

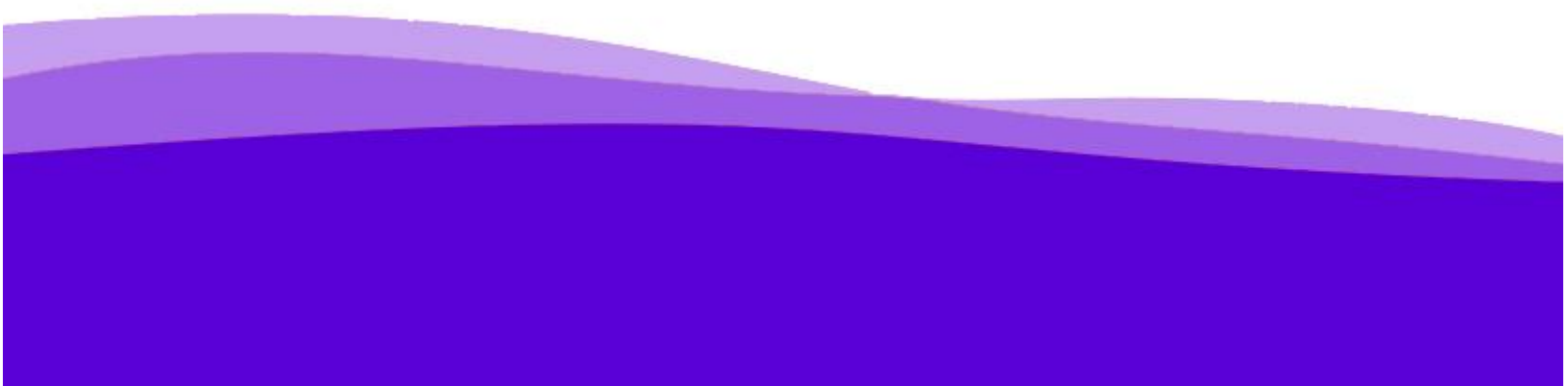
Document de síntesi

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

Daniel Albalate, Albert Gragera, Jordi Rosell

Aquest document és fruit d'una recerca promoguda a partir de la subvenció a treballs de recerca sobre l'Administració pública de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (Resolució GAH/590/2018, de 20 de març). Es presenta tal com va ser lliurat pels autors en la seva versió definitiva.

Data de lliurament de la versió definitiva: setembre de 2020



PARTICIPACIÓ I BAIXES DE PREUS EN
CONTRACTES D'OBRA PÚBLICA ALS ENS LOCALS I
SUPRAMUNICIPALS DE CATALUNYA: UN ESTUDI
EMPÍRIC

Daniel Albalate, Albert Gragera, Jordi Rosell

Barcelona,
Desembre 2019

CAPÍTOL 1. INTRODUCCIÓ I OBJECTIUS

1.1. Introducció

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 multi-criteri per 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 els gestors públics i el sector privat a cada un d'ells. No obstant, la valoració de l'impacte de cada un d'ells 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 en 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, així com també barreres a l'entrada. Podria existir, per tant, una dilema entre la satisfacció de requeriments i objectius socials i mediambientals, i el cost d'adquisició d'obres, serveis i subministraments..

1.2. Objectius de l'estudi

Aquest projecte pretén ampliar aquesta literatura amb una contribució empírica basada en el mercat de la contractació d'obres a Catalunya. Més concretament, es centrarà en el sector públic municipal, on els indicis d'aquestes pràctiques poden ser més evidents i on la transferència d'informació i coneixement pot ser més limitada en altres administracions de gran dimensió amb més recursos. Així, aquest estudi persegueix els següents objectius concrets.

- Analitzar l'estat de la pràctica actual dels ens locals en matèria de definició dels criteris d'adjudicació (valoració d'ofertes) en la contractació pública d'obres a Catalunya i veure l'alineament amb alguns dels principis i bones pràctiques proposats per la Generalitat i la llei de contractes del sector públic (9/2017).
- Determinar l'impacte de les diferents característiques del procés de licitació sobre el nivell de competència en aquesta, en termes de nivell de concurrència (número d'empreses) i cost per l'Administració (preus). A més, es pretén avaluar sintèticament l'existència de diferències significatives entre les licitacions organitzades abans i després de la llei 9/2017 de contractes del sector públic. Es vol, doncs, avaluar el seu impacte sobre la contractació pública. En aquesta mateixa línia, s'avaluaran els resultats obtinguts segons la consideració i satisfacció d'algunes de les bones pràctiques recomanades per les guies.
- Elaborar un recull de recomanacions sobre l'impacte i efectes del procés de licitació. Amb tot, es tracta d'establir la base d'un sistema de transferència de coneixement sobre la pràctica de la contractació pública per als ens locals i supramunicipals en base a la recopilació sistemàtica d'informació sobre els procediments de contractació i els seus resultat empírics, especialment de cara a donar resposta a les necessitats de la contractació pública amb el nou marc de la llei 9/2017.

