

INFORME 2019 SOBRE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA MUNICIPAL EN L'ÀMBIT DELS SERVEIS D'ATENCIÓ A LES PERSONES

Estudi de la contractació pública en l'àmbit dels serveis a les persones en els municipis de Barcelona, l'Hospitalet del Llobregat, Terrassa, Badalona i Sabadell durant els anys 2017 i 2018

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

Per encàrrec de:



Amb el suport de:



La contractació pública de serveis a les persones a la província de Barcelona, 2017-2018

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



Equip d'investigació:
Carlos Ángel Ordás García

Coordinació:
Marc Martí

Bellaterra, Cerdanyola del Vallès, gener de 2020

I. Índex

1. Introducció.....	3
2. Objectius.....	4
3. Metodologia i pla d'anàlisi.....	5
4. Anàlisi de resultats.....	9
4.1. Distribució territorial.....	11
4.2. Característiques dels serveis.....	16
4.3. Criteris d'avaluació i adjudicació.....	19
4.4. Concurrencia entre empreses mercantils i entitats del Tercer Sector Social.....	30
4.5. Qui es presenta i qui guanya els concursos.....	41
4.6. Factors determinants dels concursos.....	47
5. Conclusions.....	50

Figures:

Figura 1. Distribució del nombre d'expedients en funció del territori, anys 2017 i 2018.....	12
Figura 2. Distribució del pressupost de licitació del conjunt d'expedients en funció del territori, anys 2017 i 2018	13
Figura 3. Duració dels contractes del conjunt d'expedients, anys 2017 i 2018	14
Figura 4. Duració de la pròrroga del conjunt d'expedients de més d'un any de durada, anys 2017 i 2018.....	15
Figura 5. Pes dels diversos tipus de servei en el conjunt d'expedients i segons territori, any 2018.....	18
Figura 6. Pes dels criteris AFA i JV en el conjunt dels expedients	20
Figura 7. Pes dels criteris AFA i JV dels expedients segons territori.....	21
Figura 8. Pes del preu i altres criteris dins dels criteris AFA en el conjunt dels expedients, 2018.....	22
Figura 9. Pes del preu i altres criteris AFA en el conjunt dels expedients, anys 2017 i 2018	23
Figura 10. Pes del preu en el procés d'avaluació segons territori.....	23
Figura 11. Efectes de les diferents fórmules per valorar les ofertes econòmiques	27
Figura 12. Volum de fórmules aplicades als expedients segons tipus i segons territori, anys 2017 i 2018.....	28
Figura 13. Pes de les diverses fórmules aplicades en el conjunt dels expedients i per territori, anys 2017 i 2018.....	29
Figura 14. Naturalesa dels licitadors que es presenten als concursos, segons el nombre total d'expedients i el pressupost, 2018	31
Figura 15. Naturalesa dels licitadors que es presenten als concursos, segons el nombre total d'expedients i el pressupost, anys 2017 i 2018.....	32
Figura 16. Pes dels casos de concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del volum d'expedients i segons territori, anys 2017 i 2018.....	33
Figura 17. Pes dels casos de concurrència i no concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del pressupost i segons territori, anys 2017 i 2018	34
Figura 19. Distribució d'expedients guanyats segons naturalesa dels licitador i del pressupost dels expedients, anys 2017 i 2018	37
Figura 20. Distribució d'expedients guanyats segons naturalesa dels licitador, territori i pressupost dels expedients, anys 2017 i 2018	38
Figura 21. Rang pressupostari dels contractes, anys 2017 i 2018	39
Figura 22. Rang pressupostari dels contractes segons territori, anys 2017 i 2018.....	40
Figura 23. Qui guanya als procediments de contractació quan el pes del preu es situa per sobre del 50% segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017 i 2018 ...	43
Figura 24. Mitjana de baixa dels preus de licitació en funció de la naturalesa del guanyador, anys 2017 i 2018.....	44
Figura 25. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt d'expedients, anys 2017 i 2018	45
Figura 26. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons el pressupost a la ciutat de Barcelona, anys 2017 i 2018.....	46
Figura 27. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons volum de contractes i pressupost als municipis de l'estudi, exclòs Barcelona, anys 2017 i 2018.....	46
Figura 28. Criteris determinants a l'hora de resoldre les adjudicacions, en el conjunt d'expedients, anys 2017 i 2018	48
Figura 29. Criteris determinants a l'hora de resoldre les adjudicacions en casos de concurrència, en funció de la naturalesa de l'adjudicatari, anys 2017 i 2018	49

Taules:

Taula 1. Tipus i nombre de Mesures de Contractació Pública Sostenible, Barcelona, 2018	10
Taula 2. Distribució del volum d'expedients, anys 2017 i 2018	12
Taula 3. Distribució del volum pressupostari segons municipi, anys 2017 i 2018.....	14
Taula 4. Tipus de servei en el conjunt d'expedient i segons territori, anys 2017-2018	17
Taula 5. Tipus de fórmules aplicades als contractes de l'estudi.....	25
Taula 6. Simulació dels punts obtinguts segons els tipus de fórmula aplicada	26
Taula 7. Nombre de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons municipi, anys 2017 i 2018	34
Taula 8. Nombre de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons el tipus de servei, anys 2017 i 2018.....	35
Taula 9. Qui guanya els contractes amb concurrència en funció del tipus de servei pel conjunt d'expedients, anys 2017 i 2018	36
Taula 11. Volum i percentatge dels contractes en funció del rang de pressupost, segons territori, anys 2017 i 2018.....	39
Taula 12. Qui guanya als procediments de contractació segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, 2018.....	41
Taula 13. Qui guanya als procediments de contractació segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017 i 2018	41
Taula 14. Qui guanya als procediments de contractació quan els criteris AFA es situen per sota del 51%, segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017 i 2018 ...	42
Taula 15. Qui guanya als procediments de contractació quan els criteris AFA superen el 51%, segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017 i 2018	42

1. Introducció

En els darrers anys hem viscut un canvi substancial dins dels paràmetres que defineixen les formes de desenvolupar la contractació pública. En aquest sentit, són fonamentals els canvis legislatius que s'han produït a diverses escales. En l'àmbit europeu, la Directiva 2014/23/UE i 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell i la seva adaptació a la legislació espanyola amb la Llei 9/2017. En l'àmbit català, en poc temps tindrem el nou i controvertit projecte de Llei de Contractes de Serveis a les Persones. Sense la necessitat d'entrar aquí en els aspectes positius i negatius d'aquestes lleis, és un fet que aquestes assenyalen un nou camí en les formes sota les quals s'ha desenvolupat la contractació pública fins ara. Aquest canvi, en moltes ocasions ha comptat amb la predisposició i suport de les administracions locals i sobretot amb l'empenta de diversos agents proveïdors de l'Administració pública.

En aquest sentit, des de fa temps les entitats vinculades al Tercer Sector Social persegueixen un canvi de model en la contractació pública que superi la contractació fonamentalment basada en criteris econòmics. Un exemple d'això ha estat el "Codi de bones pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones"¹, signat l'11 de desembre de 2015 per la Generalitat de Catalunya, sindicats, patronals del sector de serveis a les persones, els col·legis professionals vinculats i les entitats representatives del Tercer Sector Social de Catalunya. L'objectiu és deixar enrere el temps en els quals el factor clau en els concursos de contractació pública era el preu; on l'oferta més econòmica era la "millor oferta". Factors relacionats com la qualitat del producte, la naturalesa del licitador, el treball en xarxa o les condicions laborals del personal que desenvolupa el servei, entre moltes altres, eren criteris residuals. El llarg període de crisi econòmica viscut entre la primera i la segona dècada del segle XXI i l'austeritat pública aplicada tampoc va afavorir aquest canvi de model.

Els criteris econòmics i de capacitat material continuen presents en als processos d'avaluació i adjudicació de contractes. No obstant, i tot i ser un factor determinant, en

¹ Disponible a: <https://contractacio.gencat.cat/web/.content/principis/transparencia-bones-practiques/bones-practiques/codis-bones-practiques/20151211-codi-serveis-persones.pdf>

els darrers anys hem pogut comprovar com el seu pes s'ha anat reduint o ajustant. Però sobretot s'ha experimentat un increment substancial de la transparència al voltant de la contractació pública. En aquest sentit, és destacable l'esforç de les administracions públiques d'aprofundir en el coneixement dels factors que determinen les seves formes de contractació pública. Així, la Generalitat de Catalunya o l'Ajuntament de Barcelona, entre d'altres, publiquen dades anuals sobre la contractació pública desenvolupada per les seves unitats de contractació².

Les entitats del Tercer Sector Social també han mostrat un gran interès per conèixer com es desenvolupa la contractació pública en les administracions catalanes, amb la voluntat d'aprofundir en l'anàlisi dels factors no només quantitius, sinó també qualitius que incideixen en la contractació. L'objectiu és detectar els desequilibris que es puguin anar produint, així com identificar els factors que els poden explicar. Per una altra banda, aquest procés de canvi de model en la contractació ha generat expectatives en el sector del Tercer Sector Social, però també incerteses sobre el procés de transició i la capacitat d'adaptació d'unes entitats que, a priori, parteixen en una situació desavantajada respecte a les empreses mercantils, especialment pel que fa a les capacitats econòmiques d'unes i d'altres. Es per això que les entitats del tercer sector social tenen un gran interès en seguir de prop aquest procés de transició per tal de que aquests canvis legislatius, tot i la seva bona voluntat, no generin noves desigualtats, i, en cas de que així sigui, poder plantejar alternatives i solucions.

2. Objectius

El present treball planteja una clara continuïtat amb l'informe elaborat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) per encàrrec de La Confederació del Tercer Sector Social titulat "La Contractació Pública a Catalunya en

² La informació referent a la Generalitat de Catalunya és disponible a: <https://contractacio.gencat.cat/ca/difusio/publicacions/indicadors/>. En el cas de l'Ajuntament de Barcelona podem trovar aquesta informació a: <https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/gestio-economica-i-administrativa>

l'àmbit dels Serveis d'Atenció a les Persones, 2017", publicat al juliol de 2018³. Per tant, el present informe manté com a objectiu estudiar les principals característiques de la contractació pública duta a terme per diversos ajuntaments de Catalunya relativa a les adjudicacions de Serveis d'Atenció a les Persones (SAP). La finalitat és poder oferir una diagnosi sobre els factors determinants en el processos de contractació pública d'aquests serveis i poder comparar les dades relatives als anys 2017 i 2018. Els principals objectius que s'aborden en aquest informe són els següents:

- a) Aprofundir en les característiques més destacades de la contractació pública en els Serveis d'Atenció a les Persones per part dels cinc ajuntaments dels municipis més poblats de Catalunya⁴: Barcelona (1.620.343), l'Hospitalet del Llobregat (261.068), Terrassa (218.535), Badalona (217.741) i Sabadell (211.734)⁵.
- b) Identificar els principals factors que influeixen en el procés d'avaluació i adjudicació dels contractes dels serveis d'atenció a les persones.
- c) Analitzar els contractes atenent a les situacions de concurrència (o manca de concurrència) entre empreses mercantils i entitats del tercer sector social (TSS), i tractar de veure els elements que determinen aquestes situacions, així com els elements més destacables en el procés d'adjudicació quan trobem concurrència entre empreses i entitats.

3. Metodologia i pla d'anàlisi

Les dades recollides per l'elaboració del present informe, donant continuïtat a les recollides en l'estudi relatiu a l'any 2017, estan orientades a poder descriure les característiques més destacades de contractació d'aquest tipus de servei, així com, assentar les bases per la continuació de l'estudi, de manera que en posteriors recerques

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

⁴ Per tant, en comparació a l'estudi del 2017, en aquesta edició han quedat fora les ciutats de Girona, Lleida i Tarragona, de manera que l'estudi se centra en municipis de la província de Barcelona, representant el 45,4% de la població de la província, i una tercera part de la població de Catalunya, concretament el 33,5%

⁵ Dades Idescat, any 2018.

sigui possible dur a terme l'anàlisi evolutiu de la qüestió. Aquest desenvolupament temporal, aportarà un major grau de profunditat i projecció a l'objecte d'estudi.

Pel present estudi, s'han incorporat dades relatives a la contractació de l'any 2018 a la base creada per l'any anterior, 2017. A aquesta base de dades s'han afegit alguns indicadors no recollits a l'anterior informe i d'altres, presents a l'anterior informe, no han quedat reflectits degut a la seva escassa incidència. Més endavant s'especificaran quins han estat aquests casos. L'objectiu, és poder continuar actualitzant l'estudi a fi de poder realitzar una anàlisi completa i evolutiva de la qüestió, i poder donar resposta sobre els factors més determinants que afecten a la contractació pública en els serveis d'atenció a les persones.

Les fases de desenvolupament d'aquest estudi han estat les mateixes tres que per l'estudi de 2017: definició de l'objecte d'estudi, treball de camp i, per últim, sistematització i anàlisi de la informació extreta del conjunt de documents de cada contracte.

Definició de l'objecte d'estudi. A partir de tres coordenades definides: temporals, espacials i d'àmbit d'actuació.

- L'àmbit temporal està definit per tots aquells contractes que han estat formalitzats entre l'1 de gener de 2018 i el 31 de desembre de 2018. Això ha plantejat que molts contractes anunciats a finals de 2018 no hagin entrat finalment en l'anàlisi, restant casos a la mostra. No obstant, també trobem contractes que van ser anunciats durant el primer semestre de 2017 i formalitzats durant el segon semestre, entrant en la mostra de l'estudi. Per tant, davant la possibilitat d'agafar com a data de referència l'anunci de licitació o de formalització, se'n va triar la segona. S'ha triat aquesta opció perquè la formalització del contracte és el procediment pel qual es tanca completament el procés de licitació i adjudicació, de manera que així és més segur poder disposar d'accés a tots els documents relatius als contractes.
- Pel que fa l'àmbit territorial, aquest ha quedat definit, com ja s'ha dit, pels 5 municipis més poblats de Catalunya. D'aquests municipis, són analitzats els contractes realitzats exclusivament per l'ajuntament de cada municipi, sense

comptar, per tant, aquells realitzats per entitats públiques empresarials, organismes autònoms locals o societats públiques municipals.

- El darrer paràmetre de tria ha estat l'àmbit d'actuació dels contractes. S'han triat tots aquells contractes dedicats als Serveis d'Atenció a les Persones, excloent-hi la contractació menor. Un dels problemes d'aquest paràmetre és com definir quins contractes formen part dels SAP. En aquest sentit, s'ha fet servir les categories incloses als annexos I i II del "Avantprojecte de Llei de Contractes de Serveis a les Persones"⁶.

Amb tots aquests paràmetres vam seleccionar un total de 90 contractes dividits en 121 expedients per l'any 2018, descrits detalladament en la primera part del punt tres d'aquest informe. Aquest 121 expedients es sumen als de l'estudi de 2017, 140 expedients, ja que també contàvem amb les capitals de Girona, Lleida i Tarragona. Entre els estudis dels anys 2017 i 2018 contarem amb un total de 241 expedients.

La següent fase, corresponent al *treball de camp*. Aquesta s'ha adreçat bàsicament a la recollida i centralització de la informació procedent dels ens locals inclosos a la mostra. Fins l'any 2016 aquesta tasca de recollida d'informació era més complicada, ja que gran part de la informació estava dins el lloc web de cada municipi, sense criteris harmonitzats i en molts casos no s'hi podien trobar la major part dels documents dels contractes, com els plecs de condicions, els informes d'avaluació de les meses de contractació, fonamentals pel desenvolupament del present informe. Tot això ha anat canviant en els darrers anys, de manera que pràcticament tota aquesta informació es troba disponible a la Plataforma de Contractació Pública de Catalunya, concretament del perfil dels contractants de cada municipi. Pel cas d'aquest estudi, tota la informació ha estat estreta d'aquesta plataforma, exceptuant alguns contractes de Sabadell relatius a l'any 2017, que van ser buscats a la seu electrònica del seu propi lloc web. L'accés a la informació ha estat ràpid i només en un cas ha sigut necessari demanar un document que no era disponible a la Plataforma. Per tant, per aquesta fase, la major part del temps ha estat invertida en

⁶ Disponible a:

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

la selecció dels documents que assolien les característiques esmentades de territori, cronologia i àmbit d'actuació.

Per últim, s'ha procedit a la *sistematització i l'anàlisi de la informació del conjunt de documents dels contractes*, atenent especialment a tres àmbits específics: les característiques del servei que sortia a concurs, els aspectes definits en el procediment de valoració de les ofertes i dels projectes, les característiques de les candidatures que es presentaven, els aspectes determinants en l'adjudicació dels contractes i, per últim, l'anàlisi específica en els casos de concurrència competitiva entre entitats del TSS i empreses mercantils (EM). Com ja s'ha apuntat, la informació s'ha analitzat dividint-la en períodes cronològics: contractes formalitzats en 2017, en 2018 i en tots dos anys.

