

INFORME DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DENOMINADO “CONTRATO DE SERVICIOS, QUE CONLLEVA PRESTACIONES DIRECTAS A FAVOR DE LA CIUDADADANÍA, PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE UN CENTRO DE EMERGENCIA TEMPORAL CON SERVICIO DE DESAYUNO, COMIDA, MERIENDA Y CENA QUE INCORPORAN PRODUCTOS DE COMERCIO JUSTO (SUBCONTRATACIÓN EMPRESAS DE INSERCIÓN DISPOSICIÓN ADICIONAL 4ª LCSP)”

Expediente: 300/2020/00495

A tenor de lo dispuesto en los arts. 28 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 (en adelante LCSP), se emite el siguiente informe justificativo que motiva la necesidad de celebración del contrato administrativo de referencia, así como la idoneidad de su objeto y contenido del contrato proyectado, y la toma en consideración de la eficiencia en la contratación.

La licitación del contrato resulta necesaria para el cumplimiento y realización de los fines institucionales asignados a esta Administración Local. La naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con el contrato, al igual que la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, se determinan con precisión en toda la documentación preparatoria que sirve de base a la licitación.

Las prestaciones que se quieren contratar no están incluidas en ningún otro contrato ni se realizan directamente por el Ayuntamiento de Madrid.

I.- Necesidades administrativas a satisfacer e idoneidad del objeto del contrato y eficiencia en la contratación.

El Ayuntamiento de Madrid ostenta entre sus competencias, de conformidad con lo dispuesto En el art. 25.2 e) de la Ley 7/85 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de Abril, la "Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social", modificado por el Decreto Ley 9/2018 del 3 de agosto de 2018. Dicha competencia integra todas aquellas actuaciones, dirigidas a personas en situación de desprotección social, y que vienen a gestionarse a través de la Dirección General de Atención Primaria, Intervención Comunitaria y Emergencia Social.

Las características de una ciudad como Madrid, capital del Estado, sede de organismos públicos, polo de atracción y turismo para muchos ciudadanos hace que sea también foco de necesidades sociales. Dichas necesidades, a veces, son debidas a un hecho inesperado, ocasionado por causas naturales o provocadas, generando en la persona o en la colectividad situaciones de desprotección social. Estas situaciones de emergencia, se pueden presentar a lo largo de las 24 horas del día y de los 365 días del año.

Igualmente, no se debe de olvidar que en una ciudad como Madrid, cada vez son más las situaciones de Emergencia Individual que se producen. En este sentido, destacar las personas sin hogar y la población inmigrante, dos de los colectivos que cada vez más precisan de una atención social de

emergencia que facilite el acceso a los servicios sociales, previniendo situaciones de mayor gravedad y desprotección social.

La actual crisis de refugiados en Europa, ha provocado la necesidad ineludible de reforzar los programas municipales destinados a la población migrante, para dar cabida a todas aquellas personas y familias, que han tenido que abandonar su país de origen y su entorno cotidiano, para evitar las consecuencias de los conflictos armados que viven sus países. Muchas de esas personas que en los dos últimos años viajaron a Europa, actualmente están siendo deportadas a España en aplicación del Reglamento 604/2013 "Dublín III"; cuando llegan a Madrid no cuentan con recursos económicos ni red social o familiar a la que acudir, por lo que deben ser atendidos por los servicios de emergencia social.

Estas personas de forma individual o formando parte de unidades familiares, se desplazan hacia España para solicitar refugio en el marco del Sistema Español de Protección Internacional.

A este panorama general también hay que añadir que la aplicación de la Instrucción del Ministerio de Inclusión social migraciones y Seguridad Social está incrementando los tiempos de espera para la asignación de plazas de acogida, en el sistema de Protección Internacional.

Durante el periodo en el que el Estado aún no considera a estas personas sujetos de protección social, su situación es de extrema gravedad, con riesgo incluso para sus vidas, pues carecen de medios para subsistir y se encuentran en territorio desconocido (cultura, lengua, etc.) y sin posibilidad de retorno, con un porcentaje elevado, incluso, de exposición para ser víctimas de las diferentes "organizaciones criminales". Nos encontramos con situaciones graves de desprotección social generadoras de vulnerabilidad y de exclusión social.

