



INFORME DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTRATO DE SERVICIOS QUE CONLLEVA PRESTACIONES DIRECTAS A FAVOR DE LA CIUDADANIA DENOMINADO: “CUIDAR A QUIENES CUIDAN”

Expediente: 300/2021/00016

La Ley 11/2003, de 27 de marzo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, dispone 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, centrando 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”* (art. 2).

En el artículo 22.3, así como el artículo 23.3, de la misma ley se exponen las líneas fundamentales de actuación de los servicios sociales en el sector de la “Atención a Adultos” y de la “Atención a Mayores”, respectivamente.

Por otra parte, con fecha 4 de mayo de 2017, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid aprobó el “Plan Madrid, ciudad amigable con las personas mayores 2017-2019”, actualmente en evaluación, cuyo objeto es contribuir a la amigabilidad de la Ciudad de Madrid con las personas mayores, para que envejeczan de forma activa, reconociendo su diversidad y protegiendo a los más vulnerables, ya contemplaba el apoyo a los cuidadores de personas mayores con necesidad de cuidados, e igualmente cabe esperar del próximo (2021-2023), máxime si se tienen en cuenta que , en los Acuerdos de la Villa, se introducen medidas orientadas a las familias cuidadoras de personas dependientes y personas en situación de vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la preocupación constante del Ayuntamiento de Madrid por el colectivo de personas mayores, corresponde al Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social, a través de la Dirección General de Mayores, la actuación ante situaciones de posible riesgo que afectan a las personas mayores vulnerables, especialmente por soledad, aislamiento social o maltrato.



En este sentido, el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 4 de julio de 2019, de organización y competencias del Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social, atribuye como competencias específicas de la Dirección General de Mayores, en su apartado 7º, las siguientes:

- *“1.1. Promover cualesquiera actuaciones tendentes a favorecer un envejecimiento generativo y el apoyo a las personas mayores y su red familiar y social, en las diferentes facetas que comprende su atención integral”.*
- *“1.2. Impulsar políticas públicas de atención a las personas mayores que favorezcan la amigabilidad de la ciudad con ellas y las sitúen en el centro de las diferentes actuaciones municipales que las incumben”.*
- *“1.5. Coordinar la intervención de los diferentes servicios municipales implicados con aquellas personas mayores que pudieran encontrarse en riesgo o situación de maltrato y vulnerabilidad social, por presentar situaciones de soledad no deseada, aislamiento, negligencia y/o trato inadecuado.”.*

De conformidad con ello, desde la Dirección General de Mayores, se ha desarrollado el programa específico “Cuidar a quienes Cuidan” durante muchos años, programa que ha sufrido diversas modificaciones a lo largo del tiempo, en virtud de las evaluaciones efectuadas y que siempre ha mostrado su eficacia tanto en la disminución de la sobrecarga por el cuidado como en la mejoría de la calidad de vida.

Se trata de un programa que responde a la necesidad de apoyar y atender a la persona cuidadora principal en la relación de cuidados, cuidando esa relación y a sus protagonistas (persona cuidadora y persona cuidada) entendiendo que la relación de provisión de cuidados a una persona en situación de dependencia supone un gran esfuerzo físico y emocional que puede producir efectos negativos sobre la persona cuidadora conocido con el término de “sobrecarga”.



La idoneidad del contrato, entendida como la adecuación existente entre el objeto y el contenido de la presente contratación, queda debidamente acreditada en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT), ya que a través de esta contratación se pretende cubrir la necesidad de aliviar la carga del cuidado y mejorar la calidad de vida de la persona cuidadora y la necesitada de cuidados, favorecer la aceptación de ayuda, fomentar el autocuidado y la socialización.

Al no disponer este Ayuntamiento de los medios materiales y personales necesarios para el cumplimiento de las prestaciones objeto del presente contrato, y fundamentándose en la necesidad de mejora continua de los servicios municipales y gestión de calidad, se propone la contratación externa de todas aquellas que, desde el punto de vista de la proporcionalidad, eficiencia, eficacia y economía, en la utilización de los fondos públicos, se han considerado más adecuadas, según se detalla en el PPT.

Respecto a la calificación jurídica del contrato, y atendiendo a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 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 (LCSP), para poder calificar un contrato como concesión de servicios es preciso que concurra el requisito de transferencia al concesionario del riesgo operacional, que se entenderá asumido por este cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido para explotar el servicio objeto de concesión.

