

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL AYUNTAMIENTO DE MADRID, A TRAVÉS DEL ÁREA DE GOBIERNO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO, Y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA PARA EL ANÁLISIS Y DEFINICIÓN DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD PARA LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL 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

I. Introducción

El principio de transparencia en la contratación pública es una de las principales herramientas jurídicas para poder conseguir el objetivo de una gestión eficiente de los recursos públicos, a la vez que preserva la regla de la igualdad de trato efectiva entre todos los potenciales licitadores. Además, la transparencia permite reforzar el principio de integridad. Sin transparencia real, existe el riesgo de la corrupción, que es la más grave patología en un estado de derecho y que supone negar el derecho a una buena administración.

Con el fin de reforzar la transparencia en materia de contratación pública, el Concejal del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto como órgano competente en el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, quiere poner en práctica la idea-herramienta de **“Pacto de Integridad para la Transparencia”** desarrollada por el organismo Transparencia Internacional en una contratación específica de su propia Área de Gobierno, concretamente en el contrato de *“Apoyo a la gestión de la atención telefónica y presencial a través de los canales de atención al ciudadano de Línea Madrid”*.

Las partes persiguen, como fin común, el análisis y definición de los Pactos de Integridad para la Transparencia, en el ámbito de la contratación pública, realizando una aplicación práctica de la herramienta en un contrato concreto. Tanto el Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, como Transparencia Internacional España tienen dentro de sus respectivos fines institucionales esenciales la necesidad de visibilizar los procesos de decisión interna de la Administración, como medio de prevención de la corrupción, aumento de la eficacia y eficiencia, fomentando la participación e implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

El análisis, estudio y diseño de la idea-herramienta *“Pacto de Integridad para la Transparencia”* mediante la incorporación de la sociedad civil en este sector concreto de actuación, pondrá a disposición del Ayuntamiento de Madrid un nuevo instrumento para la contratación pública, abundando en la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas, que va a desarrollarse en los próximos años de una manera vigorosa.

El producto de esta colaboración revertirá en los fines propios de las partes firmantes, que diseñarán de una manera colaborativa una nueva herramienta de diagnóstico del comportamiento del procedimiento de contratación pública, en todas sus fases.

La colaboración pretende ser un germen de conocimiento continuo, mutuo y dinámico, expresado a través de la cláusula 9.2 que permite a los futuros firmantes compartir conocimiento y experiencias de ulteriores aplicaciones del pacto, siendo lo anterior una fuente de dinamismo y mejora continua de la idea- herramienta.

II. Elementos caracterizadores de los Pactos de Integridad para la Transparencia.

El Pacto de Integridad para la Transparencia (PIT) es una idea-herramienta destinada a autoridades gubernamentales y empresas licitadoras con el propósito de reducir la corrupción y el despilfarro en las contrataciones del sector público. Esta idea-herramienta desarrollada por *Transparencia Internacional* tiene como finalidad reforzar la transparencia de los procesos de contrataciones, a través de un monitoreo por parte de organizaciones y expertos de la sociedad civil, en acompañamiento del control que realizan las autoridades públicas.

Los Pactos de Integridad para la Transparencia responden a la preocupación por 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. Además, contribuyen a mejorar la imagen de las instituciones y afianzar la confianza de la ciudadanía en los gobiernos y en las decisiones políticas. Para las empresas licitantes, suponen una garantía de que compiten en igualdad de condiciones, sin que entren en juego comisiones ilícitas o acuerdos colusorios.

El PIT, para una contratación específica, conlleva diseñar el proceso de manera que todas las partes involucradas se comprometan a una conducta íntegra, desde la redacción de los pliegos hasta la conclusión del contrato.

- Las empresas licitantes hacen explícito por escrito su respeto a la libre concurrencia, absteniéndose de acuerdos colusorios, o de ofrecer o aceptar sobornos.
- La administración pública reitera la observancia de los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, confidencialidad, igualdad de trato y no discriminación.
- Supervisión de un monitor independiente, facilitado por una organización de la sociedad civil (por ejemplo Transparencia Internacional).

El PIT establece derechos y obligaciones que disponen que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos, ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato o durante su ejecución. El incumplimiento de las cláusulas del Pacto por parte de las empresas licitadoras o

adjudicatarias, en cualquier fase de la contratación incluido el primer año de ejecución, puede ser denunciado por la entidad responsable del Pacto de Integridad para que la Entidad Contratante tome las medidas oportunas.

III. Requisitos y alcance.

Línea Madrid se configura como un servicio integrador de la atención presencial, telefónica y telemática que permite a la ciudadanía acercarse al Ayuntamiento a través de cualquiera de los diferentes canales en función de sus necesidades y disponibilidad. El servicio presencial se presta a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano OAC, el telefónico se canaliza a través del 010 y el telemático a través del portal web del Ayuntamiento (www.madrid.es) y las redes sociales (cuenta twitter Línea Madrid).

Al diseñar un Pacto de Integridad para la Transparencia 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.

El Pacto debe contemplar todas las actividades relacionadas con el contrato de servicios para el **“Apoyo a la gestión de la atención telefónica y presencial a través de los canales de atención al ciudadano de Línea Madrid”**: la planificación, el diseño, la licitación, la contratación y la ejecución.

