



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 29-07-2024
Modificado: 11-10-2024
Aceptado: 11-10-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11423>
Páginas: 43-59

Referencia: Martí-Costa, M. y Conde López, C. I. (2024). Retos de la contratación pública local para garantizar la calidad y la innovación en los servicios de atención a las personas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 43-59. <https://doi.org/10.24965/gapp.11423>

Retos de la contratación pública local para garantizar la calidad y la innovación en los servicios de atención a las personas

Challenges of local public procurement to ensure quality and innovation in personal care services

Martí-Costa, Marc

Institut Metròpoli (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6875-2490>
marc.marti@institutmetropoli.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Políticas Públicas y Transformación Social por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Responsable del Área de Gobernanza e Innovación Pública del Institut Metròpoli de Barcelona. Especialista en análisis y evaluación de políticas públicas y en el estudio de la gobernanza urbana y metropolitana. Actualmente es profesor del Máster en Urbanismo y Ciudad de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y del Máster Metròpolis del Institut Metròpoli.

Conde López, Cecilia Isabel

Institut Metròpoli (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7078-9981>
cecilia.conde@institutmetropoli.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Investigadora del Institut Metròpoli de Barcelona y profesora asociada de la Universidad San Francisco de Quito. Máster en Resolución de Conflictos y Gobernanza por la Universidad de Ámsterdam, ha trabajado en temas relacionados con la Administración pública local y la planificación territorial y estratégica. Sus principales líneas de investigación son los conflictos urbanos y la participación ciudadana. También la contratación pública local.

RESUMEN

Objetivos: la adecuación a la normativa y la garantía de la calidad del servicio son las principales preocupaciones de los responsables municipales encargados de las licitaciones de servicios de atención a las personas. Sin embargo, la combinación de ambos criterios requiere un importante esfuerzo de innovación pública. Este estudio tiene como objetivo identificar los desafíos a las Administraciones municipales, tanto endógenos como exógenos, en la redacción de pliegos de licitaciones. **Metodología:** se han analizado de los contratos licitados en estos servicios y se han realizado entrevistas a los equipos municipales responsables de la contratación y gestión en siete municipios de Catalunya (las capitales de provincia y tres de los municipios más poblados). **Resultados:** tanto los órganos de contratación como las entidades del tercer sector coinciden en la importancia de garantizar la calidad de estos servicios. Sin embargo, el marco normativo actual no permite priorizar a las entidades no lucrativas (excepto en el caso de la contratación reservada) ni considerar la proximidad geográfica de los licitadores, lo que limita la adecuación de la

contratación a los servicios de atención a las personas. **Conclusiones:** se sugiere explorar otras opciones de gestión y contratación de estos servicios, tanto dentro como fuera del marco de la contratación pública.

PALABRAS CLAVE

Servicios de atención a las personas; cláusulas sociales; órganos de contratación; contratación pública; calidad; concertación.

ABSTRACT

Objectives: Compliance with regulations and ensuring service quality are the main concerns of municipal officials responsible for tendering services related to personal care. However, combining both criteria requires a significant effort in public innovation. This study aims to identify the challenges, both endogenous and exogenous, faced by municipal administrations in drafting tender documents. **Methodology:** Contracts for these services were analyzed, and interviews were conducted with the municipal teams responsible for procurement and management in seven municipalities in Catalonia (the provincial capitals and three of the most populous municipalities). **Results:** Both the contracting authorities and third-sector organizations agree on the importance of ensuring the quality of these services. However, the current regulatory framework does not allow non-profit entities to be prioritized (except in the case of reserved contracts), nor does it permit considering the geographic proximity of bidders, which limits the alignment of procurement processes with the needs of personal care services. **Conclusions:** It is suggested to explore other options for managing and contracting these services, both within and outside the public procurement framework.

KEYWORDS

Personal care services; clauses; procurement bodies; public procurement; quality; concertation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA SOCIALMENTE RESPONSABLE. 1.2. LA CALIDAD COMO ELEMENTO COMPLEMENTARIO DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA. 1.3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA SOCIALMENTE RESPONSABLE. 1.3.1. Dimensión exògena. 1.3.2. Dimensión endògena. 1.3.3. Relaciones con los proveedores. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS. 3.1. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS DE GESTIÓN INDIRECTA. 3.1.1. Importancia de factores cualitativos vinculados al objeto del contrato. 3.1.2. Inclusión de cláusulas de contratación pública sostenible. 3.1.3. Establecimiento de acciones positivas hacia las entidades del tercer sector. 3.2. OBSTÁCULOS A LA HORA DE REDACTAR LOS PLIEGOS POR PARTE DE LOS EQUIPOS MUNICIPALES. 3.2.1. Dimensión exògena. 3.2.2. Dimensión endògena. 3.3. PROPUESTAS PARA GARANTIZAR CALIDAD E INNOVACIÓN EN LOS PLIEGOS DE LOS SERVICIOS. 3.3.1. Para superar retos internos. 3.3.2. Para superar retos hacia afuera: con las entidades/empresas proveedoras. 4. CONCLUSIONES. 5. ANEXO. AGRADECIMIENTOS. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La contratación pública es una herramienta efectiva para incorporar objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y ética en las políticas públicas. Este cambio ha sido impulsado por la normativa europea y ha ido consolidándose en los últimos años, especialmente con la Directiva 24/2014/UE. En España, estas directrices fueron incorporadas en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público del Estado Español (en adelante LCSP), cuyo objetivo es superar la tradicional inercia burocrática para hacer la contratación pública un instrumento que permita una más eficaz, eficiente y colaborativa gestión de la contratación (Gimeno Feliú, 2020).

Si bien la dimensión jurídica de este tema ha sido objeto de numerosos estudios, ha habido muchos menos sobre los retos de su implementación administrativa a nivel local, en los que cabe destacar en el caso español los trabajos de González Medina y Navarro (2022) y Reynaers *et al.* (2021). En ellos se estudia las barreras que enfrentan los entes locales a la hora de adaptarse a este nuevo marco de normativo desde la visión de la capacidad institucional. Este artículo continúa esa línea de investigación, explorando los

desafíos que enfrenta la Administración pública local en la implementación de la contratación pública sostenible, particularmente en los servicios de atención a las personas, poniendo el foco en la calidad y no tanto en la eficiencia. Asimismo, como aporte novedoso, se incorpora la mirada de las entidades del tercer sector social, enriqueciendo así el análisis de los mecanismos utilizados por los órganos de contratación para superar estos obstáculos. Además, se proponen vías para mejorar la redacción de los pliegos contractuales para garantizar la calidad y la innovación de los servicios de atención a las personas.

Este primer apartado describe cómo la contratación pública ha pasado de ser un proceso administrativo a una herramienta estratégica con impacto social, económico y medioambiental. También se aborda su implementación en los entes locales españoles y los desafíos enfrentados. En el apartado metodológico se detalla el diseño de la investigación y los métodos utilizados. A continuación, los resultados exponen las acciones de las Administraciones locales para mejorar la calidad de los servicios públicos de atención a las personas, los retos en la redacción de los pliegos contractuales y propuestas de mejora. Finalmente, se presentan las principales conclusiones, abogando por procedimientos de contratación de servicios a las personas más colaborativos y donde la calidad prevalezca sobre el precio.

1.1. De la contratación pública a la contratación pública estratégica socialmente responsable

La contratación pública ha evolucionado notablemente en los últimos años, pasando de ser un mero contrato administrativo y proceso burocrático para la obtención de suministros y la prestación de servicios (Gimeno Feliú, 2020), a convertirse en un instrumento estratégico al servicio de las Administraciones públicas con impacto en diferentes ámbitos (económico, social, ético y ambiental) (Gimeno Feliú, 2017; Horgué Baena, 2022).

En este contexto, la protección del medio ambiente y la compra socialmente responsable se han convertido en el pilar de las estrategias de contratación pública, dando lugar al concepto de contratación pública sostenible (Ruiz Olmo, 2023). Este enfoque integra aspectos sociales, laborales, éticos y medioambientales en los procesos y fases de la contratación pública (Horgué Baena, 2022). La inclusión de estos criterios en la contratación ha recibido diversas denominaciones (compra verde, compra ecológica, contratación sostenible...) que, a veces, responden a diversos grados de desarrollo.

