



G-2019-02 GUÍA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COMPETENCIA

FASE 1: LA PLANIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

16 de diciembre de 2020

Índice

I. INTRODUCCIÓN	3
II. LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA PROMOVER LA COMPETENCIA Y LA EFICIENCIA	6
III. CONTENIDO Y FASES DE LA PLANIFICACIÓN.....	13
1) Identificación, categorización y priorización de necesidades	13
2) Programación de acciones de aprovisionamiento: planes de compras	17
3) Indicadores de seguimiento y control	19
IV. RECOMENDACIONES A LOS ENTES PÚBLICOS CONTRATANTES	20

I. INTRODUCCIÓN

La contratación pública tiene una relevancia indudable en España y, en general, en el conjunto de los países de nuestro entorno; según diferentes estimaciones, representa entre el 10% y el 20% del PIB nacional y el 14% del PIB de la UE¹. Adicionalmente, juega un papel muy importante en el desarrollo de otras políticas públicas por su efecto arrastre, ya que sirve para impulsar la innovación, proporcionar servicios públicos de calidad, promover la integración social o incrementar la productividad de las empresas y mejorar el nivel de bienestar de los ciudadanos en términos de precios o calidad.

Dada la elevada significación de la contratación pública en términos cuantitativos y cualitativos, es de suma importancia que el marco normativo y decisorio de la contratación pública favorezca la competencia efectiva entre los operadores para, de esta forma, maximizar la eficiencia del uso de los recursos públicos. Además, el fomento de la competencia siempre reduce el riesgo de colusión entre las empresas y dificulta la aparición de fenómenos de corrupción.

Las anteriores consideraciones son especialmente importantes en el marco de la situación económica propiciada por la pandemia de la covid-19. Como ha destacado recientemente la Comisión Europea: *“El coste de oportunidad para la sociedad de un gasto público ineficiente constituirá una carga que habrán de compartir las empresas y los ciudadanos. Ahora más que nunca será necesario mejorar la gobernanza y utilizar de forma profesional y eficiente las herramientas de contratación pública.”*²

¹ Según la OCDE, representó el 9,6% del PIB y el 23,4% del gasto total de las Administraciones Públicas españolas en 2017 (OCDE (2019) “*Government at a glance 2019*”). La CNMC ha cifrado en el pasado el peso de la contratación pública en el 18,5% del PIB (CNMC (2015) “[Documento de Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia](#)”). El [Observatorio de la Contratación Pública](#) lo cifra en el 20% del PIB. Por dar un dato de la comunidad internacional, representa más del 14% del PIB de la UE, según el [marcador de contratación pública de la CE](#).

² Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: “Semestre Europeo de 2020: Recomendaciones específicas por país”. 20 de mayo de 2020.

Los diferentes análisis de carácter nacional³ e internacional⁴ evidencian que la contratación pública en España muestra un amplio margen de mejora en términos de competencia y, por tanto, de eficiencia. La falta de una planificación y programación adecuadas del aprovisionamiento público ha sido destacada como una de las principales carencias⁵.

La CNMC considera la contratación pública como un sector estratégico para favorecer una recuperación económica rápida e inclusiva y avanzar en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, incluyendo la digitalización y la transición ecológica. Además de la persecución de las prácticas restrictivas de la competencia en la contratación pública, la CNMC ha venido centrando sus esfuerzos en contribuir a mejorar el marco regulatorio y las políticas de aprovisionamiento público⁶.

Entre las herramientas para su mejora, destaca la [Guía sobre contratación pública y competencia](#), elaborada por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (actual CNMC) en 2011. Dicha Guía ofrece pautas para mejorar tanto el diseño de las licitaciones públicas como para detectar posibles situaciones de colusión entre los licitadores.⁷

³ En el Estudio “[Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España](#)” (CNMC, 2019). Ver también el informe de la Oficina independiente de la regulación y supervisión de la contratación pública (OIReScon) “[Informe de Supervisión de la Contratación Pública de España](#)” (2019).

⁴ La Comisión Europea cataloga a España como uno de los países de la UE con peor desempeño comparativo en materia de contratación pública ([Single Market Scoreboard – Public procurement, datos 2020](#)).

⁵ Ver “[Informe de Supervisión de la Contratación Pública de España](#)” OIReScon (2019).

⁶ La CNMC dispone de un apartado específico en su web sobre [Promoción de la Competencia y Contratación pública](#) donde se recogen todas sus actuaciones en materia de promoción de la competencia en este ámbito. También desde la óptica de la lucha contra el fraude en las licitaciones, se han publicado estas [recomendaciones](#).

⁷ Destaca el Documento “[Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa](#)” elaborado por la Comisión Europea COM(2017) 572 final, en el que resalta el papel de las autoridades de competencia para apoyar en sus tareas, incluida la planificación, a los órganos de contratación: “La colusión es una característica recurrente en algunos mercados de contratación pública. Puede añadir hasta un 20 % al precio pagado de otro modo en mercados competitivos. Se ha encomendado a las autoridades encargadas de la competencia la investigación y poderes coercitivos para castigar prácticas de colusión, pero solamente cuando se sospecha que esta ya ha ocurrido. La Comisión desarrollará, por tanto, herramientas e iniciativas destinadas a esta cuestión y a la concienciación con el fin de minimizar los riesgos de comportamientos colusorios en los mercados de contratación. Esto incluirá acciones para mejorar el conocimiento del mercado por parte de los poderes adjudicadores, apoyar a estos en la planificación y el diseño minucioso de procesos de contratación y mejorar la cooperación e intercambio de información entre los órganos de contratación y las autoridades encargadas de la competencia. La Comisión preparará Planificación de la contratación pública como herramienta para promover la competencia y la eficiencia

En su Plan de Actuación de 2020, la CNMC se comprometió a abordar la actualización parcial de la citada [Guía sobre contratación pública y competencia](#) (acción 8.14). Este proceso de actualización se va a realizar por fases, comenzando por la **planificación** como la primera etapa que, de forma natural, debería formar parte de todo expediente de aprovisionamiento, y que reviste especial importancia para garantizar el principio de libre competencia en todo sistema de compras públicas.