El Ayuntamiento de Madrid, ante la llegada masiva a nuestra ciudad (especialmente a finales del año 2019), de personas migrantes solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad, y coincidiendo en ese momento con el 100% de ocupación de los recursos de emergencia, acuerda implementar, en coordinación con distintas Áreas y servicios municipales un proyecto de acogida dirigido a familia solicitantes de asilo y refugio que dé cobertura a esta situación de desprotección.

A través del Decreto de la Delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos de 16 de diciembre de 2019, se declara la emergencia en la ejecución de las obras de construcción de un dispositivo de acogida destinado a solicitantes de asilo/refugio en la avenida de Mayorazgo del Distrito de Villa de Vallecas y por Decreto del Delegado del Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social de 20 de diciembre de 2019, rectificado por el Decreto de 27 de diciembre de 2019, se declara la emergencia de la gestión integral de un centro de emergencia temporal destinado a solicitantes de asilo/refugio y el suministro de mobiliario y otros enseres. De los dos Decretos se dio cuenta a la Junta de Gobierno en la sesión celebrada el 16 de enero de 2020.

Es objeto de esta contratación de emergencia, es la gestión del centro de emergencia temporal desde el 23 de diciembre de 2019 y hasta la puesta a disposición total o parcial del Centro de Emergencia Temporal sito en la Avenida del Mayorazgo por el Área de Gobierno de Obras y Equipamientos, así como la gestión integral de ese centro desde el día 15 de enero de 2020 y hasta como máximo, el 15 de septiembre de 2020.

Por ello, teniendo en cuenta las circunstancias descritas, y dada la preocupación constante del Ayuntamiento de Madrid por las personas en situación de extrema vulnerabilidad, corresponde al Área de Gobierno de familia, igualdad y bienestar Social, a través de la Dirección General de Atención Primaria, Intervención Comunitaria y Emergencia Social formalizar un contrato, cuyo



objeto será la gestión de un Centro de emergencia temporal sito en la Avenida Mayorazgo del Distrito Villa de Vallecas, destinado a personas en situación de emergencia social y/o residencial, es decir, que se encuentren en situación de desamparo o de crisis a la que no pueden hacer frente por sí mismas, situaciones favorecedoras de estados de vulnerabilidad o exclusión que exigen una intervención inmediata para paliar en la medida de lo posible, los efectos de la situación sobrevenida de desprotección.

Por otro lado, al no disponer este Ayuntamiento de los medios materiales y personales necesarios para el cumplimiento de las prestaciones objeto del presente contrato, se propone su contratación externa, considerando que la relación de personal y sus condiciones detallada en el PPT, son las idóneas para la prestación adecuada del servicio.

El artículo 17 de la LCSP, define los contratos de servicios como “aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro”. El presente contrato es, por tanto, un contrato de servicios que conlleva prestaciones directas a favor de la ciudadanía, con las especialidades establecidas en el art. 312 LCSP para dicha tipología contractual. En consecuencia, su régimen jurídico viene determinado en las siguientes normas:

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), modificada parcialmente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), atribuye al municipio, conforme a su art. 25.2.e), competencias en “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a las personas en situación o riesgo de exclusión social”.

El artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público determina que la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan como propia, por lo que corresponde al Ayuntamiento de Madrid la atención inmediata a las familias que hayan perdido el hogar familiar.

La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, dispone en su art. 2 que, los servicios sociales tienen por finalidad *“la promoción del bienestar de las personas, la prevención de situaciones de riesgo y la compensación de déficit de apoyo social, centrandó su interés en los factores de vulnerabilidad o dependencia que, por causas naturales o sobrevenidas, se puedan producir en cada etapa de la vida y traducirse en problemas personales”*, y en su art. 22.2, que las medidas que se adopten *“tomarán en consideración los factores y situaciones de vulnerabilidad que dificulten su desarrollo personal y social de modo transitorio o permanente, tengan su origen en determinadas características individuales, en hechos accidentales o en el rechazo o falta de respuesta del medio social”*. Asimismo en su Título I “Del Sistema público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”, artículo 9 “Funciones”, apartado i), incluye entre estas funciones, el “Desarrollo de actuaciones para combatir la exclusión social y la discriminación y promover la inclusión social, favoreciendo así la cohesión de la sociedad”, y en su apartado k) añade: “Atención social y ayuda a situaciones de emergencia individual, familiar y colectiva”. Por tanto, reconoce normativamente la competencia de los Servicios Sociales en la intervención en materia de inclusión social y emergencias.