GLOSSARI

AFA: Avaluable de Forma Automàtica	ES: Entitats Socials
EM: Empreses Mercantils	JV: Judicis de Valor
MSCS: Mesures de Contractació Pública Sostenible	SAP: Serveis d'Atenció a les Persones
TSS: Tercer Sector Social	UTE: Unió Temporal d'Empreses

4. Anàlisi de resultats

Des de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) s'han desenvolupat, amb el present, quatre 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”⁷
- i el present estudi que suposa una actualització del segon dels estudis esmentats.

Les dades sobre contractació més distanciades en el temps, corresponen a l'any 2016 i les més actuals corresponen a 2018. Per tant, no estem parlant d'un període gaire llarg. No obstant això, hem pogut comprovar com en aquest petit interval temporal els contractes han anat canviant força. Si bé encara no podem parlar d'un canvi de model, si hem trobat modificacions interessant entre 2016 i 2018. Aquest canvis han estat significatius especialment en l'Ajuntament de Barcelona, que és, en tots els casos i amb molta diferència, l'administració amb més contractes analitzats.

Aquests canvis aporten més informació i, sobretot claredat al voltant dels concursos de contractació pública. En l'estudi present, relatiu a l'any 2018, hem trobat, per exemple, com la descripció de l'estructura de costos dels serveis s'ha convertit en una informació disponible a la immensa major part dels plecs administratius. Dels 98 expedients de la ciutat de Barcelona, aquesta informació està disponible en 85 d'aquests expedients, xifra que representa un 86,7% dels expedients. També es significatiu el cas de Sabadell, on aquesta informació apareix a 10 expedients de 12. A la resta de municipis no trobem aquesta informació, amb només l'excepció de l'Hospitalet de Llobregat, on la trobem en 2 dels 4 expedients.

⁷ Disponibles a: <https://iermb.uab.cat/ca/recerca/estudis/governanca-i-politiques-publicues/>

Aquesta informació és important, ja que podem comprovar quins són els costos directes i indirectes considerats i ens permet saber, per exemple, si els salaris dels treballadors i treballadores han estat calculats en funció d'un conveni col·lectiu específic i la seva adequació al servei que tenim davant. També podem veure quin és el pressupost de benefici empresarial contemplat. En el cas de Barcelona, aquest benefici empresarial representa un 10,5% de mitjana sobre el total de costos del servei dels 85 expedients que compten amb descripció d'estructura de costos. Als 12 casos de l'Hospitalet de Llobregat i Sabadell, aquesta mitjana es queda en un 4,7%

Un altre dels aspectes on hem detectat un canvi substancial ha estat en la inclusió de clàusules socials. En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, aquestes estan definides dins de la categoria de Mesures de Contractació Pública Sostenible – MCPS –. En 90 dels 98 contractes trobem aquestes mesures, davant 5 expedients on no en trobem i 3 expedients dels quals no disposem d'aquestes dades. La mitjana d'aquests tipus de mesures és de 5,6 per contracte. D'aquest tipus de mesures, hem detectat 22 categories diferents, moltes de les quals estan presents en més de la meitat dels expedients, com per exemple les relatives a l'establiment de comunicació inclusiva, el pressuposts desglossats en costos directes i indirectes o la valoració del preu en base a un màxim definit, que normalment és del 35% del conjunt dels criteris d'avaluació d'ofertes.

Taula 1. Tipus i nombre de Mesures de Contractació Pública Sostenible, Barcelona, 2018

Mesures de Contractació Pública Sostenible	Nombre d'expedients
Comunicació inclusiva	61
Pressupost desglossat en costos directes i indirectes	60
Valoració del preu màxim definit	57
Pla o mesures d'igualtat	38
Oferta anormalment baixa incompliment convenis	35
Estabilitat: contractació indefinida treballadors del contracte	34
Salaris de les persones treballadores ocupades en l'execució del contracte	28
Pagament a preu empreses subcontractades	27
Mesures contra assetjament sexual o raó de sexe	24
Manteniment condicions laborals persones que executen el contracte	22
Subrogació plantilla	22
Objecte del contracte amb eficiència social	19
Accessibilitat universal	15
Contractació persones en atur o dificultats especials inserció laboral o exclusió social	14

Informació subcontractació	13
Paritat entre homes i dones perfil i categories professionals	12
Igualtat oportunitats no discriminació LGTBI	12
Conciliació temps familiar i personal	11
Pressupost màxim de licitació	4
Subcontractació empreses economia social	4
% mínim persones amb diversitat funcional	3
Criteris sostenibilitat	2
Total general	517

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

Tots aquests canvis s'han anat produint en un molt breu període de temps, en el quals els licitadors, ja siguin empreses mercantils o entitats del Tercer Sector Social, s'han tingut que adaptar al nou marc de contractació. A continuació procedirem a l'exposició i anàlisi de resultats.

4.1. Distribució territorial

Seguidament aprofundirem en l'anàlisi de les dades comunes extretes dels expedients dels diversos municipis que formen part d'aquesta recerca. Com ja s'ha explicat, els municipis que formen part d'aquest estudi són els cinc més poblats de Catalunya. Així doncs l'estudi analitza en el seu conjunt una població de 2.529.421 persones. D'aquesta xifra, 1.620.343 correspon a la ciutat de Barcelona, el que significa un 64,1% de la mostra de l'estudi. La resta de municipis compten amb un pes molt més reduït, 10,3% en el cas de l'Hospitalet de Llobregat, 8,6% en els casos de Terrassa i Badalona, i un 8,4% pel que fa Sabadell.

Com ja hem explicat, tot i que l'estudi es centra en les dades de 2018, hem aprofitat la base de dades creada per l'informe de 2017. D'aquesta manera, s'han analitzat 241 expedients, dels quals 121 han estat formalitzats durant l'any 2018 i els altres 120 durant l'any 2017. Aquests expedients estan repartits territorialment de la següent manera (taula 2):

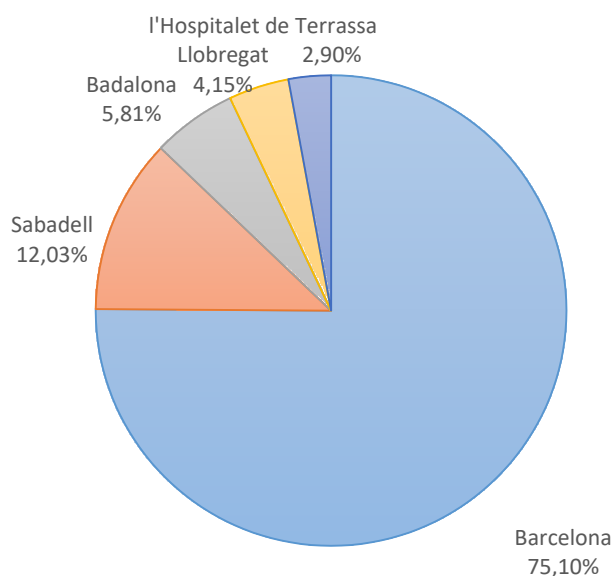
Taula 2. Distribució del volum d'expedients, anys 2017 i 2018

Municipi	2017		2018		Total	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Badalona	11	9,2%	3	2,5%	14	5,8%
Barcelona	83	69,2%	98	81,0%	181	75,1%
l'Hospitalet de Llobregat	6	5,0%	4	3,3%	10	4,1%
Sabadell	17	14,2%	12	9,9%	29	12,0%
Terrassa	3	2,5%	4	3,3%	7	2,9%
Total general	120	100%	121	100%	241	100%

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

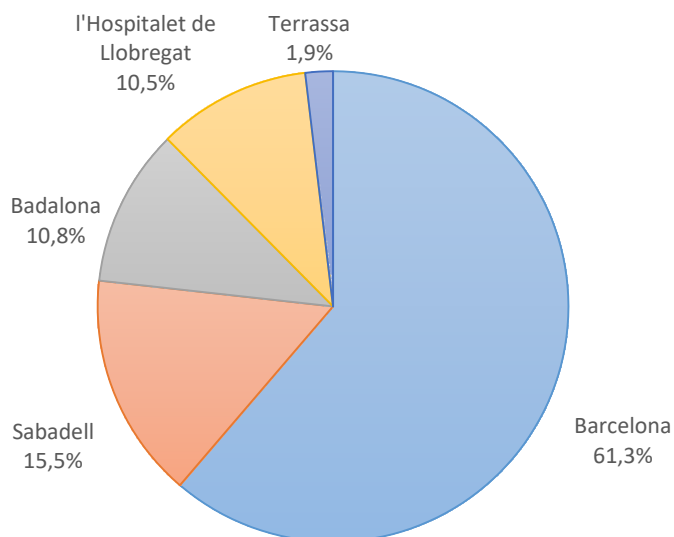
Com podem veure, la ciutat de Barcelona es situa molt per sobre de la resta de municipis de l'estudi. La capital catalana presenta un volum de contractes amb un pes del 75,1% dels total de casos analitzats. Per tant, la resta de municipis no arriben al 25% dels casos, on només la ciutat de Sabadell, curiosament de les més petites en volum de població, es situa per sobre del 10%, concretament en un 12% pel conjunt dels dos anys estudiats (figura 1).

Figura 1. Distribució del nombre d'expedients en funció del territori, anys 2017 i 2018



Seguint amb la comparativa entre territoris, la diferència entre la ciutat de Barcelona i la resta de municipis de l'estudi disminueix si atenem al pressupost de licitació dels contractes. En funció d'aquest factor, el conjunt dels contractes de la ciutat de Barcelona representa un 61,3% de l'estudi davant un 38,7% a la resta de municipis. A més, ciutats com l'Hospitalet i Badalona adquireixen un major pes, al situar la seva representativitat al voltant del 10%, mentre que Terrassa minva la seva incidència, quedant-se en un 1,9% (figura 2).

Figura 2. Distribució del pressupost de licitació del conjunt d'expedients en funció del territori, anys 2017 i 2018



És significatiu com, menys en el cas de Barcelona, la resta de municipis presenten diferències importants segons l'any. Així, per exemple, en funció del pressupost, el cas de Badalona presentava el 17,5% per l'any 2017, baixant al 1% per l'any següent. En altres paraules, d'una contractació de més de 15 milions d'euros es passa a una de 587.641,34 euros. En el cas contrari, Sabadell va passar d'un 2,1% el primer any de l'estudi, a un 30,2% al 2018 (taula 3).

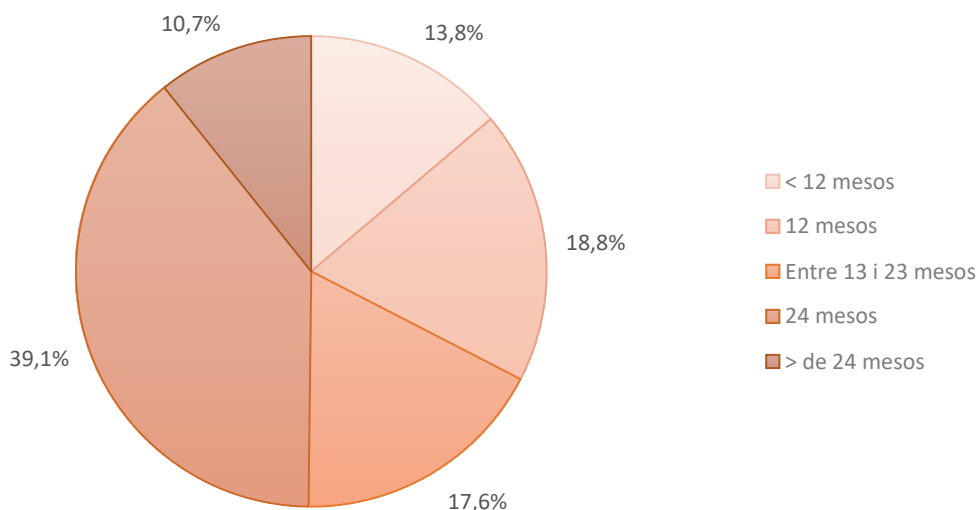
Taula 3. Distribució del volum pressupostari segons municipi, anys 2017 i 2018

Municipi	2017		2018		Total	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Badalona	15.094.790,57 €	17,5%	587.641,34 €	1,0%	15.682.431,91 €	10,8%
Barcelona	55.221.566,42 €	63,9%	33.507.347,65 €	57,4%	88.728.914,07 €	61,3%
l'Hospitalet de Llobregat	13.602.528,54 €	15,7%	1.644.170,92 €	2,8%	15.246.699,46 €	10,5%
Sabadell	1.846.621,08 €	2,1%	20.586.287,26 €	35,3%	22.432.908,34 €	15,5%
Terrassa	703.249,57 €	0,8%	2.031.016,20 €	3,5%	2.734.265,77 €	1,9%
Total general	86.468.756,18 €	100%	58.356.463,37 €	100%	144.825.219,55 €	100%

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

Aquestes diferències anuals, poden estar relacionades amb la periodicitat dels contractes, ja que en la majoria dels casos són plurianuals. De fet, en el conjunt total d'expedients de l'estudi, el més comú és que els contractes siguin de 24 mesos, com passa en el 39,1% dels casos. Els contractes d'un any o més representen el 67,4% (figura 3).

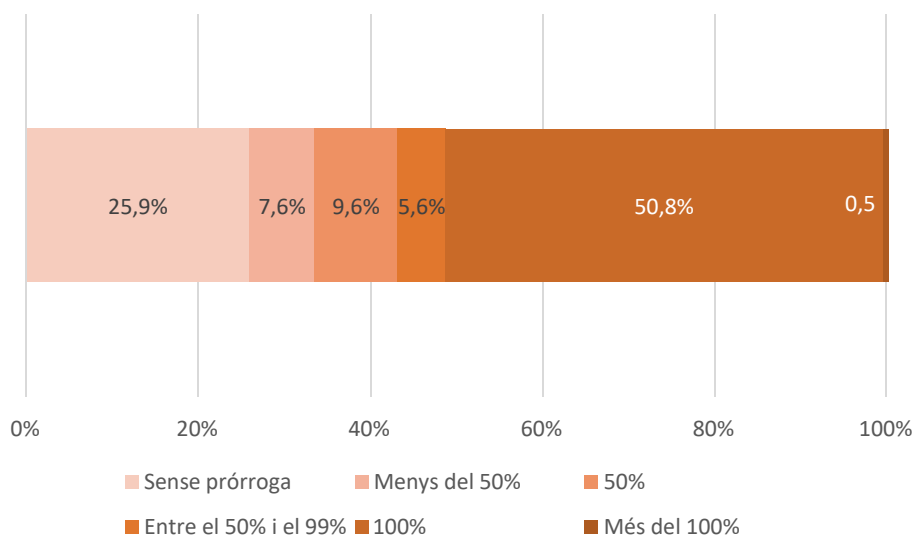
Figura 3. Duració dels contractes del conjunt d'expedients, anys 2017 i 2018



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

A més a més, en la major part dels contractes amb durada superior a 12 mesos, en el 74,1% dels casos la possibilitat de pròrroga hi està contemplada. El més freqüent és que els contractes contemplin una pròrroga amb durada igual a la durada del servei, en el 50,8% dels casos (figura 4). No obstant, seria necessari comptar amb un període temporal més ampli per poder entendre si aquesta és una situació excepcional o si existeix una determinada tendència al respecte.

Figura 4. Duració de la pròrroga del conjunt d'expedients de més d'un any de durada, anys 2017 i 2018



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

Degut a la forta desigualtat entre Barcelona i la resta de municipis, molts dels indicadors que analitzarem en les següents pàgines es farà dividint l'anàlisi en dos àmbits territorials; d'una banda la capital catalana i, d'altra banda, la resta de municipis considerats a l'estudi. Tot i que farem alguna excepció quan sigui adient fer una explicació al voltant d'alguna dada significativa.

A continuació, analitzarem els tipus de serveis i les característiques que defineixen els diversos contractes analitzats.

4.2. Característiques dels serveis

Com ja s'ha explicat, a l'hora de seleccionar els contractes de l'estudi hem considerat exclusivament aquells contractes que estan relacionats directament amb els serveis d'atenció a les persones, fent servir per aquesta classificació les pautes marcades des de l'Avantprojecte de Llei de Contractes de Serveis a les Persones. Un cop analitzat el conjunt dels contractes de l'estudi, hem definit 14 categories, definides segons la pròpia descripció específica per part de l'administració pertinent al plec contractual, o del codi CPV⁸, en els casos en els quals la definició aportada per l'administració ha estat massa genèrica.

