

INFORME DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS, QUE CONLLEVA PRESTACIONES DIRECTAS A FAVOR DE LA CIUDADANÍA, PARA LA GESTIÓN DEL SAMUR SOCIAL EN LA ATENCIÓN A LAS EMERGENCIAS SOCIALES Y A LAS PERSONAS SIN HOGAR (SUBCONTRATACIÓN CON EMPRESAS DE INSERCIÓN D.A.4ª LCSP)

Expediente 300/2021/00005

A tenor de lo dispuesto en el artículo 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 tramitar este contrato de servicios, así como la idoneidad de su objeto y contenido 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. Se ha valorado la incorporación de consideraciones sociales como aspecto positivo en este procedimiento de contratación pública al tratarse de un contrato dirigido a personas en situación de exclusión social en la ciudad de Madrid.

Las prestaciones que se quieren desarrollar con este contrato 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 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 además 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”*.

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, centrandó su interés en los factores de vulnerabilidad o dependencia que, por causas naturales o sobrevenidas, se puedan producirse en cada etapa de la vida y traducirse en problemas personales”* (art. 2); y 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.

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".

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.

Entre estos sectores de población en situación de exclusión se encuentran las personas sin hogar, ya que son personas con elevada vulnerabilidad, y por tanto con riesgo de iniciar procesos de exclusión social, o personas en situación de exclusión social.

Por otra parte, hay que hacer hincapié que en este contexto de situaciones de emergencia se desarrollan actuaciones de atención directa dirigidas a paliar las situaciones de vulnerabilidad personal y/o familiar producidas por una emergencia social. Situaciones que pueden producirse tanto en la vía pública, como en domicilios o cualquier otro lugar, (centros comerciales, transportes públicos,..).

Las necesidades cada vez mayores de este tipo de actuaciones llevaron al Ayuntamiento de Madrid a la creación de un programa específico de emergencias sociales, disponiendo de una dotación presupuestaria anual con cargo a este concepto.

En el año 2004 el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, licitó un contrato administrativo especial para la gestión del servicio Samur Social y Atención de Emergencias Sociales.

En el año 2007 se inició la licitación del contrato administrativo para la gestión del servicio público, en la modalidad de concesión, del SAMUR SOCIAL, para la atención de emergencias sociales.



En el año 2016 se adjudicó un nuevo contrato de servicios denominado “Gestión del SAMUR SOCIAL, para la atención de emergencias sociales y a las Personas sin Hogar”, integrado por los siguientes elementos: Central del Samur Social, con la Sala de Comunicaciones y la Unidad de Estancias Breves, Unidades Móviles, Equipos de Calle, Unidad de Estancias Breves par Familias de Álvarez Quintero y el Centro de apoyo a las Emergencias Colectivas (CEMUS).

Tras más de dieciséis años y medio de experiencia del SAMUR SOCIAL, se puede afirmar y constatar la necesidad de un servicio de estas características. Los datos de estos años (junio 2004 a diciembre de 2020), resaltan no sólo el crecimiento, sino la consolidación del SAMUR SOCIAL como un servicio de atención a las emergencias sociales y atención a las personas sin hogar, necesario para una ciudad como Madrid. Como datos de atención en este periodo, cabe destacar los siguientes:

- 956.054 llamadas gestionadas desde la Central del SAMUR SOCIAL.
- 190.912 emergencias individuales/familiares atendidas.
- 13.299 Personas sin Hogar atendidas en la calle por los Equipos de Calle, lo que ha supuesto realizar 643.073 intervenciones.
- Actuaciones en 641 Emergencias Colectivas (hundimiento de edificios, explosión de gas, edificios ruinosos...) en coordinación con otros servicios de emergencia (Bomberos, SAMUR Protección Civil, Policía Municipal).
- Actuaciones en 4 Grandes Emergencias.

El servicio del SAMUR Social se ha convertido en un dispositivo de atención a las emergencias sociales, dando respuesta a las situaciones de vulnerabilidad y riesgo social que en algunos momentos sufren ciudadanos de Madrid. Estas situaciones, que en muchos casos se detectan en la red de Atención Primaria de los servicios sociales, han supuesto la implantación y desarrollo de protocolos de intervención, garantizando así una atención rápida y coordinada ante la emergencia. De igual forma, se han acordado con otros servicios de emergencia municipales protocolos de intervención para diversas situaciones de emergencia (incendios, inundaciones, intervención en asentamientos etc.) En la actualidad se cuenta con 48 procedimientos o protocolos de actuación con diferentes servicios o entidades.

El presente contrato tiene como finalidad la prestación de servicios sociales de respuesta a la emergencia social de máxima calidad y la atención a las personas sin hogar, las 24 horas del día, los 365 días del año.

Su objeto es, concretamente, la gestión del servicio del SAMUR SOCIAL para atención a emergencias sociales y a las personas sin hogar, con los distintos elementos que lo integran:

- La Central, con su Sala de Comunicaciones y la Unidad de Estancias Breves (c/ Carrera de San Francisco, 10).
- Unidades Móviles.
- Equipos de Calle.
- Centro de apoyo a las Emergencias Colectivas, (c/ Rafael Alberty, 49, denominado CEMUS).
- Unidad de Estancias Breves para familias (c/ Hermanos Álvarez Quintero, 7).

