

PACTO DE INTEGRIDAD PILOTO "LÍNEA MADRID"

RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA 1ª FASE
Madrid, 5 de abril de 2018

I. Presentación

El presente documento es el balance del 1er año del Pacto de Integridad que Transparencia Internacional España está llevando a cabo junto al Ayuntamiento de Madrid. Este Pacto de Integridad piloto, el primero en España, se aplica al proceso de licitación del contrato de servicios de "Apoyo a la gestión de la Atención Telefónica y Presencial a través de los Canales de Atención al Ciudadano de Línea Madrid", con el fin de reforzar la transparencia y la rendición de cuentas.

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.

N.º 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: 1 de agosto de 2018 + 47 meses

El Pacto se desarrolla formalmente a través de un convenio de colaboración entre el Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid y Transparencia Internacional España (en adelante, TI-E), firmado el 5 de abril de 2017.

En la primera fase, a lo largo de 2017, hemos realizado un seguimiento del proceso de contratación hasta la adjudicación del contrato, compuesto a su vez por dos periodos:

- A) Consulta Preliminar de Mercado
- B) Licitación-Adjudicación

II. Objetivos y desarrollo del Pacto de Integridad

Tal y como establece el convenio de colaboración, "el Pacto de Integridad para la Transparencia (PIT) es una idea-herramienta destinada a autoridades gubernamentales y empresas licitadoras con el propósito de consolidar sistemas de contratación pública eficientes y eficaces, y que respeten los principios de transparencia, concurrencia e igualdad de trato para prevenir los riesgos de corrupción, fomentando la rendición de cuentas en todas las fases del proceso de contratación.

El Pacto de Integridad para la Transparencia implica, para una contratación específica, diseñar el proceso de manera que las partes involucradas se comprometan a una conducta íntegra y transparente, en todas las fases del proceso de licitación, que abarcaría desde la consulta preliminar del mercado, la redacción de los pliegos hasta el primer año de ejecución del contrato." (cláusula 1ª del convenio).

En el caso del Pacto que nos ocupa, Transparencia Internacional España, como organización de la sociedad civil experta en transparencia pública y prevención de la corrupción, es la organización garante de la observancia del Pacto. Ello se materializa en que participa junto al ayuntamiento en el diseño y desarrollo del Pacto de Integridad específico a través de una Comisión mixta que cuenta con representantes de ambas entidades, ejerce como intermediaria entre el ayuntamiento y los monitores y asume la comunicación de resultados a la ciudadanía. Tras la firma del convenio, TI-E se encargó de seleccionar y contratar a los expertos independientes –denominados monitores– que llevan a cabo el seguimiento del proceso de contratación. La consulta preliminar de mercado fue analizada por José María Gimeno Feliú, mientras que la licitación y adjudicación fueron monitorizadas por Helena Ancos (aspectos de comunicación), Raquel Hernández (aspectos laborales), Jorge Díaz (aspectos técnicos de telecomunicaciones) y Silvia del Saz (integridad de los procedimientos administrativos).

Tanto la comisión mixta como el trabajo de los monitores se han guiado por los principios de integridad, prudencia, profesionalidad y confianza. La comunicación ha sido fluida, sincera, con el ánimo en todo momento de aprender para mejorar.

III. Conclusiones y recomendaciones de la 1ª fase

Los informes elaborados por los monitores ofrecen conclusiones y lecciones aprendidas para la mejora de futuros procesos de contratación, desde la innovación que representa un Pacto de Integridad en España.

En líneas generales, en esta primera fase que abarcó de abril a diciembre 2017, podemos afirmar que el Pacto de Integridad ha contribuido ya a la mejora de la integridad del proceso de contratación de 'Línea Madrid', de la transparencia y de la participación a través de expertos externos, yendo más allá de la ley sin por ello ir en su contra o contravenirla, como indican las conclusiones y recomendaciones de los informes de los monitores.

