



Influeixen els criteris d'adjudicació en els resultats de les licitacions? – Daniel Albalade, Albert Gragera i Jordi Rosell

🕒 9 de desembre de 2020



La literatura sobre contractació pública ha destacat tres objectius principals a satisfer per part de les autoritats de contractació: equitat en l'accés (tothom pot accedir en les mateixes condicions), integritat (evitar corrupció) i eficiència econòmica (fer el màxim possible al mínim cost). Tot i que el suport a aquests tres objectius és força

generalitzat entre les autoritats públiques, aquestes també reconeixen la importància d'altres elements de selecció de proveïdors més enllà del preu per obtenir un major valor dels contractes. Entre ells, els aspectes socials i ambientals o afavorir petites i mitjanes empreses. Tot i que la tendència actual és establir un enfocament multicriteri per a l'adjudicació amb un major pes en els

elements diferents del preu, es disposa de prou evidència que mostra que treure pes a l'oferta econòmica en la compra pública pot obrir les portes a certa discrecionalitat i amenaçar així l'accés equitatiu a les licitacions. La literatura que tracta el rol dels criteris d'adjudicació en la contractació pública està fortament enfocada a l'anàlisi del pes relatiu que donen el gestors públics i el sector privat a cada un d'ells. No obstant això, la valoració de l'impacte de cadascun en el nivell de competència és gairebé inexistent. De fet, hi ha evidència, encara que limitada, que mostra que en contractes d'obra pública hi poden haver comportaments anticompetitius i de favoritisme relacionats amb com es dissenyen els requeriments i els criteris d'avaluació d'ofertes.

L'entrada en vigor de la Llei 9/2017, de contractació del sector públic, implica canvis significatius respecte de l'anterior legislació tant en aspectes relatius a la transparència de la contractació pública com molt particularment en l'èmfasi dedicat a aconseguir una millor relació qualitat-preu. Molts dels requeriments es troben relacionats amb aquesta cerca de la millor relació qualitat-preu, i per tant poden tenir una influència sobre el mercat pel contracte diferent a la que existirien en processos de contractació on el preu és el criteri únic a considerar. En aquest sentit, un dels elements més destacables de la nova llei de contractes és la incorporació de consideracions de tipus social, mediambiental i d'innovació i desenvolupament. Aquestes són considerades tant en els criteris d'adjudicació com criteris qualitius aptes per avaluar la millor relació qualitat-preu, o com a condicions especials d'execució. Aquestes novetats, però, suposen un canvi en els compromisos i recursos de les empreses que participen dels concursos que podrien suposar increments en els costos, i per tant en els preus de contractació, com també barreres a l'entrada. Podria existir, per tant, un dilema entre la satisfacció de requeriments i objectius socials i mediambientals, i el cost d'adquisició d'obres, serveis i subministraments.

En l'Estudi sobre els efectes dels criteris d'adjudicació en la competència i els preus dels contractes d'obra pública dels ens locals i supramunicipals de Catalunya, finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, hem analitzat l'estat de la pràctica actual dels ens locals en matèria de definició de criteris d'adjudicació en la contractació d'obra pública a Catalunya i hem avaluat empíricament els seus impactes sobre la competència pel contracte i sobre els preus adjudicats (baixes).

En primer lloc, hem revisat la tipologia de contractes i de criteris introduïts en les licitacions per obtenir una panoràmica sobre el que és més i menys habitual en aquestes licitacions. Ho hem fet a partir d'una mostra de més de 250 licitacions i més de 300 lots (de 78 municipis i 7 consells comarcals) adjudicades entre 2016 i 2019. Entre altres resultats, hem constatat que la tipologia d'obres contractades és variada, per bé que el percentatge més elevat correspon, amb certa diferència, a la construcció d'immobles. Les licitacions no acostumen a contenir lots (només l'11%), i de fet són els municipis més grans de 10.000 habitants el que els inclouen. Pel que fa als expedients, trobem que el recurs a l'expedient tramitat d'urgència és poc freqüent (6,7%) i que la meitat dels contractes tenen una durada menor als tres mesos, amb un pressupost de mitjana de prop dels 250.000 euros (clarament determinat per la petita dimensió de les administracions de la mostra). La cessió a tercers és permesa en el 55% dels casos, i la subcontractació només es prohibeix en el 7%. En canvi, quasi bé el 88% de les licitacions contenen com a mínim una mesura de caràcter social, i el 58% en contenen com a mínim dues. Entre aquestes, la més freqüent és la que pretén millorar la contractació de les persones i la seva relació sociolaboral, present en el 33% dels casos. El segon objectiu més present és el medi ambient, amb un 31% dels casos. Finalment, les modificacions previstes i no previstes no són freqüents en les clàusules de les licitacions. Altres qüestions analitzades en l'estudi, i que aquí obviem

per manca d'espai, fan referència als criteris de solvència, a les assegurances, als sobres i procediments d'obertura i a les fórmules de puntuació utilitzades.

En segon lloc, hem estudiat amb un model economètric multivariant l'efecte d'aquests criteris sobre la competència i els preus de les licitacions, i n'hem extret algunes conclusions que podrien servir per millorar el disseny de la contractació d'obra pública a Catalunya per part d'ens locals i supramunicipals. A més, hem avaluat l'existència de canvis significatius produïts per la nova llei de contractes del sector públic.