Recoge además en su art. 31 (Funciones de la Atención Social Primaria) entre otras las siguientes funciones *“Desarrollo de programas y actividades para prevenir la exclusión y facilitar la reinserción social y la gestión de las prestaciones materiales de atención a domicilio, tele asistencia y acogimiento en centros municipales de acogida y la tramitación de solicitudes para el acceso al resto de las prestaciones de carácter material”*. Es por lo que la contratación de este servicio va a contribuir al cumplimiento de las funciones encomendadas a la Atención Social Primaria en el citado artículo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1 h) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, el Acuerdo de 4 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de organización y competencias del Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social, establece, en el apartado 2º del anexo, entre sus competencias la atención social de emergencia y SAMUR Social, y en su apartado 3º atribuye al Titular del Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social, las siguientes competencias específicas:

2.3. Promover, dirigir y planificar la política de atención social primaria a dispensar a la ciudadanía en la red municipal de centros de servicios sociales.

2.7. Promover la integración social de aquellos sectores de población en situación de vulnerabilidad, así como la atención inmediata a las personas en situación o riesgo de exclusión social.

Lo anterior se completa con lo establecido en su art. 22.3.b, ya que será una línea fundamental de actuación *“La atención a grupos de mayor riesgo a través de programas específicos”*.

Por otra parte, el apartado 9º relaciona entre las competencias específicas de la Dirección General de Atención Primaria, Intervención Comunitaria y Emergencia Social:

1.1. Detectar, analizar y proponer herramientas de intervención para el abordaje de las necesidades sociales existentes en la ciudad de Madrid.

1.10. Dirigir y coordinar las actuaciones del Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar social, en materia de Inmigración.

El plazo de ejecución del presente contrato será de 24 meses desde la formalización del contrato, siendo **la fecha prevista de inicio el 1 de diciembre de 2020**. Se contempla asimismo la posibilidad de prórroga del contrato por un periodo máximo de 24 meses, cumpliendo con ello lo dispuesto en el art. 29 LCSP, relativo a la duración de los contratos y de ejecución de la prestación.

No obstante, se estima conveniente que el posible retraso en la adjudicación del contrato, caso de producirse, no reduzca su plazo de ejecución de 24 meses, ni las prestaciones del contratista, comenzándose a contar la duración del contrato desde la fecha de su inicio, con el correspondiente ajuste de anualidades.

En este contrato **no se valora la división en Lotes**, ya que el servicio supone la realización de una serie de actuaciones que van desde la recepción de los usuarios en el dispositivo establecido, incluyendo, en su caso, desde el transporte al dispositivo, hasta el posterior seguimiento de las personas alojadas en dicho recurso con la finalidad de, o bien restablecer su normalidad, o derivarla a un recurso especializado por tener una situación que le imposibilita realizar una vida autónoma. En definitiva, toda esta serie de actuaciones referidas a la intervención con personas en situación de



emergencia social y/o residencial precisa de un seguimiento y trabajo personalizado, articulado, coordinado y ágil. El fraccionamiento de estas actuaciones o separar los elementos que integran el contrato en lotes supondría perder la coherencia y el necesario seguimiento que precisa la atención a estas personas en riesgo de exclusión o en situación de vulnerabilidad. Las actuaciones a realizar a través de la ejecución del contrato están interrelacionadas, lo que implica que la realización de una determinada actuación depende de la adecuada conclusión de la anterior, y de un continuo intercambio de información, que no se lograría con la división en lotes del objeto del contrato.

Por tanto, ya que la propia naturaleza del servicio que se contrata implica abordar los distintos trabajos y actuaciones, tanto desde el punto de vista de la gestión de los medios personales como materiales, de una manera conjunta, global y coordinada, se considera que la división en lotes del objeto del contrato podría socavar la adecuada ejecución del mismo y que este contrato responde a la excepción establecida en el art. 99.3.b) de la LCSP.

