

## LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA IMPULSAR LA COMPETENCIA Y LA EFICIENCIA EN EL APROVISIONAMIENTO PÚBLICO (G-2019-02)

### DOCUMENTO PRELIMINAR DE TRABAJO<sup>1</sup>

#### 1. PRESENTACIÓN

La contratación pública representa, según las estimaciones y los años, entre el 10% y el 20% del PIB español. Además, juega un papel muy importante en la implementación de políticas públicas, sirve para impulsar la innovación, proporcionar servicios públicos de calidad, promover la integración social o incrementar la productividad del país.

La CNMC ha venido poniendo de manifiesto, en línea con otros organismos nacionales e internacionales, que el funcionamiento de la contratación pública en España muestra un amplio margen de mejora. En su más reciente examen sobre los procedimientos de contratación pública en España<sup>2</sup>, la CNMC constató la existencia de situaciones de reducida intensidad de la competencia en el aprovisionamiento público<sup>3</sup>.

En 2011, la CNMC publicó una [Guía sobre contratación pública y competencia](#), en la que se ofrecen pautas a las Administraciones públicas con el objetivo de que organicen licitaciones de forma más procompetitiva y de que puedan detectar indicios de colusión entre licitadores. Desde entonces, la CNMC ha venido prestando una creciente atención a la promoción de la competencia en la contratación pública<sup>4</sup>.

En su Plan de Actuación de 2019, la CNMC se comprometió a centrar sus esfuerzos de promoción en la mejora de la eficiencia en la contratación pública, entre otras áreas. Entre otras acciones, la CNMC se ha propuesto actualizar la

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado por el Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC como base para la consulta pública sobre la mejora de la planificación de la contratación pública. Se trata de un documento de trabajo, cuyas consideraciones son preliminares y no suponen toma de posición oficial de la CNMC, que se expresa únicamente por su Consejo.

<sup>2</sup> CNMC (2019), [Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España](#).

<sup>3</sup> Como ejemplo, la elevada frecuencia de licitaciones a las que concurre un número limitado de participantes: en casi un 34% de los contratos estatales hay un único participante y en un 66% de los contratos hay 3 o menos participantes.

<sup>4</sup> La CNMC dispone de un apartado específico en su web sobre [Recomendaciones de aprovisionamiento público](#), donde se recogen todas sus actuaciones en materia de promoción de la competencia en este ámbito.

Guía sobre contratación pública y competencia (acción 8.8). Esta actualización es un proceso que requiere diferentes niveles de esfuerzo en función de las áreas de la contratación pública, por lo que se propone abordar la actualización por fases, comenzando por la planificación de la contratación.

La experiencia adquirida muestra que buena parte de los problemas de falta de competencia en la contratación pública tienen su origen, o pueden ser mitigados, en la fase de planificación. Algunos de estos problemas fueron detectados en la Guía sobre contratación pública y competencia<sup>5</sup>. Sin embargo, la Guía no realiza un análisis sistemático ni dedica ningún apartado específico al área de la planificación.

“Planificar” implica anticipación, análisis de necesidades y de potenciales alternativas para la correcta definición de estrategias. Es una fase clave para el éxito del aprovisionamiento en cuanto que es uno de los factores más definitorios de la existencia de competencia efectiva. La planificación de los aprovisionamientos es un presupuesto básico exigible a cualquier organización, aún más si se trata de una organización pública financiada con recursos escasos. Sin embargo, la normativa de contratación pública no es especialmente sensible al grado de relevancia que debería ostentar.

Con este documento de reflexión se pretende ofrecer una breve aproximación al conjunto de aspectos integrados en la planificación de aprovisionamientos, subrayando las ventajas que conlleva su puesta en práctica, para a continuación analizar las peculiaridades del sector público y los retos que conlleva su puesta en marcha. Finalmente, se describen las distintas fases que integrarían el proceso de planificación.

Este documento forma parte de un conjunto de iniciativas destinadas a estimular el debate público sobre las grandes cuestiones relativas a la planificación de la contratación pública y, en general, a nuestro sistema de contratación. Afinar los conceptos, el diagnóstico, las oportunidades y, en definitiva, los aspectos susceptibles de mejora.