A continuación, se abordarán el resto de fases: **preparación** (partiendo de un análisis de mercado, se deben valorar las alternativas de aprovisionamiento: acudir al mercado o recurrir a medios propios); **licitación** (diseño del pliego en sus elementos clave: tipo de procedimiento; lotes; criterios de solvencia y adjudicación...); **adjudicación** (proceso que asegure que se elija la oferta económicamente más ventajosa: tratamiento de las ofertas anormalmente bajas, utilización de fórmulas pro competitivas, ponderación adecuada de la variable económica...); **ejecución** (análisis de modificados, prestaciones complementarias, condiciones especiales de ejecución y subcontratación...). Por último, realizar una adecuada **evaluación ex post**, identificando, en su caso, aspectos susceptibles de mejora.

Esta iniciativa ha sido elaborada sobre la base de una [consulta pública sobre la mejora de la planificación de la contratación pública](#) y una [jornada de debate](#), celebradas ambas a finales de 2019. Como base para ambos, el Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC elaboró el documento preliminar de trabajo "[La planificación como herramienta para impulsar la competencia y la eficiencia en el aprovisionamiento público](#)". La consulta estuvo abierta entre el 20 de noviembre y el 21 de diciembre de 2019 y se recibieron un total de 66 contribuciones. En términos generales, las respuestas recibidas confirmaron la existencia de deficiencias y carencias en la planificación de las compras, motivadas, en parte, por la falta de especialización, tiempo y recursos del sector público. Las respuestas consideraron en general positivo que se ofrezcan orientaciones sobre cómo realizar una planificación adecuada del aprovisionamiento, dadas sus implicaciones para la buena gestión de los fondos públicos⁸.

también directrices relativas a la aplicación de las nuevas directivas de la UE sobre contratación en relación con los motivos de exclusión por colusión".

⁸ El formulario con las cuestiones planteadas en la consulta pública y las respuestas recibidas pueden consultarse en el siguiente enlace. <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/consultas-publicas/planificacion-de-la-contratacion-publica>. El resumen de la Jornada está disponible en el siguiente enlace: <https://blog.cnmc.es/2019/12/16/que-está-fallando-en-la-contratacion-publica/>.

El presente documento ofrece orientaciones generales para una adecuada planificación de las compras públicas, con objeto de mejorar la eficiencia y la competencia de las mismas. Se estructura en cuatro apartados: tras esta introducción, el apartado II explica la utilidad de la planificación para promover la competencia y la eficiencia, el apartado III analiza las fases de la planificación y, por último, el apartado IV ofrece las principales recomendaciones para ponerla en marcha.

II. LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA PROMOVER LA COMPETENCIA Y LA EFICIENCIA

“La planificación es una determinación consciente de acciones definidas para alcanzar unos objetivos” (Harold Koontz, profesor de administración de empresas, Universidad de California)

“Planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo” (George Steiner, profesor, filósofo, crítico y teórico de la literatura, Universidades de Cambridge y Oxford)

Planificar implica anticipar. Supone llevar a cabo un análisis de necesidades y de potenciales alternativas para la correcta definición de estrategias. En el terreno de la contratación pública, se considera como una fase clave para el éxito del aprovisionamiento, ya que minimiza errores de falta de previsión, siendo además uno de los factores más definitorios de la existencia de una licitación verdaderamente competitiva.

Es una actividad imprescindible para todas las organizaciones, públicas y privadas, pero, en la medida en que las primeras se financian con recursos públicos, siempre limitados, y están sujetas al compromiso constitucional de eficiencia en su gestión⁹, su adecuada puesta en práctica deviene imprescindible. En el mismo sentido, la planificación y dirección por objetivos y el control y evaluación de los resultados de las políticas públicas son principios generales que deben guiar la actuación de todas las Administraciones Públicas¹⁰.

⁹ Véase el artículo 31 de la Constitución de 1978 y, más directamente, el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público, que formula el principio de la eficiencia en la gestión de los fondos dedicados a la contratación pública, destacando como elementos claves: la necesaria definición previa de la necesidad a satisfacer, la salvaguardia de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

¹⁰ Artículo 3 de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De igual modo, el art. 6 de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, información pública y buen gobierno establece: *Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, Planificación de la contratación pública como herramienta para promover la competencia y la eficiencia*

La normativa sobre contratación pública no ha sido especialmente sensible a la relevancia de la planificación, siendo una actividad tradicionalmente omitida del marco regulatorio¹¹.

Aunque las Directivas de contratación pública de la UE no contienen ninguna referencia a la planificación de los aprovisionamientos públicos, sí se aprecia un pequeño paso hacia la regulación de la planificación en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Esta ley ha obligado a las entidades del sector público a la programación anual de sus compras, si bien solo para el caso de los contratos sujetos a regulación armonizada¹².

No obstante, la falta de concreción sobre el contenido de la programación anual de las compras y sobre el proceso para llevarla a cabo, así como consecuencia de que se haya dejado fuera de su ámbito a un importante volumen de expedientes de contratación (todos los contratos no sujetos a regulación armonizada), suponen elementos negativos que le van a restar eficacia. Las respuestas a la consulta pública realizada por la CNMC corroboran la impresión

medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, plasma de manera concreta este principio en forma de planificación normativa ex ante y evaluación ex post a través del Plan Anual Normativo (artículo 132).

¹¹ El artículo 73 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre) esboza escuetamente las actuaciones preparatorias de los contratos: los expedientes de contratación se iniciarán por el órgano de contratación determinando la necesidad de la prestación objeto del contrato, bien por figurar ésta en planes previamente aprobados o autorizados, bien por estimarse singularmente necesaria. Se unirá informe razonado del servicio que promueva la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato.

¹² Ello probablemente se debe a que se relaciona esta cuestión con la publicación de anuncios de información previa que sí se regulan en las Directivas de la UE. El artículo 28.4 de la LCSP establece que: *“Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada. A su vez, el artículo 116.1 LCSP señala que: “La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el Órgano de Contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley”.*

generalizada de la escasa trascendencia práctica que ha tenido este precepto de la LCSP¹³.

Los problemas de competencia de un aprovisionamiento público pueden vislumbrarse cuando se produce la convocatoria formal a los operadores para concurrir a la licitación (escasez de licitadores, escasa competencia en precios, variedad o calidad, entre otras). Pero las causas que han provocado estas situaciones, sus raíces últimas, pueden derivar de un proceso muy anterior, un proceso fundamentalmente interno directamente conectado con un adecuado conocimiento de sus necesidades y las expectativas de satisfacción, proceso que conocemos como planificación.