En el presente expediente de contratación no concurre el citado requisito, dado que por una parte, la ejecución del mismo no exige la realización de ninguna inversión previa y por otra, según se desprende de lo establecido en el apartado 3. ACTIVIDADES, subapartado COORDINACIÓN ENTRE LA ENTIDAD ADJUDICATARIA Y EL AYUNTAMIENTO DE MADRID del PPT: *“La entidad adjudicataria deberá contar con un responsable, coordinadora o coordinador del programa, que actuará como interlocutor con el Ayuntamiento de Madrid y, en particular, con el responsable del contrato designado por la Administración y que, al mismo tiempo, garantizará que la entidad cumpla con sus obligaciones contractuales.”* por lo que no se transfiere al contratista potestad plena para organizar la explotación del servicio, puesto que el



PPT contiene detalle de indicaciones, obligaciones y requerimientos a cumplir por el adjudicatario, lo cual abunda en la idea de que el adjudicatario no sustituye propiamente a la Administración en la gestión del servicio público de su competencia, sino que se limita a realizar una serie de prestaciones que sirven a la Administración contratante como instrumento auxiliar en la prestación del servicio, lo que evidencia que el contrato responde en esencia a las características propias de un contrato de servicios. (Resolución 87/2017, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, de 5 de mayo).

Asimismo según lo estipulado en los artículos 17 y 312 de la LCSP estaríamos ante un contrato de servicios al tratarse del desarrollo de una actividad de valoración, asesoramiento e intervención psicoterapéutica y educativa dirigida a la obtención de un resultado que supone una prestación a favor de la ciudadanía consistente aliviar la carga del cuidador y mejorar la calidad de vida de la persona cuidadora y la necesitada de cuidados, favorecer la aceptación de ayuda, fomentar el autocuidado y la socialización, como bien queda reflejado en el apartado objeto del contrato del Pliego de Prescripciones Técnicas.

Para la calificación como contrato de servicios con prestación directa a la ciudadanía se debe dar una relación directa entre empresario y usuario, cuestión que queda más que acreditada en el PPT, conteniendo una prestación de servicio público de carácter esencial como se regula tanto en el artículo 26.1 la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local “...*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”. Competencia atribuida a la administración Municipal como también refleja la Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid en su artículo 46 e) el desarrollo de las funciones correspondientes al nivel de Atención Social Primaria, señaladas en la Sección 1.ª del Capítulo IV del Título I., que incluye todas las prestaciones de carácter técnico definidas en su artículo 16 incluidas el asesoramiento, apoyo y acompañamiento social a personas o grupos para la superación de situaciones problemáticas y la intervención social, o psicológica o sociológica de orientación social, para favorecer la adquisición o recuperación de funciones y habilidades personales y sociales que faciliten la integración y la convivencia social y familiar. Dicha actividad debe catalogarse como esencial o indispensable para una colectividad indeterminada aunque dirigido en este caso a un sector concreto como es el de los cuidadores de personas mayores.



Por todo lo anterior, se propone la tramitación del contrato de servicios que conlleva prestaciones directas a favor de la ciudadanía denominado: "CUIDAR A QUIENES CUIDAN", a adjudicar por procedimiento abierto, para el periodo comprendido desde el 1 de octubre de 2021 hasta el 30 de septiembre de 2023, y con posibilidad de prórroga por un plazo no superior a 24 meses, cumpliendo así, de conformidad, con lo dispuesto en el artículo 29 LCSP, donde establece que el contrato podría prorrogarse una o varias veces sin que su plazo máximo de duración, incluyendo las posibles prórrogas, exceda de cinco años.

El presupuesto base de licitación asciende a un total de 903.069,24 euros, IVA incluido (820.972,04 euros, IVA excluido, más 82.097,20 euros correspondientes al 10% de IVA), sin que corresponda a las personas usuarias realizar aportación alguna.

El valor estimado del contrato asciende a 1.640.985,25 euros, IVA excluido, habiéndose tomado en cuenta para su cálculo las eventuales prórrogas del mismo por un plazo no superior de 24 meses, teniendo en cuenta que no se ha previsto una posible modificación contractual.

Todo ello de acuerdo con las especificaciones que se recogen en el PPT y en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) que obran en el presente expediente, así como con las determinaciones económicas que, en lo relativo al cálculo de precios y presupuesto total del contrato, se recogen en la Memoria Económica, que se acompaña.

El presente contrato, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1 c) de la LCSP, y atendiendo a su valor estimado (1.640.985,25 euros, IVA excluido), superior a 750.000 euros, estará sujeto a las normas que para los contratos sujetos a regulación armonizada contempla la LCSP, dado que se trata de un contrato de servicios sociales, cuyo código CPV está incluido en el Anexo IV de dicha ley.

De conformidad con el artículo 77.1.b) de la LCSP, para los contratos de servicios no será exigible la clasificación del empresario.