Se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada, en aplicación del artículo 22 1.c) (Tiene un valor estimado igual o superior a “750.000 euros, cuando se trate de contratos que tengan por objeto los servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo IV”), y 2. De la LCSP.

De conformidad con la Instrucción 5/2012 sobre servicios externos contratados por el Ayuntamiento de Madrid y los entes que conforman el Sector Público, se ha incluido en el PPT una cláusula para regular el seguimiento y supervisión de las actuaciones establecidas, exigiendo que la empresa contratista cuente con un responsable que actué como interlocutor con el ente contratante, y en particular con el responsable del contrato, debiendo designar un sustituto para los supuestos de ausencia de dicho responsable.

II.-Justificación de la inclusión de exigencia de seguro de Responsabilidad civil o riesgos profesionales.

El presente contrato obliga a adoptar previsiones específicas que tengan por objeto garantizar las medidas reparadoras que pudieran derivarse de la ejecución del contrato. Si bien el artículo 196 de la LCSP establece un sistema de imputación al contratista de daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, en este servicio es aconsejable exigir unas garantías reparadoras requiriendo la suscripción de una póliza de responsabilidad civil que cubra las posibles responsabilidades de todo tipo en que, como consecuencia de la prestación del servicio objeto del presente contrato, pudiera incurrir el adjudicatario.

En este sentido, el Decreto de 5 de octubre de 2017 del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda por el que se aprueba la Instrucción conjunta del titular de dicha Área de Gobierno y de la Gerente de la Ciudad sobre responsabilidad de los contratistas en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuyo ámbito de aplicación incluye a las Áreas de Gobierno (apartado 2), regula en su apartado 3 las actuaciones de los órganos de contratación.

En todo caso, en los contratos cuyo objeto se refiera a las siguientes prestaciones, el órgano de contratación deberá exigir al contratista la suscripción de un contrato de seguro de responsabilidad civil o riesgos profesionales. En estos supuestos el contrato de seguro no podrá prever el establecimiento de franquicias, debiendo cubrir todos los daños que se ocasionen a terceros como

consecuencia de la ejecución del contrato, con independencia del valor de los mismos (apartado 3.3). La letra j) del apartado referido se remite a las siguientes prestaciones:

“j) Prestación de servicios sociales, asistenciales, educativos, deportivos, culturales, ocio, tiempo libre y en general cualquier tipo de servicio cuyos destinatarios directos sean los ciudadanos”.

Las prestaciones del contrato hacen necesaria, por tanto, la exigencia de un seguro de responsabilidad civil por parte de la entidad adjudicataria del contrato, además de por la obligación establecida en la Instrucción conjunta del titular del Área de Gobierno de Economía y Hacienda y de la Gerente de la Ciudad sobre responsabilidad de los contratistas en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, en base a las siguientes razones:

- Implica el desarrollo de servicios que proporcionan atención a personas en situación de vulnerabilidad de la ciudad de Madrid, y su actividad puede producir daños a terceros consecuencia de la propia ejecución del contrato.
- Se considera, en definitiva, que la ejecución del presente contrato puede implicar una posible situación de riesgo para las personas y las cosas, que justifica la exigencia de seguro de responsabilidad civil, además de la responsabilidad que en este aspecto pudiera estar cubierta con la constitución de la garantía definitiva del contrato.

En la citada póliza, por importe mínimo de 1.500.000 euros por siniestro y periodo de vigencia, deberá especificarse que quedan asegurados los servicios correspondientes al contrato que nos ocupa, debiéndose exigir expresamente que en el contrato de seguro conste el Ayuntamiento como asegurado adicional, **y sin el establecimiento de franquicias.**

Con carácter previo a la adjudicación del contrato por parte del órgano de contratación se analizará la póliza del seguro aportado por el licitador propuesto como adjudicatario, al objeto de comprobar que incluye como riesgo asegurado los daños derivados de la ejecución del contrato y mantiene su vigencia durante todo el plazo de ejecución extendiéndose también al plazo de garantía.

En caso de que el plazo de ejecución del contrato supere al de la vigencia del seguro suscrito, se exigirá al contratista la documentación que acredite la renovación o prórroga del seguro, de forma que mantenga su vigencia durante todo el plazo de ejecución del contrato.