CAPÍTOL 2. ANÀLISI DE LICITACIONS I ADJUDICACIONS (2016-2019)

Per satisfer aquests objectius hem construït una nova base de dades original sobre la que estudiar tots aquests aspectes, tot dissenyant una mostra sobre el conjunt de

municipis i consells comarcals de Catalunya. Per tal de garantir l'aleatorietat en la selecció de municipis, s'ha optat per incloure tots els municipis i consells comarcals que tenen com a inicial la lletra "A". Aquest criteri és independent de qualsevol possible determinant de la pràctica de contractació, a més d'aportar una mostra variada en termes de característiques geogràfiques, socioeconòmiques i demogràfiques dels municipis. Per tant, l'estudi utilitza una mostra de 7 consells comarcals i 78 municipis.

Per tal de determinar el tipus de licitacions a considerar hem escollit les relatives a obres, donada la seva més factible homogeneïtzació i limitada tipologia (en relació a subministraments i serveis). La nostra mostra, per tant, està composta per 256 licitacions d'obra i 302 lots, tots ells corresponents al període 2016-2019 (fins a 24 de setembre de 2019). Amb aquesta mostra hem pogut examinar la pràctica habitual de la contractació pública municipal i supramunicipal.

Tipologia d'obres contractades: variada en quant a la tipologia d'obres. El percentatge més elevat correspon a la construcció d'immobles, amb un 38,67% del total, i, en segon lloc, i força allunyada d'aquesta, les instal·lacions, seguides per la construcció d'infraestructures, acabats d'edificis i obres, construcció i altres construccions especialitzades.

Licitacions per lots: Trobem que només un 11% de les licitacions contenen un altre lot. A partir d'un test de diferència de mitjanes, trobem que municipis menors a 10.000 habitants no acostumen a fer servir lots, mentre que els majors sí. Abans de la llei 9/2017, el 7% dels processos de licitació tenia almenys més d'un lot, mentre que a partir d'aquesta llei, el 13% dels processos de licitació en tenen més d'un.

Tipus d'expedients: el 93,3% dels casos segueixen un procediment ordinari, mentre que només el 6,7% correspon a expedients tramitats d'urgència. En cas dels expedients ordinaris trobem que la durada en dies del procediment entre la publicació de l'anunci de licitació i el termini de presentació d'ofertes és de 22 dies, mentre que en el cas dels procediments urgents la mitjana es troba al voltant dels 16 dies.

Durada del contracte: El contracte d'obres de la mostra analitzada té una durada mitjana d'uns quatre mesos (uns 118 dies). Tot i això, la meitat dels contractes analitzats tenen una durada menor als tres mesos i tan sols el 5% dels contractes tenen una durada superior a 1 any.

Pressupost de licitació: valor mig d'uns 247.318 € en la nostra mostra, on els municipis petits i tenen una gran presència.

Cessió de contractes i subcontractació: Pel que fa a la possibilitat de cedir el contracte trobem que les bases de licitació permeten la cessió en el 55% dels casos. Pel que fa a la subcontractació, només en el 7% dels casos es prohibeix la mateixa.

Modificacions previstes i no previstes: tant les modificacions previstes com no previstes no acostumen a incloure's, trobant-se aquest percentatge al voltant del 93%.

Nombre de sobres i sobre digital: Les licitacions de dos sobres han estat el procediment de licitació més habitual (48%). Pel contrari, només el 12,5% de les licitacions han fet servir fins a tres sobres. Si bé la majoria de licitacions requerien dos sobres en els anys 2016 i 2017, s'identifica una caiguda notable en els dos darrers anys fins a percentatges propers però inferiors al 40%. L'evolució oposada és la viscuda per les licitacions que requereixen només un sobre. Aquestes licitacions eren pràcticament marginals abans del canvi de llei de contractes del sector públic, mentre que després de la mateixa el percentatge de licitacions requerint un únic sobre es situa per sobre del 50% dels casos. Finalment, el nombre de licitacions que requereixen tres sobres ha anat disminuint amb el pas del temps.

