

## Acord per l'impuls de la millora de la contractació pública de serveis d'atenció a les persones

Els serveis públics d'atenció a les persones són sens dubte un àmbit d'actuació especialment sensible degut a la vulnerabilitat dels col·lectius a quals es dirigeixen: infants, joves, gent gran, persones amb discapacitat, col·lectius amb risc d'exclusió social, entre d'altres. Bona part d'aquests serveis es gestionen des d'un model de col·laboració públic-privada, és a dir, que l'Administració Pública corresponent en delega la gestió a empreses d'iniciativa social o mercantil mitjançant, generalment, els procediments establerts en la Llei de Contractes del Sector Públic.

Aquesta llei és aplicable a qualsevol sector d'activitat i sovint els plecs de condicions inclouen transposicions literals pròpies d'altres sectors (obres, per exemple) que en cap cas s'adeqüen ni tenen en compte les especificitats d'aquesta tipologia de serveis en termes de qualitat, continuïtat i accessibilitat de les actuacions o necessitats específiques dels usuaris, entre d'altres.

Amb l'agreujament de la crisi econòmica i les dificultats pressupostàries de les administracions, en els darrers temps **el sector ha vingut observant amb molta preocupació l'existència de pràctiques que no garanteixen la correcta execució dels serveis, posen en risc la qualitat dels mateixos i, a més, no responen a les necessitats de les persones a qui s'adrecen.**

Aquestes pràctiques signifiquen una renúncia als objectius de millora contínua, de qualitat de servei, d'eficiència social i incideixen en el marc català de relacions laborals que tots els agents vinculats al sector de serveis socials i d'atenció a les persones hem vingut assolint en els darrers anys.

A l'empara de la Proposta de Directiva sobre contractació pública al Parlament Europeu en la què es constata la importància d'aquesta tipologia de serveis, i apel·lant a la responsabilitat de l'Administració Pública de vetllar perquè el preu sigui l'adequat pel compliment efectiu del contracte, des del sector **reclamem als òrgans contractants la voluntat i el compromís polític per avançar en la millora de la contractació pública en aquest àmbit.**

Entenent que la responsabilitat última de garantir la qualitat dels serveis públics recau en l'Administració Pública, i sempre en el marc del què estableix la norma, exigim que els plecs de condicions tinguin en compte els següents **elements que considerem fonamentals per preservar la qualitat dels serveis d'atenció a les persones:**

- 1. Major preponderància de criteris avaluables a través d'un judici de valor per davant de criteris quantificables de forma automàtica, especialment els directament relacionats amb l'oferta econòmica.**

Més enllà de la solvència tècnica requerida, cal posar especial atenció al projecte tècnic ofert i no convertir el concurs en una simple subhasta econòmica posant en risc la

qualitat, la viabilitat i la sostenibilitat del servei. En aquest sentit, a l'hora de valorar les propostes han de prevaldre els criteris avaluable en base a un judici de valor, directament relacionats amb l'objecte del contracte i amb la qualitat del servei, per sobre dels criteris automàtics vinculats al preu.

Es considera que els criteris automàtics vinculats al preu han de ser com a mínim inferiors al 50% del total de puntuació. En aquest cas, i tal com estableix l'article 150.2 del TRLCSP, caldrà crear un comitè d'experts.

## **2. Eliminació de les millores voluntàries directament relacionades amb l'oferta econòmica**

Sovint els plecs determinen criteris automàtics de valoració que, si bé no fan referència explícita al preu, representen un cost per a l'empresa i porten a desvirtuar el pressupost de licitació. Per exemple: aportació de mitjans tecnològics específics, ampliació horària d'atenció als usuaris o d'obertura dels equipaments, millores en les condicions laborals, major dotació de personal de la requerida en el plec, prestació d'hores gratuïtes, etc.

En el cas que siguin necessàries, cal que s'incorporin en els plecs i es dotin econòmicament.