Junto con este documento, la CNMC está realizando una **consulta pública sobre la mejora de la planificación de la contratación pública**, hasta el 20 de diciembre de 2019, a la que se puede acceder a través de la página web de la CNMC. Además, en el marco de este proceso de consulta, el próximo 3 de diciembre la CNMC celebrará una **jornada sobre “La planificación como requisito imprescindible para promover la competencia y la eficiencia en la**

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, la Guía considera la existencia de problemas de planificación en relación con la elección de los procedimientos menos competitivos (“*Frecuentemente se recurre al argumento de existencia de circunstancias imprevistas para justificar el recurso a un procedimiento negociado, cuando, en la práctica, dichas circunstancias son previsibles en la gran mayoría de los casos*”).

**contratación pública**”, cuyos detalles están también disponibles en la página web de la CNMC.

## 2. APROXIMACIÓN A LA IDEA DE PLANIFICACIÓN DE COMPRAS

La planificación es una de las funciones esenciales de cualquier organización para el adecuado cumplimiento de sus fines. En general, la función cobró especial relevancia en el sector privado a partir de los años 70 del pasado siglo como respuesta a un entorno económico, social y político especialmente complejo. La planificación se volvió más estratégica, orientada al largo plazo y directamente relacionada con la visión y los valores de la organización.

El área o departamento de compras cobró, de igual modo, especial relevancia. En especial, como consecuencia de los procesos de externalización, deslocalización y, en general, de globalización de las cadenas de suministro. La contratación dejó de ser en las organizaciones (esencialmente privadas) una mera función administrativa para convertirse en estratégica, incardinándose en su estrategia competitiva<sup>6</sup>.

La doctrina académica ha planteado diversas definiciones del **concepto de planificación** en una organización, todas ellas coherentes e interrelacionadas. Es un proceso que tiene por objeto seleccionar objetivos en base a necesidades; determinar la estrategia y políticas adecuadas para su consecución; establecer los cursos de acción, el sistema de seguimiento y de medición de resultados; y una fase final de retroalimentación, a partir de la evaluación realizada.

Respecto a los tipos de planificación en las organizaciones, cabe diferenciar entre dos clases:

- La **Planificación estratégica**, que debe acomodarse a los objetivos y principales líneas de acción de la organización, refiriéndose a un marco temporal normalmente plurianual. Se suele recoger en un Plan estratégico, que podría además incluir la planificación de los diferentes subsistemas de la organización (como el de compras o contratación).
- La **Planificación operativa**, que se efectúa normalmente para algunas áreas funcionales de una organización, para un periodo de tiempo normalmente de más corto plazo que el plan estratégico. Su resultado

---

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que hasta los años 80, la contratación (o compras) se consideraba un mero departamento encargado de documentar y tramitar las compras. El artículo [\*“Purchasing must become supply management”\*](#) de Peter Kraljic (Harvard Business Review, 1983) supuso un punto de inflexión en su concepción.

(Plan operativo) debe ser coherente con el Plan estratégico, pues no es sino su despliegue a un nivel más detallado.

Son numerosas las **ventajas de la planificación** y gestión estratégica del aprovisionamiento público<sup>7</sup> ya que permite:

- *adoptar un enfoque estratégico.* En la órbita pública, debe permitir compatibilizar los otros objetivos de interés público perseguidos (medioambientales, por ejemplo) con la maximización de la irrenunciable eficiencia económica.
- *identificar las necesidades de la organización y categorizarlas.* Debe permitir identificar necesidades futuras, priorizarlas en base a diferentes factores (urgencia, importe económico, carácter recurrente, riesgos detectados, incidencia estratégica etc.), ajustarlas a los recursos disponibles y sentar las bases para llevarlas a cabo mediante un sistema de aprovisionamiento público abierto y competitivo.
- *favorecer la toma de decisiones en cuanto a la estructura y organización internas.* Debe ser una herramienta eficaz de gestión pública para identificar los periodos en los que se incrementa la actividad y tomar las medidas necesarias para distribuir el trabajo entre las unidades gestoras<sup>8</sup>, permitir la formación de grupos de trabajo multidisciplinares por categorías de contratos y organizar de manera eficiente los recursos públicos.
- *mejorar la gestión económica-financiera.* Más allá de mejorar los resultados económicos de la organización, la identificación de necesidades debe ser objeto de cuantificación económica de forma que sirva también como herramienta de gestión presupuestaria. 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.
- *dotar de predictibilidad a la actuación del ente público.* La transparencia del

<sup>7</sup> En esta línea, 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).