Esta transformación convierte a la contratación pública en una herramienta clave para contribuir de forma transversal a otras políticas públicas, lo que la define como contratación pública estratégica (Pernas García, 2013), ya que se contratan «suministros o servicios (...) tomando en consideración para el diseño de la licitación, la sustanciación del procedimiento correspondiente y durante la ejecución del contrato resultante de este procedimiento, criterios sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/2017»¹. A través de la contratación pública estratégica, se orienta el comportamiento de los agentes económicos que intervienen, ya que la adjudicación de contratos implica cumplir con las exigencias de las entidades que los adjudican (Gimeno Feliú, 2017).

Este cambio ha sido impulsado por la normativa europea, especialmente con la Directiva 24/2014/UE, y en los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (Castiella y Schaefer, 2023; Horgué Baena, 2022). En España, estas directrices fueron incorporadas en la LCSP de 2017 (Medina Arnáiz, 2017), cuyo objetivo es superar la tradicional inercia burocrática para hacer de la contratación pública un instrumento que permita una más eficaz, eficiente y colaborativa gestión de la contratación (Gimeno Feliú, 2020). Algunas comunidades autónomas (considerando sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de contratación pública) tomaron la iniciativa de incorporar la contratación pública sostenible, como es el caso de Galicia, Euskadi, Andalucía y Catalunya (Ruiz Olmo, 2023). Sin embargo, pocas comunidades autónomas han implementado leyes propias para garantizar una mayor presencia de las cláusulas sociales y ambientales en todas las fases y procesos de la contratación pública. No obstante, algunas como Cataluña han elaborado estrategias específicas mediante instrucciones y guías.

A nivel local, el ayuntamiento de Barcelona es pionero en la introducción de cláusulas sociales en sus procesos de contratación. Un ejemplo de su compromiso con una visión estratégica de la contratación es

¹ Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el Impulso de la Contratación Pública Socialmente Responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE, núm. 125, de 25 de mayo de 2019, pp. 55960-55970). <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/05/21/pci566>

la Instrucción de la Comisión de Gobierno de 19 de mayo de 2022, que promueve la contratación laboral diversa en los contratos de servicios de atención a las personas a través de la definición y aplicación de cláusulas sociales en los pliegos de licitaciones del Ayuntamiento de Barcelona, su grupo municipal y sus entidades dependientes.

1.2. La calidad como elemento complementario de la visión estratégica

Gimeno Feliú (2020) sostiene que, en complemento con la visión estratégica, surge el paradigma de la calidad en la contratación pública, el cual ha ido ganando progresivamente relevancia como concepto legal en las directivas europeas de contratación pública (Bröchner *et al.*, 2016).

Este cambio implica que la eficiencia en la contratación ya no se limita a criterios puramente economicistas, sino que se vincula a la prestación de servicios con un estándar de calidad adecuado. Como señala Gimeno Feliú (2020, p. 92), «la mejor calidad se interrelaciona claramente con la mejor eficiencia (y, en consecuencia, con la buena administración como derecho fundamental)».

Este enfoque sobre la calidad tiene repercusiones a nivel macroeconómico, al exigir que los actores económicos cumplan con los estándares de calidad definidos por las entidades adjudicadoras, y a nivel práctico, ya que afecta en las diferentes etapas del proceso de contratación (Gimeno Feliú, 2020), desde la redacción de pliegos hasta la ejecución. Por ejemplo, Camén (2010) destaca la importancia de incorporar criterios de calidad en el momento de redactar el contrato, pero también advierte que contratos excesivamente detallados y estáticos pueden reducir flexibilidad en la relación contractual y afectar la gestión de la calidad (Bröchner *et al.*, 2016).

En cuanto a la selección de licitadores, Gimeno Feliú (2020) recalca que se debe exigir y valorar el cumplimiento de la legislación comunitaria de medio ambiente y de política social. En la fase de adjudicación, la Directiva 2014/24/UE establece en su art. 67 que la oferta económicamente más ventajosa se determina en función del precio o coste, considerando la relación coste-eficacia, como el cálculo del ciclo de vida, y evaluando la mejor relación calidad-precio, en función de criterios cualitativos, medioambientales y sociales vinculados al contrato (Bröchner *et al.*, 2016; Gimeno Feliú, 2020). Este enfoque también se refleja en la LCSP, cuyo art. 146 prioriza los costes y la rentabilidad sobre el precio. En palabras de Romeo Ruiz (2017, p. 145), «que la empresa más competitiva sea la que más integre socialmente, la que más respete el medio ambiente y la que aporte mayor innovación tecnológica, y no la que sea capaz de lograr el mejor balance coste-beneficio sin tener en cuenta consideraciones sociales, ambientales y de innovación». La calidad, además, puede concretarse en aspectos técnicos de la prestación o en la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, particularmente cuando el desempeño del personal influya significativamente a la ejecución del contrato (Gimeno Feliú, 2020).

Finalmente, el modelo de gestión del contrato también influye en la calidad del servicio. Según Moreno Colom *et al.* (2014), la externalización de servicios afecta a la calidad de dichos servicios en sectores de baja cualificación, como el *catering* de colectividades y la limpieza de edificios y locales.

1.3. La implementación de la contratación pública estratégica socialmente responsable

Además de analizar el aspecto jurídico-administrativo del nuevo enfoque de la contratación pública, también ha adquirido relevancia el análisis de su implementación a nivel local. En España, los entes locales enfrentan una serie de desafíos que pueden clasificarse en tres dimensiones: exógena (factores externos a la organización), endógena (factores internos) y la gestión de las relaciones con los proveedores.

1.3.1. Dimensión exógena

La LCSP ha tenido un impacto significativo en el día a día de los entes locales, generando una serie de desafíos que afectan tanto a la gestión de los contratos como a la calidad de los servicios prestados. Según Reynaers *et al.* (2021), este impacto se manifiesta en varios aspectos: a) una ralentización de los procesos de contratación (debido al aumento de la complejidad de la tramitación y las dudas sobre la aplicación de la ley); b) una mayor rigidez en la interpretación de los contratos; c) la existencia de barreras de entrada a nuevas empresas, y d) una ausencia de reconocimiento de la singularidad municipal.

En cuanto a la ralentización de los procesos, los responsables de contratación se enfrentan a una creciente conflictividad en la gestión de los contratos (Martí-Costa y Conde López, 2023; Reynaers *et al.*, 2021). Esto se debe a la necesidad de equilibrar múltiples demandas externas y organizativas, y los requisitos legislativos. Esta tensión dificulta la implementación de los criterios socioeconómicos y de sostenibilidad (Wontner *et al.*, 2020). A esto se suma el reto que señalan Preuss (2009) y Wontner *et al.* (2020) de equilibrar la relación calidad-precio con otros objetivos, como el impulso a la inclusión de las pymes o las organizaciones del tercer sector. Este conflicto entre lograr eficiencia económica e incluir criterios socioeconómicos y de sostenibilidad puede generar tensiones (Medina Arnáiz, 2019).

La rigidez del marco normativo también supone ciertas restricciones a la hora de licitar servicios específicos, complejos, flexibles y que no se ajustan a procedimientos estrictos o estructurados, como los servicios de atención a las personas (Martí-Costa y Conde López, 2023). El actual marco no permite privilegiar a las entidades no lucrativas (excepto en el caso de la contratación reservada) ni la proximidad geográfica de los licitadores, lo que puede suponer una barrera de entrada para algunas empresas o entidades.

Finalmente, López Hernández y Martínez Montes (2019) señalan la existencia de riesgos inherentes en todas las fases de la contratación pública, como la concurrencia de intereses yuxtapuestos entre la Administración, operadores económicos y usuarios finales, la elección del procedimiento de contratación y los criterios de admisión. Estos riesgos, no suficientemente analizados en el contexto español, podrían afectar la calidad del contrato.

1.3.2. *Dimensión endógena*

Al gestionar contratos públicos, es importante considerar la cultura organizativa y la tradición administrativa de las Administraciones públicas (Reynaers *et al.*, 2021). Particularmente, para la implementación de la contratación pública sostenible Gormly (2014) destaca que el respaldo de la dirección es fundamental para mejorar el impacto ambiental y de sostenibilidad.