Asimismo, de conformidad con el art. 46 del RGLCAP, así como con el citado artículo 77.1.b) de la LCSP, dado que el objeto del contrato, en atención a su código CPV, se corresponde con un servicio social no contemplado en el Anexo II del RGLCAP, el empresario no podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación, por no existir subgrupo de clasificación correspondiente al contrato.

La solvencia económico-financiera y técnica o profesional exigida a los licitadores, se expone y justifica en el documento de “justificación de la solvencia, clasificación, y condiciones especiales de ejecución del contrato”, que forma parte del expediente y al que, en este extremo, procede remitirse.

Las prestaciones correspondientes a la contratación propuesta no están incluidas en ningún otro contrato, ni se realizan directamente por el Ayuntamiento de Madrid.

A efectos de lo dispuesto en el artículo 173 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), se indica que el contrato estará íntegramente financiado con presupuesto municipal.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 174.3 del TRLHL, el número de ejercicios a los que se aplicarán los gastos del presente contrato no será superior a cuatro.

La idoneidad del contrato, entendida como la adecuación existente entre el objeto y el contenido de la presente propuesta de contratación, queda debidamente acreditada ya que, a través de la misma, se incluyen todos los recursos humanos y materiales necesarios para la adecuada prestación del servicio a las personas mayores y, por tanto, para el cumplimiento del principio de servicio público como finalidad de toda actividad administrativa dirigida a la realización de fines institucionales.

No resulta procedente el establecimiento de revisión de precios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103.2 de la LCSP.

En lo relativo a una posible división del contrato en diversos lotes, y dando cumplimiento tanto al artículo 99.3 de la LCSP, como al apartado 2.3 del Decreto de 15 de



diciembre de 2016, del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, por el que se aprueba la Instrucción 5/2016, relativa a los criterios de actuación en la contratación municipal, se ha considerado conveniente no dividir del objeto del presente contrato en lotes.

La no división en lotes del objeto del contrato se justifica por los siguientes motivos:

En primer lugar, no resulta posible establecer la división en lotes siguiendo criterios geográficos puesto que no es posible conocer con antelación el número de grupos que se podrían constituir ni su distribución geográfica, por lo que no sería posible a priori establecer el dimensionamiento de los lotes ni su atribución presupuestaria utilizando este criterio.

Además, la prestación objeto del contrato requiere de un profesional para la coordinación del servicio, por lo que, la adjudicación del contrato a una única entidad además de garantizar una misma línea de actuación en toda la ciudad de Madrid, supondrá que no se vean multiplicados los costes directos de personal y, en consecuencia, los costes indirectos, lo que resultaría ineficiente y antieconómico para el Ayuntamiento de Madrid, además de repercutir negativamente en la calidad del servicio.

Por lo tanto, para prestar una atención homogénea y de calidad en toda la ciudad de Madrid, teniendo en cuenta, además, el especial perfil de las personas atendidas mediante este servicio, resulta imprescindible no dividir el contrato en lotes.

Finalmente, atendiendo al valor estimado del contrato, se considera que la no división del mismo en lotes no restringe la concurrencia, ni limita el acceso de las PYME, cumpliéndose con el criterio establecido por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que en su Resolución 137/2018, de 9 de mayo, insta a la división en lotes de los contratos, con el objeto de no exigir unos requisitos solvencia económica y financiera y técnica o profesional, ni una garantía provisional, que muy pocos puedan cumplir, eliminando de esa manera una competencia real y efectiva, y el acceso a las PYME.

Dicho criterio se cumple puesto que, si bien se ha optado por la no división del contrato en lotes, la solvencia económica y financiera, y técnica o profesional, ascenderán a cantidades inferiores a 2 millones de euros, cuantía que se toma como referencia de volumen



de negocio anual, por debajo del cual la empresa tiene categoría de PYME, como así dispone el apartado 2.3 de la referida Instrucción 5/2016.

A efectos de justificar la exigencia a la entidad adjudicataria de Seguro de Responsabilidad Civil, conforme al Informe de la Dirección General de Contratación y de los Servicios, de 27 de diciembre de 2013, se informa que, debido al objeto del presente contrato y al perfil de los usuarios del servicio que se presta, establecido en el apartado 1 del PPT del contrato, se considera necesaria dicha exigencia para la cobertura de los daños que pudieran causarse a los mismos como consecuencia de la ejecución de la prestación.

De este modo, la indemnización de los daños que pudieran causarse a terceros no queda únicamente al albur de las disponibilidades de fondos de las entidades adjudicatarias y se garantiza con mayor vigor la efectividad del pago, en su caso.

