



20 DE MARZO DE 2018

**INFORME DE INTEGRIDAD**  
MONITOREO DEL ÁREA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

SILVIA DEL SAZ CORDERO



## **DATOS DE LA LICITACIÓN:**

**DENOMINACIÓN:** Contrato de servicios para el apoyo a la gestión de la atención personalizada a través de los canales de atención a la ciudadanía de Línea Madrid.

**Nº DE EXPEDIENTE:** 300/2017/00944

**CPV:**

- 79511000-9 - Servicios de operador telefónico
- 79510000-2 - Servicios de contestación de llamadas telefónicas
- 79512000-6 - Centro de llamadas

**VALOR ESTIMADO:** 78.664.871,34 €

**PLAZO DE EJECUCIÓN:** fecha prevista 1 de enero de 2018 + 47 meses

**ÍNDICE:**

1-	OBJETIVO DEL INFORME .....	3
2-	METODOLOGÍA .....	3
3-	EVIDENCIAS DE TRANSPARENCIA .....	5
4-	EVIDENCIAS DE INTEGRIDAD EN LA DOCUMENTACIÓN.....	6
5-	EVIDENCIAS DE INTEGRIDAD EN LAS REUNIONES.....	12
6-	INDICADORES TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD.....	13

### **1- OBJETIVO DEL INFORME:**

Se trata con el presente informe de analizar el contrato denominado “contrato de servicios para el apoyo a la gestión de atención personalizada a través de los canales de atención a la ciudadanía de Línea Madrid”, tanto en lo que atañe a su preparación como al procedimiento de licitación y adjudicación y las previsiones sobre su ejecución, todo ello a los efectos de establecer el nivel de transparencia e integridad alcanzado conforme a una serie de indicadores previamente establecidos y sobre los que versará este Informe.

El contrato que se adjudica es un contrato de administrativo que celebra una Administración Pública, el Ayuntamiento de Madrid, y se sujeta al Texto refundido de la Ley de contratos aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, aunque se ha anticipado la aplicación de algunos de preceptos de la Directiva 2014/24/UE, que resultaba en su práctica mayoría directamente aplicable. Así, por ejemplo, la consulta preliminar de mercado, que ha sido objeto de un monitoreo previo y queda, por tanto, excluida de este informe.

### **2- METODOLOGÍA:**

#### **2.1 DEFINICIÓN DE INDICADORES:**

Se han definido unos indicadores que permiten realizar un diagnóstico informativo de la transparencia e integridad del contrato.

Los indicadores de transparencia vienen referidos al acceso a la información relativa al contrato. Al tratarse de un contrato de una administración pública, la propia ley establece unos requisitos muy amplios de publicidad de la licitación en diarios oficiales tanto a nivel europeo como interno y en el perfil del contratante con la finalidad de facilitar la concurrencia de licitadores. También se contempla la publicidad de las respuestas vinculantes cuando el pliego haya establecido un plazo para consultas destinadas a la aclaración de su contenido (art. 131.2 TRLCSP) en aras de garantizar la igualdad de los candidatos. Asimismo, se establece la publicidad del resultado del procedimiento selectivo, en función de su importe, en el perfil del contratante, en los diarios oficiales internos y/o en diario oficial europeo. El cumplimiento de estas reglas de publicidad es

un primer indicador de transparencia.

Un segundo indicador de transparencia consiste en la implementación de medidas de información o acceso a la información no exigidas en la normativa de contratación pública, tales como la información sobre los actos preparatorios destinados a justificar la consistencia y racionalidad del contrato, las respuestas no vinculantes a las preguntas aclaratorias de su contenido, o la publicidad de los resultados del seguimiento de la ejecución.

Los indicadores de integridad se han definido teniendo en cuenta tres objetivos: la promoción de una real concurrencia de licitadores, la igualdad efectiva de los licitadores y la satisfacción del interés público al que sirve el contrato a través de su correcta ejecución.

#### **2.2 DOCUMENTACIÓN VALORADA AL EFECTO DEL INFORME:**

La evaluación de la integridad, en esta fase inicial, comienza con un análisis pormenorizado de los pliegos de condiciones administrativas particulares y de las prescripciones técnicas en aquello que resultan de interés para la emisión del presente informe. Ello ha permitido efectuar una valoración del contrato, con el objetivo anteriormente establecido.