Procediment d'obertura de sobres: Pel que fa al sobre 1, l'obertura és pública en el 74,5% dels casos. Aquest percentatge puja al 83,2% en el sobre 2 i fins al 96,9% en el tercer sobre. Hem identificat 43 licitacions, d'un total de 256 (16,8%), en què s'inclouen criteris de judici de valor. Així, 18 s'han fet de forma pública (7% sobre el total de licitacions), mentre que la majoria (25) s'han fet en privat (9,8% sobre el total de licitacions).

Requeriments de solvència econòmica i assegurança: en tan sols 26 licitacions no es fa servir ni la xifra de negocis ni una assegurança com a requeriment de solvència econòmica (10,1%). Quan es demana un import de X vegades el valor de l'obra, aquests valors estan entre 0,5 i fins a 3 vegades el valor de l'obra, essent el valor mitjà 1,32. Pel que fa a l'assegurança, 195 licitacions la tenen com a requisit de solvència econòmica (76,1%). Quan es fa servir el valor de l'assegurança, el valor mitjà d'aquesta és de quasi 300,000 euros, que arriba a ser fins a dos vegades el valor estimat del contracte quan surt a licitació.

Requeriments de solvència tècnica: A la majoria de licitacions, sempre existeix almenys un requeriment de solvència tècnica (95,6%). El criteri de nombre d'obres executades en els últims anys acostuma a ser relativament freqüent, arribant al 65,2% del total de licitacions. S'han inclòs en l'anàlisi la declaració del personal tècnic, de títols acadèmics i professionals del personal, de mesures i certificacions de gestió ambiental, la declaració de la mida de la plantilla o la dels recursos disponibles a l'empresa analitzat també com a requeriments de solvència tècnica.

Tipologia de càlculs de puntuació d'ofertes econòmiques: hem identificat 45 fórmules diferents – o diferents versions de les mateixes que presten petites diferències -, que poden agrupar-se en quatre tipologies genèriques: clàssica, lineal, lineal amb factor de modulació i fórmula lineal en baixes. La tipologia clàssica i lineal són les més utilitzades. La majoria de fórmules compleixen la regla de l'oferta econòmica amb l'import més baix, obté la màxima puntuació possible mentre que, l'oferta que no presenta cap baixa respecte l'import de licitació, no pot obtenir zero punts, més de la

meitat de les licitacions atorguen automàticament aquests zero punts a les ofertes que no presenten baixa respecte aquest preu de licitació.

Objectius socials: A quasi bé el 88% de les licitacions, almenys existeix una mesura. També trobem que almenys dos mesures es troben en el 58% de les licitacions mentre que a partir d'aquí, el nombre de mesures disminueixen molt. Així, no és gaire freqüent trobar més de quatre mesures per licitació. L'objectiu social més freqüent és aquell que pretén millorar la contractació de les persones i la seva relació sociolaboral, amb una de cada tres mesures. El segon objectiu amb més criteris és el medi ambient, amb un 31% de les mesures. Les mesures per afavorir les petites i mitjanes empreses representen el 15%, mentre que utilitzar el català en les comunicacions arriba al 14%.

CAPÍTOL 3. BONES PRÀCTIQUES EN LA REALITAT DE LA CONTRACTACIÓ

L'any 2017 la Direcció General de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya va publicar un codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública. Una lectura d'aquests ens permet identificar elements de la licitació, del procés i criteri d'adjudicació que poden considerar-se bones pràctiques. Aquesta secció del treball pretén identificar i descriure les bones pràctiques. Les més connectades amb el nostre treball són les que es classifiquen com a bones pràctiques en la licitació i bones pràctiques sen l'adjudicació. Aquesta secció ens permet fonamentar part de l'anàlisi empíric que es realitzarà en els capítols 4 i 5.