## **3. Incorporació de criteris específics per tal que els licitadors que no assoleixin el de la puntuació vinculada a criteris subjectius quedin exclosos del concurs, independentment de la puntuació obtinguda en els criteris automàtics**

A l'igual que en altres sectors d'activitat, cal garantir que els serveis d'atenció a les persones siguin gestionats per empreses amb capacitat tècnica suficient, independentment de la puntuació que obtinguin en la valoració dels criteris automàtics, especialment els directament relacionats amb l'oferta econòmica. Per tant, i d'acord amb el què possibilita la norma, es proposa que l'avaluació de les propostes es formuli en dues fases (1<sup>a</sup>. Valoració criteris subjectes a judici de valor / 2<sup>a</sup>. Valoració criteris automàtics), on a la segona només accediran aquells licitadors que hagin superat el llindar establert en la primera.

Per aquesta tipologia de serveis, cal garantir - en tot cas - que les propostes que no superin el 50% de la puntuació requerida en els criteris vinculats al projecte tècnic quedin automàticament excloses del procés; no obstant, és necessari avançar cap a l'excel·lència dels serveis i, per tant, el nivell òptim seria l'assoliment d'un 60-70% de la puntuació.

En la mateixa línia, amb l'objectiu de garantir la capacitat tècnica dels licitadors es proposa avançar en d'implementació de sistemes d'acreditació previs per aquelles empreses que volen accedir a la contractació pública de serveis.

## **4. Limitació i penalització de les ofertes anormalment baixes o desproporcionades**

Tenint en compte que l'Administració té la responsabilitat de garantir la correcta execució del contracte, cal que estableixi el límit de baixa en l'oferta econòmica per sota del qual no serà possible desenvolupar el servei en les condicions requerides. No fer-ho significa deixar en mans dels licitadors el preu del contracte i, de retruc, propiciar una devaluació del servei en base a les condicions que ofereixen les empreses i no les que estableix la pròpia Administració contractant.

Per tant, cal apostar per sistemes o fórmules de càlcul dinàmiques que no promoguin les ofertes anormalment baixes o desproporcionades.

## 5. Raonabilitat en les fórmules matemàtiques

Evitar la utilització de fórmules matemàtiques que independentment del % que pondera la part de criteris avaluables a través d'un judici de valor, provoquen que guanyi únicament aquella oferta econòmica més baixa, independentment de les prestacions de servei que ofereixi.

Per exemple, vegem l'aplicació pràctica d'una de les fórmules més utilitzades:

$$\text{Assignació punts oferta econòmica} = (A - N_n) * P / (A - B)$$

*A = Pressupost base licitació*

*B = Oferta econòmica més baixa en relació al pressupost base licitació*

*P = Puntuació màxima (per exemple, 12 punts)*

*N<sub>n</sub> = Oferta econòmica concreta de cada licitador*

Imaginen que sobre un pressupost inicial de licitació de 89.090.-€ es presenten dues ofertes. El licitador A ofereix un pressupost de 88.590.-€, és a dir un descompte de 500.-€. El licitador B ofereix un pressupost de 89.000.-€, és a dir 90.-€ de descompte.

Aplicant la fórmula esmentada, el resultat seria el següent:

	OFERTA 1 (la millor)	OFERTA 2 (2ª millor)
<b>OFERTA PRESENTADA</b>	<b>88.590</b>	<b>89.000</b>
Baixada en € respecte ppt	500,00	90,00
% baixada s/ppt	0,6%	0,1%
Sobrecost en € s/millor oferta	0,00	410,00
% en cost s/millor oferta	0,00%	0,5%
<b>PUNTUACIÓ</b>	<b>12,00</b>	<b>2,16</b>
% obtingut s/puntuació total	100,00%	0,18%
%Reducció punts	0,00%	82%

Per tant, el licitador A obtindria els 12 punts i el licitador B tan sols n'obtingria 2.16, tot i que la diferència econòmica entre tots dos és de només 410.-€ sobre un pressupost de 89.090.-€.