En el contexto español se tiende a priorizar la seguridad jurídica y la actuación conforme al procedimiento administrativo (Reynaers *et al.*, 2021). De acuerdo con González Medina y Navarro (2022), la capacidad administrativa de la Administración local en España es vulnerable debido a factores estructurales, como el tamaño y la composición de su personal. En este sentido, un factor clave es la estabilidad del equipo profesional de los servicios de contratación y la coordinación con el resto de las áreas implicadas, lo que, según Reynaers *et al.* (2021), contribuye a un mejor rendimiento. Otro elemento crucial sobre el personal identificado por las autoras es que, en este contexto, se carece de perfiles gestores que puedan desarrollar tareas de planificación, coordinación, control y evaluación de los servicios externalizados.

La elevada complejidad técnica, la diversidad de actores en la contratación y la burocracia de estos procesos dificultan una gestión eficiente, en un contexto en el que, además, los canales de capacitación formales se consideran insuficientes (González Medina y Navarro, 2022).

Por otro lado, la resistencia al cambio, las barreras psicológicas y la aversión al riesgo pueden suponer barreras importantes para este tipo de iniciativas (Preuss y Walker, 2011). En un contexto de austeridad y recortes presupuestarios, las organizaciones del sector público tienden a dar prioridad a los objetivos económicos, buscando demostrar ahorros a corto plazo, sobre otros tipos de criterios, como la sostenibilidad Wontner *et al.* (2020).

1.3.3. *Relaciones con los proveedores*

La contratación pública sostenible también enfrenta desafíos en gestión de las relaciones con los proveedores (Gormly, 2014). Aunque se ha investigado poco en este ámbito específico (Changalima *et al.*, 2021), los estudios destacan la importancia de mejorar las relaciones con proveedores para asegurar que las prácticas de contratación dentro de las organizaciones públicas estén orientadas a adquirir bienes y servicios que tengan en cuenta aspectos sociales, ambientales y económicos de la contratación pública (Blome *et al.*, 2014; Changalima *et al.*, 2021; Sönnichsen y Clement, 2020). La introducción de cláusulas sin el diálogo necesario puede provocar la falta de licitadores, ya que su introducción también tiene unos costes para las entidades o empresas proveedoras (Wontner *et al.*, 2020).

Changalima *et al.* (2021), así como Vachon y Klassen (2008) y Walker y Brammer (2012), citados en Gormly (2014), señalan que una mayor y mejor comunicación y colaboración con los proveedores es esencial

para lograr prácticas sostenibles en la contratación pública. En este sentido, Bruno *et al.* (2018) proponen alternativas a las prácticas tradicionales de licitación, promoviendo relaciones más colaborativas, especialmente en proyectos complejos relacionados con la sostenibilidad. En concreto, apuestan por la *contratación del mejor valor* (BVP por sus siglas en inglés), que se centra en superar el enfoque basado en el precio más bajo. En esta misma línea, Steller (2018) sostiene que la negociación en los procedimientos de contratación pública puede aumentar el valor y reducir las dificultades en la redacción de los pliegos. Este enfoque está previsto en el art. 167 de la Ley 9/2017, «cuando se trate de contratos de servicios sociales personalísimos que tengan por una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad en la atención a las personas que ya eran beneficiarias de dicho servicio.» (Razquin Lizarraga, 2019). Este tipo de procedimiento permite equilibrar la información entre la Administración y las empresas prestadoras de servicios, y podría facilitar el despliegue de la contratación pública estratégica socialmente responsable.

En esta línea, y considerando la evolución de la contratación en los últimos años, se ha asociado el concepto de *innovación* al de *contratación pública*. Por ejemplo, García Jiménez (2018) considera que se debe reflexionar sobre la necesidad de, entre otros, flexibilizar los principios inherentes a la contratación pública y vincularlos a mecanismos que den pie al desarrollo de la innovación por parte de las organizaciones públicas, fomentando la recepción de ideas por parte de actores con los que se interactúa, como los contratistas e, incluso, la participación ciudadana.

2. METODOLOGÍA

Este artículo es el resultado de una línea de investigación que da continuidad a varios estudios sobre la contratación de los servicios de atención a las personas iniciada en el año 2017 (Martí-Costa y Conde López, 2021a; 2021b; 2022; 2023). Se han analizado 536 expedientes licitados en servicios de atención a las personas, excluyendo la contratación menor, de acuerdo con las categorías incluidas en los anexos I y II del Anteproyecto de Ley de Contratos de Servicios a las Personas, entre los años 2017 y 2021², de las cuatro capitales de provincia de Catalunya y cuatro de los municipios más grandes de dicha comunidad autónoma: Badalona, Barcelona, Girona, Lleida, Hospitalet de Llobregat, Sabadell, Tarragona y Terrassa. La información se ha extraído de la plataforma de servicios de contratación pública de Catalunya.

Los datos cuantitativos se han complementado con información cualitativa proveniente del estudio de 2023 (Martí-Costa y Conde López, 2023), para el cual se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas³ con representantes de los servicios municipales de contratación y gestores de los mencionados municipios anteriores (ver tabla 1)⁴. Este doble enfoque fue necesario al considerar que en estas licitaciones se combinan conocimientos jurídicos y otros de tipo técnico (Reynaers *et al.*, 2021). Adicionalmente, se realizaron dos grupos de discusión con entidades del tercer sector social (con un total de 13 participantes) para conocer su visión sobre la contratación local de servicios de atención a las personas. También se ha llevado a cabo una revisión documental de normativa e instrumentos estratégicos de los casos de estudio, tanto en el ámbito de la contratación pública sostenible como en el ámbito de los servicios de atención a las personas.

Basándonos en los resultados obtenidos en estos estudios y tomando como punto de partida los resultados del estudio sobre cómo avanzar en la desmercantilización de los servicios municipales de gestión indirecta (Martí-Costa y Conde López, 2023), este artículo explora la dimensión administrativa y procedimental de la contratación pública local de los servicios de atención a las personas a partir de las percepciones y discursos de sus responsables y, en concreto, los retos de la Administración pública en la implementación de la contratación pública sostenible.

² No se incluyen los casos de 2020 al considerarse un año excepcional debido a la situación coyuntural de la pandemia provocada por la COVID-19, con la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada. En el Real Decreto se recogieron medidas como la suspensión de plazos de los procedimientos de tramitación, los contratos de emergencia en la gestión de la crisis y la posible suspensión o ampliación de plazo de contratos públicos en ejecución, así como la indemnización *ad hoc* al contratista.

³ Ver guion de las entrevistas en el anexo.

⁴ El municipio de Badalona declinó la invitación a participar en el estudio de 2023.

TABLA 1. LISTADO DE AYUNTAMIENTOS Y SERVICIOS PARTICIPANTES EN LAS ENTREVISTAS

Ayuntamiento	N.º habitantes (2023) ⁵	N.º total de entrevistas	Perfil personas entrevistadas	N.º expedientes analizados	% del total
Badalona	224.301	0	–	26	4,9 %
Barcelona	1655.956	3	Servicio de contratación y (2) servicios gestores	335	62,5 %
Girona	104.038	2	Servicio de contratación y servicio gestor	39	7,3 %
Hospitalet de Llobregat	276.617	2	Ídem anterior	19	3,5 %
Lleida	142.990	2	Ídem anterior	41	7,6 %
Sabadell	217.968	2	Ídem anterior	43	8,0 %
Tarragona	138.326	1	Servicio gestor	20	3,7 %
Terrassa	225.274	2	Servicio de contratación y servicio gestor	13	2,4 %
Total		14		536	100 %

Fuente: elaboración propia.

3. RESULTADOS

Este apartado aborda las acciones de las Administraciones locales para mejorar la calidad de los servicios públicos de atención a las personas, los retos que enfrentan los equipos municipales en la redacción de los pliegos contractuales y propone mejoras para dicha redacción.

3.1. Líneas de acción para mejorar la calidad de los servicios públicos de atención a las personas de gestión indirecta

Uno de los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales de Catalunya es la promoción y la mejora continua de la calidad de los servicios, que toma como referencia el concepto de calidad de vida y vela para que los servicios se adapten a las necesidades sociales y al desarrollo de la comunidad. De acuerdo con la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, la calidad de los servicios, además de ser un principio rector, es un derecho de las personas usuarias y de la población en general, que obliga tanto a las Administraciones públicas como a los profesionales y entidades proveedoras de los servicios sociales.