<sup>8</sup> Por ejemplo, una de las medidas del [Informe CORA](#) (2013): *Mayor vinculación entre la planificación de RR.HH. y la estrategia y políticas públicas de la AGE y diseño de herramientas de medición de cargas de trabajo que faciliten la asignación eficiente de recursos humanos: Se potenciará y reforzará la vinculación entre la determinación de las necesidades de personal y los objetivos estratégicos de la organización, así como sus retos a corto y a largo plazo. Esto implica un mayor análisis de las necesidades a cubrir, los efectivos necesarios para ello y la cualificación profesional de tales efectivos. Igualmente señala hace referencias a la elaboración anual de un instrumento de planificación de convenios de colaboración.*

Plan ofrece información valiosa al sector privado sobre las necesidades de las entidades del sector público a satisfacer en un determinado marco temporal, lo que le permite preparar sus propuestas y facilita el acceso al mercado, especialmente de las pymes. Desde la óptica de competencia, esta predictibilidad puede generar un incremento de comportamientos anticompetitivos que deben ser objeto de supervisión y minimización (por ejemplo, seleccionando la información pública ofrecida).

- *incrementa la supervisión y rendición de cuentas de la utilización de los fondos públicos.* Se incrementa el control sobre el proceso de aprovisionamiento, ya que permite analizar las desviaciones del plan y poder adoptar mejores decisiones en el futuro.

En contrapartida, los riesgos derivados de la ausencia o deficiente planificación<sup>9</sup> pueden ser graves: la utilización de procedimientos no competitivos de forma injustificada, la realización de adquisiciones inconsistentes (de baja calidad y/o elevado coste), la inadecuación de las respuestas obtenidas del sector privado, el incumplimiento de los objetivos y directrices de actuación, las desviaciones presupuestarias, etc.

### 3. LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Las organizaciones públicas cuentan con múltiples **singularidades** que las diferencian del sector privado: la obligación de satisfacer objetivos de interés general (en ocasiones difusos y de especial complejidad, frente al objetivo de maximización del beneficio de las empresas), la financiación con recursos públicos (contribuyentes en vez de accionistas), las rigideces y, también, garantías que se derivan de la gestión presupuestaria, de recursos humanos o del procedimiento administrativo.

Las principales **autoridades y organismos de control** nacionales e internacionales han subrayado la necesidad de que la contratación pública asegure una mejor planificación de su actividad. Para el Tribunal de Cuentas

<sup>9</sup> Por ejemplo, la [Oficina Antifraude de Cataluña ha elaborado 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)



Europeo<sup>10</sup>, muchas de las ineficiencias de la contratación pública se deben a *“la planificación insuficiente de los proyectos y procedimientos de licitación”*. [...] *sobre todo en lo que respecta a la modificación o ampliación de los contratos en fase de gestión”*.

En el ámbito nacional, los organismos fiscalizadores y supervisores (Tribunales de Cuentas, IGAE, Juntas Consultivas de Contratación, etc.) han recogido mensajes similares, especialmente en relación con aquellas necesidades que pueden ser calificadas de recurrentes y permanentes.

La CNMC, por su parte, también ha venido señalando profundas carencias de competencia y, por ende, de eficiencia en la contratación pública. Entre otros problemas, la CNMC ha apuntado a causas estructurales relativas al modelo organizativo, falta de orientación a la racionalidad y eficiencia económica, ausencia de cultura de evaluación<sup>11</sup>. Todos estos obstáculos estructurales son, por definición, incompatibles con una gestión profesionalizada.

No de menor entidad han sido las recomendaciones provenientes de la UE<sup>12</sup>, instando a una reforma en profundidad. Se ha insistido en la necesidad de *“establecer un marco coherente que garantice la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica y una elevada competencia”*. Además, los indicadores de la Comisión Europea en materia de contratación pública sitúan a nuestro país a la cola de los 28 Estados miembros. Por dar solo un dato, en casi el 25% de las licitaciones españolas solo se presenta un licitador.

Las carencias de planificación, de forma directa o en colaboración con otros factores, provocan diferentes patologías en la gestión de la organización: utilización abusiva de procedimientos con escasa apertura a la competencia (negociados, menores...), incumplimiento de obligaciones de transparencia y publicidad, restricciones en los requisitos de acceso a la licitación,

---

<sup>10</sup> [Informe especial 10/2015](#), sobre la necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE.