## 6. Incorporació en el preu de licitació de l'escandall de costos de l'objecte del contracte

A l'hora de determinar el preu d'un contracte, i segons el que estableix l'Article 87 del RDL 3/2011 pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic(...) *els òrgans de contractació han de vetllar perquè el preu sigui adequat per al compliment efectiu del contracte mitjançant l'estimació correcta del seu import, atenent el preu general de mercat, en el moment de fixar el pressupost de licitació (...)*. En aquest sentit, i malgrat sigui una pràctica habitual de les administracions, cal evitar que el preu de sortida d'un concurs es basi en el preu d'adjudicació de l'anterior licitació ja que porta a una devaluació constant del preu del servei i no s'adequa als costos reals del mateix. En cada moment l'òrgan contractant té l'obligació de calcular quins són exactament els costos que implica la gestió d'un determinat servei. Per tant, en l'elaboració del pressupost del servei objecte del contracte, l'Administració ha de garantir que es tenen en compte tots els costos que implica: la regulació del servei, els requisits normatius d'acondicionament d'espais, les ràtios de personal exigides i la seva qualificació professional, les retribucions i règim horari establerts en els convenis laborals aplicables al sector, la substitució de les baixes i els costos indirectes vinculats

a la gestió del servei (administració, despeses vinculades als avals bancaris...), entre d'altres. Sovint no es tenen en compte les despeses vinculades a l'auditoria requerida, a la garantia provisional o definitiva, a les tasques de prevenció de riscos laborals (revisions mèdiques), a les suplències del personal, etc.

Tanmateix, el pressupost de licitació ha de preveure les despeses indirectes relacionades amb la gestió del servei així com un marge raonable (benefici industrial). Incloure en els plecs un document annex amb el detall de l'estructura de costos que ha previst l'Administració en l'elaboració del pressupost permetria fer un càlcul més acurat i ajustat a la realitat de l'objecte del contracte. En la mateixa línia, es proposa que sigui obligatori per part de les empreses licitadores presentar un compte de resultats exhaustiu en base a l'escandall de costos establert que justifiqui l'oferta econòmica; i que l'Administració disposi de suport tècnic amb capacitat suficient per poder analitzar aquests comptes de resultats i validar-ne la seva coherència amb la oferta formulada.

## **7. Inclusió d'elements que vetllin pel respecte de les condicions laborals dels professionals en base a la normativa laboral sectorial corresponent**

En un sector on més del 80% dels costos corresponen a personal (persones al servei de persones) i per tant, en el que és un element nuclear per al càlcul de costos, cal que els plecs incorporin elements que vetllin perquè les empreses adjudicatàries respectin els drets i les condicions laborals dels treballadors i treballadores, en base a la normativa laboral sectorial existent en cada cas. No fer-ho és obrir la porta a rebaixes econòmiques que repercuten directament en els professionals i per tant, en la qualitat del servei.

En aquesta mateixa línia, i tal com recull l'Acord pel Diàleg Social Permanent signat el dia 31 de març de 2014 pel Govern, els sindicats CCOO i UGT de Catalunya, i les patronals Foment del Treball, PIMEC i FEPIME, cal "*facilitar que els plecs o documents que regeixen les contractacions incorporin, en els paràmetres objectius per a la identificació de les ofertes o proposicions que poden ser considerades desproporcionades o anormals, el fet que no respectin les condicions de treball o que el seu import sigui inferior als costos salarials mínims per categoria professional, segons el conveni sectorial aplicable*".