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

Les esmentades categories són les següents:

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

⁸ Common Procurement Vocabulary - Vocabulari Comú de Contractació Pública.

- Serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat
- Serveis socials i de salut
- Altres serveis comunitaris, socials o personals
- Altres serveis

En la categoria “altres serveis” s’han inclòs aquells serveis que disposen de menys de tres expedients, com poden ser els casos de “prevenció, detecció i atenció de les violències masclistes a l’espai públic”, “serveis d’agents cívics”, “serveis comercials diversos”, “serveis d’orientació i assessorament”, “serveis d’ambulància”, “serveis de traducció”, “serveis d’investigació social”, etcètera.

Com podem veure, la major part dels expedients corresponen als “serveis socials i de salut”, que signifiquen un 22% dels casos analitzats a l’estudi. Molt a prop, trobem els “altres serveis comunitaris, socials o personals” amb un 21,2%. En tercer lloc hi trobem els “serveis d’esplai, culturals i esportius”, amb un 16,6%, i l’últim servei per sobre del 10% és el relatiu a “serveis de benestar i assistència social amb un 10,8%. La resta de serveis es situen per sota del 5% (taula 4).

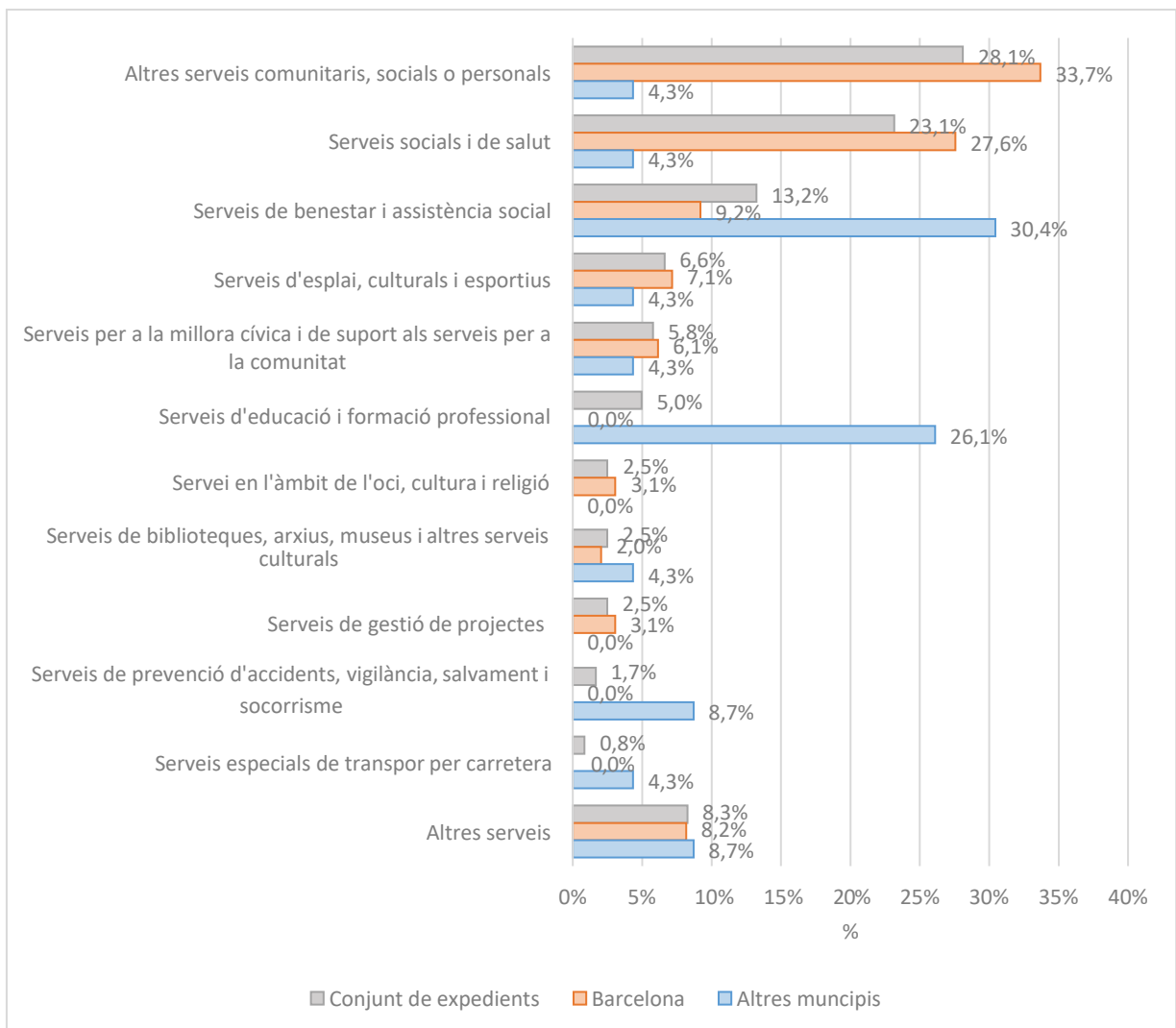
Taula 4. Tipus de servei en el conjunt d’expedient i segons territori, anys 2017-2018

Naturalesa del servei	Volum d'expedients	%
Serveis socials i de salut	53	22,0%
Altres serveis comunitaris, socials o personals	51	21,2%
Serveis d'esplai, culturals i esportius	40	16,6%
Serveis de benestar i assistència social	26	10,8%
Serveis d'educació i formació professional	11	4,6%
Serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat	8	3,3%
Serveis especials de transport per carretera	7	2,9%
Servei en l'àmbit de l'oci, cultura i religió	6	2,5%
Prestació de serveis per a la Comunitat	4	1,7%
Serveis de biblioteques, arxius, museus i altres serveis culturals	4	1,7%
Serveis de gestió de projectes	4	1,7%
Serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme	4	1,7%
Gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis	3	1,2%
Altres serveis	20	8,3%
Total general	241	100,0%

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

Pel que respecta a l'any 2018, a nivell territorial podem trobar diferències entre Barcelona i la resta de municipis (figura 5). A la capital destaquen per sobre de la resta els “Altres serveis comunitaris, socials o personals” (33,7%), i els “Serveis socials i de Salut” (27,6%), entre tots dos superen els 60% dels tipus de serveis de Barcelona per l'any 2018, davant que per la resta de municipis, tots dos serveis representen el 8,6%. Els més destacats per la resta de municipis són els “serveis de benestar i assistència social” (30,4%) i els “serveis d'educació i formació professional” (26,1%).

Figura 5. Pes del diversos tipus de servei en el conjunt d'expedients i segons territori, any 2018



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

4.3. Criteris d'avaluació i adjudicació

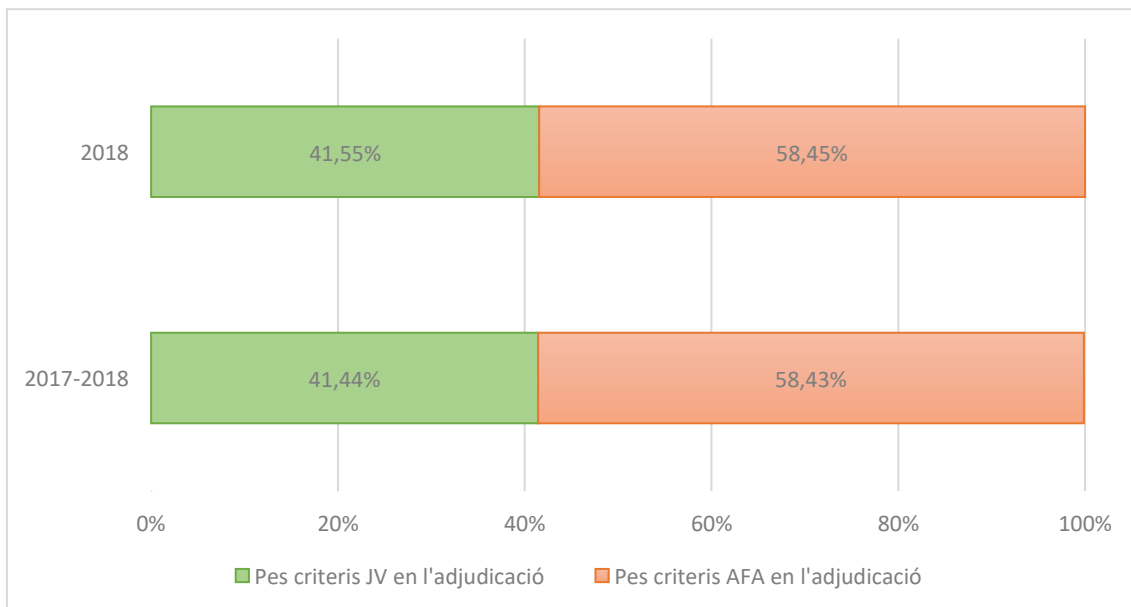
Un dels criteris més determinats a l'hora d'estudiar la contractació pública són els diversos elements inclosos en el procés d'avaluació de les ofertes i d'adjudicació. Per una banda, determinen quina empresa o entitat durà a terme el servei; per una altra, defineixen quines són les característiques que fixen el contracte i el seu desenvolupament. Anys enrere aquests criteris estaven dividits en preu i proposta tècnica. Aquesta divisió ha quedat substituïda per dos blocs de criteris més desenvolupats com són els criteris avaluables de forma automàtica (AFA) i els criteris avaluables mitjançant judicis de valor (JV). Dins del bloc de criteris AFA trobem aspectes que es poden avaluar de manera objectiva, sigui mitjançant una fórmula matemàtica o bé a partir d'una descripció detallada dels aspectes valorats i la seva corresponent puntuació. Exemples d'aquests criteris serien la rebaixa del preu de licitació que ofereix cada empresa o entitat candidata; l'ampliació del servei dins del mateix preu; el que significa augmentar un percentatge d'hores de feina per setmana o el nombre de treballadors/es que portaran a terme el contracte; o el volum de treballadors/es fixos dins de la plantilla. Per valorar aquests criteris, és comú trobar-nos en els plecs administratius taules d'equivalència on es consideren els trams d'ampliació del servei o volum de treballadors/es fixos i la seva corresponent puntuació.

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

Els criteris AFA normalment presenten un pes major en el conjunt de criteris avaluadors. D'aquesta manera podem veure com el pes mitjà dels criteris AFA del conjunt d'expedients supera el 50%, amb un 58,45% per l'any 2018 i un 58,43% dels expedients

dels anys 2017 i 2018. Davant un 41,55% i 41,44% respectivament, pel que respecta als criteris avaluables mitjançant JV (figura 6).

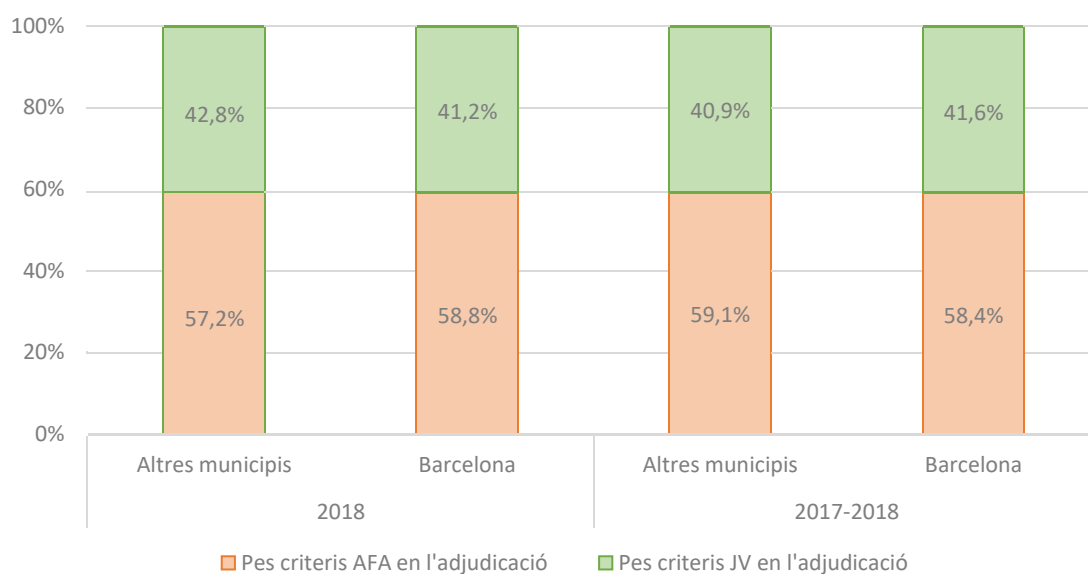
Figura 6. Pes dels criteris AFA i JV en el conjunt dels expedients



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

La diferència en funció del territori tampoc és gaire significativa, ni per l'any 2018 ni pel conjunt dels anys 2017 i 2018. En el cas de Barcelona els criteris AFA es situen entre el 58,8% pel 2018 i el 58,4% en el període 2017-2018. Els criteris relatius al JV són del 41,2% pel 2018 i del 41,6% pel 2017-2018. Pel que fa a la resta de municipis, els criteris AFA canvien del 57,2% en 2018 al 59,1% en el conjunt d'expedients de 2017 i 2018. Davant que els criteris avaluables mitjançant JV representen el 42,8% al 2018 i dels 40,9% en la suma dels casos de 2017 i 2018 (figura 7).

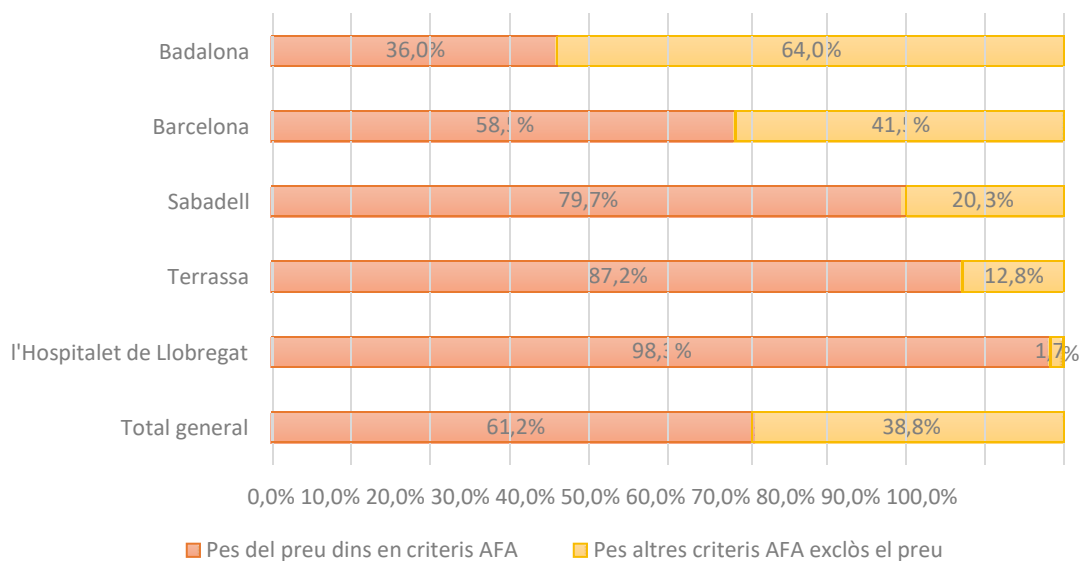
Figura 7. Pes dels criteris AFA i JV dels expedients segons territori



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

Dins dels criteris AFA, és el preu l'aspecte amb més pes ja que representa un 61,2% per l'any 2018 davant un 38,8% de la resta de criteris AFA més enllà del preu. En funció del territori aquest pes pot variar, de manera que en el cas de Badalona es situa en un 36%. No obstant, aquestes xifres s'han de comentar. En el cas de Badalona, només ens trobem amb 3 expedients, per tant és més significatiu l'anàlisi dels conjunt d'expedients dels anys 2017 i 2018 (figura 8).