IV. Fases del contrato

1. Consulta preliminar de mercado:

La realización de consultas preliminares del mercado como actuaciones previas al inicio del procedimiento de contratación pueden resultar convenientes para informar de los planes de contratación, conocer las soluciones del mercado y preparar la correspondiente licitación.

A través de las consultas preliminares del mercado se pretende obtener información sobre la capacidad y la dimensión del mercado para preparar una licitación e informar a las empresas sobre las necesidades y los planes de compra del sector público.

Actualmente, el Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía ha aprobado con fecha 24 de enero de 2017 la Resolución de la convocatoria de la consulta preliminar del mercado para la identificación de las mejores soluciones tecnológicas existentes en el mercado relativas a la infraestructura, equipamiento físico y lógico, soporte a usuarios y las mejores soluciones en el sistema de facturación para la prestación del servicio de **“Apoyo a la gestión de la atención personalizada a través de los canales de atención a la ciudadanía de Línea Madrid”**.

Se plantea la consulta al mercado sobre los siguientes aspectos:

- a) Sistema de gestión de relaciones con la ciudadanía.
- b) Soluciones técnicas existentes en el mercado para dar soporte a los usuarios del canal web www.madrid.es y sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid.
- c) Soluciones técnicas existentes en el mercado para dar soporte a la gestión de la atención en redes sociales y mensajería instantánea.
- d) Modelos de facturación que garanticen la calidad del servicio con un coste adecuado, definición de la tipología de servicios a efectos de facturación y aplicación de acuerdos de nivel de servicios.

2.- Planificación:

- Establecer el modelo de contratación de los servicios de atención al ciudadano en las OAC y en el teléfono 010.
- Elaboración de un cronograma, con hitos muy determinados y objetivos que deben cumplirse.

3.- Diseño del contrato:

a) Servicios a prestar:

Los servicios que se prestan a través de Línea Madrid son de dos tipos: de información y de gestión, como características de los servicios hay que señalar la accesibilidad en los canales telefónico, presencial y web, la atención en idiomas extranjeros y en lengua de signos, horarios amplios en el servicio presencial, servicio 24 horas en 010, en la web, mensajería instantánea y redes sociales.

En el **pliego de prescripciones técnicas** deben determinarse, entre otros:

- La organización y recursos humanos: organización del servicio, selección del personal, cambio de empresa...
 - Los servicios de atención: tipos de servicios a prestar a los ciudadanos, volumen de servicios
 - La Infraestructura y equipamiento físico y lógico: espacio físico, mobiliario, equipamiento informático y de telecomunicaciones, infraestructura para la gestión de la atención, servicios de telecomunicaciones...
 - Los Servicios de apoyo: mantenimiento correctivo, mantenimiento perfectivo (mejoras funcionales o de rendimiento)...
 - La accesibilidad.
- b) Fases de ejecución de los trabajos:** transición, implantación y devolución de los servicios.
 - c) Facturación:** trabajos facturables, modelo de facturación.
 - d) Planes de transición.**
 - e) Control de calidad de los servicios:** acuerdos de nivel de servicio, plan de supervisión y mejora continua.

4.- Preparación de los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas particulares, especialmente:

- Determinación del precio
- Criterios de adjudicación
- Cláusulas Sociales: Igualdad, Accesibilidad, Seguridad y salud laboral, Empleo, Estabilidad en el empleo, Formación en el lugar de trabajo
- Cláusulas de Integridad

5.- Licitación, Adjudicación y Transparencia en la contratación:

- Estudio de la documentación presentada por las empresas
- Elaboración de los informes técnicos
- Selección del contratista
- Suscripción del contrato

6.- Implementación:

- Seguimiento y supervisión en la ejecución del contrato
- Facturación
- Control de la ejecución de las cláusulas sociales.

La máxima transparencia en cada instancia previa al contrato y durante su implementación es la condición básica del éxito del diseño, la preparación y la implementación de un PIT. Esta transparencia, a su vez, exige un acceso público amplio y simple a toda la información relevante, como el diseño, la justificación de la contratación, la preselección y selección de consultores, los documentos de oferta, la preselección de contratistas, los procedimientos de licitación, la evaluación de ofertas, la contratación, la implementación del contrato y la supervisión.

V. Justificación del convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y Transparencia Internacional España.

El Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, en virtud del Acuerdo de 29 de octubre de 2015 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de organización y competencias del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias promueve la implantación y desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, nuevos espacios de publicación de información, así como el fomento de la apertura de la información en manos de Ayuntamiento de Madrid, y en concreto, mantener las relaciones del Ayuntamiento en materia de Transparencia con las Administraciones Públicas y otros organismos, instituciones y asociaciones nacionales e internacionales, así como con las Áreas de Gobierno, los Distritos y organismos públicos municipales. Y también tiene atribuidas las competencias para impulsar y coordinar los proyectos del Ayuntamiento de Madrid en materia de transparencia.