<sup>11</sup> CNMC (2015): [Documento de Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia](#)

<sup>12</sup> Sus advertencias han ido desde la publicación anual de resultados negativos en la evaluación de 12 indicadores (realizada por el [Single Market Scoreboard de la Comisión Europea 2019](#)), hasta, por ejemplo, la Decisión (UE) 2017/984 del consejo de 8 de agosto de 2016 por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit público. Esta decisión vino precedida (o acompañada) de múltiples llamadas de atención en informes previos acerca de: la “competencia limitada de las empresas de los demás países de la UE y, con frecuencia, en adjudicaciones directas”; “España carece de una política de contratación” y de “objetivos claros en la materia”.

fraccionamiento injustificado de contratos, falta de claridad en los criterios de adjudicación...

Sin embargo, nada impide al sector público analizar las técnicas del sector privado e incorporarlas, en su caso, debidamente adaptadas a sus propias singularidades<sup>13</sup>. De hecho, los sistemas contractuales públicos de referencia han adoptado técnicas del sector privado en ciertos ámbitos (por ejemplo, las consultas preliminares de mercado).

Además, más allá de la experiencia comparada en algunos planes estratégicos<sup>14</sup> se ha comenzado a generalizar un enfoque estratégico en la planificación y gestión de la contratación: la denominada compra pública estratégica, dirigida a alcanzar fines públicos en términos sociales, de innovación o de medio ambiente.

Sin embargo, del análisis del status quo actual se derivan al menos estos **retos**:

- **A nivel regulatorio.** La normativa de contratación es poco exigente a la hora de plantear un comportamiento planificador a las autoridades contractuales. El art. 28. 4 de la LCSP señala 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”*.

Este precepto, más allá de la exigencia mínima de publicidad, no ofrece indicaciones del contenido, de las fases, de los elementos a tener en cuenta para llevar a cabo una correcta planificación. Téngase en cuenta además su restrictivo ámbito objetivo de aplicación, limitado a los contratos sujetos regulación armonizada.

Una opción más estratégica y, por tanto, de ámbito temporal más amplio es la vía que se abre con la futura aprobación de la estrategia nacional de contratación pública (art. 334 LCSP) por la OIRESCON. Dicha estrategia tendrá que contener entre otros aspectos medidas destinadas a promover la eficiencia económica en los procesos de obtención de bienes, servicios y suministros para el sector público.

---

<sup>13</sup> Un buen ejemplo, en otro ámbito público (regulatorio) de esta actividad planificadora son los [planes anuales normativos](#) regulados en art. 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen jurídico del Sector Público.

<sup>14</sup> Sirvan como ejemplos la estrategia escocesa [Procurement Strategy Annual Procurement Report and Annual Report on Procurement Activity in Scotland](#) (2016) o el caso de la [estrategia de Suecia](#) (2017).

- **A nivel organizativo y de profesionalización.** Debe identificarse a los distintos agentes que participan en las tareas de aprovisionamiento. Parece, además, imprescindible contar con una *unidad de coordinación* con un perfil reforzado de profesionalización y especialización en compras, que ofrezca una visión global que facilite la adopción de decisiones más eficaces y consistentes en la materia<sup>15</sup>. La multidisciplinariedad del equipo humano parece un elemento imprescindible, con perfiles económicos, técnicos y no solo jurídicos.
- **A nivel de ejecución.** El grado de cumplimiento de la normativa contractual referida, incluso de la mera exigencia de publicidad de dicho Plan, presenta diversa problemática, tal y como refleja el reciente informe de la IGAE<sup>16</sup>. No se contemplan en cualquier caso sanciones por su incumplimiento, al no estar considerada ni la potencial separación de lo recogido en el plan por parte de las licitaciones afectadas por este, ni la falta de elaboración del propio plan, una causa de nulidad o de anulabilidad de los contratos afectados (arts. 39 y 40 LCSP).