La relación documental que se ha tenido en cuenta es la siguiente:

1. Consulta preliminar de mercado
2. Estudio de funcionalidad
3. Memoria económica
4. Pliego de prescripciones técnicas
5. Pliego de cláusulas administrativas
6. Respuestas a consultas planteadas por empresas interesadas en licitación
7. Oferta técnica contenida en el sobre "B"
8. Informe de la comisión técnica de valoración

#### **2.3 RELACIÓN DE REUNIONES PÚBLICAS PLANTEADAS:**

La relación de reuniones planteadas, son las siguientes:

- Mesa de Contratación: 18 de septiembre, 2 y 9 de octubre de 2017.
- Comisión técnica de Valoración: 5 de octubre de 2017.

### **3- EVIDENCIAS DE TRANSPARENCIA:**

Se han cumplido los requisitos de publicidad establecidos en la norma legal. El anuncio del contrato se ha publicado en el DOUE, en el Boletín Oficial del Estado y en el perfil del contratante en el que han estado accesibles durante todo el proceso de licitación y lo están aún hoy, pendiente la formalización del contrato, los pliegos de condiciones administrativas particulares, los pliegos de prescripciones técnicas, el estudio económico y el estudio de funcionalidad. Se han implementado medidas adicionales de publicidad.

Se ha publicado en el perfil del contratante el resultado de la consulta de mercado, las contestaciones a las preguntas formuladas por las empresas interesadas en aclaración de los pliegos de condiciones administrativas particulares y prescripciones técnicas, así como una aclaración realizada de oficio sobre las prescripciones técnicas. También se han publicado en el perfil las actas de las mesas de contratación. No se ha publicado el informe que sustenta la valoración técnica de la oferta no puntuable con fórmulas objetivas, aunque los monitores han tenido acceso al mismo.

Se ha permitido la participación de observadores o monitores independientes, aunque sólo a partir de la fase de licitación. Hubiera sido deseable que esta participación se hubiera iniciado en la fase de previa de preparación en la que se determina la consistencia y racionalidad del contrato y se elaboran los pliegos de condiciones administrativas particulares y prescripciones técnicas.

Los monitores han dispuesto de toda la información relacionada, una vez formulados los pliegos de condiciones administrativas particulares, con la licitación del contrato, incluido el informe técnico que sustenta la puntuación. Estos monitores han estado presentes en todas las mesas de contratación (se trata de mesas públicas de acuerdo con la Ley), pero también, es importante señalarlo, en la reunión de la comisión que ha realizado la valoración técnica, en la que cada uno de sus componentes ha justificado para cada uno de los apartados valorables la motivación de la puntuación en base a criterios exclusivamente técnicos. Los monitores también han asistido a una

### Monitoreo del Área de Contratación Pública

de las reuniones celebradas con las empresas que habían demostrado interés en licitar para conocer su opinión sobre el contrato y el procedimiento realizado.

Está prevista la participación de monitores en el seguimiento de la ejecución del contrato, aunque no está prevista ni en el pliego de condiciones administrativas particulares ni en el de prescripciones técnicas la difusión pública de la información relativa a los resultados de la ejecución del contrato ni durante la misma ni una vez ejecutado. Entendemos que ello habría contribuido a incrementar la transparencia.

Conclusión: las evidencias obtenidas a partir de los indicadores de transparencia demuestran que el procedimiento de licitación se ha realizado con transparencia al cumplirse las medidas de publicidad legalmente establecidas e implementarse medidas de acceso público a la información complementaria que exceden de las exigencias de publicidad legalmente exigibles.

## **4- EVIDENCIAS DE INTEGRIDAD EN LA DOCUMENTACIÓN:**

### **4.1. Evidencias en cuanto a los indicadores que permiten constatar la libre concurrencia:**

- 1) En cuanto al plazo para la presentación de ofertas cabe señalar que la licitación se publicó el 1 de agosto en el DOUE y el plazo para presentación de ofertas finalizaba el 13 /09/2017, cumpliéndose el plazo mínimo de 40 días naturales legalmente establecido. Los plazos previstos por la regulación armonizada son plazos mínimos, pero no máximos pues los órganos de contratación deben establecerlos teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario en función de su complejidad.