A més, com a referència pel que fa a la introducció de les pràctiques en relació a les mesures socials i ambientals examinem la pràctica habitual a l'Ajuntament de Barcelona. Aquesta anàlisi contractual permet mostrar als municipis informació, idees i bones pràctiques que poden ser replicades per aquests municipis amb menys recursos. Aquesta anàlisi es centra en les tres guies de contractació pública que L'Ajuntament de Barcelona va aprovar: social, ambiental i innovadora. En el document extens que presentem hi ha la descripció més acurada de cadascun d'ells i una anàlisi sobre trenta licitacions que anuncien en els títols dels seus plecs que contenen les mesures de contractació sostenible. Aquestes licitacions van organitzar-se entre el juliol del 2017 i el maig del 2019.

CAPÍTOL 4. AVALUACIÓ EMPÍRICA DELS CRITERIS D'AVALUACIÓ I COMPETÈNCIA PEL CONTRACTE

El segon objectiu de l'estudi és el de determinar l'impacte dels diferents requeriments i criteris d'adjudicació sobre el nivell de competència en les licitacions, en termes de nivell de concurrència (número d'empreses) i cost per l'Administració (preus). A més, es pretén avaluar sintèticament l'existència de diferències significatives entre les licitacions organitzades abans i després de la nova llei de contractes del sector públic. Aquest objectiu és el que fonamenta els treballs empírics presentats en aquesta secció. La unitat d'anàlisi és el lot en ambdós casos, de forma que gaudim d'un total de 280 observacions amb informació sobre totes les variables.

Per tal d'explicar el nivell de concurrència, apliquem un model de regressió de dades de recompte (Binomial Negativa) que pretén explicar el nombre d'empreses que s'han presentat a les licitacions considerades a la nostra mostra i que, a més, corregeix per la sobredispersió de les dades (Taula 1). Les columnes 1 i 2 mostren els resultats del model bàsic, mentre que de la tercera a la sisena són variacions del model inicial.

Taula 1. Regressió sobre el nombre d'empreses.

Variables	Coef. (1)	IRR (2)	Coef. (3)	IRR (4)	Coef. (3)	IRR (4)
Preu (log)	0.2581***	1.31***	-	-	0.2591***	1.30***
Pobl. municipi	-0.00002***	0.99***	-0.00002***	0.99***	-0.00002***	0.99***
(Pobl. Municipi) ²	1.53e-10***	1.00***	1.72e-10***	0.99***	1.44e-10***	1.00***
Pobl. Comarca	-0.0141		-0.0061		-0.0214	
Any	-0.2845***	0.73***	-0.1330**	0.87**	-	-
Expedient Urgent	-0.2467*	0.78*	-	-	-0.2653**	0.77**
Tramit. Simplificada	-		-0.4208 ***	0.66***	-	-
Tramit. Abreujada	-		-0.4447**	0.64**	-	-
Garantia prov.	-0.1278		-0.1450		-0.2249	
Garantia def.	0.1275		0.3071		0.0012	
Cessió	0.0024		0.0823		0.0143	
Subcontractació	0.0741		0.0338		0.0835	
Modificacions	-0.3757***	0.70***	-0.3977***	0.67***	-0.4279	0.65***
Judici de valor	-0.3332***	0.70***	-0.1793*	0.84*	-0.3398***	0.70***
Objectius socials	-0.0743**	0.93**	-0.0110		-0.0319	
Criteri únic preu	0.2656***	1.30***	0.1966**	1.21**	0.2100***	1.23***
Llei 9/2017					-0.4377***	0.64***
Efectes tipus d'obra	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Efectes d'any	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Log likelihood	-661.57	-661.57	-676.57	-676.57	-647.58	-647.58
Pseudo-R ²	0.10	0.10	0.08	0.08	0.12	0.12
LR Chi ²	141.28***	141.28***	111.29***	111.29***	169.26***	169.26***
N. observacions	280	280	280	280	280	280

*significació estadística al 10%, ** al 5% i *** al 1%, respectivament.

Els resultats mostren que, com més elevat sigui el pressupost inicial del lot (preu), més empreses es presenten. En canvi, la contribució de la mida de la població del municipi manté una relació no lineal amb el nombre d'empreses que s'hi presenten. Per valors relativament baixos de població el número d'empreses que es presenten disminueix amb la mida fins que, a partir d'un determinat llindar de població, aquesta relació s'inverteix, de forma que més població implica més empreses. En canvi, el paper de la població de la comarca no sembla ser estadísticament significatiu.