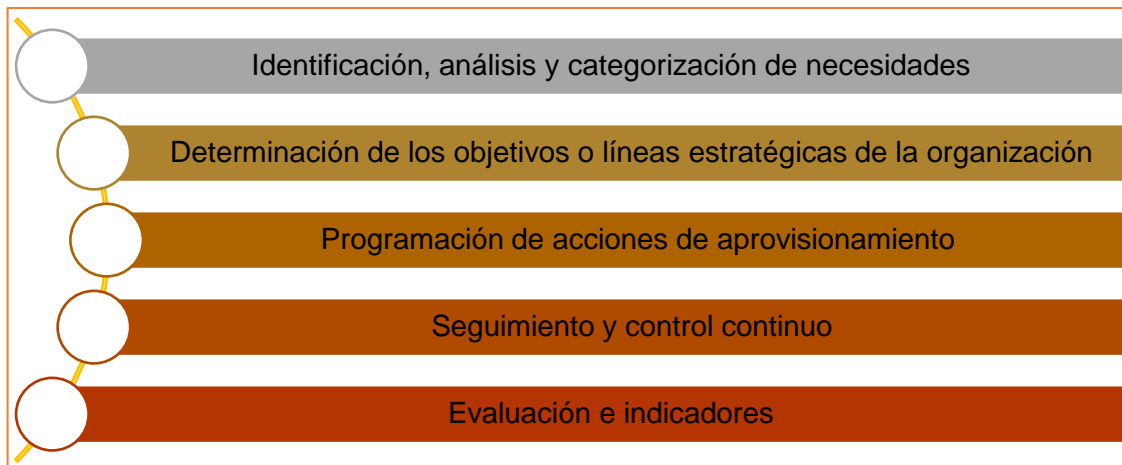
---

<sup>15</sup> 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](#),

<sup>16</sup> Se alerta de la ausencia generalizada de programación en la contratación y, en caso de efectuarse, sus múltiples deficiencias (falta de publicación en virtud del art. 28.4 LCSP), incluyendo la ausencia de publicidad. Según su análisis, en 7 de los 16 Ministerios -información disponible para 10 Ministerios-, la contratación menor supera el 50% del total contratado en número de contratos, correspondiendo en términos de importe adjudicado aproximadamente al 30% del total del importe adjudicado por Ministerio. Según dicho análisis, el 77.9% de la contratación (en términos de número de contratos) se realiza sin publicidad (equivalente al 17.78% en términos de importe adjudicado). [Informe de la IGAE de control de la actividad contractual en el ámbito Administración General de Estado durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2017 y el 30 de septiembre de 2018 \(publicado en septiembre de 2019\)](#).



Por último, haremos referencia a las distintas **fases que integrarían el proceso de planificación**:



Cuadro nº 1 Fases del proceso de planificación

**Reconocer las necesidades de la organización** es un input esencial de la programación. La necesidad no debe confundirse con el producto o servicio que se quiere obtener (dicho producto o servicio será la concreción material de esa necesidad), sino que está relacionada con una carencia del sector público para llevar a cabo los objetivos y funciones que tiene asignados: ya sea para su funcionamiento interno (por ejemplo, servicios de limpieza de los edificios públicos) o para la ciudadanía (por ejemplo, servicios sanitarios).

Desde un punto de vista regulatorio<sup>17</sup>, los únicos contratos que pueden celebrar los entes públicos son aquellos que sean necesarios para la satisfacción de sus fines institucionales. A la hora de identificar las necesidades es recomendable pensar el *por qué* esa necesidad es precisa para alcanzar el objetivo o actividad que se persigue<sup>18</sup>. Una inadecuada definición del fin que se persigue y un inapropiado contenido del contrato pueden poner en entredicho esta relación. De ahí, la importancia de una adecuada definición en ambos.

En esencia, se deberá conocer para un marco temporal determinado: (i) qué necesita la organización; (ii) por qué se necesita, (iii) cuánto necesita, (iv) para cuándo lo necesita y (v) con qué recursos. Y todo ello ajustándose con la

<sup>17</sup> [Artículo 28.1 LCSP](#).

<sup>18</sup> Así, por ejemplo, una Administración Pública puede tener como uno de sus objetivos la digitalización de una serie de documentos. La necesidad no sería “se necesita comprar un escáner” sino “se necesitan escanear una serie de documentos”. Cabe recordar en este sentido, que el [art. 99. 1 LCSP](#) permite definir el objeto de los contratos “en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única”.

suficiente antelación para ajustarse al calendario previsto con el objeto de realizar una correcta planificación.

Esta fase debiera terminar con una declaración de necesidades<sup>19</sup> con diferentes aspectos sobre los que pronunciarse:

- Necesidad a satisfacer, indicando si es nueva o ya existente.
- Análisis de recursos internos y externos.
- De los recursos disponibles: ¿por qué no son suficientes?, ¿es más eficiente buscar un recurso nuevo?, ¿es posible reutilizar los ya existentes?
- ¿Qué ámbito temporal tiene ese objetivo o necesidad a satisfacer?, ¿deberá programarse por fases?, ¿se llevan a cabo evaluaciones del grado de satisfacción de esa misma necesidad en periodos temporales anteriores?
- ¿Se han analizado varias alternativas, su viabilidad y coste?