Teniendo en cuenta el estudio económico y de funcionalidad que se ponía a disposición de los licitadores, y que las preguntas realizadas han sido contestadas de forma extensa y concreta, no hay razones fundadas para considerar que el plazo otorgado fuera excesivamente corto, ni que el mes de agosto pudiera suponer una barrera de entrada, habida cuenta de los requisitos de solvencia establecidos en los pliegos, que ya de por sí excluyen a pequeñas y medianas empresas que sólo pueden acceder al mismo en la condición de subcontratistas del adjudicatario. Esta conclusión ha sido confirmada por la empresa con la que posteriormente se reunió el Ayuntamiento.

- 2) Los requisitos mínimos de solvencia económica y técnica estaban claramente especificados en el pliego de condiciones de manera que no dejan un gran margen de

apreciación a la mesa, más allá de valorar, para cada uno de los certificados que en su caso habían de aportarse, qué debe considerarse como “trabajos similares”.

Como quiera que se permite la acreditación de la solvencia por la clasificación, y la empresa que resultó la única adjudicataria aportó clasificación, la Mesa no tuvo que valorar lo que había de entenderse por tal. En cualquier caso, podría existir una cierta falta de coherencia entre la solvencia económica y técnica mínima que ha de acreditar el licitador a falta de clasificación. Así, la solvencia económica viene determinada por el volumen anual de negocios del licitador o candidato en el conjunto de los tres últimos ejercicios concluidos (2014, 2015, 2016), que debe ser igual o superior al presupuesto base de licitación, lo que implica que no es necesario que en una anualidad se hayan tenido contratos por un importe igual al presupuesto de licitación. De todos los medios para acreditar la solvencia técnica contemplados en el art. 78 TRLCSP se ha elegido el de los trabajos realizados para administraciones o privados. Y la solvencia mínima exigida consiste en que al menos en una de las cinco últimas anualidades se hayan ejecutado contratos del mismo tipo o naturaleza que el licitado por un importe cuya suma en una sola anualidad debe ser al menos igual al presupuesto base de licitación. Ello implica que la solvencia técnica es mucho más exigente que la económica. Sin embargo, no puede considerarse desproporcionada, pues guarda relación con la adecuación de los medios técnicos y personales que requiere la prestación de los servicios del contrato. En consecuencia, puede concluirse que no constituye una barrera de entrada.

- 3) El no fraccionamiento en lotes está válidamente justificado, por lo que no se realiza una exclusión indebida de pequeñas o medianas empresas cuya participación se fomenta al estar permitida la subcontratación (hasta el 50%). En cualquier caso, y aunque no es obligatorio, es un dato positivo que los pliegos de condiciones administrativas particulares exijan al contratista que anticipe en su oferta si va a subcontratar y el perfil del subcontratista, siendo posteriormente objeto de seguimiento durante la ejecución al incluirse penalidades por el incumplimiento de este extremo.
- 4) La selección del procedimiento abierto como procedimiento de licitación es adecuada al objeto del contrato, pues a pesar de existir distintas empresas capacitadas para el mismo, entendemos que no era previsible esperar un número de licitadores tan alto que dificultase la correcta valoración de las ofertas.



### Monitoreo del Área de Contratación Pública

- 5) El pliego incorpora cláusulas sociales, así como una cláusula medioambiental como criterio de baremación, en perfecta coherencia con las Instrucciones municipales que, como la nueva Ley de Contratos, pretenden introducir en la contratación pública otros objetivos, directamente relacionados con la prestación, que se consideran prioritarios. Existe una total coherencia entre las cláusulas que se introducen y la ejecución del contrato (mejora de condiciones salariales y conversión de los trabajadores asignados a su ejecución en trabajadores indefinidos) aunque el entendimiento de estos criterios de valoración, especialmente el relativo a las cláusulas sociales, ha requerido de alguna aclaración.
- 6) El pliego recurre a declaraciones responsables en lugar de solicitar la documentación por anticipado a todos los licitadores sean o no los adjudicatarios. Mantiene sin embargo la obligación de bastantear poderes en el propio Ayuntamiento en lugar de permitir que se realice por Notario.
- 7) No existiendo elementos objetivos en los pliegos contrarios a la libre concurrencia, llama la atención que en el procedimiento de licitación sólo se haya presentado una oferta, en concreto por parte de la actual adjudicataria. Revisadas las preguntas realizadas por empresas interesadas (¿la transmisión del personal entre la anterior empresa y la nueva adjudicataria debe sujetarse al art. 18 del Convenio Call center? ¿tiene intención el Ayuntamiento de hacerse cargo de los trabajadores de la actual adjudicataria que no resulten contratados por la nueva?) y teniendo en cuenta que el coste de personal es el elemento más importante del contrato, es posible que la incertidumbre jurídica derivada de la naturaleza tuitiva de la jurisprudencia en favor de los trabajadores empleados de la actual adjudicataria haya tenido algo que ver. Pero sobre esta cuestión no existen pruebas contrastadas y lo que se expone es una mera hipótesis. En cualquier caso, el Ayuntamiento ha iniciado una ronda de reuniones al efecto de comprobar cuáles pueden haber sido los motivos de la falta de concurrencia, lo que resulta un factor especialmente positivo y digno de valorar en cuanto a la integridad del contrato licitado.

