



INFORME DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DENOMINADO "CONTRATO DE SERVICIOS, QUE CONLLEVA PRESTACIONES DIRECTAS A FAVOR DE LA CIUDADANÍA, PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA PARA MUJERES SIN HOGAR 'NO SECOND NIGHT' (Ni una noche más)"

Expediente: 300/2020/00800

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 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. 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.

I.- NECESIDADES ADMINISTRATIVAS A SATISFACER E IDONEIDAD DEL OBJETO DEL CONTRATO Y EFICIENCIA EN LA CONTRATACIÓN.

El actual escenario social, económico provocado por la pandemia covid19 está haciendo que ciertos grupos sociales que ya estaban desarrollando su actividad en el ámbito de las económicas precarias y de subsistencia e incluso, en lo que se conoce como economía sumergida, es decir, que se encontraban en situaciones de precariedad, vean estas agravadas por la falta de ingresos, lo que genera, en ocasiones, que no puedan hacer frente a los costes del alojamiento en el que se encontraban habitando (pensión/hostal, habitación compartida, piso alquilado, etc....), siendo especialmente vulnerable es el grupo de mujeres que se encuentran en esta situación.

Para dar una respuesta muy específica y singular a las mujeres en esta situación de gran vulnerabilidad y prevenir el riesgo de llegar a la situación de quedarse en calle, durante la pandemia, el Ayuntamiento tramitó por procedimiento de urgencia el contrato identificado con el número de expediente 171/2020/00458, denominado "GESTIÓN DEL PROGRAMA PARA MUJERES SIN HOGAR 'SECOND NIGHT' (Ni una noche más), CON LA FINALIDAD DE PALIAR LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DEL COVID-19", que, con capacidad para atención simultánea a 30 mujeres, se inició el 5 de junio.

Por tanto, las prestaciones que se quieren desarrollar con este contrato no se realizan directamente por el Ayuntamiento de Madrid a excepción del citado contrato de emergencia. La prestación de alojamiento en establecimientos hosteleros proporcionada a través de otros contratos no satisface la necesidad de la demanda, ya que existe lista de espera para el acceso a estos alojamientos, no contiene en su objeto la especificidad de atención a mujeres sin hogar o en riesgo de quedarse sin hogar.



El artículo 17 de la LCSP, define los **contratos de servicios** como “*aquellos 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, centrandolo 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, teleasistencia 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.



El Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social tiene entre sus competencias la atención específica a aquellos sectores de población en situaciones de desprotección y exclusión social; sector en el que se incluyen las personas sin hogar que se encuentran en la ciudad de Madrid. Dicha atención se posibilita a través del Programa Municipal de Atención a Personas sin Hogar del Ayuntamiento, desde el que desarrollan una serie de actuaciones que tienden a la prevención, atención integral e inserción social de la población en situación de exclusión, ya que son personas con elevada vulnerabilidad y, dentro de este sector de población, en mayor medida, las mujeres sin hogar, cuyas características son las siguientes:

- Mujeres que han perdido su hogar a causa de la situación provocada por la COVID19
 - Mujeres, españolas y extranjeras, que trabajaban como empleadas de hogar (sector de los cuidados), bien como internas o externas y han perdido su trabajo a causa del Estado de Alarma (fallecimiento de la persona que cuidaban, despidos exprés al no haber relación contractual).
 - Mujeres que trabajaban en el sector de la hostelería y que fruto del cierre temporal de negocios, han prescindido de ellas.
 - Mujeres solicitantes de retorno voluntario que intentaban retornar a su país de origen por iniciativa propia y el bloqueo de los vuelos internacionales lo ha impedido.
 - Mujeres que, a la salida del hospital tras pasar la enfermedad del Covid, han sido expulsadas de su empleo y de sus viviendas.
- Mujeres en situaciones precarias de alojamiento
 - Mujeres que residían en viviendas inseguras, sin derechos legales (habitaciones individuales o compartidas), o en viviendas en proceso de desahucio, o bajo amenaza por parte de la persona con la que conviven.
 - Mujeres sin trayectoria vital de exclusión severa. Con tiempos de estancia en calle inferior a 2 días o que no han estado antes en situación de exclusión residencial severa, ni en situación de pernoctar en la calle.
 - Mujeres Ex – menas: Mujeres procedentes de centros de menores que cumplen 18 años y no tienen lugar donde alojarse. Son españolas y extranjeras, con referencia o sin referencia en la ciudad de Madrid.
 - Mujeres mayores de 65 años que han terminado tiempo máximo de estancia en proyectos residenciales de apoyo dentro de la red de protección social primaria y que al finalizar su estancia en otros programas no han alcanzado vida independiente y tampoco son perfil para el acceso a un centro institucionalizador de la Red de personas sin hogar.