Pel que fa a la tendència temporal, trobem que a mesura que passa el temps el nombre d'empreses que es presenten a les licitacions disminueix. L'any de referència en aquesta anàlisi és l'any 2016, així que el coeficient negatiu indica que en els anys posteriors hi ha hagut una reducció de les empreses que es presenten en el concurs. Els procediments urgents condueixen a concursos amb menys empreses presentades. Les garanties, tant provisionals com definitives, no semblen afectar al nombre d'empreses. Tampoc la possibilitat de cedir el contracte o la subcontractació explícita en els plecs sembla explicar el nombre d'empreses. En canvi, sí ho fa l'existència de modificacions (previstes o no previstes) en els plecs. De forma similar, el fet que existeixin obertures de sobres que continguin judici de valor disminueix també notablement el nombre d'empreses que es presenten al concurs. El nombre d'objectius socials inclosos en el concurs semblen afectar el nombre d'empreses, ja que el signe associat al coeficient d'aquesta variable és negatiu i estadísticament significatiu al 5%. En canvi, quan el criteri únic a considerar és el preu, el nombre d'empreses incrementa. Així, el número d'empreses és un 30% superior quan aquest és el criteri únic.

Els altres models (columnes 3 i 4) inclouen el tipus de procediment (simplificat i el simplificat abreujat). Aquests dos tipus de procediments simplificats suposen una reducció en el nombre d'empreses que es presenten en els concursos. Les columnes 5 i 6 mostren els resultats quan al model base incloem els efectes de la llei 9/2017. Així, trobem que aquesta llei implica un major nombre d'empreses que es presenten als concursos. D'aquesta forma, la 9/2017 no semblaria haver promogut més competència en número d'empreses, sinó tot el contrari. De fet, els resultats sobre el nombre d'objectius socials perd significació estadística amb la introducció de la variable de la d'aquesta llei. Això ens pot fer pensar que 9/2017 llei, en incorporar i promoure la inclusió d'aquests objectius socials s'estigui perjudicant la competència en els concursos en termes de nombre d'empreses interessades en els concursos

En el segon model, la variable a explicar és la baixa resultant entre el valor pressupostat inicialment i l'adjudicat. Ho fem en base a un model de regressió lineal, també multivariant (Taula 2). A la primera columna es mostra el model

en el que s'introdueixen totes les variables, excepte la variable de *Competència*. En aquesta primera especificació trobem que el preu de licitació incrementa les baixes adjudicades en els concursos. Existeix, per tant, una relació positiva entre el preu de l'obra i la baixa adjudicada, de forma que s'interpreta que hi pot haver més marge per a majors baixes en projectes de més volum econòmic que no pas en els projectes amb volums d'obra més petits. A diferència del que es troba en el cas de nombre d'empreses (Taula 1), trobem que la població del municipi no és rellevant per a les baixes, però en canvi sí ho és la població de la comarca. Aquest fet es pot interpretar com una major expectativa de pressió competitiva per part de les empreses que podrien presentar unes majors baixes.

Taula 2. Regressió sobre la baixa adjudicada

Variables	Coef (7)	Coef. (8)	Coef. (9)
Preu (log)	2.763***	-	-
Competència	-	1.564***	1.580***
Pobl. municipi	-0.0001	-	-
(Pobl. Municipi) ²	0.0000	-	-
Pobl. Comarca	1.481**	1.270***	1.289***
Any	-3.016***	-	-
Expedient Urgent	-3.627	-	-
Garantia prov.	-2.076	-0.4705	-0.3309
Garantia def.	-0.3786	-1.369	-1.143
Cessió	2.942**	3.068***	3.090***
Subcontractació	-1.625	-1.453	-1.464
Modificacions	-3.509*	-	-
Judici valor	-5.123***	-	-
Objectius socials	-0.312	-	-
Criteri únic preu	6.510***	-	-
Llei 9/2017	-	-	0.298
Efectes de tipus d'obra	Si	Si	Si
Efectes d'any	No	No	Si
R ²	0.29	0.43	0.43
F-Test	4.69***	12.39***	10.95***
N. observacions	280	280	280

*significació estadística al 10%, ** al 5% i *** al 1%, respectivament.