#### CONCLUSIÓN OBTENIDA:

Las evidencias obtenidas a partir de los indicadores que garantizan la concurrencia son positivas: el plazo de presentación de ofertas resulta adecuado a la complejidad del contrato; los requisitos de solvencia económica y técnica son objetivos, claros y proporcionados al contrato licitado; la

no división en lotes resulta justificada para garantizar el resultado previsto y no excluye la participación de medianas y pequeñas empresas al admitirse la subcontratación; la elección del procedimiento de licitación es adecuada; y se ha facilitado la concurrencia al eliminarse trabas burocráticas mediante el recurso a declaraciones responsables.

#### 4.2. Evidencias en cuanto a los indicadores que permiten constatar el trato igual de todos los licitadores:

- 1) El PCAP y PPT se acompaña de una memoria económica que permite conocer el coste económico estimado de la prestación y un estudio de funcionalidad que pretende dar a conocer a los licitadores las necesidades a cubrir con la prestación objeto del contrato. Estos documentos especialmente detallados proporcionan la información necesaria para que los licitadores puedan presentar ofertas en igualdad de condiciones.
- 2) El elevadísimo número de preguntas, la mayoría de ellas relativas a las prescripciones técnicas, y algunas de ellas coincidentes en la solicitud de datos adicionales no comprendidos en la documentación facilitada, podrían arrojar la idea de una cierta ventaja competitiva de la empresa que se encuentra prestando servicios ya conocedora de estos datos. No obstante, en las respuestas a las consultas, accesibles a todos los interesados en el perfil del contratante, se ha facilitado toda la información solicitada.
- 3) En la reunión de la comisión técnica que elaboró el informe que sustenta la puntuación técnica de la única oferta presentada, se demostró un tratamiento absolutamente respetuoso y cuidadoso para no valorar y otorgar ventaja competitiva alguna a la oferta del único licitador en aquello que se preveía que podía proceder no tanto de su conocimiento del pliego como de la experiencia previa.
- 4) Existe un predominio, entre los criterios de valoración, de los que se cuantifican con criterios matemáticos y, por tanto, que eliminan una buena parte de discrecionalidad técnica de la mesa de contratación. El peso específico que se otorga al precio (25 puntos sobre 100), por debajo de otros criterios de puntuación, tiende a evitar ofertas especialmente bajas, a la vez que se otorga importancia a los aspectos sociales y medioambientales.
- 5) Las dos posibles causas de modificación del contrato se encuentran identificadas y

### Monitoreo del Área de Contratación Pública

perfectamente cuantificadas en el PCAP por remisión al PPT, de manera que no se establecen causas abiertas en beneficio de quien resulte adjudicatario.

- 6) La composición de la Mesa es fundamentalmente técnica de la misma forma que son técnicos, y especializados en la prestación que resulta objeto del contrato, los empleados municipales que participan en la comisión técnica que valora los aspectos técnicos de la oferta.

#### CONCLUSIÓN OBTENIDA:

Las evidencias obtenidas a partir de los indicadores, permiten concluir que se ha garantizado el trato igualitario de los licitadores, se ha ofrecido bien inicialmente, bien a través de las contestaciones a las preguntas formuladas, toda la información económica y técnica para la elaboración de los pliegos que eliminan cualquier ventaja competitiva de la actual adjudicataria. Priman en la valoración los aspectos objetivos sobre los subjetivos, y el precio no es el criterio al que se otorga el mayor peso en coherencia con las cláusulas sociales y medioambientales a las que sirve el contrato.