Entre els resultats més significatius cal destacar que les licitacions de més volum econòmic van lligades a una major concurrència, mentre que el pas del temps, els expedients de tramitació urgent, incloure criteris de judici de valor o fins i tot l'entrada en vigor de la Llei 9/2017, disminueixen el nombre d'ofertes. La inclusió d'objectius socials sembla limitar, precisament, el nombre d'empreses que es presenten a les licitacions, cosa que podria explicar els resultats trobats en relació amb la nova llei de contractes.

Pel que fa als preus, el nostre model empíric estima els determinants de la magnitud de la baixa de l'empresa guanyadora respecte del pressupost inicial. Contractes de major volum econòmic, més competència, en comarques més poblades, permetre que es pugui cedir el contracte i que el criteri únic sigui el preu, impliquen una major baixa. En canvi, el pas del temps, incloure modificacions previstes i no previstes o la presència de criteris de judici de valor, incrementen el preu final, ja que les baixes semblen ser més petites. La Llei 9/2017 semblaria no tenir cap efecte sobre les baixes. De fet, la inclusió dels objectius socials promoguda per aquesta llei no sembla tenir cap efecte sobre les baixes en conjunt. Tanmateix, una avaluació individualitzada de les mesures ens indica que les mesures de caràcter sociolaboral i ambiental actuen com a barrera a la competència, mentre que només les ambientals semblarien tenir algun efecte (positiu) sobre les baixes, per bé que la precisió més feble d'aquest resultat ens fa ser cautelosos. Aquests resultats mostren que les eleccions sobre els continguts del procés de licitació tenen efectes sobre els seus resultats i que per tant és necessari considerar-los de forma conscient abans d'incorporar-los a la licitació.

Una altra anàlisi empírica aportada per aquest estudi ha estat l'avaluació d'algunes de les bones pràctiques recomanades per la Generalitat de Catalunya (Direcció General de Contractació). Per exemple, i segons els nostres resultats, hi ha una relació negativa entre el valor del requeriment de solvència financera i el nombre d'empreses que es presenten a la licitació, la qual cosa indicaria que aquest pot convertir-se en una important barrera a l'entrada. Un altre dels resultats més rellevants d'aquest apartat ha estat que l'assignació automàtica de 0 punts a empreses que no ofereixen cap baixa no comporta en mitjana una reducció de la baixa adjudicada i que, per tant, no suposen cap benefici pel licitador.

Amb tot, aquest estudi ens ha permès elaborar una petita guia de recomanacions que es resumeix en els següents punts (i que es desenvolupa en l'estudi juntament amb la seva justificació), i que creiem que poden ajudar a aquells encarregats del disseny de les licitacions en ajuntaments i ens supramunicipals de Catalunya en el cas de la contractació d'obra pública:

- Evitar, sempre que sigui possible, el recurs al procediment d'urgència.
- Reconsiderar la necessitat del procediment simplificat i simplificat abreujat.

- Avaluar els rangs de volum econòmic d'obra pels quals es maximitza la competència i decidir la bondat de la licitació en lots o l'agrupament d'actuacions.
- Incloure clàusules que fomenten la competència i disminueixen el preu d'adjudicació. Aquest estudi aporta evidència empírica sobre quines clàusules semblen influir en aquests dos apartats.
- Evitar clàusules que desincentiven la competència i incrementen el preu d'adjudicació. Aquest estudi aporta evidència empírica sobre quines clàusules generen aquest desincentiu.
- Limitar la presència de criteris de judici de valor en l'avaluació tècnica de les actuacions.
- Limitar el nombre i abast dels objectius socials o, com a mínim, avaluar la seva contribució a l'assoliment dels objectius de l'Administració respecte dels seus costos en preus d'adquisició d'obres.
- Evitar fórmules de puntuació d'ofertes econòmiques que assignin 0 punts a les empreses que no proposen cap baixa. No aporten avantatges significatius en les baixes.
- Limitar els requisits de solvència per evitar que actuïn com a barrera a l'entrada i perjudiquin la competència pel contracte.

Confiam que la lectura del nostre estudi i l'evidència aportada fomentin la deliberació i la recerca sobre el disseny de les licitacions, tot fomentant l'estudi empíric —amb millors dades i millors eines— de la contractació a l'Administració catalana. En particular, esperem convèncer de la importància que semblen tenir els criteris i les clàusules incorporades a les licitacions en els seus resultats, i la necessitat de fer-ne un ús conscient i basat en l'evidència.

Daniel Albalate

Universitat de Barcelona

Albert Gragera

Universitat Tècnica de Dinamarca

Jordi Rosell

Universitat Pública de Navarra

Aquest apunt és un resum del treball de recerca **Criteris d'adjudicació en contractes d'obra pública i serveis als ens locals i supramunicipals de Catalunya resultant de la darrera convocatòria de subvencions per a l'elaboració de treballs de recerca sobre l'Administració pública de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya de l'any 2018.**

◆ ALBERT GRAGERA, COMPRA PÚBLICA, CONTRACTACIÓ PÚBLICA, CONTRACTES, DANIEL ALBALATE, ENS LOCALS, JORDI ROSELL, LICITACIÓ