Sin embargo, la gran dificultad a la hora de redactar los pliegos de servicios de atención a las personas es cómo garantizar la calidad de dichos servicios. Para lograrlo, los órganos de contratación entrevistados priorizan tres tipos de acciones según los resultados de la investigación: a) dar especial relevancia a diferentes factores cualitativos vinculados al objeto del contrato; b) aplicar cláusulas de contratación pública sostenible, y c) establecer acciones positivas hacia las entidades sin ánimo de lucro del tercer sector.

3.1.1. Importancia de factores cualitativos vinculados al objeto del contrato

Para asegurar la calidad del servicio, es esencial otorgar relevancia a factores cualitativos asociados con el objeto del contrato. Los criterios de calidad evalúan la calidad técnica del proyecto y/o servicios. Así, pueden incluir aspectos como la experiencia técnica y la innovación, entre otros criterios

⁵ Fuente: Idescat.

sociales, ambientales y éticos. Ejemplos prácticos de los casos estudiados incluyen la valoración de la relación con el centro educativo y con las familias en los servicios de ocio con niños en las escuelas de Girona, así como la medida del tiempo de respuesta inicial de un servicio en el caso del Servicio de Atención Domiciliaria (en adelante SAD) en Hospitalet de Llobregat. Todos estos criterios se entienden como factores que aportan valor y calidad al servicio. A pesar de reconocer la importancia de estos criterios, se deben gestionar con cautela para evitar que no supongan una forma indirecta de abaratar el servicio.

Los criterios de calidad pueden ser tanto automáticos como sujetos a criterio de valoración. Sin embargo, se observa una tendencia hacia el uso de criterios automáticos u objetivos para evaluarlos, como se detallará posteriormente.

3.1.2. Inclusión de cláusulas de contratación pública sostenible

Los ayuntamientos coinciden en que la contratación pública municipal es una herramienta eficaz para incorporar objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y ética. Además, hay una clara voluntad de impulsar, o seguir impulsando, el impacto social a través de la contratación pública. De acuerdo con las personas entrevistadas, la inclusión de cláusulas en las licitaciones de servicios de atención a las personas garantiza tres objetivos: a) la calidad del servicio; b) la minimización de externalidades negativas que puedan derivarse del contrato (excesiva rotación del personal, falta de profesionalización del servicio, etc.), y c) la maximización y aprovechamiento de las externalidades positivas que puedan generar estos servicios. Sin embargo, se observan resistencias por parte de los servicios impulsores que, a menudo, argumentan falta de recursos para asumir cambios y, ocasionalmente, escepticismo sobre la efectividad de las cláusulas.

A pesar de la positiva evolución de la inclusión de cláusulas en este tipo de pliegos, también se señala que las cláusulas incorporadas deben tener impacto y efectividad a la hora de mejorar la calidad de la prestación del servicio, sin haber mucha claridad sobre cómo hacerlo. Se apunta que la inclusión de cláusulas sociales no debería ser un ejercicio automático, sino que debe tener una vinculación directa con el objeto del contrato (Medina Arnáiz, 2019). De igual manera, se señala, de manera obvia, que no todas las cláusulas sirven para todo tipo de contratos.

3.1.3. Establecimiento de acciones positivas hacia las entidades del tercer sector

Los ayuntamientos cuentan con diferentes proveedores para la prestación de este tipo de servicios. Sin embargo, la mayoría de las personas entrevistadas afirman que trabajar con entidades del tercer sector garantiza una mejor calidad de estos servicios. Esta percepción se debe a la coincidencia de valores entre las entidades del tercer sector y los ayuntamientos en relación con la atención a las personas, con un enfoque que prioriza el bienestar de los ciudadanos por encima del beneficio económico.

Los ayuntamientos hacen una valoración muy positiva de la prestación de este tipo de servicios por parte de entidades del tercer sector social. Se tiene una mejor relación de colaboración y se piensa que hay una mayor concordancia entre la propuesta que hacen y lo que luego desarrollan.

Partiendo de esta percepción, se considera que incluir acciones positivas hacia ellas es otra forma de garantizar la calidad del servicio prestado. Martí-Costa y Conde López (2021b) detectan una serie de situaciones o factores en los que se produce una acción positiva hacia estas entidades sin perjudicar el principio de libre competencia y la igualdad de oportunidades. En concreto son: a) cuando los juicios de valor son los factores determinantes de los concursos en competencia entre entidades del tercer sector social y empresas mercantiles; b) cuando el peso de los criterios evaluables de forma automática es inferior al 51%; c) cuando el peso del precio es inferior al 50%; d) cuando se aplica la fórmula $P^*(C/B)$ o $(C^*P)/B$, y d) cuando el presupuesto de licitación del contrato (+ IVA) no supera los 100 000 euros.

3.2. Obstáculos a la hora de redactar los pliegos por parte de los equipos municipales

Los equipos municipales identifican obstáculos en la redacción de licitaciones de los servicios de atención a las personas, clasificados en dos grupos: factores externos a las Administraciones públicas (dimensión exógena) y factores internos (dimensión endógena).

3.2.1. Dimensión exógena

a) Rigidez de la normativa

Según las personas entrevistadas, la LCSP es especialmente rígida para los contratos de los servicios de atención a las personas. Consideran que está más pensada para los contratos de suministro y obras y servicios técnicos, lo que dificulta valorar la calidad de los servicios de atención a las personas por varias razones. En primer lugar, establece que las condiciones y prestaciones de los servicios deben estar aprobadas en los pliegos antes de la licitación del contrato y no se pueden modificar posteriormente (excepto por error material, de hecho, o aritmético). En segundo lugar, el principio de eficiencia económica de la ley hace que los criterios económicos, como el precio, sigan teniendo un peso importante como criterio de adjudicación. En tercer lugar, la ley es garantista para el contratista, lo que entra en conflicto con la urgencia y las necesidades que a menudo requieren las licitaciones de servicios de atención a las personas.

Esta normativa, junto con la preocupación por posibles impugnaciones, limita las opciones de innovación por parte de las personas secretarías e interventoras de los ayuntamientos.

b) El miedo al riesgo de impugnación

Los órganos de contratación manifiestan cierto temor en el proceso de diseño y redacción de las licitaciones y al decidir la inclusión de cláusulas, ya que existe la posibilidad de impugnaciones por parte de los licitadores. Esta preocupación va acompañada del temor a la paralización de la licitación hasta la resolución del tribunal, lo que implica tener que volver a empezar el proceso de contratación o alargar la puesta en marcha y/o la continuidad de un determinado servicio. Por ejemplo, algunos municipios han tenido que hacer frente a impugnaciones relacionadas con cláusulas de experiencia y/o de territorio, que han sido declaradas nulas por los tribunales, ya que son interpretadas como una limitación a la competencia, contraviniendo el principio de igualdad de trato y no discriminación de la LCSP. Este temor también está presente al valorar las ofertas, especialmente en lo que respecta a los juicios de valor, ya que por su propia naturaleza dejan más margen a la discrecionalidad.

Como consecuencia de las impugnaciones a las cláusulas de proximidad, las licitaciones se abren a entidades sin conocimiento del territorio. Esto es percibido como una incoherencia, ya que las competencias en el ámbito de servicios sociales son delegadas a los municipios por parte de la Generalitat de Catalunya (para que sean las entidades cercanas al territorio las que gestionen), pero en cambio la ley les impide priorizar licitadores de la misma naturaleza.

3.2.2. Dimensión endógena

a) Falta de recursos

Los servicios impulsores destacan la falta de personal para gestionar los contratos de servicios de atención a las personas, evidenciada en una escasez cuantitativa (número de personas) y cualitativa (perfil del personal). Esta insuficiencia dificulta el avance de proyectos y la exploración de alternativas a la contratación y otros modelos de gestión, inhibiendo la innovación y la colaboración para mejorar los pliegos. Esta limitación de recursos actúa como una barrera para establecer espacios de reflexión y colaboración para replantear o mejorar las condiciones de los contratos o de los servicios.