#### **4.3. Evidencias en cuanto a los indicadores que permiten el seguimiento de la ejecución del contrato:**

- 1) Como cualquier contrato, los PCAP establecen la regulación de los derechos y deberes de las partes en la ejecución del contrato, contemplando penalizaciones por el incumplimiento de sus condiciones esenciales, así como el resto de privilegios usuales en este tipo de contratos. Hay que observar que lo que se denomina pliego de condiciones administrativas particulares es más bien un pliego de condiciones generales que se van particularizando para el contrato en los ANEXOS. Así mismo establece que la adjudicataria deberá presentar una memoria en los quince días posteriores a la adjudicación y se realiza una remisión al órgano responsable del contrato del órgano de contratación para atribuirle el ejercicio de las potestades administrativas durante su ejecución.

Es el Pliego de prescripciones técnicas el que determina la forma de seguimiento de la ejecución del contrato, estableciendo la obligación del contratista de presentar un informe mensual que será objeto de análisis por el comité de dirección y seguimiento compuesto por los encargados del servicio en el ayuntamiento y los responsables de la adjudicataria de cuyas reuniones se levantará acta.

También se contemplan otros grupos de trabajo por canal con reuniones con periodicidad

fijada, así como un grupo técnico. No se contempla, sin embargo, medida alguna de difusión de los resultados de la ejecución del contrato, lo que sería deseable en aras de una mayor transparencia, aunque está previsto la participación de monitores independientes en el seguimiento de su ejecución.

**CONCLUSIÓN OBTENIDA:**

Las evidencias de integridad en cuanto a la ejecución del contrato indican el control de la ejecución del contrato para garantizar la adecuación de la prestación realizada a la contratada.

**5- EVIDENCIAS DE INTEGRIDAD EN LAS REUNIONES:**

Se constató en la reunión de la comisión en la que se evacúa el informe técnico, que los técnicos que lo suscriben son perfectos conocedores de la prestación y necesidades a las que sirve el contrato; que se tuvo perfectamente en cuenta que la valoración de los aspectos subjetivos no pudiera partir de una ventaja competitiva de la empresa adjudicataria etc... La forma de obtener la puntuación concreta por cada uno de los subconceptos, eliminando las puntuaciones más baja y más alta, aquilató la media de las puntuaciones obtenidas.

**6- INDICADORES DE INTEGRIDAD – ÁMBITO ADMINISTRATIVO:**

Indicadores		Nivel de desempeño
Indicadores de transparencia	Se cumplen los requisitos legales de publicidad	5
	Se cumplen medidas complementarias de publicidad (no exigidas por la legislación)	4
Indicadores de libre concurrencia	El momento del anuncio y el plazo de presentación de ofertas son adecuados	4
	Los requisitos de solvencia económica y técnica son claros y no desproporcionados	5
	El procedimiento de licitación está correctamente seleccionado	5
	Se incorporan cláusulas sociales y medioambientales relacionadas con el objeto del contrato	5
	Se responde adecuadamente a las consultas de los licitadores de aclaración de los pliegos	5
	Se eliminan cargas burocráticas que impiden la concurrencia	4

<b>Indicadores de igualdad de trato de los licitadores</b>	Predominan los criterios de valoración objetivos	5
	Hay coherencia entre los criterios de valoración y las cláusulas sociales y medioambientales	5
	Se motiva la puntuación técnica	5
	Las mesas de contratación y la Comisión técnica tienen carácter profesional	5
	El contrato estipula las condiciones de las modificaciones	5
<b>Indicadores de adecuación del resultado del contrato a las necesidades</b>	Se prevén informes periódicos del contratista sobre la ejecución del contrato	4
	Se prevén comisiones de seguimiento con reuniones periódicas	5
	Se prevén documentos en los que se formalicen los resultados del seguimiento	4
	Se prevé información pública sobre los resultados de la ejecución	3

*Nivel de desempeño: de 1 (muy bajo) a 5 (muy alto)*

*Informe elaborado por Silvia del Saz Cordero, Monitora del Área de Contratación Pública en el Pacto de Integridad de la licitación del servicio Línea Madrid del Ayuntamiento de Madrid.*

*Silvia del Saz es Catedrática de Derecho Administrativo y abogada.*