Con el fin de reforzar la transparencia en materia de contratación pública, el Concejal del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto como órgano competente en el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, quiere poner en práctica la idea-herramienta de “pacto de

integridad” desarrollada por el organismo Transparencia Internacional en una contratación específica de su propia Área de Gobierno, concretamente en el 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”*, en dos fases diferenciadas:

- **1ª Fase:** Supervisión y el monitoreo de la consulta preliminar de 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”* que se publicará en el Boletín de la Comunidad de Madrid con fecha 9 de febrero de 2017.
- **2ª fase:** Supervisión y el monitoreo 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”*, específicamente en la preparación de los pliegos de prescripciones técnicas y pliegos de cláusulas administrativas particulares, en la fase de licitación, selección y adjudicación del contrato y en la fase de ejecución del contrato durante el primer año.

Transparencia Internacional España, asociación sin ánimo de lucro, ha desarrollado el Pacto de Integridad como idea-herramienta destinada a autoridades gubernamentales y empresas licitadoras, con el propósito de aumentar la transparencia en el proceso de contratación, generando credibilidad frente a la opinión pública, así como crear un mercado transparente con nuevas posibilidades para todo el sector privado.

Ambas partes, el Ayuntamiento de Madrid y Transparencia Internacional España quieren colaborar conjuntamente en la implementación de la idea-herramienta de *“Pacto de Integridad para la Transparencia”*, todo ello con la finalidad común de mejorar la eficiencia de la gestión pública en materia de contratación, así como, lograr una mayor transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos, recuperar confianza en las instituciones públicas y garantizar el cumplimiento de los principios de responsabilidad pública y de rendición de cuentas en la administración municipal.

Por todo lo expuesto se considera necesario la firma 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, al amparo de lo establecido en el artículo 47.2 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), para la puesta en práctica de la idea-herramienta de *“pacto de integridad y transparencia”*. Seis son los elementos que justifican la calificación jurídica del presente negocio como convenio, amparada en el artículo 4.1. d) del TRLCSP:

1) Tal y como exige el artículo 47.1.1º de la LRJSP, existe en la conclusión del convenio un interés común, propio del ámbito competencial e institucional de las dos partes en analizar, diseñar e implementar el PIT, siendo conscientes que esa labor servirá a los fines que le son propios.

- 2) No existen beneficio industrial o empresarial en la ejecución del objeto del presente convenio. Como se indica más abajo, se produce una aportación común de medios, por medio de la cual se cubre el coste total del proyecto. Lo que descarta su tipificación como modalidad contractual.
- 3) El objeto del convenio tiene un componente de indeterminación, impropio de los contratos administrativos, y de las subvenciones. Debe destacarse la importancia de la Comisión Mixta, como órgano encargado de concretar los elementos y particularidades del pacto en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid. La labor de la Comisión, resulta esencial en el proceso de definición y ejecución del Pacto.
- 4) Una de las bases teleológicas del PIT, es la independencia en el desarrollo de la labor de supervisión y monitorio del proceso de contratación por parte TIE. La misma se vería comprometida en el ámbito de una relación regida por el derecho público (contrato administrativo/subvención) en la que la Administración está revestida de *imperium*, representado por medio de potestades administrativas.
- 5) Se trata de una idea- herramienta original de TIE, que precisa de la colaboración de una Administración pública, y de la experiencia que proporciona su utilización en un contrato administrativo. La prudencia aconseja, que la implementación del Pacto, vaya acompañada de un proceso de diseño interno, que sirva de garantía de los derechos y de la posición institucional de todos los agentes que intervienen en el proceso de contratación (licitadores, contratista, técnicos de la administración, mesa de contratación, responsable del contrato, órgano de contratación, entre otros).
- 6) No se da la ausencia de contraprestación propia del negocio jurídico subvencional (artículo 2.1.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. (El Ayuntamiento se beneficia del modelo al incrementar la transparencia y mejorar la gestión contractual, y participa en los derechos de propiedad intelectual derivados de la implantación).
- 7) Finalmente, la implementación del PIT, se produce por medio de un proceso de co-producción o diseño conjunto, a través de la intervención de la Comisión Mixta, que no se ajusta a los moldes propios de la relación subvencional, o contractual.

Así de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1 LRSP, por medio de los siete elementos analizados, queda demostrado el carácter no contractual del Convenio. A lo anterior, se une la argumentación relativa a la naturaleza no subvencional de la relación.

Este convenio de colaboración tiene naturaleza administrativa y le será de aplicación el régimen jurídico establecido en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 d) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se encuentra excluido de su ámbito de aplicación.

En otro orden de cosas, desde el punto de vista presupuestario, se ha procedido a solicitar la creación de una aplicación presupuestaria idónea para la imputación del gasto que nace con cargo al presente convenio. Por aplicación del principio de eficacia, se procederá a recabar el informe preceptivo de la Dirección General de la Asesoría Jurídica, integrándose en el texto del convenio la referencia a la nueva aplicación, una vez que esté creada.

Por todo lo expuesto, se estima conveniente, que se proceda a la tramitación administrativa del convenio, adjunto a la presente Memoria, al quedar acreditado que el mismo satisface los intereses del Ayuntamiento de Madrid.

EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA Y
ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA.