

Procedimiento: CONAD Contratación administrativa

Num. Expediente: 59/2022/CONAD

Asunto: Informe técnico

Interesado: AYUNTAMIENTO DE TUDELA

Se emite el presente informe en observancia de la LEY FORAL 2/2018, DE 13 DE ABRIL, DE CONTRATOS PÚBLICOS, cuyo capítulo II, artículo 138.3 dice que el expediente de contratación se iniciará mediante un informe razonado de la unidad gestora del contrato, exponiendo la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse, idoneidad del objeto para satisfacerlas, características y valor estimado de las prestaciones objeto del contrato, adecuación del precio al mercado, la elección del procedimiento de contratación y, en su caso, los criterios de solvencia, los criterios de adjudicación, y su vinculación con el objeto del contrato, así como las necesidades específicas y circunstancias que afecten a las personas destinatarias de los bienes o servicios y cuantas otras se estimen necesarias.

Desde la apertura de la Casa de Juventud LESTONNAC, Centro Cívico y los Centros Cívicos de Barrio de Griseras y Lourdes en el año 1997 hasta hoy, los Equipamientos Cívicos del M.I. Ayuntamiento de Tudela despliegan su labor a través de 4 ejes estructurales que corresponden a los ámbitos de: información y orientación (programa A), cesión de espacios y recursos a entidades (programa B), animación y participación ciudadanas (programa C) y gestión y administración (programa D) consolidándose, a lo largo de sus más de dos décadas de andadura, como referentes ineludibles entre la población tudelana a nivel asociativo y de uso individual de sus programas y servicios.

El acuerdo del Pleno Municipal, celebrado el día 31 de mayo de 2013, aprobó continuar con la concesión administrativa como fórmula de gestión indirecta de los Equipamientos Socioculturales y la Junta de Gobierno Local, en sesión de fecha 14 de julio de 2017, acordó adjudicar a la empresa SEDENA, S.L. el contrato administrativo de concesión para la gestión indirecta del servicio público municipal de equipamientos cívicos, contrato que debía haber finalizado el 31 de diciembre de 2021, virtud a una ampliación acordada en JGL de 22.10.2021. No obstante, teniendo en cuenta la confluencia de diversos factores, mediante la Junta de Gobierno Local de 23 diciembre de 2021 acordó la continuidad del contrato de gestión de los Equipamientos Cívicos Municipales suscrito con la empresa SEDENA S.L. para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 30 de junio de 2022, como máximo.

En relación con la naturaleza del contrato de centros cívicos, actualmente en vigor, hay que comenzar planteando que el contrato de Gestión de Servicios no existe ya que desapareció con la LFCP 6/2006.

La Ley Foral de Administración Local de Navarra define en su artículo 192.2 las formas de gestión directa y en el 192.3 las formas de gestión indirecta estableciendo en su artículo 193 que pueden gestionarse indirectamente los servicios de contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares.

La novación del artículo 224.3 de esta LFALN dispone que a los contratos para gestionar un servicio público de las entidades locales de Navarra y sus entidades vinculadas en los que la retribución al contratista no consista en su explotación económica o bien en la explotación acompañada de un precio se les aplicará el régimen jurídico establecido para los contratos de concesión de servicios, con algunas salvedades.

Por su parte, los artículos 30 y 32 de la LEY FORAL 2/2018, DE 13 DE ABRIL, DE CONTRATOS PÚBLICOS definen los contratos de servicios y los contratos de concesión de servicios estableciendo la diferencia en que en los segundos el ayuntamiento transfiere al concesionario el

riesgo operacional mientras que los primeros son, conforme al citado artículo 30 LFCP y al artículo 2.1. 7) de la Directiva 2014/24/UE, aquellos distintos del contrato de obras o suministros por el que se encarga por un precio a una empresa o profesional la prestación de un servicio, incluidos aquellos en los que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por un precio unitario, por cuenta del contratante, a un tercero o al público en general asumiendo el ayuntamiento el citado riesgo operacional.

En resumen este contrato que gestiona un servicio público y que no lleva aparejada la explotación como retribución se sitúa en la gestión directa municipal dentro de la categoría de contrato de servicios siendo su régimen jurídico el de concesión por imperativo del art. 224.3 de la LFALN.

El citado contrato incluye la gestión de todos los programas y servicios adscritos a los equipamientos de los Centros Cívicos, en concreto: Centro Cívico Rúa, Casa de Juventud Lestonnac Centro Cívico, Centro Cívico de Lourdes, Centro Cívico Molinar Centro de Intervención Medioambiental, Centro Cívico de Barrio y Aulario de Teatro de Griseras y Kiosko del Paseo del Queiles y el servicio de Chiquitica y la Programación Anual sin perjuicio de las iniciativas desarrolladas a propuesta de la empresa adjudicataria y del Ayuntamiento.

La Ordenanza Reguladora define a los equipamientos socioculturales como bienes de servicio público orientados al fomento del desarrollo comunitario y personal y espacios para la democracia destinados a la promoción de la vida asociativa y a la participación ciudadana desde un enfoque municipal, transversal, abierto y plural.

El fin de los equipamientos es ofrecer servicios públicos de calidad en la promoción de actividades formativas, culturales, lúdicas, recreativas y sociales atendiendo a las necesidades, demandas e intereses municipales y de la ciudadanía.

A la luz de la naturaleza del servicio público de Centros Cívicos (servicio de información y orientación ciudadana y asociativa, cesión de espacios y recursos a entidades: asistenciales, lúdicas, educativas, culturales, deportivas, artísticas... para el desarrollo de sus respectivas actividades, animación sociocultural promovida por el ayuntamiento y por entidades diversas dirigida a: población general, tercera edad, infancia...) el objeto del contrato se entiende integrado en el ANEXO II.A. Contratos de servicios del artículo 37, destinados a personas, de la Ley Foral 8/2018 de Contratos Públicos, en concreto, en el CPV 98000000-3 "Otros servicios comunitarios, sociales o personales" cuyo concepto engloba de modo genérico la naturaleza de los Equipamientos Cívicos siguiendo la indicación del informe de intervención.

Por todo ello, el Ayuntamiento de Tudela considera que el modelo de gestión óptimo el contrato de servicios para la gestión de servicio público de acuerdo con lo pautado en el artículo 224.3 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra ya que su objeto se encuentra relacionado en el ANEXO II.A del artículo 37 de la LFCP siendo el procedimiento de adjudicación el abierto, inferior al umbral comunitario, mediante expediente de tramitación ordinaria.

Se modifica la cláusula 6.1 del pliego ya que había un error formal proveniente del pliego inicial de 2021. La tramitación es ordinaria, no anticipada.

Siguiendo la pauta del antedicho informe de intervención, en la cláusula 15 del pliego se puntualiza poder exigir una fianza de hasta el 50 % del precio de adjudicación en caso de oferta anormalmente baja.

El precio máximo de licitación asciende a una cuantía de 272.250,00 euros (225.000,00 euros I.V.A. excluido) con una duración de 3 años. El valor estimado del contrato (sin IVA) es de 702.360,00 € con una estimación de un 4% de incremento de IPC.

Se contempla un único lote porque la realización independiente de las prestaciones comprendidas en el mismo dificultaría su correcta ejecución desde el punto de vista técnico (artículo 41.4. b) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos).

Se trata de un único objeto contractual que es la prestación del servicio de gestión de los centros cívicos.

Para facilitar la estructuración de sus funciones se indican varios programas (información a la ciudadanía, cesión de espacios y dinamización) a desarrollar en los equipamientos cívicos pero, necesariamente, de una manera conjunta y coordinada porque estas prestaciones del servicio de gestión están interrelacionadas entre y exigen homogeneidad y coordinación de personal, tareas y tiempos, en un espacio reducido (oficinas de atención) y multifuncional (concentran todas las prestaciones), siendo esta una característica intrínseca al contrato y deviniendo insoslayable desde el punto de vista técnico esto es, su naturaleza implica la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones.

Este modelo de gestión en lote único, además, optimiza los recursos destinados a su funcionamiento y mejora tanto la coordinación técnica del servicio como la seguridad y prevención en el trabajo de personal propio y externo.

Así pues, La idea de crear un lote por cada uno de los programas en que se articulan los centros cívicos no es adecuada porque la pretendida división en programas es un modo de sistematizar las diferentes prestaciones (en el sentido de facetas o aspectos) del trabajo.

Por tanto, crear un lote por programa no se sostiene ya que una cosa es la estructura funcional sobre el papel y otra la realidad del trabajo cotidiano, mucho más rica, más imbricada y compleja... cuya gestión requiere de una operativa racional que optimice unos recursos limitados que no permiten duplicar atenciones innecesarias (información, cesión y dinamización separadas entre sí) sino que exigen coordinar funciones (información, cesión y dinamización) porque con la misma inversión de personal, de tiempo y de recursos el resultado crece y mejora ostensiblemente minimizando inconvenientes disruptivos a nivel técnico, económico y preventivo.

La gestión unitaria evita inconvenientes en la gestión de tiempos, de duplicidad del personal, de aplicación y eficiencia de las medidas de prevención (sólo hay que pensar en el tema COVID de cuyas secuelas aún no estamos exentos) que dificultarían gravemente la correcta ejecución del contrato... y, por el contrario, concita beneficios a la hora de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones (programas) en el ámbito técnico, económico, preventivo, funcional...