Con la exigencia de suscripción de la referida póliza se da cumplimiento a la Instrucción conjunta del Delegado 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, aprobada por Decreto de 5 de octubre de 2017, del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda.

Dado que el objeto de este contrato se encuentra expresamente relacionado dentro del listado que contiene la mencionada Instrucción en su apartado 3.3, no se admitirán pólizas con franquicia.

Por otra parte, de conformidad con la misma Instrucción se ha recogido expresamente en el PPT la obligación del contratista de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, y se ha incluido una penalidad por incumplimiento de la obligación de indemnización de daños y perjuicios prevista en el artículo 196 de la LCSP, calificando el incumplimiento como muy grave.

En la citada póliza deberá especificarse que quedan asegurados los servicios correspondientes al presente contrato y deberá figurar el Ayuntamiento de Madrid como asegurado adicional.



En lo que se refiere al reparto de puntuación asignado a los criterios de adjudicación del contrato, se contemplan criterios no valorables en cifras o porcentajes, y criterios valorables en cifras o porcentajes, asignándose 40 puntos a los primeros y 60 puntos a los segundos, sobre un total de 100 puntos.

La debida motivación de esos criterios de adjudicación figura en el documento de “justificación del procedimiento”, que forma parte del expediente, y al que, en este extremo, procede remitirse.

En la redacción de los pliegos se ha tenido en cuenta el Decreto de 19 de enero de 2016 del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, por el que se aprueba la Instrucción 1/2016, relativa a la incorporación de cláusulas sociales en los contratos celebrados por el Ayuntamiento de Madrid, sus Organismos Autónomos y entidades del Sector Público Municipal, considerándose que el presente contrato cumple los requisitos contenidos en su apartado 3.6 y, por tanto, tiene perspectiva social.

En este sentido, se ha incluido, como criterio de adjudicación la estabilidad en el empleo, tanto de intervenciones individuales y grupales y el mantenimiento de las condiciones de las personas trabajadoras que prestan el servicio durante la vigencia del contrato, lo cual implica mayores ventajas para la prestación objeto del mismo y añade valor al servicio por la esencialidad del componente mano de obra, cuya relación ha quedado detallada en el PPT. La relación de personal adscrito al servicio y las condiciones exigidas respecto de los mismos, son las idóneas para la prestación adecuada del servicio, toda vez que se trata de un servicio de trabajo directo continuado y conocimiento global del servicio y de las distintas actividades que conlleva, por lo que el compromiso de estabilidad en el empleo, tanto de intervenciones individuales como grupales aporta un valor de calidad al servicio y de aporte del conocimiento y experiencia al mismo.

En relación con el apartado 5.1.1.d) de dicha Instrucción 1/2016, se indica que el CONVENIO COLECTIVO ESTATAL DE ACCIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL 2015-2017 contempla la subrogación del personal por transmisión de empresas en su artículo 13.



En aras a evitar cualquier situación que pudiera considerarse determinante para el reconocimiento de una relación laboral entre la Administración municipal y el personal de la entidad que resulte adjudicataria, se estará a lo dispuesto en la Instrucción 5/2012 sobre servicios externos contratados por el Ayuntamiento de Madrid y los entes que conforman su sector público, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, así como en la Instrucción 9/2013 en materia de personal para la correcta gestión de los contratos de servicios, a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

Esta previsión se ha contemplado en el PPT encargado de regir el contrato, con la siguiente redacción: *“A la extinción del contrato, no podrá en ningún caso producirse la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato, como personal del Ayuntamiento de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 308.2 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.”*

De conformidad con la modificación del artículo 116.1 de la LCSP, introducida por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, (en adelante Real Decreto-ley 14/2019) y tal y como se recoge en el Anexo I del PPT, se indica que la finalidad del tratamiento de los datos personales de las personas usuarias del servicio de CUIDAR A QUIENES CUIDAN es posibilitar la correcta y adecuada gestión y prestación del mismo, consistiendo el tratamiento a realizar en: Recogida / Registro / Estructuración / Modificación / Conservación / Extracción / Consulta / Comunicación por transmisión / Cotejo / Limitación / Supresión / Destrucción / Conservación / Comunicación.

De conformidad con la modificación introducida en el artículo 122.2 de la LCSP, por el Real Decreto-ley 14/2019, se ha introducido, además, en el apartado Observaciones de la Ficha de Expediente la obligación de los licitadores de indicar en su oferta, si tienen previsto subcontratar los servidores o los servicios asociados a los mismos, el nombre o perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los



subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización, teniendo dicha obligación carácter de obligación contractual esencial.