Llevar a cabo una correcta planificación presenta ventajas para los entes públicos, mientras que no llevarla a cabo supone un coste del que al menos deben ser conscientes. Pasamos a exponerlos a continuación:

Se pueden identificar como ventajas de la planificación¹⁴ y gestión estratégica del aprovisionamiento público¹⁵ las siguientes:

- ☑ **La identificación, categorización y priorización de necesidades.** La planificación permite identificar las necesidades futuras, priorizarlas sobre la base de diferentes factores (por ejemplo, su urgencia, importe económico, carácter recurrente, riesgos detectados, carácter estratégico) y ajustarlas a los recursos disponibles.

¹³ Los encuestados en términos generales coinciden en considerar que la planificación de la actividad contractual no se realiza habitualmente por parte de los órganos de contratación (1,6 sobre 5), a pesar del elevado consenso en su utilidad para controlar el gasto, evitar desviaciones y adoptar mejores decisiones (4,9 sobre 5).

¹⁴ Ver la [Recomendación de 20 de octubre de 2020](#) de la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF) que destaca que *“la importancia de la planificación en las organizaciones pivota en cuatro vértices: i) evita el despilfarro (entendido como gastar sin necesidad o justificación dinero público); ii) permite organizar y gestionar del mejor modo posible los recursos públicos en función de las necesidades reales en un medio plazo; iii) posibilita una rendición de cuentas no cosmética, haciendo visible al ojo ciudadano qué planes se pretenden y en qué medida se cumplen; iv) permite tomar medidas conscientes en el marco de la visión estratégica y la inteligencia institucional en cada contexto”*.

¹⁵ Véase, la Guía práctica de la Comisión Europea: Publish annual procurement plans (fiche 12), OCDE (SIGMA) Module C (Preparation of procurement. (2.3.2 y 3) Advantages of the procurement planning process and consequences of not undertaking procurement planning). En ámbito nacional, destaca el Ministerio de Defensa que ha desarrollado un [Modelo de excelencia en la gestión de compras en el Sector Público](#) basado en los requisitos de la norma UNE 15896:201 (aprobado por [Instrucción 42/2019](#), del Secretario de Estado de Defensa) el cual contempla un apartado específico sobre la planificación operativa de compras (Eje 6) que abarca : la recopilación y priorización de la necesidades de compra, los recursos y medios disponibles en la organización, la elaboración del calendario de contratos del siguiente periodo y la evaluación del plan de contratación del periodo anterior.

- ☑ **La satisfacción de necesidades mediante un sistema de aprovisionamiento abierto y competitivo.** La planificación permite identificar los procedimientos de adjudicación de los aprovisionamientos más adecuados en cada caso. Una adecuada anticipación evita el recurso excesivo a los procedimientos con escasa o nula competencia efectiva como, por ejemplo, los contratos menores, los procedimientos sin publicidad o los encargos a medios propios¹⁶.
- ☑ **La mejora de la transparencia de las actuaciones públicas, facilitando de esta forma el acceso de los operadores al mercado**¹⁷. La publicación de la previsión de las compras ofrece información valiosa al sector privado sobre las necesidades de las entidades del sector público que deben ser satisfechas en un determinado marco temporal, lo que permite a las empresas preparar y planificar sus capacidades productivas y sus propuestas concretas, y facilita el acceso al mercado, especialmente de las pymes, con menor capacidad de respuesta en determinadas circunstancias¹⁸. No obstante, esta predictibilidad podría generar un incremento de comportamientos anticompetitivos que deben ser objeto de supervisión y minimización (por ejemplo, seleccionando la información pública ofrecida)¹⁹.

¹⁶ Los participantes en la consulta pública coinciden en que una planificación adecuada de la actividad contractual evita que necesidades recurrentes y permanentes se liciten mediante procedimientos que limitan la concurrencia y la publicidad (4,5 sobre 5).

¹⁷ La OIReScon, en su estudio ya citado: "[Informe de Supervisión de la Contratación Pública de España](#)" (2019), alude a la vocación de la LCSP por la publicidad de la programación y planificación de las compras públicas y señala la dificultad de localizar esta información con la configuración actual de la Plataforma de Contratos del Sector Público (PLACSP) así como con las plataformas y servicios de información autonómicos, siendo necesario acudir al perfil concreto o página web específica para consultar las programaciones de los órganos de contratación concretos. De ahí que concluya que *"Por ello sería recomendable que hubiese un espacio específico para la publicación de la programación en el perfil del contratante y hacer posible su búsqueda y seguimiento, propiciando con ello la información a los operadores económicos, y a otros órganos de contratación desde la perspectiva de la buena práctica en la materia."* En dicho informe se señala como ejemplo de buena práctica la Plataforma de Contratación del Principado de Asturias, que tiene un apartado específico en el perfil del contratante sobre planes de contratación, clasificados cronológicamente y por entidad contratante.

¹⁸ Debe señalarse como buena práctica la difusión de los contenidos públicos de los planes anuales de compras del Ministerio de Defensa los cuales se dan a conocer, además de en la página web del Ministerio, en el Portal de Transparencia, en la Plataforma de Contratos del Sector Público y a través de notas de prensa, con el objetivo de facilitar su conocimiento a los potenciales licitadores.

¹⁹ Aunque, en general, las contribuciones recibidas a la consulta pública apuntan a una baja percepción de que una elevada transparencia de la programación de las compras pueda elevar el riesgo de colusión en los procesos de licitación (2,3 sobre 5).

- ☑ **La adopción de un enfoque verdaderamente estratégico que permita la consecución de objetivos de eficiencia junto con otros de interés público (medioambientales, sociales).** La planificación de la contratación es uno de los pilares clave para un correcto desarrollo de la gestión estratégica de las compras públicas²⁰. La integración de esos otros objetivos no puede realizarse si no existe una evaluación previa de los supuestos que presentan un mayor riesgo/potencial de cumplimiento/incumplimiento y de impacto sobre la consecución de aquellos, de forma que siempre quede asegurada la competencia efectiva en las licitaciones.²¹

El hecho de que los entes públicos desarrollen instrumentos de planificación de sus compras estratégicas favorecerá la especialización de algunos de ellos en determinados aprovisionamientos. De esa especialización deberían aprovecharse otros entes, quizás con menores recursos, que profundizarían en su comprensión de las diferentes dinámicas de mercado, todo ello fomentado a través de los diferentes mecanismos de colaboración que se pudieran poner en marcha.