Además, se constata una falta de diversificación en los perfiles profesionales que integran los equipos municipales, especialmente en los casos donde el servicio de contratación está centralizado. A menudo, la responsabilidad de decidir sobre el modelo jurídico de gestión de los servicios de atención a las personas recae sobre el servicio gestor, quien, en muchos casos, manifiesta carecer de los conocimientos suficientes en este ámbito. Frecuentemente, carecen de expertos en contratación y conocimientos legales, lo que complica la toma de decisiones sobre modelos jurídicos. En general, se enfatiza la necesidad de profesionalizar y diversificar los perfiles profesionales del servicio de contratación, más allá de los juristas, tal como ya se ha llevado a cabo en el municipio de Terrassa.

b) Trabajo inercial y poco innovador

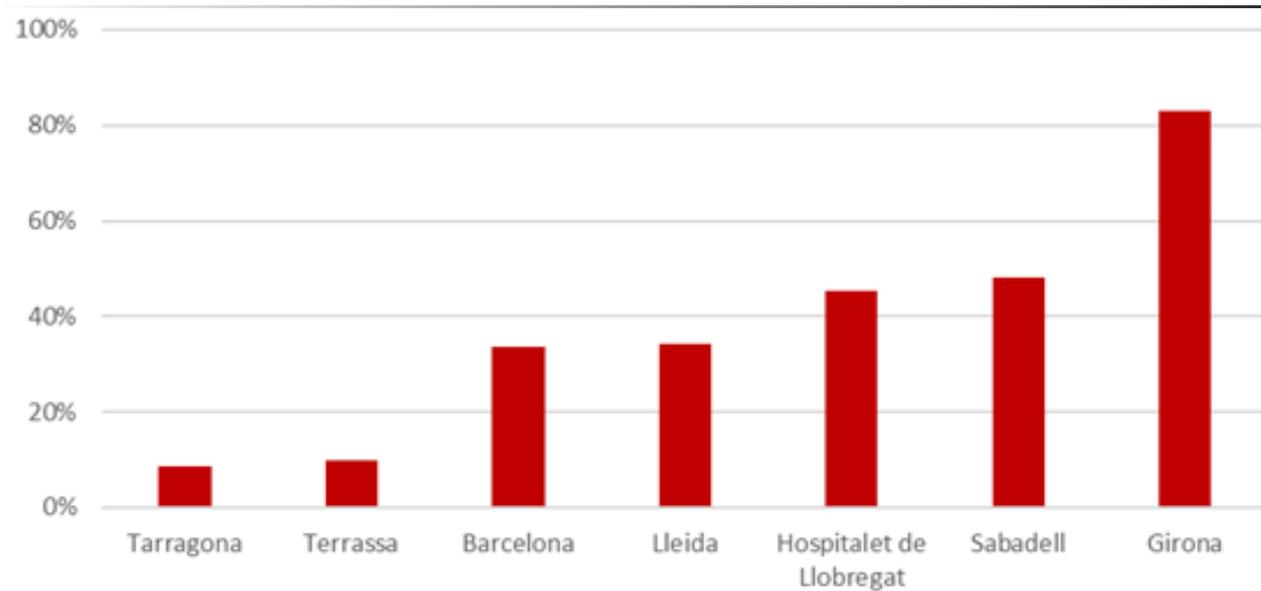
En ocasiones, se detecta una tendencia a trabajar de forma inercial y poco innovadora. Esta inercia implica que, a menudo, la redacción de pliegos no es lo suficientemente específica en cuanto a los servicios, con pliegos que se repiten, poco elaborados, sin introducir mejoras que vayan más allá de las garantizadas por cualquier empresa o entidad licitadora. Además, se producen errores, como estructuras de costos deficientes, o bien no se incorporan aspectos que podrían ser favorables para las entidades del tercer sector, como la priorización de la propuesta técnica frente a la oferta económica, licitaciones con subdivisión en lotes, etc.

Algunos ayuntamientos reconocen que el trabajo inercial y las dificultades para trabajar con una mirada estratégica y a medio plazo suponen una limitación a la hora de introducir mejoras. La gestión del día a día no deja tiempo para mejoras. En este sentido, las entidades del tercer sector social perciben cierto acomodamiento por parte de las Administraciones públicas: a menudo prefieren garantizar la continuidad de empresas o entidades que llevan muchos años prestando servicios en lugar de abrir la competencia a nuevos proveedores.

c) El peso del precio

La determinación del peso del precio ha sido históricamente un tema controvertido. A pesar de la clara voluntad de los equipos municipales de priorizar la calidad sobre el precio en estos contratos y su oposición a la mercantilización de los servicios de atención a las personas, existen discrepancias sobre el peso que debería tener el precio en las licitaciones, como se puede observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1. PESO DEL PRECIO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN, SEGÚN MUNICIPIOS ESTUDIADOS, AÑO 2021

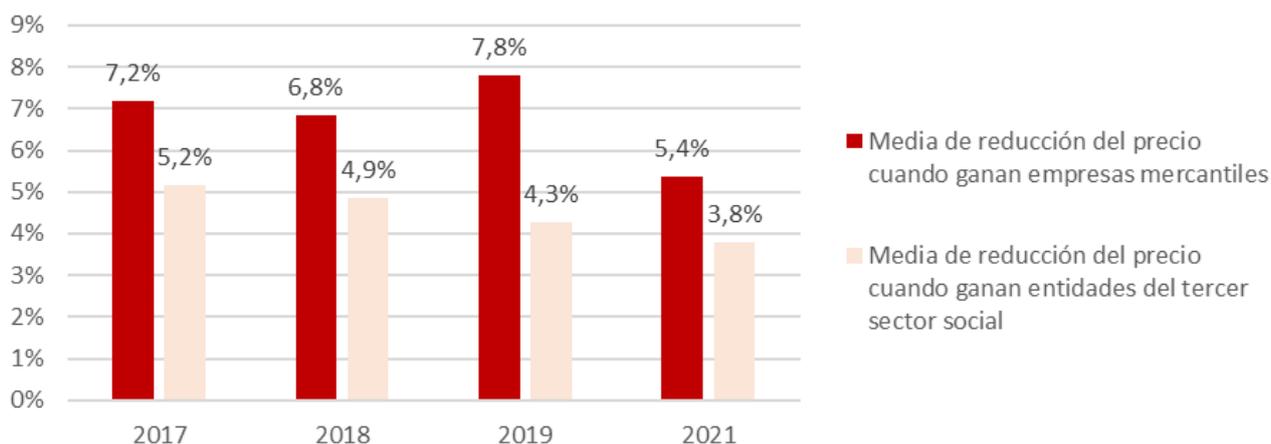


Fuente: elaboración propia, a partir de Martí-Costa y Conde López (2022).

Según las personas entrevistadas, varios factores pueden influir en la definición del peso en las licitaciones. En primer lugar, el objeto del contrato (en contratos de mano de obra intensiva difícilmente se puede jugar mucho con el precio). En segundo lugar, la garantía de eficiencia económica (como principio fundamental de la LCSP, especialmente en aquellas licitaciones con un gasto relevante, como el SAD). En tercer lugar, la dificultad para medir la eficiencia económica más allá del precio (la mayoría de los ayuntamientos no son capaces de acreditar otros factores como garantías de eficiencia económica). En cuarto lugar, la dificultad para incluir criterios cualitativos de forma justificada y razonada y que no sean impugnables. En quinto lugar, la necesidad de agilizar el proceso de licitación (optar por un enfoque basado únicamente en el precio hace que sea mucho más rápido).

Para las entidades del tercer sector, un peso elevado del precio supone una limitación. Esto es especialmente preocupante considerando que la media de reducción de los presupuestos de licitación ilustra la capacidad económica de las empresas mercantiles.

GRÁFICO 2. MEDIA DE REDUCCIÓN DE LOS PRECIOS DE LICITACIÓN EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA DEL GANADOR. LICITACIONES DE LOS MUNICIPIOS DE TARRAGONA, TERRASSA, BARCELONA, LLEIDA, HOSPITALET DE LLOBREGAT, SABADELL Y GIRONA, AÑOS 2017-2021



Fuente: Martí-Costa y Conde López (2022).

d) Dificultad para definir los costes del servicio

Algunos municipios reconocen la dificultad de conocer cuáles son los costes (reales) de los servicios prestados. Esto supone una gran limitación a la hora de redactar los pliegos. Al definir costes, es clave considerar los costes y riesgos laborales, el cumplimiento de convenios y contingencias. Se manifiesta que los ayuntamientos no gestionan directamente muchos de estos tipos de servicios y no tienen datos sobre el coste real. Son las empresas y las entidades proveedoras de estos servicios las que tienen esta información. Según los servicios entrevistados, esto les otorga un gran poder y margen de maniobra: conocer los costos reales permite reducir gastos y, por lo tanto, maximizar los rendimientos económicos de una licitación.