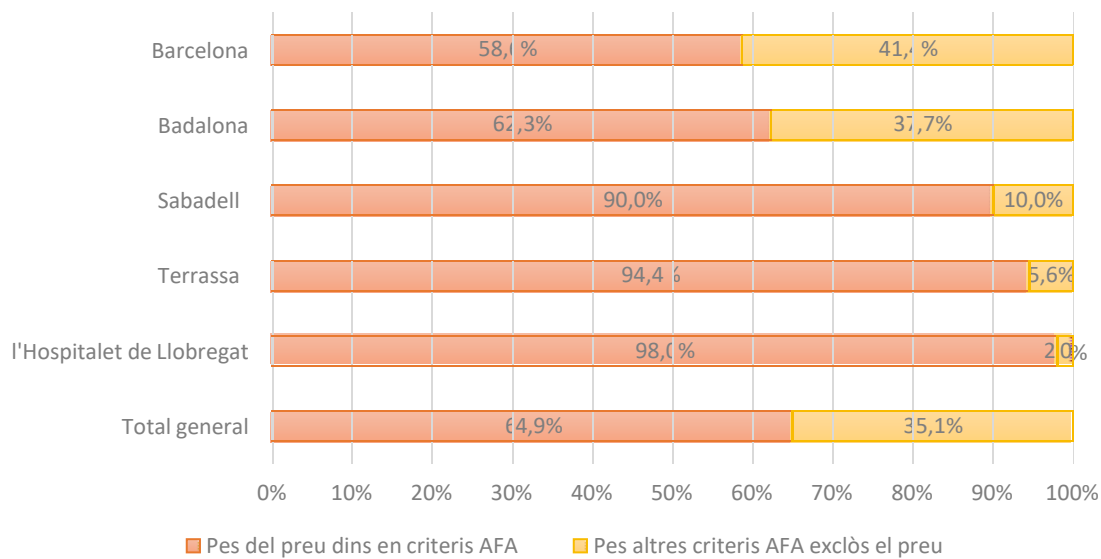
Figura 8. Pes del preu i altres criteris dins dels criteris AFA en el conjunt dels expedients, 2018



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

Efectivament, si mirem les dades dels 241 expedients que formen part de l'estudi, el conjunt, només en els casos de Barcelona i Badalona el pes del preu es situa al voltant del 60% pel conjunt d'expedients: 58,6% en el cas de Barcelona i 62,3% per a Badalona. A la resta de municipis, el pes del preu es situa a partir del 90%, com és el cas de Sabadell, 94,4% en el cas de Terrassa i 98% a l'Hospitalet de Llobregat (figura 9).

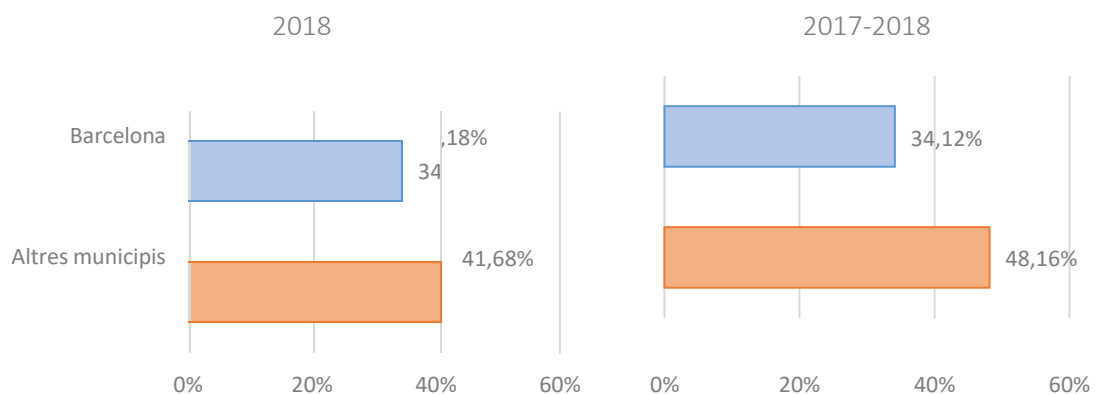
Figura 9. Pes del preu i altres criteris AFA en el conjunt dels expedients, anys 2017 i 2018



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

El pes del preu en el conjunt del procés d'avaluació presenta també un pes diferent en funció del territori. En la ciutat de Barcelona es situa lleugerament per sobre del 34%, davant que en cas de la resta de municipis s'ha vist reduït en el darrer any. Efectivament, si en el conjunt del període 2017 i 2018 significava un 48,16%, si atenem només al darrer any, la xifra baixa fins al 41,68%. No obstant, encara representa més del 40% del procés d'adjudicació (figura 10).

Figura 10. Pes del preu en el procés d'avaluació segons territori



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

També hem observat si en els contractes es demana que els licitadors hagin d'arribar a un mínim de puntuació en l'avaluació per tal de que l'oferta sigui valorada. Aquest criteri té un sentit considerable, ja que és una mesura per exigir un mínim de qualitat a les ofertes presentades. No obstant, només en 15 contractes s'estableix aquest requisit (9 de 2018 i 6 de 2017), xifra que representa el 6,2% de l'estudi. En el cas de la ciutat de Barcelona, trobem 10 casos, dels quals 3 es demana un mínim del 60% en el conjunt de criteris AFA, i 7 en els quals es demana un mínim sobre el total de punts relatius a JV. Aquest mínim varia entre el 13% i el 51% del global de punts d'aquest apartat. Trobem 3 casos, a la ciutat de Sabadell, on es demana que l'oferta presentada aconseguixi un mínim en la puntuació dels criteris avaluable mitjançant JV del 40%, del 50% i del 65% (sobre el total del criteris relatius a JV). Per últim, trobem dos casos més, un a Badalona i un a l'Hospitalet de Llobregat on es demana que les ofertes aconseguixen entre un 40% i un 60% del total dels criteris de l'adjudicació, tant criteris AFA, com aquells sotmesos a JV.

Com hem vist el preu continua sent un factor molt important dins del procés d'avaluació d'ofertes i d'adjudicació dels contractes. A més, el pes del preu es pot veure incrementat o reduït en funció de la *fórmula econòmica* que sigui aplicada a l'hora d'avaluar les ofertes rebudes. A l'oferta econòmicament més baixa rep la màxima puntuació establerta per aquest criteri i es converteix en referent a l'hora per calcular el pes de la resta d'ofertes⁹. Les puntuacions obtingudes per la resta d'ofertes, estan condicionades en funció del tipus de fórmula aplicada, les quals provoquen diferències significatives. Per tant, la qüestió de la fórmula matemàtica no és una qüestió menor sinó que esdevé en un factor determinant.

El "Codi de Bones Pràctiques en la contractació pública dels serveis d'atenció a les persones", en el seu apartat 5.4., estableix la necessitat que els licitadors apliquin fórmules proporcionals, que serveixin per afavorir la "concurrència però sense permetre que diferències poc significatives es tradueixin en puntuacions notòriament

⁹ Les ofertes més baixes són les referents sempre que no siguin considerades baixes temeràries segons els paràmetres establerts pels plecs administratius

desproporcionades”¹⁰. En el Codi de Bones Pràctiques es considera una bona pràctica la utilització de la fórmula següent:

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

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

Pel present estudi, hem trobat 5 tipus diferents de fórmules, cap d’elles la recomanada pel Codi de Bones Pràctiques. Són els mateixos tipus que en l’informe de 2017 i que són definides a la taula 5:

Taula 5. Tipus de fórmules aplicades als contractes de l’estudi

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

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

A - Pressupost/Preu Licitació

B - Oferta que s’avalua

C - Millor oferta rebuda

P - Punts

B_r - Baixa referència

B_p - Percentatge baixa

P_{mb} - Percentatge millor baixa

Com en el cas de 2017, cadascuna d’aquestes fórmules provoca diferències notables a l’hora d’avaluar els diverses ofertes. Les tres primeres estableixen diferències significatives entre l’oferta més econòmica i la resta d’ofertes. Per una altra banda, les

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

altres dues no penalitzen tant a la resta d'ofertes. Així per exemple, en el cas d'una adjudicació on el pes establert pel preu sigui de 51 punts, podem trobar-nos com una oferta un 3% més baixa que la millor oferta presentada pot aconseguir 33,18 punts o 49,63 en funció de la fórmula aplicada (taula 6).

Taula 6. Simulació dels punts obtinguts segons els tipus de fórmula aplicada

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

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

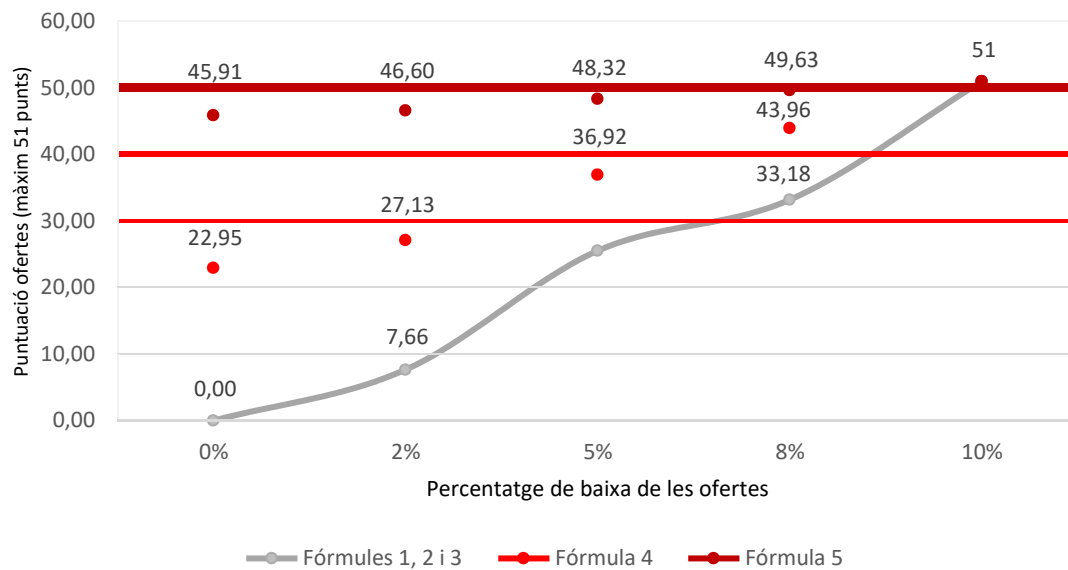
Les diferències generades per l'aplicació de la fórmula matemàtica pot esdevenir un factor determinant en la major part dels casos. Efectivament, en l'anàlisi dels expedients amb concurrència entre entitats del TSS i EM, corresponents a l'any 2018, la mitjana de diferència entre el licitador que guanya el concurs i el segon classificat, és de 16,51 punts. Aquesta mitjana ha estat superada en 15 dels 29 casos de concurrència del 2018, és a dir, en el 51,8% dels casos. A nivell territorial, la concurrència entre entitats del TSS i EM, s'ha produït en 9 ocasions als municipis (excloent Barcelona). D'aquests 9 casos, la mitjana de 16,51 punts només s'ha superant en 3 casos, en 1 d'aquests s'aplicava la fórmula 1. Pel que fa a la ciutat de Barcelona, la concurrència es produeix en 20 casos, en 12 dels quals es supera aquesta mitjana. Com veurem més endavant, la fórmula matemàtica més aplicada en els contractes de la ciutat de Barcelona és la 1.

Si a més a més, el que fem és calcular la diferència entre la puntuació atorgada al preu entre l'oferta guanyadora del concurs i la següent classificada, obtenim com a mitjana dels 29 casos la xifra de 8,52. Per tant, si la mitjana de punts entre la oferta guanyadora del concurs és de 16,51, més de la meitat d'aquesta xifra està determinada pel pes del preu: un 8,52, que representa el 51,6% sobre la xifra anterior.

Continuant amb l'exemple de la taula 8 i considerant com a referent la mitjana de 16,51 punts explicada abans, l'aplicació de les fórmules 1, 2 i 3 seria determinant, ja que la diferència entre l'oferta més avantatjosa (oferta 5) i la següent (oferta 4), implicaria una diferència de 17,82 punts.

A la figura 11 es pot veure de manera més gràfica les diferències generades en funció del tipus de fórmula. Veiem com l'aplicació d'aquestes té un efecte exponencial de manera que si s'allunya molt de l'oferta econòmicament més avantatjosa les possibilitats de guanyar el concurs són pràcticament nul·les, cosa que s'agreuja amb el pes del preu dins del criteri d'avaluació d'ofertes com hem vist amb anterioritat. No obstant, fórmules com la cinquena fan que l'oferta econòmicament menys ajustada pugui mantenir les opcions de guanyar el concurs ja que no penalitza de forma tant notòria.

Figura 11. Efectes de les diferents fórmules per valorar les ofertes econòmiques

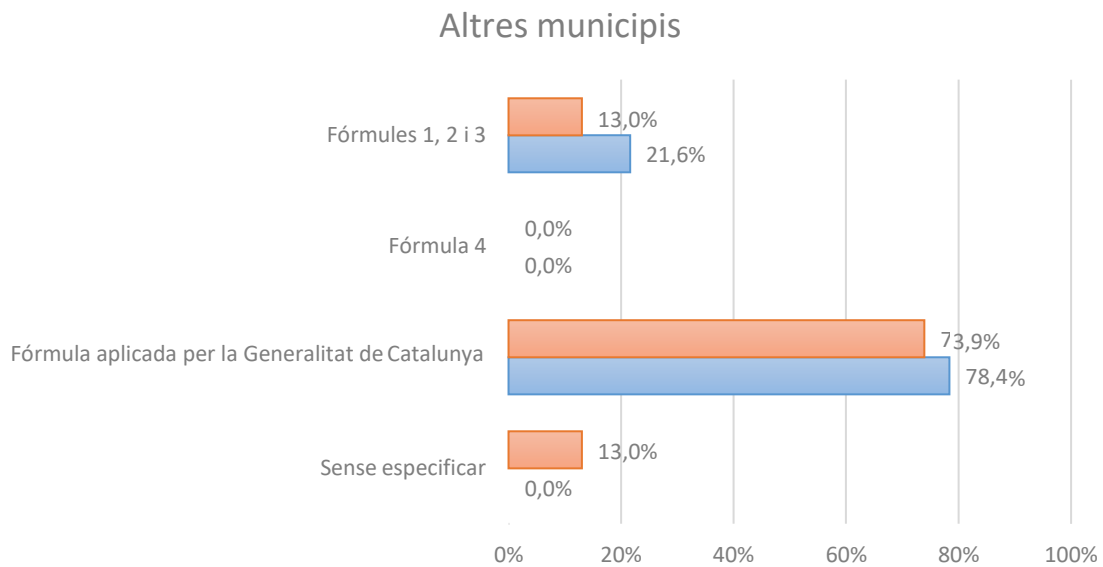
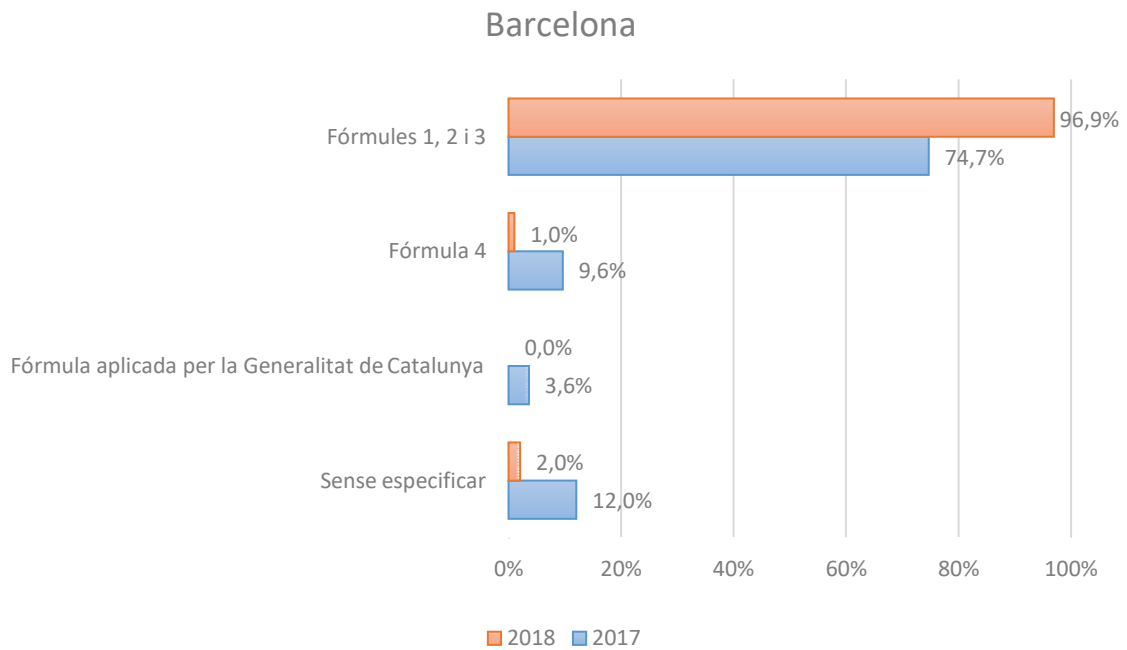