- ☑ **La mejora de la gestión económica-financiera y presupuestaria, creando incentivos que premien la eficiencia.** La planificación debería permitir una mejor definición de la cuantificación económica de las necesidades a satisfacer por las entidades públicas. Esa mejor definición debería favorecer una mejor ejecución presupuestaria. De esta forma se incrementaría igualmente la rendición de cuentas, ya que permite analizar las desviaciones del plan y poder adoptar mejores decisiones en el futuro. Por otro lado, la eficiencia económica obtenida con las licitaciones previstas en el plan debería ser incentivada con mayores recursos presupuestarios a gestionar en ejercicios futuros.
- ☑ **La prevención de fenómenos de corrupción.** Aunque la prevención de la corrupción no es un objetivo explícito de la política de competencia, no puede desconocerse que la transparencia y la competencia dificultan las posibilidades de que aparezcan fenómenos de corrupción. La

²⁰ Ver esta [presentación](#) de P. Magina (OCDE), en la que subraya la importancia de la planificación para avanzar hacia una contratación verdaderamente estratégica (Jornada sobre la Planificación como herramienta imprescindible para promover la competencia y la eficiencia en la contratación pública, organizada por la CNMC el 3 diciembre 2019).

²¹ Destacan los trabajos realizados por el Ministerio de Defensa de transformación hacia la gestión estratégica y su vocación de excelencia en las compras, siendo pionero en materia de planificación de la contratación en el ámbito de la Administración General del Estado (desde 2013).

planificación de necesidades dificulta el uso de procedimientos de aprovisionamiento poco competitivos y, así, ayuda a prevenir la corrupción²².

Sensu contrario, los inconvenientes²³ derivados de la ausencia o de una inadecuada planificación se refieren a:

- ⊗ **La proliferación de procedimientos que limitan la concurrencia**, provocando un daño en el tejido productivo empresarial y en la dinámica competitiva existente²⁴. La falta de planificación aboca a utilizar procedimientos de licitación no competitivos para resolver necesidades

²² Véase Agencia Valenciana Antifraude (AVAF) : « [La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones](#) » (2020). En palabras de la propia AVAF : « Hemos podido detectar que uno de los principales riesgos de corrupción está relacionado precisamente con la falta de planificación en la ejecución de las políticas públicas y, en particular, en la contratación pública, puesto que no permite ordenar y priorizar la consecución de los intereses generales dando cabida a formas desgraciadamente frecuentes de procedimientos con ausencia de contratación sustituidos por fórmulas como el enriquecimiento injusto, produciéndose también situaciones de conflicto de interés o de falta de control de la actividad económica en nuestras instituciones públicas ».

²³ La OIReScon señala en el Informe de Supervisión (pág. 336) que existen deficiencias en la planificación de la actividad contractual en términos generales como la preparación de cada expediente de licitación: *En lo que respecta a la fase de preparación del contrato, se ha identificado una falta de programación tanto de actividad contractual del órgano de contratación (como también ha sido indicado por la IGAE y la IGSS en su informe), o al menos, su falta de debida publicidad, como la ausencia de planificación del propio expediente de contratación (incluidos los correspondientes a sistemas de racionalización y contratación centralizada), esto es, la elección de procedimiento de licitación, la división en lotes, la determinación de la solvencia, la redacción y definición de los criterios de adjudicación. Aspectos todos ellos señalados de igual forma por el Tribunal de Cuentas (tanto en ámbito estatal como autonómico y local), habida cuenta de los informes analizados.* Véase también la [presentación](#) del representante de la Comisión Europea, Alvydas Stančikas, (Jornada sobre la Planificación como herramienta imprescindible para promover la competencia y la eficiencia en la contratación pública, organizada por la CNMC el 3 diciembre 2019).

²⁴ Véase por ejemplo, el análisis realizado por la Oficina Antifraude de Cataluña en varios documentos de trabajo en los que analizan los riesgos para la integridad de la contratación pública en los cuales ha puesto de manifiesto *“Déficits de planificación, que crean múltiples oportunidades a lo largo de todo el procedimiento, pero especialmente en tres áreas de riesgo dentro de la preparación de los contratos: la de impulsar contratos innecesarios, sobredimensionados, de imposible ejecución o perjudiciales; la de preparar contratos que limiten indebidamente la concurrencia o la libre competencia, y la de adjudicar directamente a un operador al margen del procedimiento de contratación.”* (Documento de trabajo 04 “El análisis de los riesgos. Factores y efectos de los riesgos y mapas para facilitar el análisis”, pág.13). En igual sentido, la [AVAF](#) añade como consecuencia de la falta de planificación el mal uso de figuras como el convenio o el encargo a medio propio para prestaciones propias de los contratos.

(como, por ejemplo, los contratos menores o los encargos a medios propios)²⁵.

✕ **La insuficiencia de plazo para la preparación de ofertas, que puede ser una de las causas de la escasa concurrencia de licitadores²⁶.**

España presenta unos indicadores muy pobres en comparación con el resto de Estados miembros de la UE en este punto: según la CE, en el 27% de las licitaciones españolas publicadas en el DOUE solo se presenta un operador²⁷. Estos datos incluso empeoraron cuando se analizaron por la CNMC las licitaciones publicadas en fuentes nacionales para el periodo 2012-2016, con un tercio de licitaciones en las que se presentaba un solo operador y con un 65% de las mismas con solo tres o menos operadores²⁸.