Según las entidades del tercer sector, las Administraciones públicas ya disponen de los costes de los servicios, pero no tratan estos datos. La falta de perfiles de economistas tanto en los servicios gestores como en los de contratación se perciben como una limitación para avanzar en esta línea.

e) Complejidad de la objetivación de los criterios cualitativos

Los criterios que evalúan la calidad técnica pueden ser tanto automáticos u objetivos como sujetos a criterios de valoración. Ante la dificultad de objetivar criterios de calidad, a menudo se opta por criterios que dependen de un juicio de valor. Sin embargo, algunos municipios consideran que los comités de expertos dificultan el proceso de valoración de las ofertas: lo hacen engorroso, lo ralentizan y encarecen.

Con el fin de reducir el peso del precio y, al mismo tiempo, incluir criterios de adjudicación que puedan ser evaluados sin recurrir a la subjetividad, se observa que algunos ayuntamientos optan por objetivar criterios cualitativos que, por su esencia, son susceptibles de ser evaluados de forma objetiva. Es decir, formular y utilizar criterios matemáticos para valorar factores cualitativos. Por ejemplo, el criterio de formación del personal se considera relativamente fácil y directo. Sin embargo, hay casos en los que la valoración es más difícil. La dificultad no solo radica en determinar la valoración, sino también en considerar todo el espectro posible de cada factor y asegurarse de que no quede ninguna laguna en el abanico de posibilidades para que no sea impugnable.

En este sentido, se ha propuesto el utilizar el denominado modelo de *contabilidad social* (Retolaza *et al.*, 2015 y Bernal Uribarrena, 2020 citados en Alea Arrate, 2024), una herramienta que monetiza (esto es,

cuantifica en unidades monetarias) el valor social generado por una organización o empresa con su actividad, como alternativa a la contabilidad económico-financiera tradicional.

f) *Necesidad de perfilar bien la redacción de los pliegos*

Las personas entrevistadas subrayan la dificultad de establecer modelos estructurados y rígidos en los servicios de atención a las personas, como se hace en los ámbitos de ingeniería, arquitectura o en los servicios de obras. Sin embargo, consideran fundamental disponer de un *modelo de referencia ideal* que oriente la redacción de los requerimientos y facilite la comparación entre las ofertas. Municipios como Barcelona o Girona coinciden en la importancia de que las unidades promotoras redacten exhaustivamente las condiciones de los pliegos, a pesar de su dificultad.

Es necesario garantizar pliegos técnicamente sólidos para evitar errores que den entrada a empresas proveedoras con amplia experiencia en la preparación de proyectos para este tipo de licitaciones. Aunque a veces se realizan comparaciones con otras ciudades similares que hayan licitado servicios similares, se debe ser selectivos con los criterios de adjudicación para evitar criterios genéricos que no aporten mejoras significativas. Algunos criterios, como el incremento salarial, a veces se excluyen por la dificultad de demostrar cuantitativamente su impacto.

Se destaca la importancia de evaluar los servicios prestados para perfilar bien los pliegos contractuales, pero es común la falta de evaluación de las licitaciones, lo que limita la innovación. En muchos casos, se introducen mejoras sin una evaluación clara de su impacto estratégico, ambiental o social.

Desde el punto de vista de las entidades, la falta de detalle y concreción en los pliegos refleja una posible falta de implicación de las administraciones locales en tener en cuenta las necesidades del sector. Consideran que las licitaciones públicas se han convertido en una forma de resolver un problema, sin tener suficientemente en cuenta las necesidades del servicio ni hacer esfuerzos por negociar condiciones con las entidades proveedoras.

3.3. Propuestas para garantizar calidad e innovación en los pliegos de los servicios

En este apartado se proponen vías para superar estas barreras y mejorar la calidad del servicio y la innovación en los pliegos de los servicios de atención a las personas, sin necesidad de modificar la normativa existente.

3.3.1. Para superar retos internos

a) *Impulsar la formación del personal y el intercambio de buenas prácticas*

Estudios previos de la contratación pública local en España (González Medina y Navarro, 2022) evidencian la falta de herramientas formales y de mecanismos estructurados de aprendizaje para reforzar las capacidades de los gestores de contratos. La formación del personal y el intercambio de buenas experiencias son clave para mejorar la contratación pública entre los equipos técnicos municipales. Gelderman *et al.* (2006) destacan la importancia de la formación para cumplir las directivas europeas de contratación, mientras que Gimeno Feliú (2020) subraya que la profesionalización mejora el diseño de los pliegos, con prudencia y realismo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) (2023) también recomienda consolidar una cultura de aprendizaje y reforzar la capacidad del personal mediante la formación continua. Experiencias en municipios, como Terrassa, Girona o Lleida, han demostrado que la capacitación mejora tanto la calidad de los pliegos como la competencia técnica de los equipos, lo que ha permitido impulsar modelos de servicios más exitosos.

También es muy valioso impulsar, más allá de los canales informales (González Medina y Navarro, 2022), la cooperación intermunicipal para intercambiar aprendizajes, conocimientos y buenas prácticas.

b) *Impulsar el trabajo colaborativo en equipos pluridisciplinares y mixtos*

Promover la coordinación intramunicipal emerge como un aspecto crítico para asegurar la calidad de los servicios de atención a las personas. La sinergia entre los equipos de contratación y los impulsores de

los servicios es vital para superar las tensiones relacionadas con las expectativas de los primeros sobre el conocimiento o el papel de los segundos, así como para garantizar la inclusión de cláusulas sociales. La colaboración conjunta es fundamental para armonizar las diversas perspectivas (técnica, administrativa, legal, económica) presentes en este tipo de licitaciones; un proceso complejo que puede requerir meses o, incluso, años en algunos casos.

Esta colaboración necesita una comunicación fluida y una interrelación continua entre las diferentes áreas municipales. Es imprescindible disponer de equipos proactivos y bien planificados que fomenten espacios de colaboración estables, que sean transversales y multidisciplinarios, como demuestra el exitoso modelo del Banco de Cláusulas en Terrassa.

La inclusión de equipos mixtos y la aportación de nuevos perfiles profesionales, como los economistas, pueden enriquecer el proceso de contratación pública de los servicios de atención a las personas. Este enfoque multidisciplinario contribuye a abordar el amplio abanico de servicios que ofrecen los ayuntamientos estudiados.

c) *Mejorar el seguimiento y la evaluación de los contratos que finalizan*

Se detecta la necesidad de reforzar los procesos de seguimiento y evaluación de las licitaciones de los servicios de atención a las personas para garantizar el cumplimiento de su contenido, pero también para mejorar la calidad de los servicios, lo que coincide con las conclusiones de estudios previos (Reynaers *et al.*, 2021). La falta de esta evaluación hace que la contratación esté expuesta a imprevistos que pueden afectar la consecución del objeto del contrato en términos también de su calidad (López Hernández y Martínez Montes, 2019) y de rendición de cuentas (Reh fuss, 1990; Mulgan, 1997; Brown y Potoski 2003, citados en Reynaers *et al.*, 2021).

Se observa la necesidad de consolidar y fortalecer las capacidades institucionales en esta fase en todos los municipios estudiados. Tal como recomienda la OCDE (2023) a las Administraciones y Gobiernos, es necesario contar con herramientas de seguimiento que permitan una mejora en la planificación de los procesos, aumentar el grado de confianza entre las partes interesadas, reducir posibles litigios y mejorar la gestión pública (López Hernández y Martínez Montes, 2019). Es reseñable la experiencia de Terrassa, que cuenta con una comisión de seguimiento dentro del propio servicio del SAD, y las iniciativas del ayuntamiento de Barcelona para supervisar la calidad de los contratos, como la inclusión de cláusulas que permiten solicitar información a los sindicatos del servicio para garantizar el cumplimiento del contenido de los pliegos.

La disposición positiva de las entidades para colaborar en este seguimiento es crucial y contribuye a generar una mayor confianza entre los proveedores de servicios y la Administración pública. Es esencial involucrar también a profesionales que prestan los servicios, usuarios, personal del servicio impulsor y otros agentes relevantes en los procesos de seguimiento y evaluación.