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

La fórmula 5 és la fórmula aplicada per la Generalitat de Catalunya i és la més utilitzada pels municipis excloent Barcelona, representant el 78,4% dels expedients de 2017 i el 73,9% pel 2018. La resta de fórmules són molt menys freqüents, només les 1, 2 i 3 representen el 21,6% pel 2017 i el 13% al 2018, quedant en aquest darrer any un important percentatge d'expedients on no s'especifica la fórmula aplicada (13%). En el cas de Barcelona, les fórmules 1, 2 i 3 són les més freqüents amb una tendència a

consolidar-se com l'única fórmula aplicable: si en 2017 representaven el 74,7%, en 2018 el seu pes pujava fins el 96,9%. Desapareix pràcticament l'ús d'altres fórmules com la 4 o l'aplicada per la Generalitat de Catalunya, que durant l'any 2017 havien significat un 13,2%

Figura 12. Volum de fórmules aplicades als expedients segons tipus i segons territori, anys 2017 i 2018

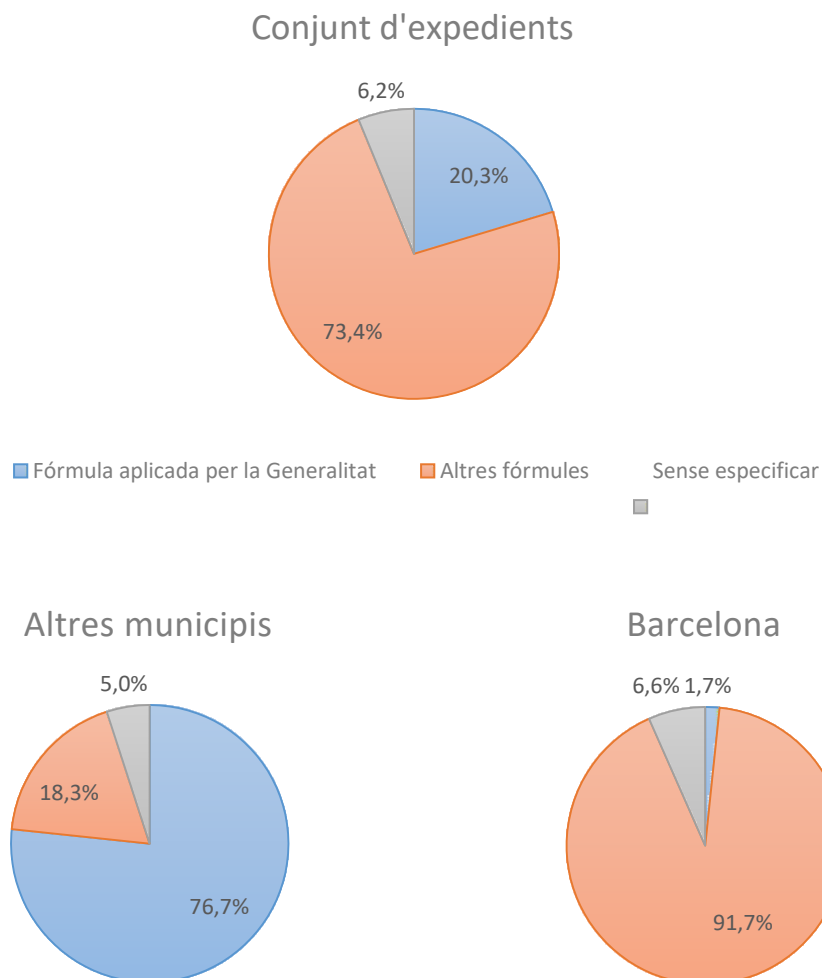


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Com passava en l'informe de 2017, en el cas de la ciutat de Barcelona, la valoració del preu no té un pes tant determinant, però trobem una major presència de fórmules que afavoreixen l'oferta més econòmica i penalitzen a la resta. Aquesta dinàmica és totalment contrària a la resta de municipis, on el pes atorgat al preu és major, però fan servir majoritàriament fórmules que no penalitzen tant a la resta d'ofertes.

En el conjunt de l'estudi pels anys 2017 i 2018, la fórmula aplicada per la Generalitat, representa el 20,3% dels expedients, davant un 73,4% referent a altres fórmules. No obstant, aquí esdevé clau el pes de la ciutat de Barcelona, que és el municipi amb més expedients de l'estudi (181 dels 241 analitzats) i on aquestes fórmules representen el 91,7%. Pel contrari, als altres municipis la fórmula aplicada per la generalitat significa el 76,7%. La resta de fórmules es queden en un 18,3% (figura 13).

Figura 13. Pes de les diverses fórmules aplicades en el conjunt dels expedients i per territori, anys 2017 i 2018



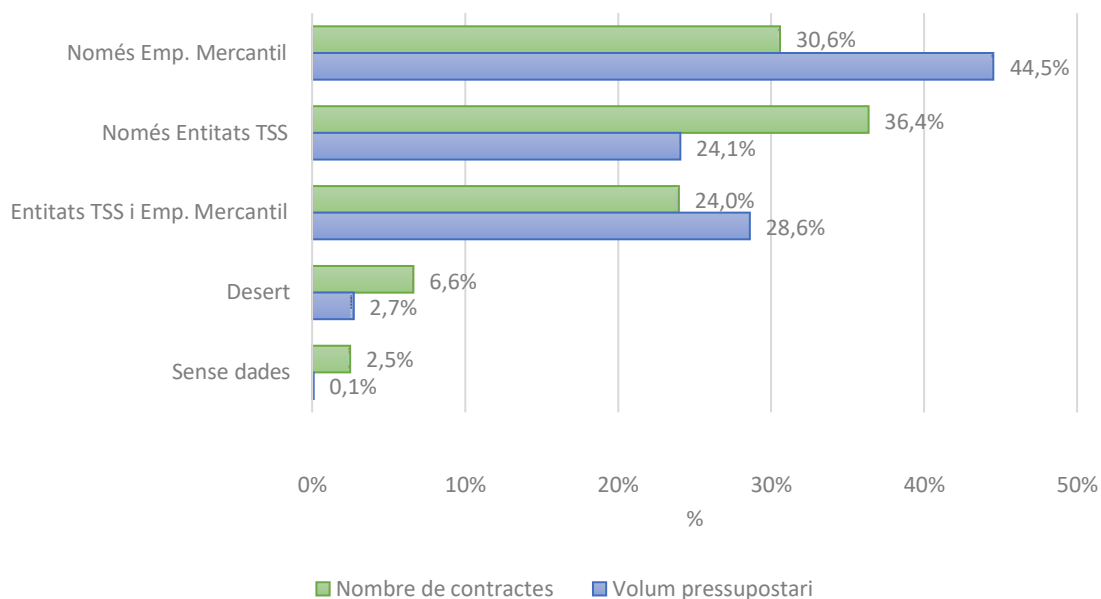
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

4.4. Concurrència entre empreses mercantils i entitats del Tercer Sector Social

Un dels principals àmbits d'interès de l'estudi ha estat identificar quan es produeix concurrència competitiva entre empreses del TSS i empreses mercantils en els concursos de contractació pública. Així, es pretén entendre quins factors incideixen en la concurrència o en la manca d'aquesta. En el primer cas, es tracta d'identificar els elements més decisius en l'adjudicació d'un contracte en funció de la naturalesa dels concursants. També es vol entendre què fa que les entitats del TSS no es presentin a contractes relatius a SAP, ja que són el principal àmbit d'actuació d'aquestes entitats.

Pels expedients de 2018, la concurrència entre entitats del TSS i EM significa només un 24% del conjunt dels expedients. Xifra que s'incrementa en funció del pressupost, arribant al 28,6%. Les EM i les entitats del TSS es presenten en exclusivitat amb uns percentatges similars: 30,6% en el primer cas i 36,4% en el segon. No obstant, la diferència fonamental la trobem en base als pressupostos de licitació d'aquests expedients, on les empreses mercantils aconseguen el 44,5% dels conjunt d'expedients de 2018 davant el 24,1% de les entitats del TSS (figura 14).

Figura 14. Naturalesa dels licitadors que es presenten als concursos, segons el nombre total d'expedients i el pressupost, 2018



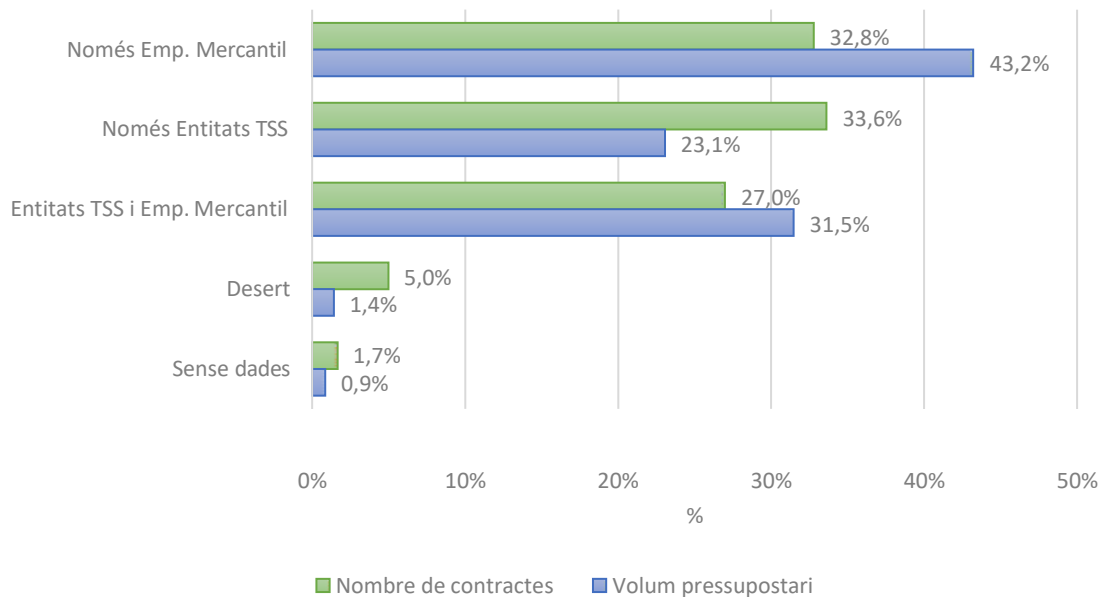
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Si considerem els anys 2017 i 2018 es repeteix la mateixa tendència: les entitats del TSS i les EM es presenten de manera exclusiva en percentatges similars: en el 32,8% dels casos només es presenten EM i en un 33,6% entitats del TSS. Veiem també com a nivell pressupostari, els expedients guanyats per les EM superen substancialment a les entitats del TSS, amb un 43,2% de les primeres, davant un 23,1% de les segones.

No deixa de ser significatiu l'escassa concurrència entre entitats del TSS i EM. Tot i el significatiu nombre d'expedients de contractació analitzat, en la major part dels casos no es produeix concurrència entre entitats del TSS i les empreses mercantils. Aquesta manca de concurrència la trobem en 176 dels expedients de l'estudi. D'aquests 176 casos, en 79 només es presenten empreses mercantils, i en 81 només es presenten entitats del TSS. A més, ens trobem amb 12 casos d'expedients que van quedar deserts i 4 casos sense informació al respecte. Cal assenyalar també els casos d'expedients que han quedat deserts. A nivell pressupostari, en el conjunt dels anys 2017 i 2018, aquesta xifra és només d'un 1,4%. Tot i ser un percentatge petit, significa un volum de 2.048.042,87 € relatiu a contractes de SAP que ha quedat desert.

La concurrència entre entitats del TSS i empreses mercantils, pel conjunt d'expedients relatius als anys 2017 i 2018, només es produeix en 65 expedients, significant només un 27% del conjunt total d'expedients, arribant al 31,5% a nivell pressupostari (figura 15).

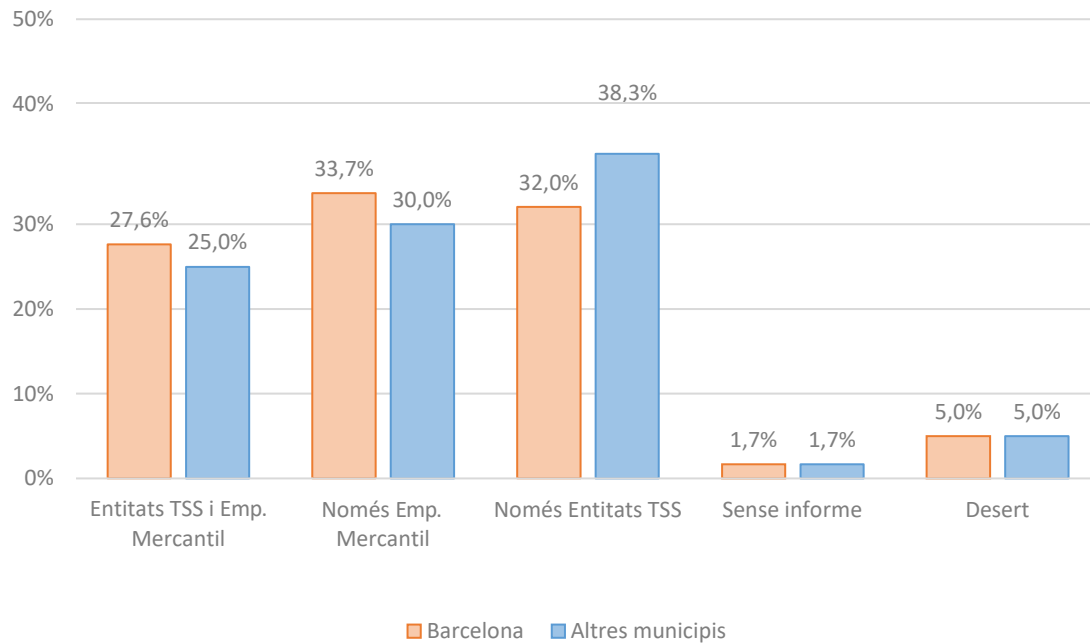
Figura 15. Naturalesa dels licitadors que es presenten als concursos, segons el nombre total d'expedients i el pressupost, anys 2017 i 2018.



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

A nivell territorial, no trobem diferències significatives. Pel que fa al volum d'expedients, Barcelona presenta un 27,6% de casos de concurrència, davant un 25% de la resta de municipis de l'estudi. De manera que la no concurrència es produeix en un 65,7% dels casos per la ciutat de Barcelona i en un 68,3% a la resta del territori analitzat. En aquest sentit, es pot assenyalar com l'exclusivitat de EM és lleugerament superior a Barcelona en funció del nombre d'expedients 33,7% davant un 30% dels altres municipis. Al contrari passa amb els concursos on només es presenten entitats del TSS, amb un 32% a la ciutat de Barcelona i un 38,3% a la resta de municipis (figura 16).

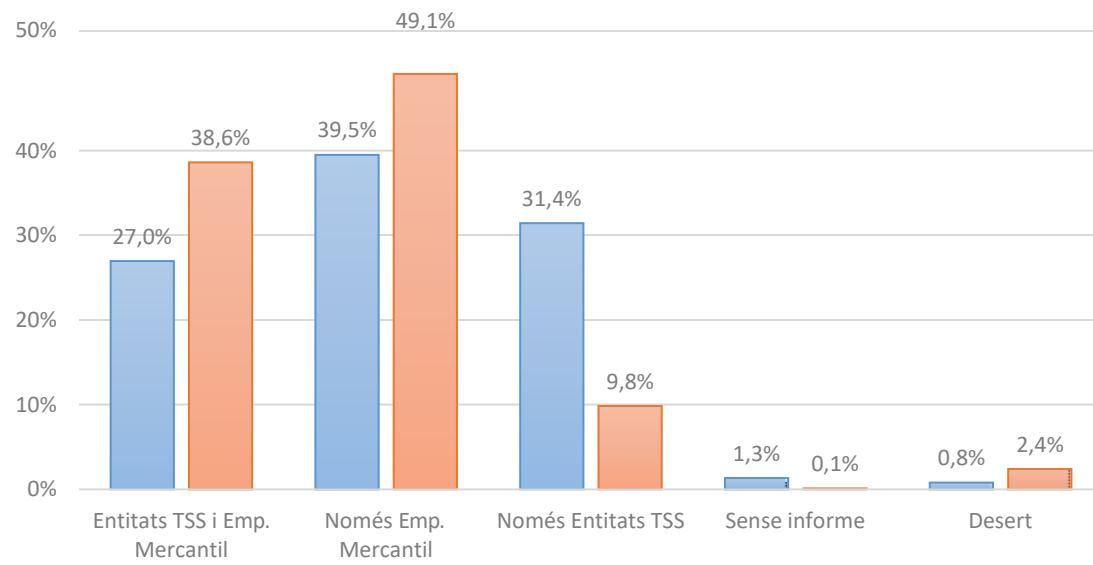
Figura 16. Pes dels casos de concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del volum d'expedients i segons territori, anys 2017 i 2018



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

No obstant, les xifres sí canvien significativament en funció del pressupost i el territori. on la concurrència és major als municipis exceptuant Barcelona, amb un 38,6%. L'exclusivitat d'un tipus de licitador és també significativa en aquest sentit, on les EM presenten un pes superior: 39,5% en el cas de Barcelona i un 49,1% a la resta de municipis. Com a conseqüència, l'exclusivitat per part de les entitats del TSS és menor a nivell pressupostari: un 31,4% a Barcelona i tant sols un 9,8% a la resta de municipis (figura 17).