✕ **La realización de aprovisionamientos ineficientes (de baja calidad o elevado coste), potencialmente sobredimensionados y de viabilidad cuestionable.** El impacto, en términos de eficiencia económica, de la

²⁵ Véase, por ejemplo, el [Informe](#) de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP (2019) en el que constata el elevado número de contratos menores celebrados por la Administración General del Estado que se han celebrado *para cubrir necesidades conocidas de antemano (permanentes o recurrentes) y que, por lo tanto, deberían haberse planificado para poder haberse adjudicado por procedimientos más adecuados, abiertos a la publicidad y a la concurrencia y que podrían haber supuesto una gestión más eficaz y eficiente de los recursos públicos. De ahí que, al igual que para los contratos negociados sin publicidad, recomienda llevar a cabo una verdadera y adecuada planificación de la actividad contractual.*

²⁶ El artículo 136 de la LCSP establece una regla general en cuanto a los plazos de presentación de proposiciones consistente en que los mismos deben fijarse teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser adecuado a la vista de la complejidad del contrato, siempre respetando los mínimos fijados en la ley. Destaca el análisis que realiza la OIRESCON en el Informe de Supervisión (2019) (págs. 138 y ss.) sobre los plazos para la presentación de ofertas, la falta de planificación y los efectos en los niveles de concurrencia: *“Los anuncios de licitación que se publican en la muestra analizada no cumplen con los mínimos establecidos en la normativa en un 11%, que junto a los que no adecúan el plazo razonablemente a la complejidad del contrato y su impacto económico, sumarían aproximadamente un 55% de la muestra analizada. Esto quiere decir que no se atiende a la regla del art. 136 LCSP sobre plazo razonablemente dimensionado al contrato de forma mayoritaria.”*. Por ello, recomienda: *la necesidad de adecuada planificación, en especial en los grandes proyectos inversores, que permita el establecimiento de plazos de licitación (siempre a juicio del órgano de contratación) suficientemente adaptados al objeto contractual tal y como establece el art. 136.1 LCSP, de cara a la obtención de la máxima concurrencia.*

²⁷ Los indicadores de la Comisión Europea en materia de contratación pública ([Single Market Scoreboard – Public procurement, datos 2020](#)) sitúan a nuestro país a la cola del resto de Estados miembros.

²⁸ [“Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España”](#) (CNMC, 2019).

falta de concurrencia en las licitaciones, ha sido analizado por la CNMC²⁹: De media, la Administración paga un 9,9% menos en los contratos en los que utiliza el procedimiento abierto. En relación con el número de participantes, la participación adicional de una empresa supone una reducción media del precio a pagar por la Administración de un 2,1%. Adicionalmente, se eleva el riesgo de utilizar indebidamente la figura de los modificados para dar cobertura condiciones económicas o técnicas no previstas o acudir a prórrogas innecesarias, que podrían haberse evitado con una planificación previa³⁰.

III. CONTENIDO Y FASES DE LA PLANIFICACIÓN

Una correcta planificación contendría las fases siguientes: en primer lugar, identificar las necesidades de la entidad, categorizarlas y priorizarlas de acuerdo con los objetivos y estrategia de la entidad; en segundo lugar, programar las distintas acciones de compra (plan de compras) y, en tercer lugar, realizar la evaluación y seguimiento del plan.

1) Identificación, categorización y priorización de necesidades

En línea con las recomendaciones de la IGAE³¹, se debe partir de: *elaborar un adecuado plan anual de necesidades que posibilite planificar correctamente las*

²⁹ [“Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España”](#) (CNMC, 2019).

³⁰ Destacan, en este sentido, las conclusiones del Tribunal de Cuentas (a las que se remite la OIREscon en el Informe de Supervisión): *En cuanto a irregularidades relacionadas con modificados, los informes* (del Tribunal de Cuentas) *ponen de manifiesto deficiencias que podrían haberse evitado con una correcta preparación y planificación, provocando igualmente retrasos en los plazos previstos de ejecución. Se trata por tanto de modificados que no responden a la existencia de nuevas necesidades, o a causas técnicas no susceptibles de previsión al tiempo de la planificación, obedeciendo en muchos casos a deficiencias de los proyectos iniciales.* En parecidos términos, el [Informe](#) de la IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP (2019) en el que concluye que la deficiente previsión de necesidades ha ocasionado que en muchos casos, se produzcan desviaciones significativas entre el importe de adjudicación de los contratos y el correspondiente a las obligaciones finalmente reconocidas, así como numerosas diferencias entre los créditos inicialmente aprobados y el importe de las obligaciones reconocidas, e incluso que existan obligaciones que se reconocen previa oportuna modificación del crédito sin que exista siquiera esa previsión inicial de créditos. Por su relación con aspectos de corrupción, puede verse también el análisis de la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF) [Recomendación de 20 de octubre de 2020](#) titulada *“La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones”*.

³¹ Véase, [Informe](#) de la IGAE relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP (2019), donde añade: *“En este sentido, sería conveniente prestar atención especialmente a aquellos contratos que tienen carácter periódico y recurrente a fin de identificar los procedimientos de adjudicación que Planificación de la contratación pública como herramienta para promover la competencia y la eficiencia*

contrataciones y programar los correspondientes expedientes de contratación con el fin de que éstos se ajusten a criterios de necesidad, oportunidad y eficiencia en la contratación.

Sin embargo, a falta de una previsión legal³² al respecto, ¿qué se puede entender por “necesidades”? Siendo conscientes de la dificultad de su precisión conceptual, se pueden establecer ciertas orientaciones desde un punto de vista negativo.

Las necesidades no son productos o servicios concretos ni tampoco soluciones únicas³³, sino aspectos o funcionalidades directamente vinculadas a las funciones del ente público. Estas funcionalidades deben estar directamente vinculadas con su funcionamiento interno (por ejemplo, limpieza de edificios públicos) o externo (por ejemplo, la información al contribuyente sobre gestión tributaria).

La unidad dentro de cada entidad pública que asuma la responsabilidad de recoger esta información en cada unidad operativa deberá conocer y estimar para un marco temporal determinado:

- qué necesidades deben cubrirse
- por qué se necesitan
- en qué cuantía se necesitan³⁴
- para cuándo se necesitan³⁵

resulten más idóneos no solo desde el punto de vista legal sino también de los principios de la contratación pública relativos a la libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos. Así, se ha de limitar el uso del contrato menor y del procedimiento negociado para la satisfacción de necesidades recurrentes y periódicas”.

³² Véase el artículo 28.1 de la LCSP, que añade que: *A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas (...) deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.* En palabras de la AVAF: *« No se trataría de un requisito meramente formal en un expediente, pues contratar sin necesidad supone “malgastar” dinero público (ya sea construyendo un aeropuerto sin tráfico aéreo fluido, ya varias piscinas públicas en pueblos vecinos)”. De ahí la esencialidad de que exista un plan de lo que se necesita contratar junto con su seguimiento y control evitará el despilfarro de dinero público, gestionando adecuadamente el gasto en función de los recursos necesarios.*

³³ Tal y como establece el [artículo 99.1 LCSP](#): *« El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única».*

³⁴ Si, por ejemplo, se necesita material de escritura, se puede calibrar el consumo de dicho material por empleado o tiempo para llegar a saber una cuantía global bastante aproximada.

