Accions de millora continua als serveis socials bàsics](#) pels ajuntaments de municipis de més de 5.000 habitants. Aquest programa té l'objectiu d'oferir suport tècnic i acompanyament a la implementació d'accions de millora contínua en servei bàsic d'atenció social, com el servei d'ajuda a domicili²². La Diputació de Barcelona també compta amb [Guia per elaborar plecs per a la contractació del servei d'ajuda domiciliària \(SAD\)](#) que té l'objectiu de donar suport als professionals i els responsables de la licitació del SAD en el procés de licitació. La Confederació podria també col·laborar amb els responsables d'aquest servei a la Diputació i en l'elaboració de noves guies.

Un altre recurs a l'abast dels municipis són els [indicadors sobre el SAD](#) dels cercles de comparació de la Diputació de Barcelona. Aquest recurs promou la millora de la gestió dels serveis socials a partir de l'anàlisi d'indicadors i de la comparació intermunicipal, i permet la comparació dels ens locals, per tal de poder fer avaluacions per identificar oportunitats de millora per parts dels ens locals.

En aquest context de col·laboració, seria interessant considerar la possibilitat que La Confederació treballi en accions conjuntes amb les quatre diputacions de Catalunya, així com amb la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis. Aquestes accions estarien orientades a donar suport als municipis en tasques d'elaboració i millora de plecs, així com en la definició de clàusules específiques.

10.3.5. OBJECTIVAR I QUANTIFICAR ELS FACTORS QUALITATIUS

L'estudi posa de manifest que la tendència observada és objectivar i quantificar els factors qualitius que avaluen la qualitat tècnica dels serveis oferts mitjançant fórmules matemàtiques. Ara bé, com s'ha vist, aquest procés és complex. La dificultat d'objectivar criteris qualitius fa que, com a conseqüència, el preu segueixi essent un factor preponderant en les licitacions de serveis d'atenció a les persones (malgrat l'existent consens en que els serveis d'atenció a les persones no haurien de ser un negoci). A més, el preu és una forma de resoldre la necessitat d'agilitar el procés de licitació. Això estableix un escenari que perjudica a les entitats del tercer sector social.

Davant d'aquest escenari és recomanable que el procés d'objectivar i quantificar els factors qualitius compti amb la col·laboració de les pròpies entitats del tercer sector, prenent en consideració els seus temors, reticències i dubtes respecte a aquesta tasca. Aquest treball en conjunt entre les entitats i l'administració local permetria perfeccionar l'oferta dels ens locals i ajustar la objectivació dels criteris, per tal de concretar de millor manera els criteris d'adjudicació de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones.

A més, la objectivació de criteris permet fer licitacions mitjançant processos que busquen precisament una reducció de terminis (i de tràmits). Per exemple, es pot pensar en processos oberts simplificats, sempre que el procediment es refereixi a serveis en els que el seu valor estimat sigui igual o superior a 140.000 euros, i que entre els criteris

²² Algunes de les actuacions que es realitzen en el marc d'aquest programa inclouen: el disseny i confecció de la cartera de serveis, la millora en la recepció i l'atenció a la ciutadania, tallers de millora del Servei d'Ajuda a Domicili (SAD), assessorament sobre aspectes tècnics, jurídics i econòmics relacionats amb la prestació del SAD (Reglament dels SAD, plecs tècnics, estudis de costos del preu del servei, etc.) i altres accions de millora relacionades amb el model de provisió del SAD.

d'adjudicació previstos als plecs no n'hi hagi cap d'avaluable amb judici de valor, i si n'hi ha, que la seva importància no sigui superior al 25% del total. O també en procediments oberts abreujats (o supersimplificats); en casos en que els serveis prestats tinguin un valor estimat inferior als 60.000 euros.

Finalment, per impulsar la formulació i utilització de criteris matemàtics de forma col·laborativa, es podria valorar la creació d'un grup mixt de treball entre la Confederació del Tercer Sector Social i l'administració pública.