Cabe señalar que un Pacto de Integridad supone un aprendizaje continuo para mejorar la integridad de futuros procesos de contratación en las siguientes dimensiones: estructuras, procesos y resultados. El Pacto de Integridad piloto de 'Línea Madrid' ha mejorado los procesos de toma de decisiones diarios en cuanto a la integridad de la contratación y, por tanto, ha mejorado sus resultados. La Comisión Mixta que 'gobierna' el Pacto de Integridad tomó nota de las conclusiones y recomendaciones de los informes independientes para mejorar en lo posible el presente contrato y, sobre todo, mejorar las futuras licitaciones.

No obstante, todos los informes coinciden en que, para alcanzar aún mejores resultados de integridad, un Pacto de Integridad debería comenzar en fases previas a la redacción de los pliegos, en el momento de la identificación de las necesidades de la Administración. Esto mejoraría aspectos técnicos de los pliegos y daría más coherencia al conjunto. Asimismo, se debería realizar un esfuerzo aún mayor para involucrar a las empresas en este proceso de integridad. A continuación, presentamos las principales conclusiones y recomendaciones de la 1ª fase del Pacto de Integridad piloto 'Línea Madrid'. Para un mayor detalle, ver los informes íntegros de cada uno de los monitores.

3.1 CONSULTA PRELIMINAR DE MERCADO (abril - junio 2017)

Conclusiones

- El primer indicador de integridad es la aprobación por parte del ayuntamiento de **Madrid de una Instrucción que regula las consultas preliminares del mercado**, con el objetivo de aportar seguridad jurídica y favorecer la implantación y desarrollo de esta técnica. De esta forma se llena el vacío de la ausencia de una regulación legal para el cumplimiento de la Directiva 2014/24/UE, que incluye en su artículo 40 por primera vez las consultas preliminares al mercado, dentro de la Sección relativa a la fase de preparación del procedimiento. Asimismo, la cooperación con la Unidad de Contratación ha "reforzado" las decisiones que se han adoptado que son claramente racionales y muy bien razonadas.

- Destaca la metodología novedosa en España para corroborar la integridad de la consulta preliminar del mercado, por medio de su monitorización por parte de la sociedad civil.
- En relación a los aspectos formales, se concluye un grado muy elevado de cumplimiento, del que trasluce una clara voluntad de cumplimiento no solo de la legalidad sino de principios de buena gestión pública.
- Conviene destacar, como indicio muy positivo, que no se percibió en las reuniones "interferencia política" y que se detectó un nivel óptimo de profesionalización/capacitación en el desarrollo del procedimiento. El procedimiento no estuvo "contaminado" con apriorismos por las necesidades y en todo momento se insistió en cumplir con las exigencias de obtener, mediante una buena consulta preliminar del mercado, la mejor oferta desde la lógica de calidad/precio, con atención a la mejor satisfacción del interés público en la correcta prestación de este contrato a los ciudadanos de Madrid.
- El monitor resalta que la información facilitada sobre las necesidades y sobre los objetivos avalan la ausencia de improvisación. La definición del objeto es precisa y clara lo que facilita la adecuada transparencia.
- La publicación de la consulta se realizó en una sede electrónica "ad hoc" (en la web institucional del ayuntamiento de Madrid) y se facilitó información por diversos medios (en especial asociaciones, sindicatos, etc.) con el objetivo de ser transparentes. La práctica de información fue muy satisfactoria.
- **Las reglas de la consulta y el nivel de participación de empresas indican que ésta cumplió su finalidad**, con propuesta de alternativas y un adecuado nivel de confiabilidad. La información sobre el momento de la participación, con hora real, así como el propio número de participantes, son indicadores de transparencia efectiva.
- Finalizada la consulta preliminar, se elaboró un informe detallado firmado por el Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía. El informe expone los criterios que se han tenido en cuenta para valorar las distintas propuestas presentadas y aporta una serie de conclusiones sobre las soluciones a incorporar en la próxima licitación de la prestación en cuestión. Las conclusiones resultan razonables y no se infiere en ellas ni trato de favor ni arbitrariedad.
- Por último, cabe destacar que la **colaboración** entre el monitor y el ayuntamiento fue plenamente satisfactoria y la percepción del experto fue de pleno convencimiento en la función del monitoreo de integridad, pese a la novedad de este procedimiento.