- qué coste aproximado suponen
- qué potenciales alternativas existen, así como su viabilidad y coste³⁶.

Una vez identificadas las necesidades³⁷, debe procederse a su **categorización y priorización en función de los objetivos y estrategias de la entidad**. De esta forma, las necesidades pueden ser clasificadas desde diferentes ópticas: nuevas³⁸ o existentes, ocasionales o recurrentes, rutinarias (no críticas) o estratégicas, de bajo o elevado riesgo.

Ello permitiría la elaboración de categorías de compras³⁹, entendidas como conjuntos de necesidades (bienes o servicios) que presenten características comunes atendiendo tanto a su objeto como al mercado de potenciales proveedores afectado, lo cual facilita su gestión, análisis individualizado e implementación de estrategias específicas para cada una de ellas.

A la hora de clasificar y priorizar las necesidades, se deben tener en consideración factores internos de la organización (por ejemplo, estudio de la demanda, el presupuesto que se destina o el impacto sobre funcionamiento de la organización) y externos (estudio de las características del mercado afectado, facilidad de cambio de proveedor o riesgo para el suministro).

Analizados los factores externos e internos, se podría caracterizar cada categoría de compra sirviendo como parámetro para posicionarlos la [matriz de Kraljic](#), que es una herramienta de planificación estratégica frecuentemente utilizada en la gestión del aprovisionamiento⁴⁰.

Esta metodología clasifica los insumos o categorías de compras en función del

³⁵ Una posibilidad que puede ser razonable es la diferenciación entre una planificación temporal más a medio-largo plazo (planificación estratégica) diferenciada de otra más acotada temporalmente a corto plazo, al año en curso (planificación operativa).

³⁶ Por ejemplo, si resulta más eficiente contratar recursos humanos en plantilla que presten ese servicio o bien que sea objeto de contratación externa.

³⁷ No hay que perder de vista que con carácter previo habrá que valorar la suficiencia o insuficiencia de los medios propios para acometer todas las necesidades identificadas.

³⁸ Por ejemplo, a raíz de la crisis sanitaria generada por la epidemia de la COVID-19, han surgido nuevas necesidades que deben satisfacerse por las entidades del sector público, tales como la adquisición de material de protección individual, no solo para el personal sanitario, sino para toda la población o las licencias de VPN para el teletrabajo.

³⁹ La categorización de compras es práctica generalizada en el ámbito de las entidades privadas en el ámbito de la gestión estratégica de las compras.

⁴⁰ Véase “*Purchasing must become supply management*” de Peter Kraljic (Harvard Business Review, 1983) que supuso un punto de inflexión en la concepción de la actividad planificadora de las compras como aspecto estratégico de las empresas.

impacto en la organización y de la complejidad del mercado de proveedores (por ejemplo, si existen soluciones disponibles y alternativas en el mercado, cómo de concentrado está dicho mercado, si existe un cierto riesgo de suministro), y posteriormente, diseña una estrategia de aprovisionamiento⁴¹. La principal ventaja de esta clasificación es que permite aplicar estrategias tipo para su aprovisionamiento en función de cada categoría de compras⁴².

El análisis descrito llevará a una declaración final de las necesidades existentes sobre la base de los criterios anteriores, priorizadas en función de los objetivos y estrategias marcadas por cada entidad⁴³.

⁴¹ Las tipologías de insumos son:

- Apalancados: aquellos a los que la organización destina un elevado presupuesto y el mercado cuenta con diversos proveedores, por lo que no supone un riesgo para el suministro presentándose sencillo cambiar de proveedor (por ejemplo, material de oficina).
- Estratégicos: tienen alto impacto en la organización y el mercado es limitado, por lo que es complicado cambiar de proveedor y existe, por tanto, un riesgo alto para el suministro.
- Rutinarios o no críticos: tienen poco impacto presupuestario y presentan escaso riesgo para el suministro ya que existe un mercado amplio de oferentes (por ejemplo, suministro eléctrico o combustible).
- Cuello de botella o críticos: presentan poco impacto para la organización, pero implican alto riesgo para el suministro puesto que el mercado es limitado por existir escasos potenciales proveedores o solo uno que domina el mercado (por ejemplo, la reparación de piezas originales).

⁴² En esta línea, la estrategia tipo para los *apalancados* debería ser seleccionar del grupo de proveedores disponibles, aquellos que ofrezcan el mejor servicio y al menor precio a través de procedimientos que fomenten la competencia y la concurrencia, aprovechando el poder de negociación de la organización. Concretamente, la estrategia puede ir orientada a ahorrar costes y conseguir mejores precios o más calidad al mismo precio y para ello se recomienda utilizar la subasta electrónica y los acuerdos marco; los *estratégicos*, al ser una categoría crítica para la organización por ser complicado encontrar proveedores alternativos, deberían ser objeto de mayor estudio y preparación para evitar graves impactos en los resultados; los *rutinarios*, al existir variedad de oferentes y siendo sencillo cambiar de proveedor, la estrategia debe orientarse a estandarizar los productos y reducir los tiempos de gestión y suministro a través de procedimientos simplificados y ágiles pero igualmente competitivos; los *cuello de botella*, debido a su poco impacto para la organización, pero con un mercado de proveedores muy escaso, con riesgo de quedar sin suministro y sin poder sobre los proveedores, la estrategia debería centrarse en asegurar el suministro, buscando proveedores alternativos, o incluso productos sustitutivos.

⁴³ Hay insumos, como los relacionados con las nuevas tecnologías y las TIC, que son considerados estratégicos por el efecto *vendor lock in*, o dependencia del proveedor y aspectos clave como la interoperabilidad, estándares, modelos de gestión de los datos, entre otros (Ver [Comunicación de la Comisión Europea](#) de 2013 sobre la contratación pública en el ámbito de las TIC). Por ello, algunos gobiernos han adoptado iniciativas tendentes a planificar estratégicamente este tipo de compras. En Alemania se ha creado una entidad central especializada (Zentralstelle für IT-Beschaffung) dedicada al diseño

Planificación de la contratación pública como herramienta para promover la competencia y la eficiencia

2) Programación de acciones de aprovisionamiento: planes de compras

Siguiendo las directrices marcadas por las líneas estratégicas de la organización, el siguiente paso es su **programación**: la fijación de un **plan de compras**, de forma que se defina la actividad contractual durante un periodo determinado para que las necesidades sean cubiertas en el momento que sean requeridas.