10.3.6. EXPLORAR ALTRES PROCEDIMENTS DE CONTRACTACIÓ, COM EL NEGOCIAT AMB PUBLICITAT (QUAN SON SERVEIS NOUS O ES VOLEN FER CANVIS IMPORTANTS)

L'estudi posa de manifest les nombroses dificultats a l'hora de fer els plecs per a determinats serveis d'atenció a les persones, i deixa constància de les asimetries d'informació existents entre l'administració i les entitats adjudicatàries (en relació a, per exemple, qüestions de caire econòmic dels serveis prestats). Conseqüentment, s'evidencia la necessitat d'explorar altres procediments de contractació que permetin, d'una banda reduir les dificultats i, d'altra banda, garantir un major equilibri entre la informació que té l'administració i les empreses prestadores de serveis.

Un procediment alternatiu podria ser el negociat amb publicitat. Aquest procediment de contractació és procedent per als casos en què la prestació és complexa i requereix una valoració o elaboració prèvia important, o quan la negociació és necessària per la complexitat o la configuració juridicoeconòmica de la prestació. Mitjançant aquest tipus de procediment, es pot perfeccionar l'oferta de l'administració pública amb els potencials contractistes, de forma col·laborativa.

Aquest és un procediment escassament utilitzat, però que permetria concretar de millor manera els serveis d'atenció a les persones oferts, amb les ofertes que fan les entitats licitants, aprofitant el seu coneixement i experiència; a través de rondes de negociació que, òbviament, han d'assegurar la igualtat de tracte entre els licitadors (és a dir, sense facilitar informació que pugui donar avantatge a algun licitador respecte als altres), la transparència i la publicitat.

10.3.7. MILLORA EL SEGUIMENT I L'AVALUACIÓ DELS PROJECTES QUE FINALITZEN

Els resultats de l'estudi fan palesa la necessitat d'apuntalar els processos de seguiment i avaluació de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones per garantir el compliment del seu contingut, però també per millorar la qualitat dels serveis. Els processos de seguiment no haurien de tenir principalment una finalitat fiscalitzadora, sinó més aviat de control i seguiment del compliment dels contractes i de la seva qualitat. En general, s'observa la necessitat de consolidar i enfortir les capacitats institucionals en aquesta fase en tots els municipis de l'estudi. Terrassa, per exemple, té conformada una comissió de seguiment dins el propi servei del SAD i fa una valoració molt positiva de la seva tasca.

La bona predisposició per part de les entitats de col·laborar amb aquest seguiment és fonamental i reverteix una major confiança entre les entitats prestadores de serveis i l'administració pública. A més, en aquests processos de seguiment i avaluació dels contractes, és important involucrar també a persones professionals que presten els serveis, persones usuàries, personal del servei impulsor, entre d'altres.

En aquesta línia, l'ajuntament de Barcelona està impulsant instruments innovadors que supervisen, específicament, la qualitat del contracte, com ara clàusules que possibiliten demanar informació als sindicats del servei per garantir el compliment del contingut del plec; incorporació de primes que reverteixen en els treballadors vinculades al compliment d'estàndards de qualitat; licitacions que tenen com a finalitat fer seguiment als estàndards de qualitat de les licitacions desplegadas en cert tipus de serveis, etc.

10.4. Les opcions fora del marc de la contractació

Actualment, el marc de la contractació pública és el més utilitzat per desplegar els serveis d'atenció a les persones. Tanmateix, cada vegada són més els ens locals que volen i/o es troben explorant vies i fórmules de gestió alternatives. Entre el ventall de possibilitats destaquen, dins el marc de la contractació pública, la contractació reservada (prevista a la disposició addicional 48 de la Llei 9/2017) i, fora del marc contractual, la concertació i la gestió delegada. El desplegament d'aquestes opcions permetria a les entitats del tercer sector social recuperar terreny davant les empreses mercantils, pel que fa al volum de licitacions dels serveis d'atenció a les persones prestats.

Tot i que aquest estudi no tenia com a focus l'estudi d'aquestes fórmules no contractuals, durant l'estudi han emergit com a vies alternatives per la prestació de serveis d'atenció a les persones externalitzats. Ara bé, el desplegament d'aquestes alternatives és diversa entre els municipis analitzats: s'identifiquen ritmes de desplegament diferents i percepcions diverses sobre aquestes opcions. Les entitats del tercer sector identifiquen com una oportunitat aquests vies de gestió alternatives, si bé encara el seu desplegament està poc madur. A continuació, es fan una sèrie de recomanacions a partir dels testimonis de les entrevistes i la documentació revisada.

10.4.1. REVISIÓ I AMPLIACIÓ DELS SERVEIS MUNICIPALS D'ATENCIÓ A LES PERSONES FORMEN PART DE LA XARXA

[La Cartera de serveis socials](#) és l'instrument que determina el conjunt de prestacions de la Xarxa de serveis socials d'atenció pública i que assegura l'accés a les prestacions garantides. Entre d'altres, defineix el tipus de prestació, la població destinatària, les ràtios dels professionals, els estàndards de qualitat, etc.

Donat que les necessitats dels municipis en relació als serveis d'atenció a les persones són cada vegada més grans, per les tendències sociodemogràfiques i econòmiques, es considera convenient consolidar i impulsar el procés de revisió de la cartera de Serveis Socials de la Xarxa, que es va iniciar al març de 2023. Aquest procés de revisió es va iniciar amb la conformació d'un equip de treball - compostat pels departaments d'Economia, Hisenda i Drets Socials de la Generalitat de Catalunya- amb la finalitat de flexibilitzar i ampliar l'actual cartera de serveis socials, que data de 2010, i d'actualitzar i revisar a fons el sistema de tarifes.

En el marc d'aquesta revisió és especialment important considerar la inclusió de nous serveis que, ara per ara, no es consideren en el catàleg de serveis i que, per tant, els ens locals no tenen una altra opció que oferir-los a través de la Llei 9/2017. La incorporació de nous serveis en el catàleg de serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública permetria una diversificació de les formes de gestió del servei, ja que es podrien començar a gestionar a través de la concertació i/o la gestió delegada.

Aquest procés de revisió requereix també d'un procés de participació amb entitats proveïdores d'aquest tipus de serveis, beneficiaris de les prestacions i usuaris de serveis, etc. La Confederació del Tercer Sector Social també podria ser un actor clau en el procés participatiu.

10.4.2. DONAR A CONÈIXER BONES PRÀCTIQUES I EXPERIÈNCIES PIONERES

Malgrat que la concertació i la gestió delegada de serveis municipals d'atenció a les persones en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública ja són una realitat i estan previstes des de fa 3 anys en el Decret 69/2020, de 14 de juliol, es percep certa manca de coneixement al voltant d'aquestes vies de gestió dels serveis per part dels ens locals. Aquesta mancança es refereix tant a la seva aplicabilitat, com al procés de desplegament d'aquestes vies de gestió i la seva utilització en el moment de prestar els serveis.

Per això, la recomanació és que es puguin donar a conèixer bones pràctiques relatives a la prestació de serveis d'atenció a les persones mitjançant aquest tipus de fórmules. Ja hi ha municipis que les despleguen -amb més o menys experiència- com ara Barcelona, Lleida, Sabadell o Terrassa, i seria molt valuós poder impulsar espais per compartir aquestes experiències pioneres. Aquest intercanvi de bones pràctiques serveix per altres ajuntaments que compten amb menor bagatge en aquests termes, però amb necessitats i inquietuds molt similars.

Donar a conèixer aquest tipus de pràctiques pot, a més, ajudar a fomentar el canvi cultural i de mentalitat que implica passar de la contractació pública, als marcs de gestió no contractuals, especialment pels interventors i secretaris municipals.

10.4.3. SUPORT A L'ACREDITACIÓ DE LES ENTITATS DEL TERCER SECTOR

El Govern de la Generalitat de Catalunya estableix els criteris i els estàndards mínims i òptims de qualitat, així com els mecanismes d'avaluació i de garantia del compliment dels criteris en el marc del Pla estratègic de serveis socials. El model d'acreditació es configura per garantir que les entitats proveïdores assoleixin els estàndards de qualitat exigits per formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en cada una de les tipologies de serveis socials.

Sovint, però, les entitats del tercer sector (especialment les de mida petita) es troben amb traves i/o falta de coneixement sobre els criteris i estàndards de qualitat estipulats per la Generalitat de Catalunya, el procediment d'acreditació, etc. Per consegüent, es fa necessari comptar amb mecanismes que permetin oferir suport a l'acreditació de les entitats del tercer sector social.

La Confederació del Tercer Sector Social de Catalunya pot estimular la creació d'espais de debat i reflexió sobre l'acreditació de les entitats i els reptes que han d'afrontar, així com promoure el desplegament d'espais per compartir coneixements, recursos i experiències entre les entitats. Per últim, La Confederació es podria encarregar de promoure programes de formació dels professionals que treballen en les entitats del tercer sector social per a que puguin encarar el procediment d'acreditació amb el coneixement necessari.

10.4.4. FACILITAR INFORMACIÓ SOBRE L'OFERTA D'ENTITATS ACREDITADES

Atès que els ens locals manifesten sovint certes reticències per utilitzar fórmules de gestió restringides a les entitats del tercer sector social per por a que els processos quedin deserts i no es pugui prestar el servei en els temps planificats, seria pertinent facilitar la identificació de potencials licitadors.

En aquest sentit, la Confederació del Tercer Sector Social, [a partir de les dades obertes del Departament de Drets Socials](#), podria assumir la tasca d'optimitzar l'experiència d'ús d'aquest buscador. Això inclouria fer-lo més amigable, atractiu i accessible, amb la finalitat de facilitar la cerca i l'accés a aquesta informació relativa als serveis i àmbits geogràfics de les entitats acreditades. Això facilitaria saber si existeix o no una oferta suficient d'entitats acreditades per als serveis que es volen prestar i, en funció d'això, els ens locals podrien decidir si val la pena o no desplegar aquests tipus de fórmules no contractuals (o el procediment de contractació reservada previst a la disposició 48 de la Llei 9/2017).

11. Bibliografia

Ajuntament de Lleida.(2023). Guia de la Contractació Pública social per part de l'ajuntament de Lleida.

Conveni col·lectiu de Catalunya d'acció social amb infants, joves, famílies i d'altres en situació de risc per als anys 2022-2024

Diputació de Barcelona (2019). Memòria econòmic-financera per a l'establiment del preu públic per a la prestació del Servei d'Atenció Domiciliària. Barcelona: Diputació de Barcelona. Accessible a: [Memòria econòmic-financera per a l'establiment del preu públic per la prestació del servei d'atenció domiciliària \(diba.cat\)](#)

Diputació de Barcelona (2020). Guia per elaborar plec per a la contractació del servei d'ajuda domiciliària (SAD). Barcelona: Diputació de Barcelona. (Benestar i Ciutadania, 22).

Diputació de Barcelona (2022). Informe de recomanacions per als ens locals cap a un nou sistema públic de cures en la comunitat Fòrum de Persones Expertes en Cures. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Facto Cooperativa. (2023). Comença a licitar! Guia pràctica per a empreses i organitzacions de l'Economia Social i Solidària. Accessible a: laconfederacio.org/document/guia-comenca-licitar/?wpdmdl=28658&refresh=6514302e3d2f61695821870

Generalitat de Catalunya. (2015). Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones,

Generalitat de Catalunya. (2014). Guia per a la inclusió de clàusules contractuals de caràcter social

Martí-Costa, M. , Conde, C. (2022) La contractació pública de serveis d'atenció a les persones, 2021. Barcelona: Institut Metròpoli.

Síndic de Greuges. (2013). Proposta de bones pràctiques en la contractació de serveis d'atenció a les persones.

Normativa europea

Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014 sobre contractació pública i amb la qual es va derogar la Directiva 2004/18/CE.

Normativa estatal

Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual estransposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014. BOE núm. 272, 09/11/2017.

Normativa autonòmica.

Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 4990

Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 7133.

Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials

d'Atenció Pública. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 8178

Ordre TSF/218/2020, de 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 8300

12. Annexos

Taula 8. Marcs normatius i de planificació sobre contractació pública identificats en els municipis d'estudi.