Recomendaciones

- En futuras ocasiones, sería deseable publicar la consulta preliminar del mercado en el perfil del contratante. Es cierto que no es un trámite contractual (aunque claramente vinculado con el éxito de la licitación posterior), pero la publicación en el perfil del contratante, bien visibilizada, hubiera permitido una mejor difusión de dicha consulta.

- Aunque en la práctica no ha supuesto ningún impedimento para la monitorización de la integridad del contrato, se debería incluir la consulta preliminar del mercado en el Pacto de Integridad para dar aún mayor coherencia al proceso.

3.2 LICITACIÓN-ADJUDICACIÓN (julio - diciembre 2017)

Durante esta fase, los monitores dispusieron, una vez formulados los pliegos de condiciones administrativas particulares, de toda la información relacionada con la licitación del contrato, incluido el informe técnico que sustenta la puntuación. Estos expertos externos 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 realizó la valoración técnica, en la que cada uno de sus componentes justificó para cada uno de los apartados valorables la motivación de la puntuación en base a criterios exclusivamente técnicos. Los monitores también asistieron a una de las reuniones celebradas con las empresas que habían demostrado interés en licitar para conocer su opinión sobre el contrato y el procedimiento realizado.

Conclusiones

Aspectos administrativos y de integridad de la contratación pública:

El cumplimiento de las reglas de publicidad que contemplan las leyes en España es un primer indicador de transparencia: en el Diario Oficial de la Unión Europea, en el Boletín Oficial del Estado y en el perfil del contratante.

- Un segundo indicador de transparencia consiste en la implementación de **medidas de 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.
- En cuanto al **plazo para la presentación de ofertas** – tema que es siempre referido en los procesos de contratación pública en España – cabe señalar que, 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.
- **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".

- El **no fraccionamiento en lotes esta 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 incumplimiento.
- Destaca la incorporación al pliego de cláusulas sociales y de 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.
- 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.
- 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.
- Se constató en la reunión de la comisión en la que se evaluó 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.
- No obstante, al no existir elementos objetivos en los pliegos contrarios a la libre competencia, llama la atención que en el procedimiento de licitación **sólo se haya presentado una oferta**, en concreto por parte de la actual adjudicataria. 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 competencia, lo que resulta un factor especialmente positivo y digno de valorar en cuanto a la integridad del contrato licitado.

Aspectos técnicos/telecomunicaciones:

- **Los requisitos técnicos se han detallado de manera exhaustiva**, de forma que el conocimiento previo de la situación no representa una ventaja competitiva para el concesionario actual frente a nuevos licitadores.
- Los **requisitos especificados son adecuados por al volumen de servicios** que se quiere

prestar y no son exclusivos de un suministrador o fabricante.

- Los estándares y protocolos de comunicaciones que se mencionan en el Pliego de Prescripciones Técnicas están reconocidos por organismos de normalización y ampliamente extendidos en el mercado, por lo que no constituyen un obstáculo para la concurrencia de varios licitadores.
- El proceso de evaluación de los criterios que no dependen de cifras o porcentajes ha destacado por su objetividad, centrándose en aspectos concretos que aportan mejoras a los requisitos especificados, y contando con la asistencia de los responsables de los servicios y de personal técnico cualificado.

Aspectos laborales:

- El pliego es **claro en materia de norma de aplicación**, del que deriva todo el esqueleto de las relaciones laborales, además de las referencias numéricas en materia de volumen de trabajadores.
- Es interesante y muy positivo en el área de laboral, y en general, buscar un enfoque de mejora para futuros contratos a través de un Pacto de Integridad; con la posibilidad de contar con otros puntos de vista profesionales.
- De acuerdo con lo que estipulan los pliegos, verificamos, en reunión y visualización de los pliegos, que se enuncia el cumplimiento de la acreditación de estar al corriente de pago tanto en la Seguridad Social, como en Hacienda, además del cumplimiento de la LISMI y la existencia de Plan de Igualdad de Oportunidades, y de las medidas obligatorias y necesarias en materia de Prevención de Riesgos Laborales.
- Se enuncia la **existencia de formación inicial y continua** a los trabajadores asociados y los sistemas de informes y reporting con la administración en el cumplimiento del contrato y es destacable la mención a los diecinueve servicios a los que se da gestión, desde Línea Madrid, (dado su volumen, conlleva una especial complejidad).

