

INFORME SOBRE MONITOREO INTEGRIDAD CONSULTA PRELIMINAR DEL MERCADO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID EN EL CONTRATO "Apoyo a la gestión de la atención telefónica y presencial a través de los canales de atención al ciudadano de Línea Madrid".

I.- Introducción.-

Mediante escrito de 3 de mayo de 2017, el Presidente de TI España comunicó al Ayuntamiento de Madrid la designación de quien suscribe este Informe, como experto independiente para realizar la supervisión y el monitoreo de la primera fase del Pacto de Integridad relativa a la consulta preliminar del mercado del contrato *"Apoyo a la gestión de la atención telefónica y presencial a través de los canales de atención al ciudadano de Línea Madrid"*. La empresa adjudicataria de este servicio se encargará de facilitar la atención que presta el ayuntamiento a los ciudadanos por distintos canales - presencial (Oficinas de Atención a la Ciudadanía), telefónico (número 010) y telemático (portal web www.madrid.es y cuenta de Twitter [@Lineamadrid](https://twitter.com/Lineamadrid))-.

Aceptado el encargo, que se realiza sin retribución alguna como desarrollo del Convenio de colaboración entre TI España y el Observatorio de Contratos Públicos (suscrito en septiembre de 2015), se eleva el siguiente Informe.

II.- FUNCIÓN DEL MONITOREO/PACTO DE INTEGRIDAD.-

Los pactos de Integridad se caracterizan porque en los procedimientos administrativos más "sensibles" a la percepción de posible corrupción, expertos independientes

“monitorizan” las distintas fases y actuaciones con el fin de ser un instrumento de “alerta temprana” así como de refuerzo de un nuevo modelo de actuar que haga de la “prevención de los casos de corrupción” y la independencia del control una seña de identidad de nuestra democracia. Al diseñar un Pacto de Integridad se deben considerar todos los riesgos en todas las fases de la contratación, desde la evaluación de necesidades, la preparación de pliegos, la selección del contratista, la adjudicación y suscripción del contrato, la ejecución del contrato, las modificaciones, pagos y contabilidad, la auditoría y clausura (cuando corresponda). Por otra parte, se debe contemplar un buen sistema de monitoreo independiente, sin perjuicio del que la Administración realice.

Estos pactos de integridad no son una duplicidad con la organización administrativa ni pretenden suplantarla o controlarla. Su función y finalidad es “validar socialmente” la correcta actuación pública y la ausencia de indicios de falta de objetividad o de contaminación clientelar. Los pactos son, en esencia, una figura de “observador civil cualificado” que ayuda a la Administración a detectar o laminar conflictos de intereses y que “exterioriza” hacia la ciudadanía la corrección de la actuación. En tiempos actuales de desconfianza, y de percepción de “contaminación” de intereses en las decisiones contractuales (aun siendo legales), los pactos de integridad vienen a ser “marca de calidad” de la Administración, con intención de recuperar la confianza y credibilidad de la sociedad. No hay solapamiento, sino complementariedad y refuerzo de la actuación ética de una Administración pública que quiere ser transparente y rendir cuentas desde la confianza en el modelo.

Para cumplir esta función de monitoreo el Ayuntamiento de Madrid y Transparencia Internacional España firmaron el oportuno convenio de colaboración el pasado día 5 de abril

de 2017, con el fin de desarrollar un Pacto de Integridad, asociado a la contratación del servicio de apoyo a la atención ciudadana "Línea Madrid".

El Convenio diferencia de la primera fase de Consulta Preliminar del mercado (que ya se estaba realizando en tanto se tramitaba y firmaba el citado Convenio) y la fase de la licitación, para la que se incluye un Pacto de Integridad y la selección de cuatro expertos independientes para tal objetivo.

III.- OBJETO DEL MONITOREO.-

El objeto de este Monitoreo de Integridad es la Consulta Preliminar al mercado del contrato de "Apoyo a la gestión de la atención telefónica y presencial a través de los canales de atención al ciudadano de Línea Madrid".

La Directiva 2014/24/UE 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. Ante la ausencia de regulación legal, el Ayuntamiento aprobó, con carácter previo, 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.

Son elemento de referencia para dar por correcta una Consulta Preliminar del Mercado los siguientes:

1.- **La publicidad** debe realizarse de la forma más amplia posible con publicidad en los Boletines Oficiales correspondientes y en perfil de contratante.

2.- Se aconseja **diseñar un espacio web institucional (cuya dirección se indicará en la publicidad de la consulta)** donde se facilite toda la documentación e información relativa a las consultas preliminares del mercado e intercambio de información con los participantes en la consulta.

3.- En la página web se deberá **publicar íntegramente el acuerdo del órgano** proponente por razón de la materia, por el que se aprueba la convocatoria de la consulta preliminar del mercado.

4.- Se **incluirá la memoria descriptiva** de necesidades a cubrir.

5.- Se debe **indicar la persona u órgano** a quien **solicitar consultas** o aclaraciones.

6.- Se debe **dar información sobre el posible valor estimado** de la contratación pública.

7.- El **plazo** de finalización de la consulta preliminar debe estar claramente reflejado en la primera información y, en su caso, la posibilidad de terminarla con anterioridad.