Font: elaboració pròpia

	D'obligat compliment per les administracions municipals			Recomanacions		Altres	
	Decrets	Instruccions	Plans	Guies	Protocols	Memòries	Altres
Barcelona	DECRET DE L'ALCALDIA S1/D/2017-1271, de 24 de abril, de contractació pública sostenible de l'Ajuntament de Barcelona	Instrucció de la Comissió de Govern per al foment de la contractació laboral diversa per raons de representativitat i d'eficàcia dels contractes de serveis d'atenció a les persones a través de la definició i aplicació de clàusules socials en els plecs o documents que regeixen les licitacions de l'Ajuntament de Barcelona i el seu Grup Municipal	Pla d'objectius de Contractació Pública Sostenible 2023	Guia de contractació pública social		Memòria de contractació pública sostenible (2019, 2020...)	Declaració municipalista a favor de una contractació pública sostenible
	DECRET D'ALCALDIA S1/D/2017-1682 de	Instrucció municipal de contractació		Guia de contractació			

Institut Metròpoli

La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: procediment, qualitat i innovació

	D'obligat compliment per les administracions municipals			Recomanacions		Altres
	25 d'abril, d'aprovació de la composició de la Taula de Contractació Pública.	reservada		pública ambiental		
		Instrucció tècnica per a l'aplicació de criteris de gènere en els contractes que tinguin per objecte el disseny i la gestió d'equipaments de titularitat municipal		Guia de contractació pública innovadora		
		Instrucció per al foment de la contractació laboral diversa als contractes de serveis d'atenció a les persones		Guia de contractació pública socialment responsable- Consorci de salut i social de Catalunya		
				Guia de compra pública de TIC de l'Ajuntament de Barcelona		
Girona	Decret de l'Alcaldia de 10 d'octubre de 2013 es va aprovar la creació de la comissió per a la contractació Responsable de				Protocol de contractació responsable de l'ajuntament de Girona des de 2014	

Institut Metròpoli

La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: procediment, qualitat i innovació

D'obligat compliment per les administracions municipals				Recomanacions		Altres	
	l'Ajuntament de Girona						
Lleida				Guia de la Contractació Pública social			Declaració Institucional per la Compra Pública Ètica i Sostenible
							Proposta de resolució "Plec de clàusules administratives generals de contractació"
							Moció per redacció de document guia
L'Hospitalet de Llobregat			Pla Anual De Contractació 2021				
Sabadell			Pla Anual de Contractació 2023				Criteris de qualitat dels contractes
Tarragona		Instrucció relativa a la tramitació de contractes menor (2018)	Pla Anual de Contractació 2023				
Terrassa		Instrucció De Serveis Per A La Inclusió De Clàusules Socials A La Contractació Pública (2016)	Pla Anual De Contractació 2023	Guia Metodològica Per A L'aplicació De La Clàusula Social Al Municipi De			Bones Pràctiques A L'ajuntament De Terrassa

Institut Metròpoli

La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: procediment, qualitat i innovació

D'obligat compliment per les administracions municipals				Recomanacions		Altres	
				Terrassa (2019)			
							Transversalitat i Eines De La Contractació Compra Pública Responsable

Índex de taules

Taula 1. Llistat de persones participants en les entrevistes semi-estructurades.	9
Taula 2. Llistat de persones participants en els grups focals.	10
Taula 3. Marcs normatius i de planificació en els municipis d'estudi.	13
Taula 4. Tipus de servei de contractació. Font: elaboració pròpia, a partir d'entrevistes.	19
Taula 5. Objectivar la formació de les persones que presten el servei.	34
Taula 6. Resum dels factors que incideixen en el procés de licitació pública de serveis d'atenció a les persones, d'acord amb les entitats del tercer sector.	40
Taula 7. Vies de gestió dels serveis d'atenció a les persones per part dels municipis estudiats.	47
Taula 8. Marcs normatius i de planificació de l'àmbit de contractació en els municipis d'estudi.	61

Índex de figures

Figura 1. Fluxograma de les licitacions dels serveis d'atenció a les persones.	21
Figura 2. Pes del preu en el procés d'avaluació segons ciutats, exclòs Barcelona, 2021.....	32
Figura 3. Mitjana de baixa dels preus de licitació en funció de la naturalesa del guanyador, anys 2017-2021.	33
Figura 4. Grau de desplegament de la concertació en els municipis estudiats.	48
Figura 5. Grau de desplegament de la gestió delegada en els municipis estudiats.....	50



Recerca urbana
per transformar

Universitat Autònoma de Barcelona

Campus de Bellaterra

Plaça del Coneixement, edifici MRA, p. 2

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

tel.: 93 586 88 80

info@institutmetropoli.cat

www.institutmetropoli.cat