Aspectos de comunicación:

- Las fases del proceso de contratación desarrolladas hasta ahora, quedan debidamente documentadas, garantizando que el proceso contractual ha seguido un curso de transparencia y legalidad.
- Se han comunicado debidamente las distintas etapas desarrolladas hasta ahora del proceso de contratación de forma oportuna, accesible y asequible para todos los grupos de interés.
- El propio Pacto de integridad ha sido oportunamente divulgado primero a través de convocatorias y notas de prensa, y después, en el portal del contratante.

- Las posibles incidencias, en relación con el proceso de contratación, han sido adecuadamente gestionadas, de cara a que el propio proceso de divulgación mejore los procesos futuros de contratación. En este caso, en esta primera fase del proceso de contratación, resultan reseñable las consultas planteadas a las empresas interesadas en el contrato, como evidencia adicional de integridad del proceso.
- Se valora muy positivamente la celebración de un seminario para los responsables del servicio de Línea Madrid sobre Pactos de Integridad, experiencias europeas y consecuencias de la falta de integridad en los procesos de contratación pública. Al fin y al cabo, los procesos de gestión del Pacto de Integridad son esenciales como elemento de éxito de su implementación.
- Se valora muy positivamente la formación de los monitores independientes por parte de Transparencia Internacional España.

Recomendaciones

- 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.
- Los pliegos podrían ser más expresos en materia salarial, pudiendo dar una información más precisa del riesgo total que se asume por parte de las empresas licitadoras.
- Para futuros contratos, se recomienda establecer diferenciaciones por tipos de contrato/género y personas con discapacidad.
- Se recomienda mejorar en lo relativo a la sucesión y subrogación de empresas, un ámbito que no está recogido de manera expresa en el convenio colectivo de aplicación sino que dispone de un sistema propio (Artículo 18. Cambio de empresa de Contact Center en la prestación de servicios a terceros).
- Para garantizar la integridad de futuros contratos, sería recomendable publicar no solo en la sede del registro de Lobbies que se establezca, sino en el portal de contratación, un enlace a este registro con la posibilidad de un motor de búsqueda, y/o la relación de las reuniones entre contratistas y representantes del Ayuntamiento de Madrid.
- El Pacto de Integridad debería comunicarse debidamente a los licitadores. El entendimiento del alcance del Pacto de integridad sirve para garantizar, no ya la integridad, sino la participación activa de todas las partes, desde el principio del proceso. Una opción de mejora sería introducir una sesión de sensibilización sobre el pacto a los posibles grupos de interés. La reticencia a contestar en las consultas a las empresas interesadas en el contrato, revela cuando menos, desconocimiento de la finalidad del Pacto de Integridad.

- Se recomienda la posibilidad de a) ampliar la cobertura de la consulta preliminar en función de aspectos críticos de la situación de competencia en el sector, y/o b) en caso de que se detecten barreras de entrada, evitar sesgos en el clausulado de los pliegos (basados en inercias en la redacción, o precedentes anteriores) u otro tipo de incidencias que puedan condicionar el desarrollo de la contratación.
- Sería recomendable, de cara a garantizar la participación y la integridad de futuros procesos de contratación, el establecimiento de un canal anónimo de denuncias para denunciar posibles irregularidades en el desarrollo del proceso. Esta medida resulta pertinente no sólo como complemento a los canales éticos que puedan existir a nivel corporativo, que en ocasiones no resultan eficaces por represalias contra los empleados o por la existencia de acuerdos de confidencialidad, sino para romper con dinámicas empresariales anticompetitivas, de encubrimiento o simplemente de desconfianza hacia la promoción de un verdadero terreno de juego donde impere la transparencia y la integridad.

Documento realizado por Esteban Arribas y Ana Revuelta, de Transparency International España, a partir de los informes de los monitores independientes.



Transparency International España

C/ Fortuny 53
28010 Madrid

Tel.: +34-91-134 4276 / +34 91 700 4106

Web TI España: www.transparencia.org.es
Web Proyecto Integridad: www.integridad.org.es
Email: integridad@transparencia.org.es