Por ello, es fundamental hacer una estimación realista de los plazos que requieren los procedimientos de aprovisionamiento⁴⁴. Para aquellas necesidades que no puedan programarse con exactitud, deberán incluirse unas líneas directrices de actuación.

El plan de compras debería contener, al menos, los siguientes elementos⁴⁵:

- Órgano de contratación.
- Necesidad que pretende satisfacer u objeto del contrato (CPV) ⁴⁶.

estrategias para la compra pública de TICs, se encarga de su planificación y presta asesoramiento a las entidades contratantes.

⁴⁴ Deberían aprovecharse las nuevas tecnologías de forma que la gestión contractual pueda estar apoyada en soportes informáticos que alerten a los responsables de las incidencias contractuales con antelación suficiente para corregir eventualidades. En este sentido, destaca como ejemplo de buena práctica la herramienta desarrollada por el Ministerio de Defensa (www.calendariocontratacionpublica.es), de utilidad para cualquier organismo público interesado en realizar la planificación y programación de su actividad contractual, ya que calcula los plazos de tramitación de los diferentes tipos de expedientes de contratación. Dicha herramienta proporciona la estimación más probable del tiempo de tramitación, acompañada de una horquilla con los plazos correspondientes a la estimación optimista y pesimista.

⁴⁵ La OIReScon recomienda (véase Informe Supervisión 2019, pág. 370) tener en cuenta los siguientes aspectos en el momento de la programación de la actividad contractual como en la preparación de un expediente de contratación: i) La definición del objeto del contrato y adecuada justificación de la necesidad de interés general a satisfacer; ii) La elección del procedimiento de contratación más adecuado; iii) La división en lotes; iv) La estructura de costes económicos del contrato y el método de cálculo del valor estimado; v) La duración estimada del procedimiento de licitación y previsión de entrada en vigor.

⁴⁶ Incluso, no es descartable que, conocida la necesidad a satisfacer, pueda preverse la división en lotes del futuro contrato. Interesa en este sentido, la recomendación de la OIReScon (Informe Supervisión de 2019): “Se recomienda reforzar la planificación o programación de la contratación, incluyendo la evaluación del factor de la división en lotes de un contrato en función de los criterios más apropiados para la mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio, de forma que, desde un primer momento el órgano de contratación analizara la posibilidad de la división en lotes en función del objeto del contrato o bien, de la prestación del servicio en diversos territorios. De esta forma, se produciría un mayor ajuste al mercado y, en definitiva, una mayor concurrencia, al ajustar las necesidades de los órganos de contratación a la situación real de los operadores económicos”.

- Duración estimada.
- Método de aprovisionamiento que mejor resuelva la necesidad en términos de coste-beneficio⁴⁷.
- Presupuesto (importe máximo aproximado).
- Indicación si el contrato está sujeto a una regulación armonizada.
- Cronograma de las distintas etapas del método de aprovisionamiento elegido.

Para dotar de transparencia a las futuras acciones de aprovisionamiento, **los planes de compras deben ser objeto de publicación** en el perfil del contratante, plataformas de contratación y portales de transparencia, sin limitarlas a los contratos sujetos a regulación armonizada y, por tanto, haciéndolo extensivo a todas las propuestas de aprovisionamiento vinculadas al ente público. Debe ofrecer información valiosa a las potenciales licitadoras para promover su participación en los distintos procedimientos⁴⁸.

No obstante, no hay que perder de vista que la predictibilidad de la contratación pública eleva el riesgo de colusión entre empresas, produciéndose así un efecto no deseable que debe ser corregido por la entidad contratante con medidas preventivas *ex ante* (agregación de datos) y *ex post* (vigilancia, denuncias a las autoridades de competencia).

A este respecto, puede ser razonable que se planteen incluso diferentes niveles de publicidad: por un lado, aquellos documentos de

⁴⁷ Por ejemplo, el procedimiento de contratación (y su tipo específico) u otras formas, como los encargos a medios propios o los convenios con otras entidades públicas.

⁴⁸ Un buen ejemplo, es el Plan anual de Contratación del Ministerio de Defensa, el cual es objeto de difusión pública con el fin de promover la concurrencia y la transparencia de los procesos contractuales. El Ministerio reconoce que en la programación anual de sus compras han intervenido más de 400 órganos del Departamento, que engloba 6.972 contratos a realizar por los diferentes órganos que conforman el Ministerio por un importe estimado de 2.556,62 millones de euros. En cuanto al contenido, se publica [un Excel](#) en el que se detallan las propuestas de contratos a adjudicar en relación con las prestaciones susceptibles de estar sujetas a una regulación armonizada (SARA), las que se prevé contratar utilizando el Sistema Estatal de Contratación Centralizada, las que están basadas en un acuerdo marco, las que se prevé adjudicar por alguno de los siguientes procedimientos: abierto, restringido y negociado con publicidad y las pertenecientes al sector de Investigación y Desarrollo (I+D) que se adjudicarán por el procedimiento negociado sin publicidad. Para cada una de las propuestas se aporta la siguiente información: a) Órgano de Contratación asignado; b) Código CPV (Vocabulario Común de Contratos Públicos); c) Objeto de la propuesta; d) Procedimiento de adjudicación elegido; e) Indicación si el contrato está sujeto a una regulación armonizada (SARA); f) Código NUTS; g) Valor estimado aproximado de la propuesta de contratación.

planificación/programación que serían de acceso público y cuyo contenido sería esquemático, pero suficientemente descriptivo para los operadores (órgano de contratación, tipo de aprovisionamiento, duración, importe máximo estimado...); por otro lado, aquellos documentos de uso restringido interno de la organización que contengan instrucciones y directrices para desarrollar de forma coherente y coordinada una correcta planificación.

En cualquier caso, estas medidas de transparencia pueden ser igualmente complementadas o, tomando como base los riesgos anteriores, sustituidas por otras como un mejor diseño y aprovechamiento de las consultas preliminares de mercado⁴⁹ o el establecimiento de plazos más largos de preparación de ofertas a efectos de facilitar la participación de operadores con menor músculo financiero y técnico.

3) Indicadores de seguimiento y control

Una correcta planificación no puede quedarse solo en la fase ex ante, sino que debe ser complementada con las actuaciones de verificación durante el proceso de ejecución y con posterioridad a su finalización⁵⁰.