Figura 17. Pes dels casos de concurrència i no concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, en funció del pressupost i segons territori, anys 2017 i 2018



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

De manera que podem veure com, tot i comptar amb xifres semblants pel que fa el volum de contractes aconseguits, aquestes varien de manera substancial si atenem el pes pressupostari dels contractes. Efectivament, les EM presenten unes dades més favorables en aquest sentit.

Si analitzem la informació de manera desagregada per municipis destaca el cas de Badalona, amb una preponderància significativa de les empreses mercantils. A la banda contrària, Sabadell presenta un major volum de contractes amb concurrència exclusiva d'entitats socials. Als municipi de Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat i Terrassa, la situació es força equilibrada entre les tres opcions possibles, tot i que són superiors els casos de no concurrència (taula 7).

Taula 7. Nombre de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons municipi, anys 2017 i 2018

Municipi	Concurrència entre empreses mercantils i entitats socials, segons municipis	Volum de contractes on només concorren empreses mercantils, segons municipi	Volum de contractes on només concorren entitats socials, segons municipi
	Valor absolut	Valor absolut	Valor absolut
Badalona	1	11	1
Barcelona	50	61	58
l'Hospitalet de Llobregat	3	2	3
Sabadell	9	3	16
Terrassa	2	2	3
Total general	65	79	81

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

Hem analitzat també la possible relació entre concurrència i els tipus de serveis, a fi de trobar relació entre aquestes dos variables. No obstant, com es pot veure a la taula 8, l'únic cas de concurrència significatiu és el de "serveis d'educació i formació professional" amb 6 casos de concurrència en un total d'11 expedients, el que vol dir un 54,5%. Exceptuant aquest cas, cap dels altres serveis, significatius pel que fa el volum d'expedients, trobem una concurrència entre EM i entitats del TSS superior a la resta de categories. Efectivament, els serveis amb més casos de concurrència, presenten també un alt volum de cassos de no concurrència. Així, podem veure com els serveis relatius a "serveis socials i de salut", sumen un total de 53 expedientes on només trobem 11 casos

de concurrència (20,8%); als “altres serveis comunitaris, socials o personals” trobem 51 expedients amb només 16 casos de concurrència (31,4%); per últim, els “serveis d’esplai, culturals i esportius” estan representants per 40 expedients dels quals 12 són amb concurrència (30%). Sí que trobem un percentatge de concurrència del 50% en altres tipus de serveis, com poden ser els serveis de “prestació de serveis per a la comunitat” o els “serveis de gestió de projectes”. No obstant, el volum de contractes és poc significatiu, ja que en tots dos casos només són quatre expedients.

Per últim, seria destacable la preponderància de les entitats del TSS en els expedients referents a “serveis de benestar i assistència social”, on dels 26 expedients a 15 només s’han presentat entitats del TSS (57,7%).

Taula 8. Nombre de contractes amb concurrència i sense concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons el tipus de servei, anys 2017 i 2018

Tipus de Servei	Només Entitats TSS	Només Emp. Mercantil	Entitats TSS i Emp. Mercantil	Desert/Sense dades
Serveis socials i de salut	30	5	11	7
Altres serveis comunitaris, socials o personals	11	22	16	2
Serveis d'esplai, culturals i esportius	9	17	12	2
Serveis de benestar i assistència social	15	5	5	1
Serveis d'educació i formació professional	2	3	6	0
Serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat	2	3	3	0
Serveis especials de transport per carretera	0	6	1	0
Servei en l'àmbit de l'oci, cultura i religió	3	3	0	0
Prestació de serveis per a la Comunitat	1	1	2	0
Serveis de biblioteques, arxius, museus i altres serveis culturals	0	4	0	0
Serveis de gestió de projectes	1	1	2	0
Serveis de prevenció d'accidents, vigilància, salvament i socorrisme	0	4	0	0
Gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis	0	1	1	1
Altres serveis	7	4	6	3
Total general	81	79	65	16

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

En funció dels casos de concurrència i els tipus de serveis analitzats, trobem que en la major part dels casos existeix una situació de cert equilibri entre les entitats del TSS i les EM. Aquest equilibri només es trenca en els casos dels “serveis d’esplai, culturals i esportius”, on les empreses mercantils guanyen en 8 dels 10 casos trobats. Pel contrari,

en els “serveis d’educació i formació professional”, les entitats del TSS “guanyen” en 5 dels 6 casos trobats. La mostra és massa petita per extreure conclusions a la resta de casos, com són els de “serveis d’activitat físiques per adults”, “gestió de serveis públics / concessió de serveis”, “serveis especials de transport per carretera” i “serveis de gestió de projectes” (taula 9).

Cal aclarir com a la taula falten 3 contractes, relatius a serveis socials i de salut, guanyats tots 3 per unió temporal d’empreses mercantils amb entitats del TSS.

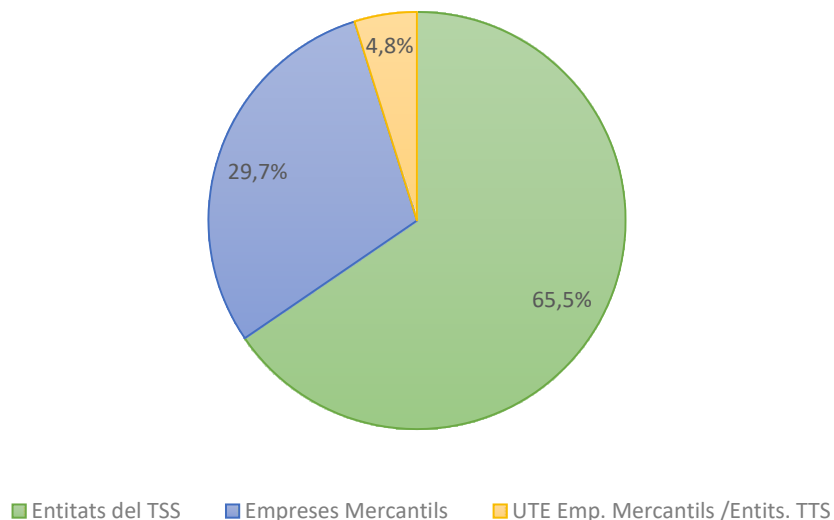
Taula 9. Qui guanya els contractes amb concurrència en funció del tipus de servei pel conjunt d’expedients, anys 2017 i 2018

Naturalalesa del guanyador	Entitat TSS	Emp. Mercantils	Total
Altres serveis comunitaris, socials o personals	8	8	16
Serveis d’esplai, culturals i esportius	2	8	10
Altres serveis	4	4	8
Serveis socials i de salut	4	4	8
Serveis d’educació i formació professional	5	1	6
Serveis de benestar i assistència social	3	2	5
Prestació de serveis per a la Comunitat	1	1	2
Serveis per a la millora cívica i de suport als serveis per a la comunitat	1	1	2
Servei d’activitats físiques per adults	2	0	2
Gestió de Serveis Públics / Concessió de Serveis	0	1	1
Serveis especials de transport per carretera	0	1	1
Serveis de gestió de projectes	1	0	1
Total general	31	31	62

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

En cas de concurrència les EM i les entitats del TSS, guanyen el mateix volum de contractes, 31 cadascuna (contant els anys 2017 i 2018). Aquesta xifra canvia si mirem a nivell pressupostari de manera que les entitats del TSS guanyen el 65,5% davant un 29,7% de les EM. De manera que, en casos de concurrència les entitats del TSS guanyen un percentatge major del pressupost en licitació.

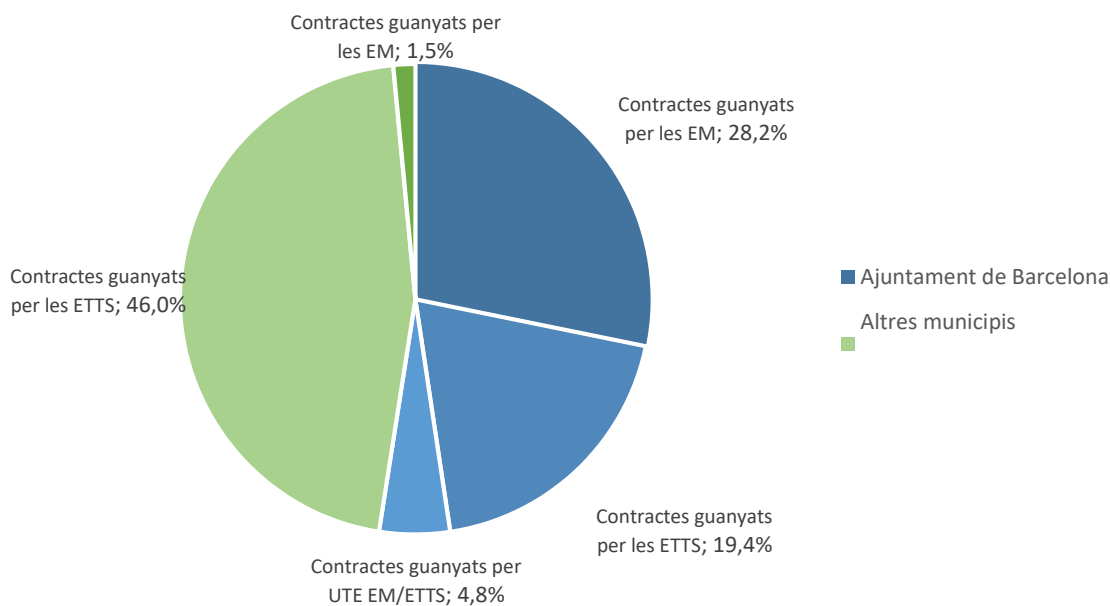
Figura 18. Distribució d'expedients guanyats segons naturalesa dels licitador i del pressupost dels expedients, anys 2017 i 2018



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

No obstant això, les diferències són significatives en funció del territori. Efectivament, del 65,5% guanyat per les entitats del TSS, és clau el pes pressupostari dels municipis exclòs el cas de Barcelona, pels quals representa el 46% l'altra 16,4% restant és de Barcelona. Per tant, a la capital catalana les EM no presenten una situació d'inferioritat, sinó tot el contrari, aquestes empreses guanyen el 28,2% dels contractes a nivell pressupostari, davant del 19,4% de les entitats del TSS.

Figura 19. Distribució d'expedients guanyats segons naturalesa del licitador, territori i pressupost dels expedients, anys 2017 i 2018



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

A fi d'ajustar més l'anàlisi, hem realitzat quatre categories de contractes en funció del seu volum pressupostari a fi de veure en quin rang són més competitives les entitats del TSS i les EM. Aquestes categories serien les següents: contractes fins 100.000 euros, entre 101.000 i 500.000€, entre 501.000€ fins 1 milió d'euros i més d'1 milió d'euros.

Els contractes de menor import són els més freqüents, representant el 32% del conjunt de la mostra. No obstant això, a nivell territorial hi ha diferències significatives, ja que a la ciutat de Barcelona representen el 28% davant el 46,7% de la resta de municipis. De fet, a la capital catalana, els contractes entre 101.000€ i el milió d'euros són els més nombrosos, representant un 60%, davant el 26,7% per a la resta de municipis. Els contractes que superen el milió d'euros, representa el 15% de la mostra. En aquest àmbit també hem trobat diferències significatives entre Barcelona on representen el 12%, i la resta de municipis on aquests contractes representen el 26,7%

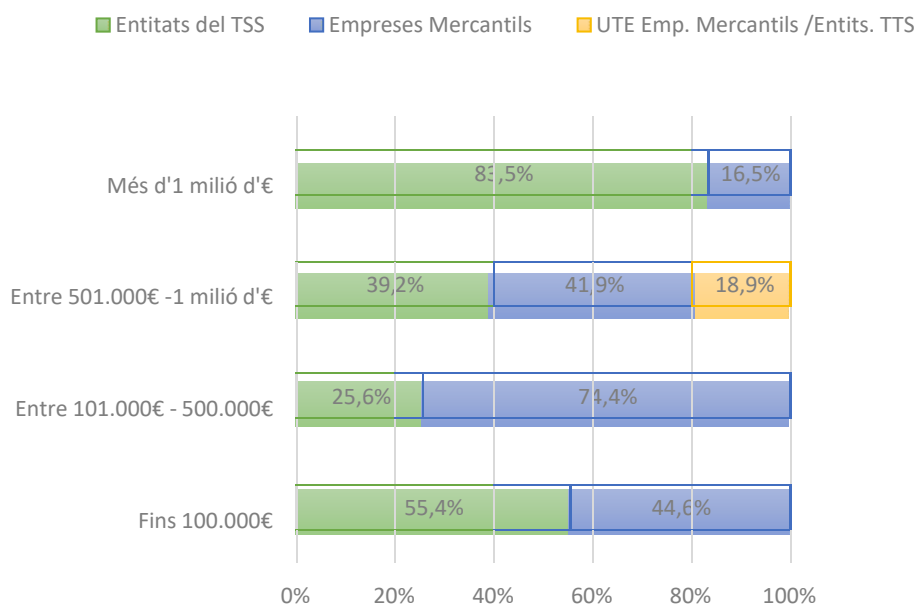
Taula 10. Volum i percentatge dels contractes en funció del rang de pressupost, segons territori, anys 2017 i 2018

Territori	Fins 100.000€		Entre 101.000€ - 500.000€		Entre 501.000€ - 1 milió d'€		Més d'1 milió d'€		Total general	
	Volum de contractes	%	Volum de contractes	%	Volum de contractes	%	Volum de contractes	%	Volum de contractes	%
Barcelona	14	28,0%	15	30,0%	15	30,0%	6	12,0%	50	100%
Altres municipis	7	46,7%	3	20,0%	1	6,7%	4	26,7%	15	100%
Total general	21	32%	18	28%	16	25%	10	15%	65	100%

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

Si analitzem qui guanya cada tipus de contracte en funció del pressupost, veiem que les entitats del TSS es mostren més competitives en les dos categories més extremes: es a dir, guanyen de forma majoritària en els contractes fins a 100.000€ i els que tenen un pressupost a partir d'1 milió d'euros. Pel contrari, les EM mostren una superioritat evident en els contractes entre 101.000 i 500.000 euros, i lleument superior en aquells en els qual el pressupost es situa entre els 501.000 i el milió d'euros.

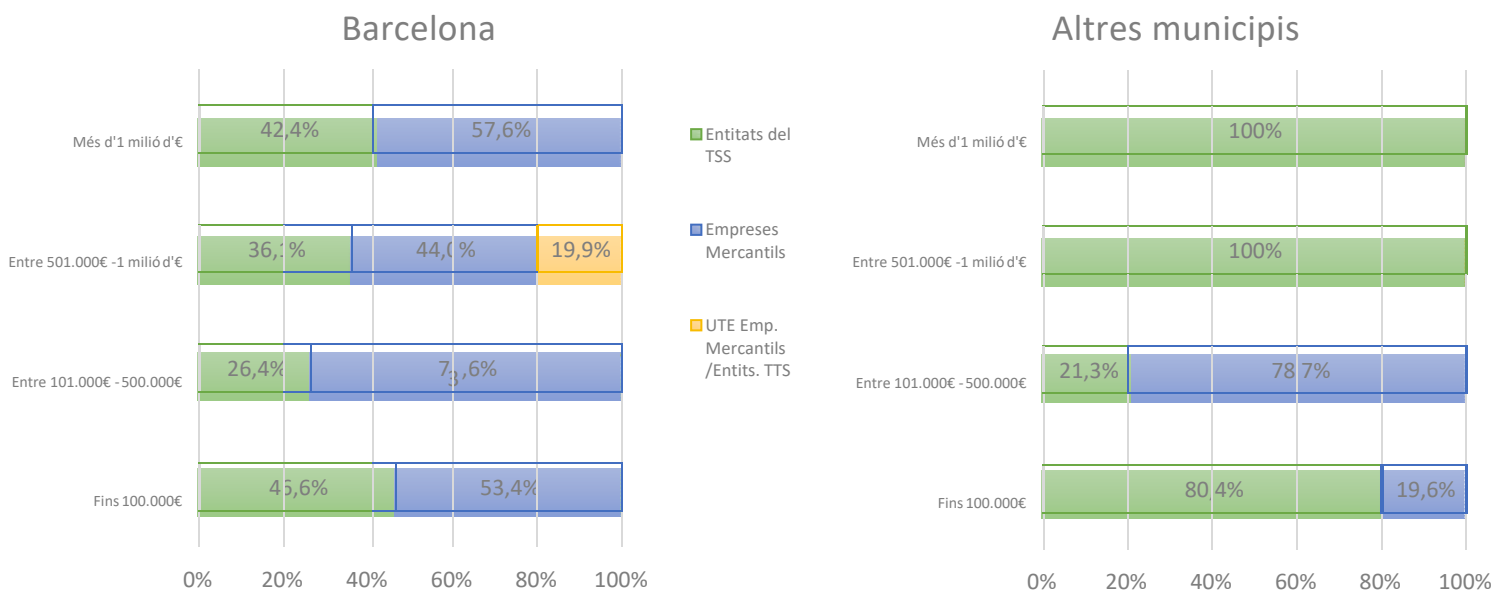
Figura 20. Rang pressupostari dels contractes, anys 2017 i 2018



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

Aquí també trobem una diferència significativa segons territori. Veiem com a la ciutat de Barcelona les EM presenten unes dades més favorables que les entitats del TSS en tots els rangs pressupostaris establerts, especialment dins dels contractes entre 101.000 i 500.000 euros amb un 73,6% davant un 26,4%. No obstant això, a la resta de municipis, les entitats del TSS aconsegueixen més pressupost de contractes en tots els rangs exceptuant el dels contractes entre 101.000 i 500.000 euros, on les EM guanyen el 78,7% del pressupost d'aquests contractes.

Figura 21. Rang pressupostari dels contractes segons territori, anys 2017 i 2018



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

Cal afegir però, com la mostra del cas de Barcelona és molt més significativa que a la resta de municipis de l'estudi, ja que parlem de 50 casos davant 15. Per tant, hem de poder continuar recollint informació de més anys per poder comprovar la solidesa de les tendències que veiem pels anys 2017 i 2018.

4.5. Qui es presenta i qui guanya els concursos

Seguidament començarem mostrant les dades generals dels concursos i qui es presenta a aquests, ja siguin només EM, només entitats del TSS o els casos de concurrència entre aquests dos tipus de licitadors. Posteriorment, aprofundirem en els casos on hem trobat concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS.

A nivell general, dels 121 expedients analitzats al 2018, les empreses mercantils guanyen en el 38,02% dels casos, davant un 52,89% de les entitats del TSS. No obstant, a nivell pressupostari, la diferència és poc significativa: 49,15% en el cas de les EM i el 48,04% per les entitats del TSS. De manera que les EM guanyen menys contractes però aquests tenen un pes econòmic major que els de les entitats del TSS (taula 12).

Taula 11. Qui guanya als procediments de contractació segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, 2018

Naturalesa del guanyador	Nombre de contractes		Volum pressupostari	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Empresa Mercantil	46	38,02%	28.679.545,23 €	49,15%
Entitat TSS	64	52,89%	28.033.519,04 €	48,04%
Desert	11	9,09%	1.643.399,10 €	2,82%
Total general	121	100%	58.356.463,37 €	100%

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

Si analitzem el conjunt d'expedients dels anys 2017 i 2018, la diferència a nivell de nombre d'expedients s'equilibren les dades, passant del 45,64% de les EM al 46,89% de les entitats del TSS. A nivell pressupostari la balança és, com per l'any 2018, favorable a les EM: 52,55% del conjunt d'expedients davant un 44,47% de les entitats del TSS. També ens trobem amb un relatiu però important volum d'expedient deserts (2.048.042,87€) i sense dades (56.812,32€) que significa el 1,45% (taula 13).

Taula 12. Qui guanya als procediments de contractació segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017 i 2018

Naturalesa del guanyador	Nombre de contractes		Volum pressupostari	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Empresa Mercantil	110	45,64%	76.106.357,28 €	52,55%
Entitat TSS	113	46,89%	64.406.547,33 €	44,47%
UTE Entitat TSS i EM	3	1,24%	2.207.459,75 €	1,52%

Desert / Sense dades	15	6,22%	2.104.855,19 €	1,45%
Total general	241	100%	144.825.219,55 €	100%

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

Un dels factors que hem tingut en consideració ha estat la possibilitat de determinar la importància dels criteris AFA dins dels processos d'adjudicació i de la naturalesa de l'adjudicatari. En aquest sentit hem analitzat qui guanya els concursos en funció del pes dels criteris AFA. Trobem diferències en funció si el pes dels criteris AFA estan per sobre o per sota del 51%. Així, quan és inferior al 51% les entitats del TSS guanyen un major volum nombre de contractes, especialment significatiu pel que fa al nombre de contractes, amb un 54,8% davant un 34,6% de les EM. Aquesta tendència canvia quan els criteris AFA es situen per sobre del 51%, de manera que les EM guanyen en un 56,1% dels casos davant un 38,6% pel que fa a les entitats del TSS. Aquesta diferència és encara més gran si atenem al volum pressupostari, on les EM guanyen el 67,1% davant el 29,2% (taules 14 i 15).

Taula 13. Qui guanya als procediments de contractació quan els criteris AFA es situen per sota del 51%, segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017 i 2018

AFA inferior al 51%	Nombre de contractes		Volum pressupostari	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Empresa Mercantil	36	34,6%	35.640.188,43 €	46,74%
Entitat TSS	57	54,8%	38.492.918,06 €	50,48%
UTE Entitat TSS i EM	2	1,9%	1.644.055,60 €	2,16%
Desert / Sense dades	9	8,7%	482.435,96 €	0,63%
Total general	104	100,0%	76.259.598,05 €	100%

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

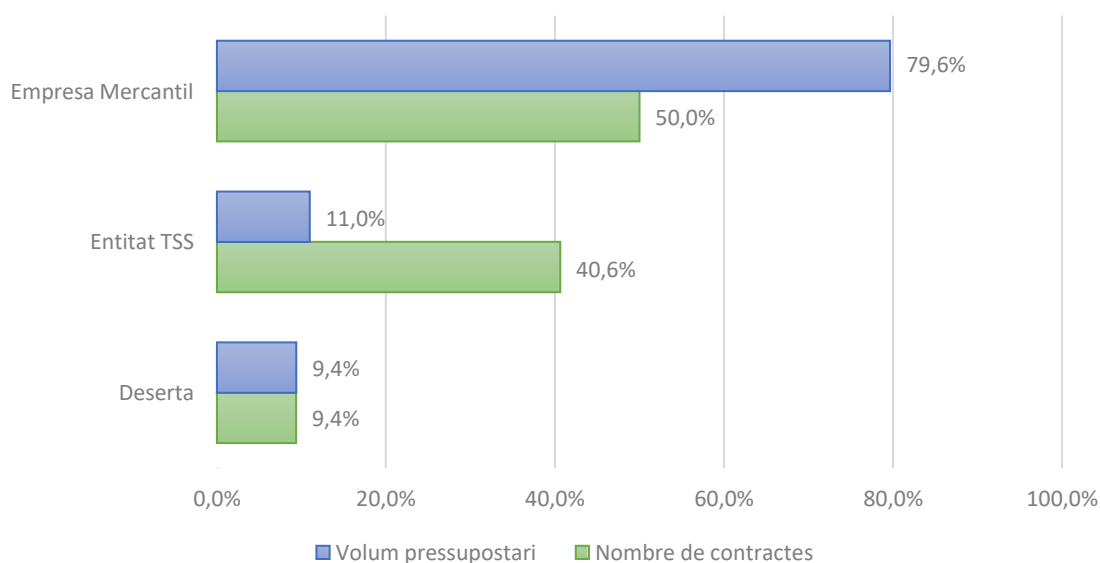
Taula 14. Qui guanya als procediments de contractació quan els criteris AFA superen el 51%, segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017 i 2018

AFA superior al 51%	Nombre de contractes		Volum pressupostari	
	Valor absolut	%	Valor absolut	%
Empresa Mercantil	74	56,1%	40.466.168,85 €	67,17%
Entitat TSS	51	38,6%	17.593.127,24 €	29,20%
UTE Entitat TSS i EM	1	0,8%	563.404,15 €	0,94%
Desert / Sense dades	6	4,5%	1.622.419,23 €	2,69%
Total general	132	100,0%	60.245.119,47 €	100,00%

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

Si atenem el pes del preu, aquesta diferència és també significativa a nivell pressupostari. Hem trobat 32 casos entre 2017 i 2018, on el pes del preu en el conjunt de l'adjudicació es situa per sobre del 50%. En aquests casos, les EM guanyen en la meitat dels casos. No obstant, a nivell pressupostari, aquest expedients representen el 79,6% davant el 11% que guanyen les entitats del TSS. Aquesta anàlisi torna a donar-nos evidències del major grau de competitivitat de les EM en funció del pes dels criteris AFA (figura 23).

Figura 22. Qui guanya als procediments de contractació quan el pes del preu es situa per sobre del 50% segons la naturalesa de l'adjudicatari. Segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt total d'expedients, anys 2017 i 2018

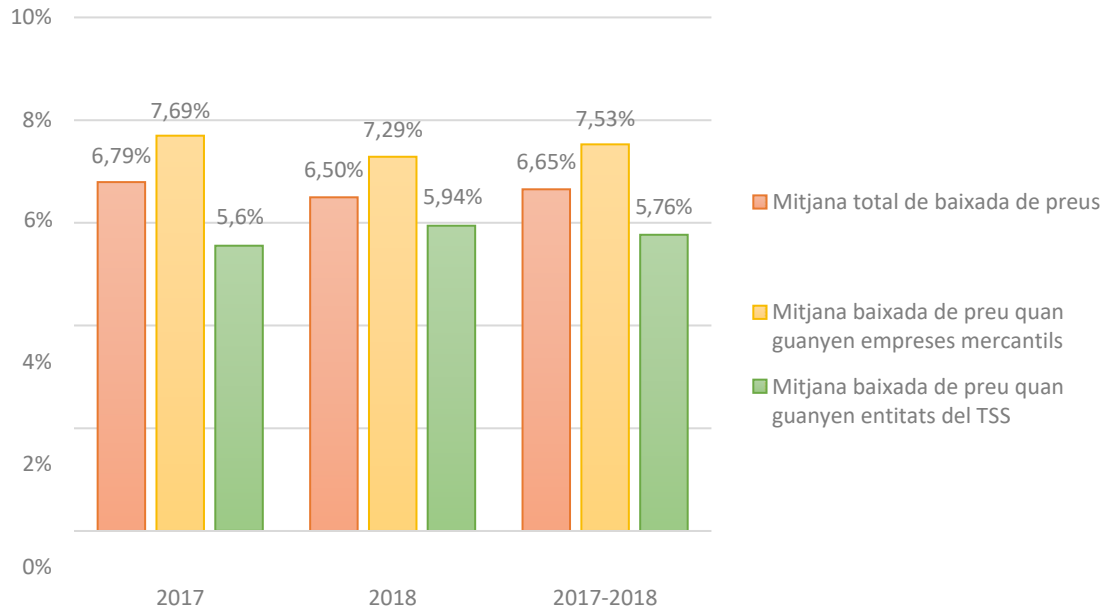


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Hem analitzat la mitjana de reducció dels pressupostos de licitació, diferenciant també la naturalesa del licitador. Aquesta dada és igual a la diferència entre el pressupost inicial de licitació i el pressupost final de l'adjudicació. Aquesta mitjana es situa en el conjunt dels expedients en un 6,65%, xifra que significa una baixada significativa del valor del servei. No obstant, aquesta xifra canvia significativament en els expedients guanyats per empreses mercantils: 7,69% en 2017, 7,29% pel 2018 i 7,53% com mitjana dels dos anys. Quan guanyen les entitats del TSS, aquesta mitjana de baixa del preu es situa en el 5,6% pel 2017, 5,94% pel 2018 i finalment un 5,76% en el conjunt de tots dos anys. La diferència de la mitjana de baixa és de 1,76%, una avantatge significativa si tenim en compte les fórmules matemàtiques aplicades a la valoració del preu, com ja hem vist.

Aquesta xifra, serveix també per il·lustrar la capacitat econòmica de les empreses mercantils i que té a veure amb la mitjana de reducció dels pressupostos de licitació.

Figura 23. Mitjana de baixa dels preus de licitació en funció de la naturalesa del guanyador, anys 2017 i 2018



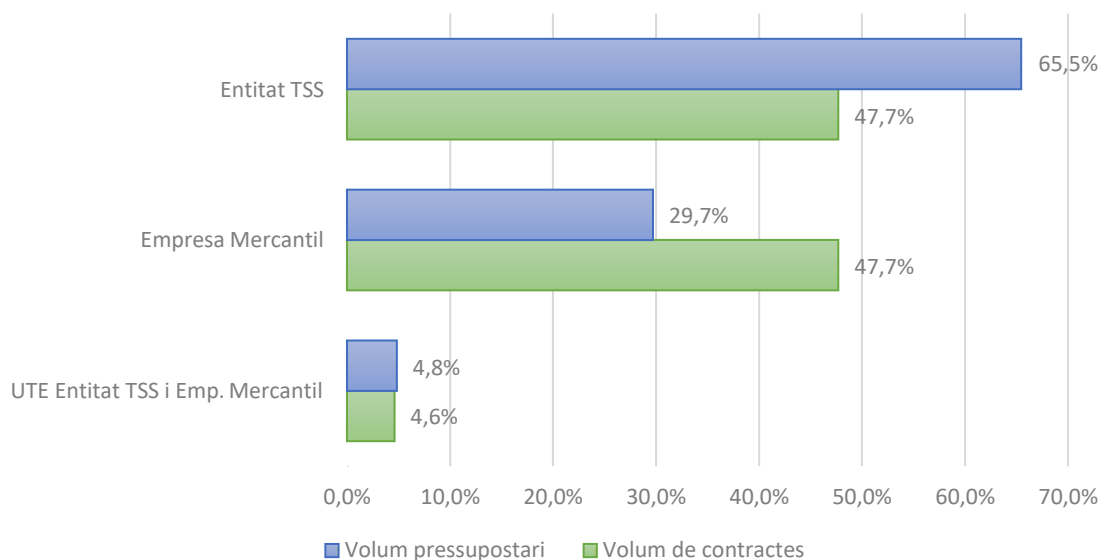
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Plataforma de Contractació Pública de la Generalitat.

Per últim, analitzarem els resultats en funció dels casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS. Aquesta concurrència només es produeix en 36 casos en 2017 i 29 en 2018, sumant un total de 65 per tots dos anys. A nivell de pressupost, la concurrència es produeix en expedients per un valor de 45.575.662,19€, el que significa el 31,5% dels casos de l'estudi. La majoria dels casos de concurrència es produeixen en la ciutat de Barcelona amb 50 casos, que sumen 23.914.884,31€ de pressupost. Aquesta xifra representa el 16,5% del pressupost total dels expedients de 2017 i 2018. A la resta de municipis, trobem 15 casos de concurrència. No obstant, a nivell pressupostari tenen un important pes ja que suposen 21.660.777,88€, xifra que significa el 15% del conjunt. De manera que si bé hi ha molta diferència a nivell de quantitat de contractes entre la ciutat de Barcelona i la resta de municipis, a nivell de pressupost aquesta diferència és molt ajustada.

Com es pot veure, les entitats del TSS i les EM guanyen en el mateix número de casos; 31. A nivell pressupostari la diferència és favorable a les entitats del TSS. Efectivament,

les entitats del TSS guanyen el 65,5% en els casos de concurrència davant el 29,7% de les empreses mercantils.