3.3.2. *Para superar retos hacia afuera: con las entidades/empresas proveedoras*

a) *Objetivar y cuantificar los factores cualitativos*

Una de las razones por las cuales el precio sigue siendo un factor preponderante en las licitaciones de servicios de atención a las personas es la dificultad de objetivar criterios cualitativos, un escenario que perjudica especialmente a las entidades del tercer sector social. Ante este escenario, una vía para mejorar es el proceso de objetivar y cuantificar los factores cualitativos, como ya hace el ayuntamiento de Terrassa en los pliegos de servicios de ayuda a domicilio y limpieza del hogar de los servicios de atención domiciliaria con criterios sociales⁶. La objetivación de criterios permite, además, realizar licitaciones mediante procesos que buscan precisamente una reducción de plazos (y de trámites) a través de procesos abiertos simplificados o supersimplificados. Sin embargo, este trabajo es pertinente que se realice con la colaboración activa de las propias entidades y empresas licitadoras para consensuar fórmulas y evitar que esta formulación reste valor y capacidad a las entidades para innovar y hacer propuestas.

⁶ Información de la publicación (Plataforma de Serveis de Contractació Pública) <https://contractaciopublica.cat/es/detall-publicacio/8b758da2-83a9-03b1-658f-b21ad09533c4/105621647>

b) *Explorar otros procedimientos de contratación*

Considerando las dificultades en la redacción de pliegos para servicios de atención a las personas y la asimetría de información entre la Administración y las entidades adjudicatarias, resulta evidente la necesidad de explorar procedimientos que faciliten la contratación y equilibren la información. El procedimiento negociado con publicidad en la contratación es adecuado para los casos en que la prestación es compleja y requiere una valoración o elaboración previa importante, o cuando la negociación es necesaria por la complejidad o la configuración jurídicoeconómica de la prestación. De acuerdo con el art. 167 de la LCSP, uno de los supuestos para utilizar este procedimiento es precisamente que se trate de servicios sociales personalizados, que tengan en cuenta el arraigo y, además, doten de continuidad la asistencia social. Así, mediante este tipo de procedimiento se puede perfeccionar la oferta de la Administración pública con los potenciales contratistas, de forma colaborativa (Razquin Lizarraga, 2019).

Aunque poco utilizado, permite mejorar las ofertas a través de rondas de negociación que deben garantizar la igualdad de trato entre los licitadores, manteniendo la transparencia y la publicidad del proceso.

c) *Explorar opciones fuera del marco de la contratación*

Cada vez más los entes locales están explorando fórmulas de gestión alternativas fuera del marco de la contratación pública, como la concertación y la gestión delegada. La concertación es un sistema de provisión de servicios sociales mediante el cual los servicios sociales de titularidad privada pasan a formar parte de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública de Catalunya; mientras que la gestión delegada permite que entidades privadas gestionen servicios sociales de titularidad pública.

Estas vías permiten a los poderes adjudicadores apoyar a sectores económicos sostenibles, así como al desarrollo de entidades sociales (Mendoza-Jiménez, 2017). Aunque estas alternativas representan una oportunidad, su implementación aun es limitada en los entes locales estudiados.

Para impulsarlas, se sugiere promover buenas prácticas y experiencias pioneras, ofrecer apoyo en la acreditación de las entidades del tercer sector social y brindar información sobre la oferta de entidades acreditadas. Esto permitirá reducir el temor de los entes locales a utilizar fórmulas de gestión restringidas a entidades del tercer sector social, por miedo a que los procesos queden desiertos.

4. CONCLUSIONES

La contratación pública estratégica socialmente responsable es clave para incorporar objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y ética en las políticas públicas. Sin embargo, enfrenta obstáculos que pueden afectar a la calidad de los servicios de atención a las personas.

Este artículo analiza los retos de siete Administraciones públicas locales catalanas en la preparación de licitaciones para estos servicios. Así, los resultados presentados son pertinentes sobre todo para municipios con una población de más de 100 000 habitantes, como los que hemos analizado.

Los responsables municipales priorizan la adecuación a la normativa y la garantía de la calidad del servicio en la elaboración de los pliegos, aplicando tres acciones principales: dar especial relevancia a diversos factores cualitativos vinculados al objeto del contrato, aplicar cláusulas de contratación pública sostenible y establecer acciones positivas hacia las entidades sin ánimo de lucro del tercer sector. Sin embargo, la combinación de estos dos criterios, adecuación normativa y garantía de la calidad del servicio, se enfrenta a diversos obstáculos, que se pueden clasificar en tres dimensiones: exógena (factores externos a la organización), endógena (factores internos) y las relaciones con proveedores.

La rigidez de la ley estatal de contratos se percibe como un obstáculo importante para las particularidades de este tipo de servicios. Los contratos estáticos reducen el alcance de flexibilidad en el desarrollo de la relación contractual y pueden, en consecuencia, afectar la gestión de la calidad. Además, la preocupación por impugnaciones y los retrasos que ello puedan suponer dificultan la introducción de mejoras y medidas innovadoras en los pliegos de los servicios de atención a las personas.

Desde una perspectiva interna de las Administraciones públicas, este artículo confirma varios de los retos identificados por la literatura especializada. Uno de ellos es el apoyo organizativo que reciben los equipos municipales, que a menudo carecen de recursos técnicos y económicos a la hora de redactar los pliegos. También se observa resistencia al cambio, lo que fomenta una aproximación inercial y poco innovadora en la

fase de redacción de los pliegos. Además, se resalta la tensión entre la calidad del servicio y el precio, ya que este último sigue siendo crucial para demostrar la eficiencia económica, conforme a la LCSP. Finalmente, el artículo introduce tres nuevos retos: las dificultades para determinar los costes del servicio frente a las asimetrías de información con las entidades y empresas que licitan estos servicios, la complejidad de la objetivación de los criterios de calidad y la necesidad de detallar adecuadamente la redacción de los pliegos.

Para avanzar en la garantía de la calidad y la innovación en la contratación pública local de los servicios de atención a las personas se proponen algunas vías, como el impulso a la formación del personal y el intercambio de aprendizajes y buenas prácticas entre municipios y el trabajo colaborativo interdepartamental con equipos pluridisciplinarios y mixtos. También es fundamental reforzar las capacidades institucionales en la fase de seguimiento y evaluación de la contratación. Esto requiere la participación de las entidades prestadoras del servicio, así como de las personas trabajadoras, personas usuarias y personal del servicio impulsor.

Para abordar los retos externos a las Administraciones públicas, se recomienda impulsar procesos de objetivación y cuantificación de factores cualitativos, con la colaboración de las propias entidades del tercer sector y empresas licitadoras. Finalmente, se aboga por implementar procedimientos de contratación que se alejen de las prácticas tradicionales basadas en el precio más bajo y fortalezcan las relaciones entre compradores y proveedores, especialmente en contrataciones complejas y caracterizadas por la incertidumbre. Esto incluye procedimientos como el negociado con publicidad o la disposición adicional cuadragésima octava de la LCSP, que prevé la reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas organizaciones. Pero también fuera del marco de contratación, fórmulas como la concertación y la gestión delegada, que aún están en desarrollo en diferentes comunidades autónomas.

5. ANEXO

Guion de preguntas utilizadas en las entrevistas con el personal de contratación

1. ¿Me puede indicar desde cuándo ocupa su cargo en el Ayuntamiento y explicar su rol en este servicio?
2. Sobre el marco normativo/político de la contratación pública, ¿cuáles son los instrumentos de planificación o normativa que guían la visión estratégica de contratación pública social en el Ayuntamiento?
3. Sobre la contratación de los servicios de atención a las personas, ¿quién es el servicio impulsor de este tipo de contratos? ¿Qué parámetros se siguen para elaborar los contratos de servicios de atención a las personas?
4. Sobre el proceso de redacción de los pliegos de contratación de los servicios de atención a las personas, ¿cómo se decide la introducción de acciones positivas hacia las entidades del tercer sector social? ¿Cómo se decide la ponderación de los diferentes criterios incluidos en las licitaciones? ¿Por qué estos procesos continúan mostrando un desequilibrio en cuanto a la oferta económica frente al resto de criterios? ¿Qué explica la utilización mayoritaria de una fórmula matemática que favorece la oferta económicamente más ventajosa y penaliza significativamente al resto?
5. Valoración: ¿se están obteniendo los resultados esperados?
6. Alternativas a la contratación: ¿se está valorando la concertación (en lugar de la contratación) para la provisión de servicios de atención a las personas? ¿Se aplica? ¿Por qué (sí o no)?