Los criterios de adjudicación elegidos en este pliego pretenden garantizar un equilibrio entre los diferentes factores que inciden directamente en una contrato de esta naturaleza ponderando el peso del coste económico y de los aspectos técnicos (gestión de cada uno de los programas y servicios que conforman el pliego), así como contemplando los criterios sociales de reciente inclusión en la normativa reguladora de la contratación pública.

Los criterios cualitativos se centran en la oferta técnica en aspectos de solidez y viabilidad de programación, materiales y recursos y medidas de calidad incluyendo, también, aspectos de género e igualdad.

Los criterios cuantitativos de la proposición económica entran a valorar de manera inversamente proporcional los costes generales del contrato (anualidad y precio/hora de ampliación y apertura extraordinaria) mientras que los criterios sociales subrayan positivamente parámetros de género paridad y el carácter indefinido de las contrataciones conscientes de que este tipo de servicio mejora su eficiencia si se fortalecen aspectos salariales, de igualdad y de estabilidad en el empleo.

Se formula el criterio de contratación referido al "sueldo bruto del personal" encontrando su justificación en el artículo 64.6 de la LFCP, regulador de los criterios de contratación, cuyo

apartado 6 señala que los criterios de adjudicación de carácter social deberán tener una ponderación de, al menos, el 10% del total de puntos y que, a tal efecto, se valorarán cuestiones relacionadas con el objeto del contrato, tales como la mejora de las condiciones laborales y salariales, entre otras. El salario, obviamente, es una condición laboral de primer orden.

En este sentido, teniendo en cuenta que la prestación de la gestión del servicio descansa, fundamental y casi exclusivamente, en los profesionales (con una incidencia muy limitada de medios técnicos y de materiales casi inexistentes), se entiende que es coherente la inclusión del criterio relativo al salario bruto, del mismo modo en que se valoran en otros pliegos mejoras técnicas o materiales ya que, en esta contratación, la práctica totalidad del coste del contrato se dirige a aspectos vinculados directamente con su personal (salario, formación...) siendo la cuantía destinada a otros fines marginal en cuanto al monto total del mismo.

A ello se ha de añadir que la valoración de este criterio en nada ofende ni merma una adecuada valoración del indicador "mejor relación calidad-precio", fin último de toda licitación y de indudable interés para el Ayuntamiento, ya que dos terceras partes de la puntuación económica referida a la facturación global del contrato refuerza los precios más ajustados: coste general del servicio, coste de hora de ampliación de contrato y coste de hora extraordinaria.

Resulta, por tanto, pertinente considerar el criterio del salario bruto como un aspecto más de los criterios sociales y así se recoge en la nueva redacción del pliego al amparo de lo dispuesto en el artículo 64.6 de la LEY FORAL 2/2018, DE 13 DE ABRIL, DE CONTRATOS PÚBLICOS.

Los criterios de solvencia técnica exigidos en el pliego regulador garantizan la experiencia de los licitadores para ejecutar este tipo de contrato de obras y la solvencia económica será acreditada con cualquiera de los criterios establecidos en el artículo 16 de la ley. Se trata de asegurar la continuidad del servicio mediante la selección de entidades dadas en este tipo de gestión de equipamientos polivalentes, multifuncionales y complejos como lo son los centros cívicos municipales de Tudela.

Es por esta razón por la que se han seleccionado, siguiendo la pauta del informe jurídico, aquellos criterios de solvencia más ajustados al objeto del contrato.

Para finalizar, se incluye en el pliego (cláusula 25) la regulación de las condiciones especiales de ejecución de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la LFCP) tal y como señalaba el antedicho informe jurídico.

De resultados del carácter suspensivo del informe de intervención y de la argumentación vertida en el informe jurídico, el pleno de abril de 2022 presenta por urgencia un acuerdo para la resolución de la discrepancia sobre la competencia del órgano de aprobación de la contratación.

Una vez tomado el acuerdo para resolver la discrepancia manifestada por Intervención de fecha 5 de abril de 2022 en el expediente del contrato del *Servicio para la gestión del servicio público municipal de Equipamientos Cívicos* y levantada la suspensión del expediente será posible continuar su tramitación a través de la Junta de Gobierno Local.

Es informe que se somete a otro de superior categoría o mejor fundado, en Tudela a 25 de abril de 2022.

Este documento ha sido firmado electrónicamente el 26 de abril de 2022 a las 10:22:36 por Miguel Angel Ciordia Osta, coordinador de centros cívicos del Ayuntamiento de Tudela