El pas del temps també sembla mostrar que les baixes són menors en els darrers anys. Els resultats de la variable *any* indiquen una tendència comuna decreixent en les baixes adjudicades que pren sentit en el resultat previ d'una reducció en el nombre d'empreses i, per tant, en la pressió competitiva. Altres variables estadísticament significatives són les modificacions i l'existència de criteris de judici de valor. Ambdues redueixen les baixes adjudicades. En canvi, una variable que apareix com a rellevant en el cas de les baixes i que no ho era en el cas del nombre d'empreses és el de la possibilitat de cedir el contracte. Les licitacions que explícitament permeten la cessió del contracte semblen assolir majors baixes en l'adjudicació. Finalment, tal i com succeïa en el cas del nombre d'empreses, el criteri únic de preu incrementa les baixes experimentades en l'adjudicació d'obra pública de la nostra mostra.

La segona columna introdueix la variable *Competència*, construïda amb el número d'empreses presentades en el concurs. Els resultats mostren com la competència és un dels determinants de les baixes, de forma que a major competència major és la baixa adjudicada i, per tant, millor preu en la contractació pública. A més de la competència, la resta de variables que s'inclouen en el model, i que no eren determinants de la competència, mostren consistentment els mateixos resultats en el model anterior. Tal i com hem fet pel nombre d'empreses, ens proposem finalment estimar l'efecte de la llei 9/2017. Els resultats mostren que la nova llei de contractes del sector públic no ha tingut cap efecte sobre la baixa mitjana en els concursos.

Finalment, l'estudi distingeix entre les mesures social introduïdes per tal d'identificar efectes individuals sobre la competència i els preus (baixes). Els resultats mostren que, en relació a les mesures per afavorir les pimes, que actua com a categoria base de l'anàlisi, les mesures ambientals redueixen el nombre d'empreses que es presenten, però això, lluny de perjudicar en termes de preus, es troba associat a un major percentatge de baixes (en relació a la categoria base), tot i que aquesta només es troba amb un nivell de confiança del 90% (significació estadística del 10%). Les mesures sociolaborals semblen tenir només un efecte en la reducció de les empreses que es presenten a la licitació.

Taula 3. Resultats seleccionats. El paper de les mesures socials.

Variables (Base: pimes)	Empreses	Baixa
Mesures sociolaborals	-0.301**	-2.655
Mesures ambientals	-0.285**	3.893*
Mesures qualitat i seguretat	-0.249	-3.102
Mesures evasió fiscal	-0.216	-0.763
Mesures català	-0.463	-8.382
Efectes de tipus d'obra	Si	Si
Efectes d'any	Si	Si
Pseudo-R ² / R ²	0.21	0.30
LR Chi2/F-Test	360.51***	4.18***
N. observacions	280	280

CAPÍTOL 5. AVALUACIÓ EMPÍRICA DE L'IMPACTE DE BONES PRÀCTIQUES EN LA CONTRACTACIÓ

Un altre dels nostres interessos és avaluar empíricament com algunes de les bones pràctiques recomanades s'acaben traslladant a una major competència o a un menor preu de l'adjudicació d'obres. Entre les bones pràctiques avaluades, considerem: (1) el paper de les fórmules que fixen zero punts a empreses que no ofereixen cap baixa respecte del preu de licitació; (2) el paper de les condicions

de solvència com a potencials obstacles a la concurrència, i (3) el termini per a la presentació d'ofertes.

- Fórmules que fixen zero punts a empreses que no ofereixen cap baixa: Sorprenentment, el resultat obtingut indica que aquestes fórmules no només no es troben associades amb una major baixa, sinó que de fet, en la nostra mostra, es correlacionen amb concursos en els que s'adjudiquen els contractes amb menors baixes.
- Condicions de solvència: hem considerat una variable que identifica el volum de la solvència econòmica requerida en funció del pressupost de l'obra. Els resultats obtinguts indiquen que hi ha una relació negativa entre el valor del requeriment de solvència financera i el nombre d'empreses que es presenten a la licitació. Per tant, elevar aquest requeriment de solvència sembla comportar una limitació de la competència. Els resultats també indiquen que hi ha hagut menys baixes en els concursos conforme majors han estat els requeriments de solvència.
- Termini per a la presentació de les ofertes: el nombre de dies de termini donats entre la publicitat de la licitació i el termini màxim de presentació d'ofertes pel conjunt de licitacions de la nostra mostra no afecten sobre el nombre de empreses que es presenten als concursos. En canvi, sí hem observat que els expedients urgents sí s'associen a una menor concurrència d'empreses.
-

CAPÍTOL 6. GUIA DE RECOMANACIONS I BONES PRÀCTIQUES PER A LES AUTORITATS DE CONTRACTACIÓ I DE DEFENSA DE LA COMPETÈNCIA.