Se desarrollan a través del contrato las siguientes actuaciones:



- Intervenir en todas aquellas situaciones de emergencia social, tanto individuales, colectivas, como de grandes emergencias, que se puedan producir en el municipio de Madrid.
- Asistir las urgencias sociales que no puedan ser atendidas por los Servicios Sociales de Atención Primaria del Ayuntamiento de Madrid.
- La atención al colectivo de Personas sin Hogar que se encuentran en la calle con una situación de gran riesgo y deterioro personal.

Conforme a lo señalado, la presente contratación resulta necesaria para el cumplimiento y realización de los fines institucionales encomendados al Área de Familias, Igualdad y Bienestar Social y de las competencias que en concreto están atribuidas a la Dirección General de Servicios Sociales y Emergencia Social. La necesidad del contrato queda amparada por las razones que se señalan en el presente informe, razones que justifican suficientemente la oportunidad de efectuar la contratación que se propone, a fin de continuar, en las debidas condiciones, con la correcta prestación del servicio de gestión del SAMUR Social para la atención de emergencias sociales y personas sin hogar.

En este contrato **no se valora la división en Lotes**, ya que la propia naturaleza del programa implica abordar los distintos trabajos y actuaciones de una manera conjunta, global y de forma coordinada, siendo necesario, desde un punto de vista técnico, que todos los elementos personales y materiales que integran el contrato actúen de manera coordinada y en conjunción, considerando que la división podría conllevar riesgo en la ejecución del contrato.

Nos encontramos ante un proyecto de actuación no estático, definido precisamente por la emergencia social y por circunstancias imprevisibles desde el punto de vista de la intervención. La intervención de un servicio de emergencia como es SAMUR Social, supone la realización de una serie de actuaciones que van desde la recepción de la llamada en la propia Central, la activación de Unidades Móviles y Equipos de Calle para que acudan al lugar del incidente, el traslado de la persona/s afectadas por la emergencia a aquellos recursos propios del SAMUR Social o de otras redes de atención (hospitales, residencias de ancianos, centros de menores, etc.), hasta el posterior seguimiento de las personas alojadas en dichos recursos con la finalidad de, bien restablecer su normalidad volviendo a su situación anterior a la emergencia, o bien derivándola definitivamente a un recurso especializado por tener una situación que le imposibilita realizar una vida autónoma. En definitiva toda esta serie de actuaciones referidas a un "continuum en la intervención", que precisa un seguimiento y trabajo personalizado con las personas afectadas o víctimas de una emergencia o siniestro.

El fraccionamiento de estas actuaciones o separar los elementos que integran SAMUR Social (Central SAMUR Social, Equipos de Calle, Unidades Móviles, etc.) en lotes, teniendo en cuenta el objeto del contrato, supondría perder la coherencia y seguimiento tan necesarios y que se precisan en la atención a las Emergencias Sociales. 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 del objeto del contrato, y podría socavar gravemente la ejecución adecuada del contrato.

Por otra parte, una posible división en lotes atendiendo a ámbitos de atención territorial (distritos o zonas que agrupen a varios distritos, etc.), como ocurre en otros contratos, no resulta procedente, ya que SAMUR Social pretende ser un servicio integral de ámbito ciudad, que está centralizada toda



su gestión y su intervención técnica dando una garantía de coherencia en la atención municipal a las emergencias sociales.

El **plazo de ejecución** del contrato será el comprendido entre el 1 de noviembre de 2021 hasta el 30 de noviembre de 2022, estableciendo asimismo la posibilidad de prórroga hasta un máximo de 13 meses más; cumpliendo con ello lo dispuesto en el art. 29 LCSP, relativo a la duración de los contratos y de ejecución de la prestación.

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 la coordinación, seguimiento y supervisión de las actuaciones descritas, exigiendo que la empresa contratista cuente con un responsable que actúe 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.

Dando cumplimiento a lo establecido en 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, se han incorporado en el pliego de prescripciones técnicas del presente contrato determinadas cláusulas sociales relativas al uso de un lenguaje e imágenes no sexistas, cumplimiento de normas socio laborales, normas de accesibilidad universal y normas de seguridad y salud, según Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

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 la activación de diversos profesionales, tanto, a través de unidades móviles y equipos de calle, que permitan el desplazamiento urgente para atender “in situ” las situaciones de la emergencia social, como en la propia Central del SAMUR Social y otros dispositivos donde se precise (bases operativas establecidas en el pliego). Hay que tener en cuenta que el escenario es el de una “situación de emergencia”; por lo que la intervención de servicio, tanto en atención a las emergencias sociales como en la atención a las personas sin hogar de la ciudad de Madrid, puede producir daños a terceros consecuencia de la propia ejecución del contrato.

- El equipo de trabajo de la entidad adjudicataria utilizará locales, dependencias e instalaciones municipales, con arreglo a las prescripciones establecidas en el pliego técnico, por lo que la obligación para el contratista de la existencia de un seguro de responsabilidad civil que cubra los posibles daños que se puedan producir en los bienes municipales es una medida necesaria.

- El contrato establece entre sus prestaciones un servicio de catering y se gestionará un servicio de comidas para aquellas situaciones de emergencias colectivas.

En la citada póliza, que será al menos de 1.650.000 €, 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. Se considera dicha cantidad a fin de cubrir los posibles riesgos que puedan devenir del ejercicio de las actividades que se desarrollan en estos dispositivos.

Los órganos de contratación deberán ser especialmente diligentes en el examen del seguro exigido al contratista, realizando con carácter previo a la adjudicación del contrato un análisis exhaustivo de 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.

En los casos de contratos cuyo plazo de ejecución sea superior a la vigencia del seguro suscrito, el órgano de contratación deberá exigir 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.