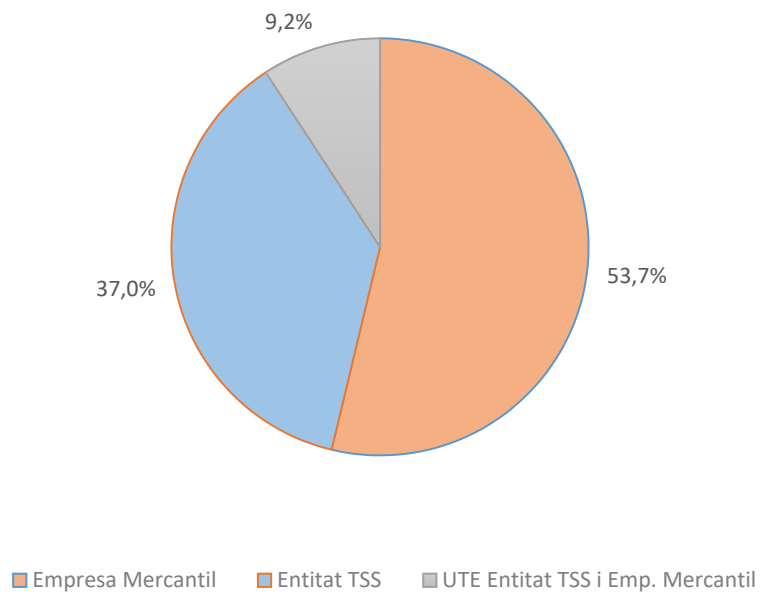
Figura 24. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons nombre de contractes i volum pressupostari, en el conjunt d'expedients, anys 2017 i 2018



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

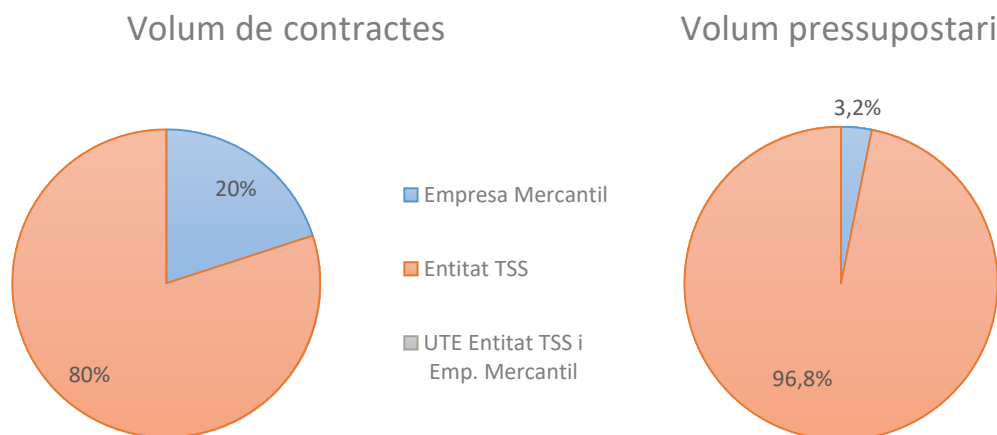
No obstant, aquestes xifres presenten diferències significatives en funció del territori. La presència de l'empresa mercantil és superior en el cas de la ciutat de Barcelona, representant el 53,7% a nivell pressupostari davant el 37% de les entitats del TSS. Pel contrari, a la resta de municipis les entitats del TSS guanyen en un 80% dels casos. Xifra que augmenta significativament a nivell pressupostari, situant-se en el 96,8%. Aquesta xifra està condicionada per l'enorme pes de determinats contractes. Per una banda, el contracte d'atenció domiciliaria de l'Hospitalet de Llobregat (12.571.583,04€); i per una altra, els tres lots de gestió d'escoles bressol de Sabadell (que sumen 7.432.473,26€), tots quatre expedients representen el 92,4% dels conjunt d'expedients amb concurrència dels municipis exclos el cas de Barcelona.

Figura 25. Quiguanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons el pressupost a la ciutat de Barcelona, anys 2017 i 2018



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

Figura 26. Qui guanya als procediments de contractació en els casos de concurrència entre empreses mercantils i entitats del TSS, segons volum de contractes i pressupost als municipis de l'estudi, exclòs Barcelona, anys 2017 i 2018



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

Per tant, continuem veiem com el cas de Barcelona és el més representatiu en termes de concurrència i on les EM continuen presentant certa situació d'avantatge. En sentit contrari, a la resta de municipis les entitats del TSS mostren una major capacitat de guanyar els concursos de contractació pública. Podríem considerar lògic aquestes dades degut al inqüestionable pes de l'activitat econòmica de la ciutat de Barcelona que incideix en major volum d'agents i, per tant, de competència. No obstant, sorprèn que hi hagi tanta diferència segons territori, ja que estem parlant de territoris molt propers territorialment parlant. Els casos més allunyats, com els de Sabadell i Terrassa, són a la mateixa regió metropolitana de Barcelona.

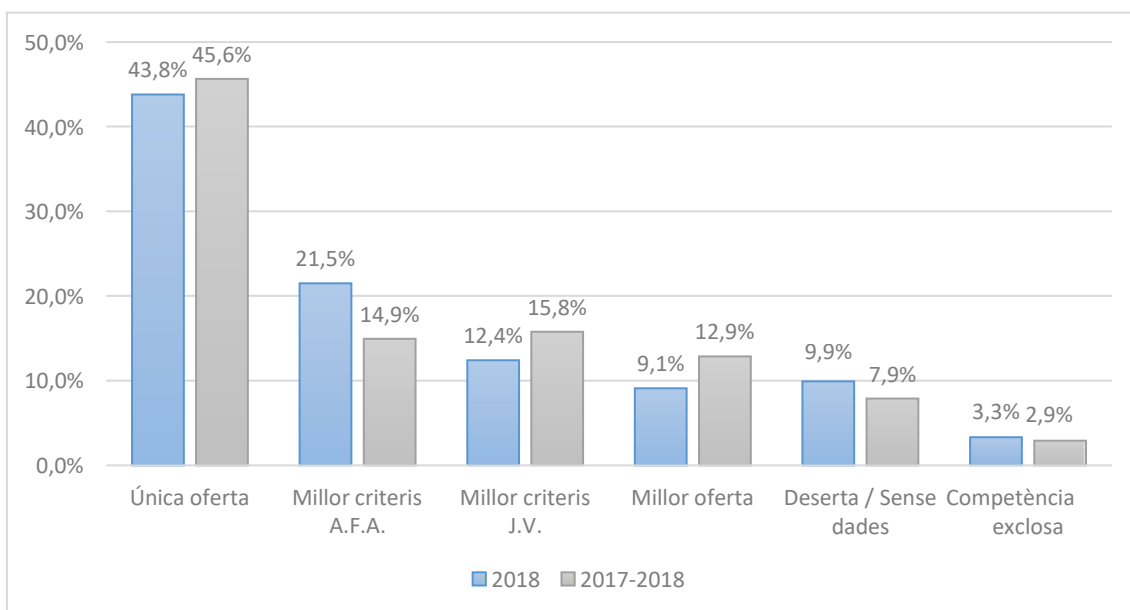
4.6. Factors determinants dels concursos

Per últim, analitzarem quins han estat els criteris més determinants a l'hora de resoldre els concursos que formen part de l'estudi. Amb aquest fi, hem analitzat els informes d'adjudicació dels contractes, atenent els diversos criteris valorats i identificar els factors

clau en el procés d'adjudicació. En alguns casos els criteris vinculats a aspectes relacionats amb els JV o als criteris AFA, han estat determinants, però no només. En altres casos el guanyador del concurs ha presentat la millor oferta, que no vol dir necessàriament que sigui la millor en tots els aspectes, sinó que guanya ja que és prou competitiva per imposar-se a la resta.

No obstant això, la situació més repetida és el fet que només hi hagi una oferta, la qual cosa succeeix en 110 expedients, 57 referents a l'any 2017 i 53 al 2018. Aquestes xifres signifiquen que, en el conjunt dels dos anys els contractes han estat adjudicats degut a la no competència en un 45,6% dels casos. A aquesta xifra s'hauria d'afegir un 2,9% de casos en els quals la competència ha estat exclosa, ja sigui per no complir els requisits especificats als plecs administratius o per haver aconseguit un altre (o altres) lot del contracte que li obligui a renunciar a alguns dels aconseguits. Més enllà dels casos d'oferta única, trobem com per l'any 2018 els criteris AFA han estat determinat en un 21,5%; els criteris avaluable mitjançant JV representen un 14,4%; i per últim, en un 9,1% dels casos ha guanyat la millor oferta presentada.

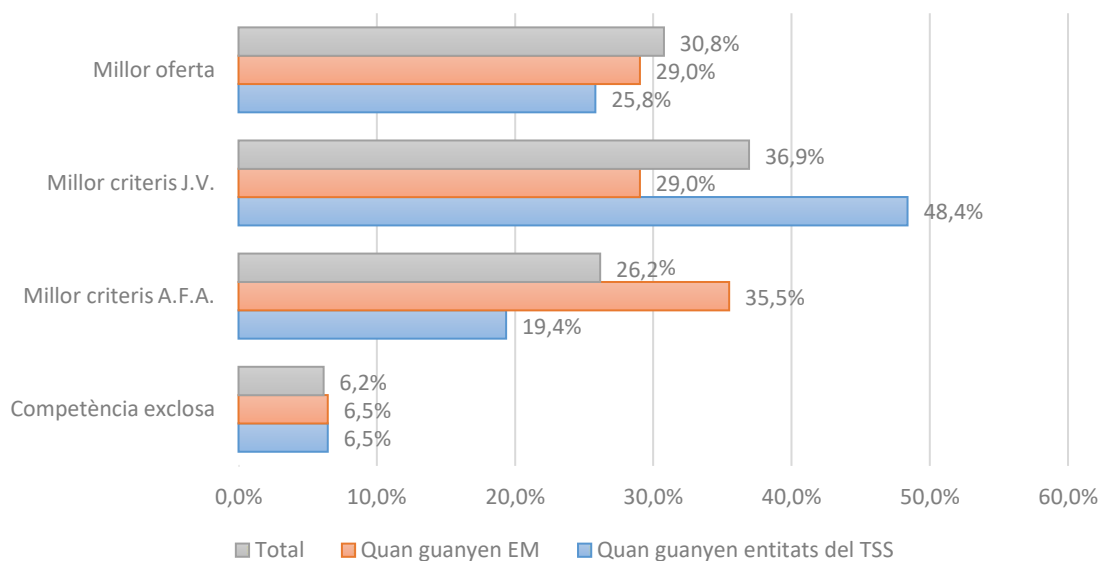
Figura 27. Criteris determinants a l'hora de resoldre les adjudicacions, en el conjunt d'expedients, anys 2017 i 2018



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

Centrarem el focus d'anàlisi en els casos de concurrència entre entitats del TSS i EM. Com ja s'ha assenyalat, trobem 65 casos, dels quals 31 són guanyats per entitats del TSS, 31 per EM i 3 d'unió temporal entre entitats del TSS i EM. Podem veure com, les entitats del TSS presenten una millor oferta general en el 29% dels casos, davant un 25,8% quan guanyen EM. No obstant, la diferència realment significativa la trobem quan el factor determinant són els criteris AFA o relatius a JV. En el primer cas, les empreses mercantils es mostren més competitives, guanyant en el 35,5% dels casos davant el 19,4% de les entitats del TSS. Pel contrari, en els concursos on els criteris avaluable mitjançant JV han estat determinants, les entitats del TSS guanyen en un 48,4% dels casos davant un 29% quan ho fan les EM.

Figura 28. Criteris determinants a l'hora de resoldre les adjudicacions en casos de concurrència, en funció de la naturalesa de l'adjudicatari, anys 2017 i 2018



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

Si tenim en consideració aquests resultats i els vinculem als ja exposat sobre rebaixa del preu de licitació en funció de la naturalesa del licitador, així com els resultats sobre el concurs en funció del pes del criteris AFA (per sobre o per sota del 51% en el procés d'adjudicació) i del pes del preu en el conjunt de l'adjudicació, podem veure una tendència per la qual les empreses mercantils es mostren especialment competitives davant els criteris econòmics. Pel contrari, que les entitats del TSS continuen mostrant un major grau de competitivitat en funció de l'oferta tècnica.

5. Conclusions

Amb aquest informe hem aconseguit més claredat sobre les dinàmiques que determinen la contractació pública dins del territori català. Si en 2017 les entitats del TSS guanyaven menys expedients respecte a les empreses mercantils (42,14% de les primeres davant el 51,43% de les segones), durant l'any 2018 aquesta tendència ha estat revertida de manera que les entitats de TSS guanyen en el 52,89% dels casos. No obstant això, si atenem al volum pressupostari dels contractes les empreses mercantils guanyen el 52,55% del pressupost en licitació, davant el 44,47% de les entitats del TSS.

De fet, el pes pressupostari de la licitació i les capacitats econòmiques dels licitadors continua sent una qüestió determinant a l'hora d'entendre les diferències entre entitats del TSS i empreses mercantils. En relació directa amb això, s'ha pogut corroborar com el pes dels criteris AFA i del preu en el conjunt de l'adjudicació continua sent un factor determinant en l'adjudicació de contractes. Com hem vist, quan major és el pes d'aquest criteris, major és el percentatge de contractes que guanyen les empreses mercantils. D'aquesta manera, si el valor dels criteris AFA es situa per sota del 50% les entitats del TSS guanyen en un 54,8% dels casos. En sentit contrari, si aquests criteris es situen per damunt del 51%, el percentatge de licitacions guanyades per les entitats del TSS baixa fins el 38,6%, davant del 56,1% de les EM. A més a més, aquesta xifra favorable a les EM, puja fins el 67,1% si atenem les adjudicacions en termes de volum pressupostari. Seguint aquesta línia d'anàlisi, si posem el focus en els contractes on el valor del preu és superior al 50% en el conjunt de criteris d'avaluació, les EM guanyen en el 79,6%, tot i que en termes de nombre de contractes només sigui el 50%.

Més dades sobre la relació de les empreses mercantils i la seva capacitat econòmica, és el fet de que la mitjana de rebaixa entre el pressupost de licitació i d'adjudicació sigui del 7,53% per les empreses mercantils davant el 5,76% de les entitats del TS.

Tot i que el pes dels criteris econòmics s'han anat reduint de manera considerable en els darrers anys, els criteris AFA es situen en el 58,43%. Dins d'aquest criteris, el preu representa el 64,9% però amb diferències territorials considerables. A la ciutat de Barcelona on el preu representa el 58,6% dels criteris AFA, en la resta de municipis de l'estudi, menys en el cas de Badalona (62,3%), el preu es situa a partir del 90% dels

conjunt de criteris AFA. De manera que el preu significa el 34,1% del conjunt de criteris d'avaluació d'ofertes pel cas de Barcelona i del 48,16% per a la resta de municipis.

El pes del factor preu, es veu directament condicionat per la fórmula matemàtica a partir de la qual sigui avaluat. En el cas de la ciutat de Barcelona, on el pes del preu és menor, les fórmules matemàtiques aplicades afavoreixen l'oferta econòmicament més avantatjosa i penalitzen significativament a la resta. Aquests tipus de fórmules sembla que es consoliden en la capital catalana, ja que si en 2017 representaven el 74,7% dels casos, en 2018 acaparen pràcticament la totalitat de casos amb un 96,9%. A la resta de municipis trobem fórmules menys penalitzadores per les ofertes menys econòmiques. A més a més, analitzant els casos de concurrència entre entitats del TTS i EM per l'any 2018, hem vist com la mitjana de diferència de puntuació entre l'oferta més econòmica i la següent, és de només 16,51 punts. De manera que la conjunció entre pes del criteri preu i les fórmules aplicades per avaluar aquest criteri, esdevé un factor altament determinant.

Amb l'estudi s'ha posat de manifest també és l'escassa concurrència competitiva entre empreses mercantils i entitats del TSS: aquesta només es produeix en el 27% dels casos analitzats. Per una altra banda, les empreses mercantils i les entitats del TSS és presenten en exclusivitat en funció del volum d'expedients amb xifres percentuals similars: 32,8% pel que fa les primeres i el 33,6% les segones. No obstant això, les xifres canvien si analitzem les dades a partir del pes pressupostari dels expedients. Efectivament, si analitzem a partir d'aquest criteri, les EM es presenten en exclusivitat en un 43,2% dels casos davant un 23,1% quan ho fan les entitats del TSS.

Un altra conclusió significativa és quins han estat els elements rellevants a l'hora de determinar l'adjudicació dels contractes. En aquest sentit, podem veure com la principal causa d'adjudicació és que al concurs es presenti una única oferta. Aquesta situació s'ha produït gairebé en la meitat dels concursos analitzats, concretament en el 45,6% dels casos. Xifra sens dubte significativament elevada. A part d'aquests casos, hem analitzat quins són els factors més determinants quan sí que existeix concurrència competitiva entre EM i entitats del TSS. Així, ens trobem com les primeres es mostren especialment competitives novament amb els criteris AFA, els quals han estat determinants en el 35,5% dels casos guanyats per EM amb concurrència amb entitats del TSS. Els resultats són oposats si focalitzem en els criteris avaluable mitjançant JV: aquests han estat clau en un

14,4%, dels quals un 48,4% han estat guanyats per entitats del TSS davant un 29% en el cas de EM. Les entitats del TSS també mostren dades lleugerament més favorables en els casos que el factor clau ha estat que l'oferta era la millor presentada; un 29% davant un 25,8%.

Per tant, podem veure com la capacitat competitiva de les entitats del TSS continuen estant en les seves capacitats tècniques. A més a més, tot i que els processos de contractació continuen mostrant un cert desequilibri pel que fa l'oferta econòmica davant la resta de criteris, les entitats del TSS han aconseguit no perdre terreny. Tot el contrari, en comparació a l'any 2017 han aconseguit un major volum de contractes. No obstant això, i com s'ha demostrat de manera reiterada en aquest informe, si analitzem els resultats en termes pressupostaris, les EM continuen en situació d'avantatge.