8.- Deben **incluirse las Cláusulas** que regulan la Consulta Preliminar del Mercado que, en especial, deberán hacer referencia a: a) memoria descriptiva de las necesidades a satisfacer y alcance de la consulta, b) previsión temporal de licitación pública posterior, c) equipo técnico multidisciplinar, d) procedimiento de consulta. formulario electrónico, e) procedimiento consulta. desarrollo, f) contenido a facilitar por los participantes, g) reglas de confidencialidad, h) delimitación de secretos comerciales, i) consentimiento para difusión de la información, j) *protección de datos de carácter personal*, k) *información de patentes y otros derechos de propiedad industrial o intelectual* y l) cierre. informe final.

9.- Se debe advertir que finalizado el plazo de la consulta preliminar al mercado, el órgano de contratación podrá iniciar el procedimiento mediante **la publicación de la convocatoria de licitación**.

IV.- METODOLOGÍA.-

El método utilizado para este monitoreo de integridad ha consistido en los siguientes items:

a) Reunión con el personal del Ayuntamiento de Madrid para explicar y conocer el Monitoreo. Se ha

establecido un dialogo sobre alcance y funcionamiento de la Consulta Preliminar de Mercado y del objeto del monitoreo de integridad.

b) Se ha facilitado toda la documentación de la Consulta Preliminar del Mercado garantizando en todo caso la confidencialidad (diligencia de entrega de documentación de 8 de mayo de 2017).

c) Evaluación de la información y de la documentación para emitir el juicio de respecto de integridad.

La finalidad de estos ítems es poder determinar (o percibir) si ha existido algún tipo de interferencia que ponga en cuestión el principio de integridad. Para ello se analizan, desde la experiencia previa de quien suscribe este informe, las "áreas de mayor riesgo".

En todo caso se han tenido en cuenta las experiencias sobre pactos de integridad en otros países.

V.- DESARROLLO DEL MONITOREO.-

En este Monitoreo de integridad se han realizado actuaciones con anterioridad a la formalización del Convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y TI España desde la convicción de que, alcanzado ya un "acuerdo material" era conveniente no retrasar la consulta preliminar del mercado objeto de análisis.

Esto explica porque se han tenido dos reuniones en la propia sede del Ayuntamiento, con la interlocución con Javier Moscoso (Director General) y el personal de su equipo.

En todo caso, la documentación sobre el proceso de consulta del mercado no ha sido facilitada hasta esa firma

formal y el nombramiento del Monitor, preservando siempre la máxima confidencialidad.

La colaboración ha sido plenamente satisfactorio y la percepción es de pleno convencimiento en la función del monitoreo de integridad. Pese a la novedad de este "tramite" el nivel de implicación ha sido altamente satisfactorio.

En relación al cumplimiento de los ítems formales descritos, puede adelantarse un grado muy elevado de cumplimiento, del que trasluce, en mi opinión, una clara voluntad de cumplimiento no solo de la legalidad sino de principios de buena gestión pública. Interesa destacar la "prudencia" de aprobar una Instrucción reguladora de las Consultas Preliminares del Mercado, que ha servido de soporte a las actuaciones derivadas en este Monitoreo de Integridad. Asimismo, la cooperación con la Unidad de Contratación ha "reforzado" las decisiones que se han adoptado que son claramente racionales y muy bien razonadas.

Conviene destacar, como indicio muy positivo, que no ha existido en la reuniones "interferencia política" y que se detecta un nivel óptimo de profesionalización/capacitación en el desarrollo del procedimiento.

El procedimiento no esta "contaminado" con apriorismos por la necesidades y en todo momento se insiste en cumplir con las exigencias de obtener, mediante una buena Consulta Preliminar del Mercado, la mejor oferta económica 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. Quiero resaltar 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 ha realizado en una sede electrónica "ad hoc" (en la web institucional de sede Madrid) y se ha facilitado información por diversos medios (en especial asociaciones, sindicatos, etc.) con el objetivo de ser transparentes. La práctica de información es, pues, muy satisfactoria.

Sin embargo no se ha publicado en el perfil de contratante. Es cierto que la Consulta Preliminar del Mercado 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 la Consulta.

En todo caso, las reglas de la consulta y el nivel de participación de empresas con las propuestas de soluciones, indican que se ha cumplido la finalidad, con propuesta de alternativas y adecuado nivel de confiabilidad. La información sobre el momento de su participación, con hora real, así como el número de participantes, es un indicador de transparencia efectiva.

Finalizada la consulta preliminar se ha elaborado un Informe detallado sobre el procedimiento y las conclusiones del mismo firmado por el Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía. El Informe, remitido por correo electrónico a Transparencia internacional el día 1 de junio de 2017, responde, tanto en la forma como en el fondo, a los objetivos y fines de la Consulta Preliminar del Mercado. Se explican los criterios que se han tenido en cuenta para valorar las distintas soluciones presentadas y, tras su análisis, se aporta una serie de conclusiones sobre las soluciones a incorporar en la próxima licitación de la prestación en cuestión. Conclusiones que resultan razonables y de las que no se infiere trato de favor o arbitrariedad.

VI.- CONCLUSIONES.-

La realización de la Consulta Preliminar del Mercado realizada por el Ayuntamiento de Madrid ha cumplido satisfactoriamente todas las exigencias del monitoreo de integridad.

Es más, las actuaciones practicadas y la información facilitada sugieren un alto nivel de compromiso por preservar la integridad de todo el procedimiento.

Zaragoza, 6 de junio de 2017

Fdo: José María Gimeno Feliú
Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza. Director del Observatorio de Contratos Públicos.