La OCDE⁵¹ recomienda mejorar en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto de procesos concretos como del sistema en su conjunto, siempre que resulte factible y adecuado. Concretamente, plantea desarrollar indicadores para cuantificar el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costes en el sistema de contratación pública a efectos comparativos y para dar apoyo a la formulación estratégica de políticas sobre contratación pública.

Estas **tareas de seguimiento y control**, en lo que se refiere estrictamente a la

⁴⁹ Las consultas preliminares de mercado vienen reguladas en el artículo 115 de la LCSP. La CNMC ha señalado las ventajas de llevar a cabo estas consultas y ha remarcado la importancia de su adecuado diseño para evitar el riesgo de captura del órgano contratante, reducir y potencialmente incluso quebrantar los principios de igualdad de acceso a licitaciones, no discriminación y no falseamiento de la competencia (entre otros, véase en su informe IPN/CNMC/010/15 APL contratos del sector público (III.2.7.1 Consultas preliminares del mercado).

⁵⁰ Si bien centradas en el ámbito de la prevención de la corrupción, la AVAF realiza estas reflexiones que encajan perfectamente en esta idea: *“En definitiva, para que la planificación surta los beneficios deseados y redunde en una considerable minimización de la corrupción, no basta con elaborar y aprobar los planes sino que hay que comprobar su ejecución real, poniendo en marcha mecanismos de seguimiento, evaluación y control de su cumplimiento que permitan corregir a tiempo los posibles fallos o desviaciones detectadas”*.

⁵¹ Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública (OCDE, 2015). También puede consultarse la *Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS OCDE 2018)*.

planificación, se realizarían sobre dos tipos de **referencias**:

- **Indicadores de gestión.** Para obtener información cuantitativa y cualitativa sobre el grado de desempeño en la organización, identificar cualquier desviación sobre las líneas de funcionamiento establecidas, y tomar medidas correctoras a tiempo.
- **Indicadores de cumplimiento.** Para verificar la satisfacción de los objetivos programados. Se recomienda establecer sistemas de retroalimentación que sirvan de base para futuros procesos de planificación⁵².

En caso de que se detecten desviaciones, debería exigirse que se justifiquen debidamente y, en consecuencia, que se acrediten fundadamente los motivos por los cuales, de existir dicha planificación, ésta ha errado, o bien, de no existir aquella, se haya decidido seguir adelante con el expediente.

Por último, parece conveniente mencionar que, sin perjuicio de que, en la actividad de planificación, dada su valiosa experiencia gerencial, pueda participar el personal de cualquiera de los entes públicos involucrados en la gestión de expedientes de contratación pública, se recomienda, también en este ámbito, promover en la medida de lo posible la **profesionalización** de los responsables de compras, en línea con las recomendaciones de la UE⁵³. Ello supondría contar con equipos multidisciplinares que ostenten conocimientos legales, económicos y técnicos para enfrentarse a mercados cada vez más complejos y evitar que asimetrías de información entre empresas y administración sobre las condiciones del mercado afectado por el contrato puedan redundar en situaciones negativas para el interés general.

IV. RECOMENDACIONES A LOS ENTES PÚBLICOS CONTRATANTES

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se realizan las siguientes recomendaciones:

⁵² Destaca, en este sentido, la recomendación que recoge la IGAE en su Informe relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP (2019): *Establecer un procedimiento dentro de la planificación anual de contratación para analizar el grado de cumplimiento de la necesidad en los contratos finalizados en el ejercicio anterior.*

⁵³ Las medidas de profesionalización están directamente relacionadas con las tareas de planificación estratégica y de gestión de proyectos y de riesgos y su evaluación [RECOMENDACIÓN \(UE\) 2017/1805 de 3 de octubre de 2017 sobre la profesionalización de la contratación pública Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública.](#)

1. Asumir una verdadera **cultura de planificación de la contratación pública** que debe impregnar todos los niveles técnicos-normativos y organizativos. En ambos planos nos encontramos en un estadio incipiente, pero ello no debe obstar para la toma de decisiones firmes en esta línea por parte de los entes contratantes, incluso con anterioridad a que esos cambios se produzcan.
2. Abordar la **planificación de forma integrada y estratégica**, teniendo en cuenta la actividad de la organización. No hay dos planificaciones iguales: cada entidad debe conocer los valores esenciales que la caracterizan para acomodar su sistema de aprovisionamiento a la misión de interés público que tenga encomendada.
3. Considerar los distintos **tipos de planificación** por su relación con el marco temporal, diferenciando entre una planificación más estratégica (a medio-largo plazo) de otra planificación más operativa (para el año en curso). Ambas deberán ser objeto de readaptación en caso de producirse eventos o circunstancias que configuren cambios bruscos en los entes públicos o mercados afectados.
4. Establecer un **proceso interno de recogida de información** para conocer las necesidades que deben satisfacer las distintas unidades internas de la organización de forma que una unidad especializada las priorice conforme a las acciones estratégicas o valores de la propia organización, permitiendo su seguimiento y control con diferentes indicadores de gestión y cumplimiento. Ello será fundamental para decidir acerca de cuáles serán objeto de licitación y cuáles serán cubiertas con recursos propios.
5. Establecer un **proceso externo de aporte de información** para mejorar la predictibilidad de las compras públicas (difusión de los planes de compras, no conformándose con cumplir la obligación impuesta por artículo 28 de la LCSP). Ello genera legitimidad y confianza en la gestión pública, pero sobre todo favorece la participación del sector privado en las licitaciones, en especial de las pymes.
6. Introducir **medidas que eviten** que dicha predictibilidad pueda generar un incremento de **comportamientos anticompetitivos**. Medidas preventivas que promuevan la agregación de datos o el de refuerzo de la supervisión de potenciales conductas anticompetitivas pueden ser complementadas con medidas como la ampliación de los plazos de presentación de ofertas.

7. Alentar la **colaboración entre entidades contratantes** del sector público, habilitando mecanismos expresos para el intercambio de experiencias y buenas prácticas, de forma que el conocimiento de un ente especializado en ciertos mercados pueda ser aprovechado por otros con un menor grado de experiencia en la materia. Evitar que la asimetría de información entre empresas y administración pueda suponer la determinación de exigencias o requisitos no necesarios o proporcionales a los objetivos de interés general pretendidos.