Guion de preguntas utilizadas en las entrevistas con personal del servicio gestor

1. ¿Puede indicarme desde cuándo ocupa su cargo en el Ayuntamiento y desarrollar su rol en este servicio?
2. Sobre el marco normativo/político de los servicios de atención a las personas, ¿qué instrumentos de planificación/normativa guían esta visión?
3. Sobre el proceso de redacción de los pliegos de contratación de los servicios de atención a las personas, ¿qué parámetros se siguen para elaborar los contratos de servicios de atención a las personas? ¿Cómo se introducen medidas de acción positiva hacia las entidades del tercer sector social al redactar las condiciones del servicio, como el objeto, características, condiciones del servicio o requisitos del adjudicatario?

4. Sobre la prestación del servicio de atención a las personas, ¿qué se valora de la prestación de servicios de atención a las personas cuando se licitan estos proyectos?
5. Alternativas a la contratación: ¿se aplica la concertación, como alternativa a la contratación, para la provisión de servicios de atención a las personas? ¿Cuál es su visión sobre esta alternativa?
6. Recomendaciones: si tuviera que hacer alguna recomendación para impulsar la contratación socialmente responsable en los servicios de atención a las personas, ¿cuál sería?

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

FINANCIACIÓN

Estudio realizado por el Área de Gobernanza e Innovación Pública del Instituto Metrópoli de Barcelona, impulsado por La Confederación, patronal del Tercer Sector Social de Catalunya, y que contó con el apoyo económico del Ayuntamiento de Barcelona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alea Arrate, B. (2024). Hacia un análisis del retorno social de la contratación pública mediante la contabilidad social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (45), 155-180. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.45.27182>
- Blome, C., Hollos, D. y Paulraj, A. (2014). Green procurement and green supplier development: Antecedents and effects on supplier performance. *International Journal of Production Research*, 52(1), 32-49. <https://doi.org/10.1080/00207543.2013.825748>
- Bröchner, J., Camén, C., Eriksson, H. y Garvare, R. (2016). Quality and legal aspects in public care procurement. *The TQM Journal*, 28(4), 648-663. <https://doi.org/10.1108/TQM-09-2014-0075>
- Bruno, T., Gelderman, C. J., Lambrechts, W. y Semeijn, J. (2018). The promise of Best Value Procurement: Governance and (in)stability of specifications within an innovative biogas project. *Journal of Cleaner Production*, (172), 1465-1475. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.10.251>
- Camén, C. (2010). Service quality on three management levels: A study of service quality in public tendering contracts. *International Journal of Quality and Service Sciences*, 2(3), 317-334. <https://doi.org/10.1108/17566691011090053>
- Castiella, T. y Schaefer, B. (2023). La contratación pública sostenible: origen y desarrollo. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (45), 239-276. <https://doi.org/10.59991/rvaml/2023/n.45/758>
- Changalima, I. A., Ismail, I. J. y Mchopa, A. D. (2021). A review of the forms, rationale, and challenges of supplier development in public procurement: Lessons for public buyers in Tanzania. *Future Business Journal*, 7(1), article 63. <https://doi.org/10.1186/s43093-021-00108-2>
- García Jiménez, A. (2018). *Las conexiones entre contratación administrativa e innovación*. Tecnos.
- Gelderman, C. J., Ghijsen, P. W. T. y Brugman, M. C. (2006). Public procurement and EU tendering directives – explaining non-compliance. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), 702-714. <https://doi.org/10.1108/09513550610704716>
- Gimeno Feliú, J. M. (2017). Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 241-287.
- Gimeno Feliú, J. M. (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial*, (415), 89-97. <https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/415/GIMENO%20FELIU.pdf>
- González Medina, M. y Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 88-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>
- Gormly, J. (2014). What are the challenges to sustainable procurement in commercial semi-state bodies in Ireland? *Journal of Public Procurement*, 14(3), 395-445. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-03-2014-B004>
- Horgué Baena, C. (2022). La contratación pública como instrumento estratégico para la protección del medio ambiente y lucha contra el cambio climático en la comunidad autónoma andaluza. En *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza: I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo*

- [Sevilla, 23 y 24 de septiembre de 2021] (pp. 225-248). Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://idus.us.es/handle/11441/137515>
- López Hernández, A. M. y Martínez Montes, G. (2019). La gestión sistemática del riesgo en la contratación pública: una oportunidad para la mejora. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, (73), 17-18. <https://asocex.es/la-gestion-sistemica-del-riesgo-en-la-contratacion-publica-una-oportunidad-para-la-mejora/>
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2021a). *La contractació pública municipal de serveis d'atenció a les persones, 2017-2019*. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). <https://www.institutmetropoli.cat/estudi/la-contratacio-publica-municipal-de-serveis-datencio-a-les-persones-2017-2019/>
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2021b). ¿Las cláusulas sociales en los contratos favorecen a las entidades del tercer sector? La evolución de la contratación pública local en el ámbito de los servicios de atención a las personas en Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (16), 150-172. <https://doi.org/10.24965/reala.i16.10960>
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2022). *La contratación pública de servicios de atención a las personas (2017-2021)*. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). <https://www.institutmetropoli.cat/es/estudi/contratacion-publica-servicios-atencion-personas-2017-2021/>
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2023). *La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: procediment, qualitat i innovació. Com avançar en la desmercantilització dels serveis municipals de gestió indirecta?* Institut Metròpoli. <https://www.institutmetropoli.cat/ca/estudi/contractacio-publica-local-serveis-atencio-persones-qualitat-innovacio-avancar-desmercantilitzacio-serveis-municipals-gestio-indirecta/>
- Medina Arnáiz, T. (2017). Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo. En B. García Romero y M.ª M. Pardo López (dirs.), *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (pp. 55-80). Thomson Reuters Aranzadi.
- Medina Arnáiz, T. (2019). El destino de las cláusulas sociales en la contratación pública. En C. de Guerrero Manso (coord.) y J. M. Gimeno Feliú (dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2018* (pp. 253-279). Thomson Reuters Aranzadi, Universidad de Zaragoza y Ministerio de Economía y Empresa.
- Mendoza-Jiménez, J. (2017). *Guía rápida sobre los contratos reservados. ¿Qué son? ¿Cómo se aplican?* Universidad de La Laguna y Gobierno de Canarias. <https://redanagos.org/wp-content/uploads/2020/11/Guia-Rapida-Contratos-Reservados.pdf>
- Moreno Colom, S., Godino, A. y Recio Andreu, A. (2014). Calidad del empleo en servicios externalizados: de la competencia de precios a la presión de los tiempos de trabajo. En H. Cairo Carou y L. Finkel Morgenstern (coords.), *Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología, volumen I* [actas del XI Congreso Español de Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 10-12 de julio de 2013] (pp. 824-834). Universidad Complutense de Madrid.
- OCDE (2023). *Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges* [OECD Public Governance Policy Papers, n.º 26]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e2eda150-en>
- Pernas García, J. J. (2013). *Contratación pública estratégica*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: The case of local government. *Supply Chain Management*, 14(3), 213-223. <https://doi.org/10.1108/13598540910954557>
- Preuss, L. y Walker, H. (2011). Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement. *Public Administration*, 89(2), 493-521. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01893.x>
- Razquin Lizarraga, M. M.ª (2019). Los procedimientos de adjudicación con negociación. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 1 (n.º extraordinario, marzo, 2019), 289-308.
- Reynaers, A. M., Navarro, C., González Medina, M. y Rama, J. (2021). *La externalización de servicios públicos a nivel local. Experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Romeo Ruiz, A. (2017). Las cláusulas sociales en el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público y el nuevo paradigma de la contratación pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, (108), 127-151. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.108.2017.04>
- Ruiz Olmo, I. (2023). Panorama de la regulación autonómica de las cláusulas sociales y ambientales. En R. Galán Vioque (dir.) e I. Ruiz Olmo (coord.), *La contratación pública sostenible en la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 79-104). Tirant lo Blanch.
- Sönnichsen, S. D. y Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, (245), artículo 118901. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>
- Steller, F. P. (2018). Best Value Approach in Public Procurement: Improving «Best» through Enhanced Preparation Phase. *Journal for the Advancement of Performance Information and Value*, 10(1), 66-83. <https://doi.org/10.37265/japiv.v10i1.23>
- Wontner, K. L., Walker, H., Harris, I. y Lynch, J. (2020). Maximising «community benefits» in public procurement: Tensions and trade-offs. *International Journal of Operations and Production Management*, 40(12), 1909-1939. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-05-2019-0395>