Son circunstancias que se repiten en las mujeres atendidas:

- Mujeres que han sido víctimas de violencia de género, que han sufrido alguna o múltiples formas de violencia machistas en su trayectoria vital (violencia en pareja, violencia económica, violencia sexual, violencia institucional, violencia estructural, trata y/o explotación, matrimonio forzado, violencia conflicto armado y violencia obstétrica), y con profundos daños y traumas psicológicos.
- Mujeres desinformadas y carentes de asesoramiento profesional de su situación administrativa-jurídica y con expectativas no realistas de sus situaciones.
- Mujeres con o sin empadronamiento.
- Mujeres con o sin vinculación a Centro de Servicios Sociales.
- Mujeres sin apoyo social, en situación de aislamiento social, sin red ni vínculos sociales ni familiares y con rupturas familiares. Sin acceso a información ni conocimiento de las redes de apoyo y protección social.



- Mujeres sin ingresos económicos mínimos, ni prestaciones sociales de rentas, solo 2 de ellas perciben PNC o RMI. Con deudas en sus países de origen, por diversas responsabilidades familiares y sostenimiento económico de las mismas (operaciones quirúrgicas sanitarias, cuidados sanitarios, medicación, etc.). Mujeres sin derecho a prestaciones sociales de renta de ningún tipo.
- Mujeres sin derecho al acceso a asistencia sanitaria, sin tarjeta sanitaria, ni código DAR, con enfermedades físicas crónicas y otras mujeres con dolencias y enfermedades física emergentes, somatizadas por las situaciones de estrés psico-emocional sufridas. Mujeres con enfermedad mental con conciencia de enfermedad, seguimiento y tratamiento.
- Mujeres sin trayectoria de atención en la red de atención a personas sin hogar, ni tampoco trayectoria de atención en la red de atención social primaria, ni en la red de género formal e informal.

La actuación que se pretende con el objeto de este contrato es una respuesta inmediata, transitoria y puntual a las situaciones descritas, con un contenido muy específico que aborde las necesidades de alojamiento en establecimientos hosteleros y de acompañamiento social, de las mujeres en situación de gran vulnerabilidad, frente al riesgo de quedarse en situación de calle, en el marco de la crisis económico y social generada por la pandemia.

Se trata de un servicio de acceso inmediato al alojamiento y al acompañamiento social, de carácter temporal mientras la persona accede a otro recurso de alojamiento (piso, alojamiento hostelero, centro residencial o cualquier otro).

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 Atención Primaria, Intervención comunitaria 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 disponer de un número de plazas de alojamiento de respuesta inmediata y de carácter no institucionalizador y preventivo.

El objeto del presente contrato es determinado, se define por las necesidades concretas que pretende satisfacer y que han quedado expresadas, y se concreta en la gestión de 50 plazas de alojamiento en establecimientos hosteleros para responder a situaciones sobrevenidas de pérdida de alojamiento y prevenir situaciones de sinhogarismo de las mujeres y, sobre todo, evitar que queden en situación de calle. Ello supone, en el marco de este contrato, contar con 18.250 estancias anuales en plazas de pensión.

En este contrato **no se valora la división en Lotes**, ya que el fraccionamiento de las actuaciones que conlleva o separar los elementos que integran el contrato en lotes, supondría perder la coherencia y seguimiento necesarios que se precisan tanto para la gestión de la localización de las plazas hoteleras, como en la atención a las beneficiarias del Programa tanto en el momento de la derivación a los alojamientos como durante su estancia en los mismos. Las actuaciones previstas en el 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, lo que socavaría la adecuada ejecución del contrato.

Además, en el presente contrato no es posible fraccionar el objeto del contrato en lotes ya que dicha división conllevaría hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, puesto que las actuaciones que contempla el Programa se encuentran definidas con criterios únicos que, para ser eficaces, deben ejecutarse en su totalidad por una única entidad



adjudicataria, se trata de una única intervención integral, que constituye una unidad funcional que no admite división.

La prestación de 50 plazas de alojamiento en alojamientos hosteleros diarios en un único contrato optimiza la plantilla de profesionales necesaria para estas usuarias, abaratando costes y permitiendo una mejor gestión del servicio.

Por tanto, la existencia de fraccionamiento supondría una coordinación muy dificultosa entre diferentes contratistas, un incremento de costes y podría conllevar el riesgo de socavar gravemente la ejecución adecuada del contrato, que no podría ejecutarse de una manera uniforme y homogénea y, en consecuencia, se considera que este contrato responde a la excepción establecida en el art. 99.3b) de la LCSP.

El **plazo de ejecución** del contrato será el comprendido entre el 1 de junio de 2021 hasta el 31 de mayo de 2023 (24 meses), asimismo con el fin de dar continuidad al servicio objeto del presente contrato, se establece la posibilidad de prórroga de 36 meses, no considerándose adecuado el establecimiento de un plazo inferior, porque, además de resultar antieconómico, ni la naturaleza y envergadura de las prestaciones que constituyen su objeto, ni la finalidad perseguida con su licitación lo aconsejan, ya que se trata de un contrato en el que se ponen en marcha diversos y complejos componentes, y cuya finalidad requiere una estabilidad en el tiempo que determina la duración establecida, 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), ya que tiene un valor estimado igual o superior a 750.000 euros y se trata de un contrato que tiene por objeto los servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo IV de la LCSP.

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 estos (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 y dispositivos que proporcionan atención a personas en situación de exclusión socioresidencial en 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 implica un 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, que será al menos de 500.000 €, 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.