Quan es tracti de l'adjudicació d'un servei existent, i tenint en compte que la normativa ja regula la subrogació del personal, és fonamental insistir en què l'òrgan de contractació ha de vetllar pel compliment del deure d'informació en els termes que estableix el punt 4.6 de la Instrucció 1/2014, de 9 de gener, de la directora de l'Oficina de Supervisió i Avaluació de la Contractació Pública (OSACP), aprovada amb la finalitat de continuar avançant en la transparència i l'organització de diversos aspectes dels procediments de la contractació pública:

*"Els òrgans de contractació - en els plecs i documents que regeixen les licitacions de contractes de serveis en què el contractista tingui l'obligació de subrogar-se com a ocupador en determinades relacions laborals - establiran el deure de l'empresa que estiguis efectuant la prestació objecte del contracte a adjudicar, i que tingui la condició d'ocupadora dels treballadors afectats, de certificar detalladament el cost econòmic laboral corresponent a aquells treballadors, especificant sempre els treballadors afectats, així com d'acreditar trobar-se al corrent de les obligacions de la Seguretat Social.*

*Els òrgans de contractació requeriran l'empresa contractista per acomplir aquell deure en el moment més convenient per a la preparació de l'expedient de contractació que s'hagi de tramitar si la prestació d'aquells serveis hagués de tenir continuïtat.*

*Els òrgans de contractació establiran penalitats significatives per a les empreses que no presentin el certificat acreditatiu del cost econòmic laboral corresponent als treballadors a subrogar o que presentin un certificat que no reculli de forma correcta i completa aquell cost econòmic.”*

#### **8. Professionalitat dels serveis**

Cal que els plecs de condicions especifiquin clarament la relació del personal amb l'empresa adjudicatària. Se suposa que el càlcul de la prestació es fa en base als costos laborals però és important no deixar-ho a interpretació del licitador. Igualment, en el cas que per la prestació del servei es valori la participació de voluntariat, aquest ha d'aportar un valor complementari i en cap cas pot suplir la funció d'un professional.

#### **9. Coherència i adequació de la classificació empresarial i de la garantia**

Evitar, en la mesura del possible i d'acord amb el què estableix la normativa reguladora, la garantia i la classificació empresarial. En el cas que sigui necessari per accedir a un determinat concurs per a la gestió d'un servei d'atenció a les persones, cal vetllar perquè ambdós elements siguin coherents amb l'objecte del contracte.

#### **10. Major estabilitat en la contractació**

Cal avançar cap a una major durada dels contractes amb l'objectiu de promoure una major estabilitat en els serveis. El cost que implica l'annualitat en les licitacions és elevadíssim tant pels usuaris (necessitat de garantir la continuïtat de serveis terapèutics, per exemple), pels professionals (impacte dels processos de subrogació, canvi de directrius organitzatives, etc.), així com per les empreses gestores (costos associats a la presentació del concurs, possible pèrdua del servei un cop realitzat l'esforç inicial de posada en marxa i sistematització de l'activitat, etc.).

En aquest sentit, cal que l'Administració Pública valori la possibilitat de donar continuïtat als serveis mitjançant pròrrogues en consonància amb les necessitats específiques del servei objecte de contracte. En qualsevol cas, aquesta possibilitat de pròrrogues haurà d'estar sempre subjecte al correcte compliment de les condicions preestablertes i als informes positius del control ex-post per part de l'òrgan contractant.

#### **11. Implantació de mecanismes de control post-adjudicació que permetin comprovar que el servei s'està executant segons les condicions fixades en el contracte**

L'Administració té la responsabilitat i l'obligació de garantir el compliment efectiu del contracte en base a les condicions definides en la licitació i que l'empresa adjudicatària s'ha compromès a complir. No pot ser que en la licitació es valorin elements que posteriorment no es poden comprovar. Així doncs, apel·lem a la capacitat tècnica de l'Administració per exercir un control post-adjudicació que permeti comprovar que el servei s'està executant en les condicions adequades i segons els termes fixats en el contracte. En cas contrari, han d'existir els mecanismes que possibilitin a les administracions recuperar la prestació del servei. Aquest control s'ha d'exercir des del moment de l'adjudicació i al llarg de tota l'execució. Especialment, i degut a la seva complexitat, és necessari que un cop queda adjudicat un concurs l'òrgan contractant adopti funcions de supervisió, mediació i acompanyament en els processos de subrogació de personal.