Especial atención deberá prestarse a aquellas necesidades que impliquen un gasto significativo o que sean más complejas de resolver. De ahí la importancia categorizar las necesidades para su priorización y programación. Por ejemplo:

Relevancia	Previsibilidad	Riesgo	Frecuencia	Valor estratégico
Alta	Alta	Alto	Habitual	Alto
		Medio		Medio
Baja	Baja	Bajo	Esporádica	Bajo

Cuadro nº 1 Clasificación de las necesidades

Por *relevancia*, debemos entender si se trata de una necesidad esencial o básica para la organización. Por *previsibilidad*: si se trata de prestaciones habituales o predecibles. Por *riesgo*, la especial complejidad que la organización tendrá que gestionar<sup>20</sup> sobre la base de diversos elementos (existencia previa de colusión y/o corrupción, disponibilidades presupuestarias...). La propia [OCDE](#) llama a aprovechar la flexibilidad que las opciones plurianuales de financiación pueden

<sup>19</sup> Sirvan como ejemplo las [orientaciones del Gobierno de Nueva Zelanda en este ámbito](#).

<sup>20</sup> Si el riesgo es elevado, se recomienda elaborar un *business case*. La CE tiene una herramienta a disposición de los EE.MM ([ARACHNE](#), la herramienta de clasificación del riesgo de fraude).

proporcionar, pues permiten evitar la toma de decisiones de contratación que no asignan adecuadamente los riesgos o que resultan ineficaces en razón de una normativa presupuestaria muy rígida. Por *frecuencia*, si se trata de prestaciones recurrentes o continuas. Por *valor estratégico*, su grado de identificación con los objetivos y directrices esenciales de la organización.

Para las categorías de necesidades definidas se debe establecer una **estrategia de contratación adecuada para su obtención**<sup>21</sup>. Es decir, para cada categoría de necesidades, deben analizarse sus implicaciones desde la óptica de la gestión, financiación, mercado afectado, así como procederse a identificar a sus responsables y la forma de aprovisionamiento más adecuada (por ejemplo, decidir qué productos que, por su homogeneidad y experiencia previa, sean susceptibles de someterse a contratación centralizada).

Siguiendo las directrices marcadas por las líneas estratégicas de la organización, el siguiente paso es su **programación**. Fijar el plan de compras de forma que se defina la actividad contractual durante un periodo determinado de forma que las necesidades sean cubiertas en el momento que son requeridas. Por ello, es fundamental hacer una estimación realista de los plazos que requieren los procedimientos de aprovisionamiento. Para aquellas necesidades que no puedan programarse con exactitud, deberán incluirse unas líneas directrices de actuación. El plan de compras debe contener al menos los siguientes elementos:

- Objeto o necesidad.
- Presupuesto y asignación de recursos.
- Alternativas de aprovisionamiento.
- Cronograma de las distintas etapas (preparación del método de aprovisionamiento hasta su obtención).
- Se recomienda aprovechar las nuevas tecnologías<sup>22</sup> de forma que la gestión contractual pueda estar apoyada en soportes informáticos, que, entre otras cuestiones, alerten a los responsables, de las incidencias contractuales con antelación suficiente sobre las próximas convocatorias.

---

<sup>21</sup> Sirva como ejemplo, la [Instrucción 27/2018, de 18 de mayo](#), del Secretario de Estado de Defensa, por la que se establecen Directrices en materia de contratación en el ámbito del Ministerio de Defensa.

<sup>22</sup> Sirva como referencia el [art. 75.2 de la Ley 39/2015](#): “Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.”

A continuación, debe procederse a realizar las **tareas de seguimiento y control** continuo. Para ello, resulta necesario establecer una serie de **indicadores**<sup>23</sup> con el objeto de verificar y facilitar esta tarea. Los indicadores de gestión permiten 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. Se trata de facilitar la evaluación de la actuación de la organización y su adecuación a la Planificación y Estrategia establecidos.

Fecha de edición: 5 de noviembre de 2019.

---

<sup>23</sup> La OCDE, 2015 [Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública](#) recomienda mejorar en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado. Concretamente, **desarrollar indicadores para cuantificar el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costos en el sistema de contratación pública** a efectos comparativos y para dar apoyo a la formulación estratégica de políticas sobre contratación pública. También la OCDE, en [Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública \(MAPS\) 2018](#).