Del nostre estudi poden derivar-se algunes conclusions i recomanacions per a les autoritats de contractació i de la defensa de la competència, que s'expliquen més detalladament en el document extens. Les principals recomanacions són:

- Evitar, sempre que sigui possible, el recurs al procediment d'urgència: aquestes licitacions acostumen a resultar molt menys concorregudes que la resta de licitacions, essent un risc per a la competència i l'ús dels recursos.
- Reconsiderar la necessitat del procediment simplificat i simplificat abreujat: els nostres resultats indiquen que l'elecció de tramitacions simplificades

porta també a una menor competència pel contracte. Una recomanació per a les autoritats públiques en aquest àmbit és el d'examinar detalladament els motius pels quals els municipis trien aquesta modalitat i els seus resultats.

- 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. Els nostres resultats indiquen que el nombre d'empreses sembla incrementar-se amb el preu de licitació. Així, un major volum econòmic de l'obra sembla afavorir la competència pel contracte. Això pot estar il·lustrant un diferent comportament entre obres grans i obres petites.
- Incloure clàusules que fomenten la competència i disminueixen el preu d'adjudicació. Una d'aquestes clàusules és el fet que es permeti o no la cessió de contractes a tercers. Els nostres resultats indiquen que aquesta clàusula pot ser capaç de fomentar la participació de les empreses en els contractes i disminuir el preu al que s'acaba adjudicant l'actuació.
- Evitar clàusules que desincentiven la competència i incrementen el preu d'adjudicació: Les licitacions que inclouen modificacions amb el compromís de manteniment de preus unitaris, suposen una transferència de risc per a les empreses que les pot portar a no presentar-se al concurs o a contemplar potencials increments de costos a l'hora de fer la seva oferta econòmica. Cal avaluar altres efectes positius que aquesta clàusula pugui aportar a l'administració.
- Limitar la presència de criteris de judici de valor en l'avaluació tècnica de les actuacions. Els judicis de valor permeten un grau de discrecionalitat i subjectivitat que poden conduir a conductes de favoritisme cap a determinades empreses. Per això, la presència d'aquests elements de valoració poden induir a les empreses a considerar que la licitació no es fa en un entorn completament d'igualtat d'oportunitats. També, els resultats ens indiquen que quan hi ha criteris de judici de valor en l'avaluació de les ofertes el número d'empreses que es presenten i les baixes disminueixen.
- 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. La nostra avaluació del seu paper sobre la competència ens permet concloure que la inclusió d'aquestes mesures

socials, per bé que potencialment desitjables depenent dels objectius socials de l'administració licitant, comporten un cost associat. Aquestes mesures semblen operar com a barreres a l'entrada i redueixen el nombre d'empreses que participen en els concursos. Segons els nostres resultats les mesures ambientals i les sociolaborals serien les que més suposarien una barrera a l'entrada. Tanmateix, els nostres resultats no apunten a que aquesta disminució d'empreses vagi acompanyada d'un increment de preus.

- Evitar fórmules de puntuació d'ofertes econòmiques que assignin 0 punts a les empreses que no proposen cap baixa. La Generalitat de Catalunya ha deixat constància que les fórmules utilitzades no haurien d'assignar 0 punts a les ofertes que no presentin cap baixa respecte del preu de licitació. Els nostres resultats indiquen que el fet d'utilitzar-se no augmenta les baixes finalment adjudicades.
- Limitar els requisits de solvència per evitar que actuïn com a barrera a l'entrada perjudicant la competència pel contracte. Si bé els requeriments de solvència compleixen unes necessitats de seguretat i d'establiment de confiança en la relació principal-agent entre licitador i empresa contractada, aquests requeriments poden, si són excessius, actuar com a barreres a l'entrada. Així, es recomana reavaluar els criteris de solvència mantenint l'equilibri entre la necessària solvència tècnica i econòmica de les empreses que permeti la suficient confiança amb les capacitats de l'empresa contractada sense perjudicar en excés a la competència.