

INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

MÓDULO VII: LA FASE PREPARATORIA DEL CONTRATO.

DICIEMBRE 2022

OIR_eSCON

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

ABREVIATURAS

Abreviatura	Entidad/Unidad
AGE	Administración General del Estado
C. A.	Comunidad Autónoma
CC. AA.	Comunidades Autónomas
C. F.	Comunidad Foral
CPM	Consulta Preliminar de Mercado
EE. LL.	Entidades Locales
IAS	Informe Anual de Supervisión
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
JCC Aragón	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de Aragón
JCCA Cataluña	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de Cataluña
JCCA Madrid	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. de Madrid
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCEX	Órganos de Control Externo Autonómico
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
PBL	Presupuesto Base de Licitación
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PC. de la C. de Madrid	Plataforma de Contratación de la Comunidad de Madrid
PC. de la Generalitat de Cataluña	Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña
PC. del Gobierno de Navarra	Plataforma de Contratación del Gobierno de Navarra
PC. del Gobierno Vasco	Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco
PC. de la Junta de Andalucía	Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía
PC. de La Rioja	Plataforma de Contratación de La Rioja
PCP. de Galicia	Plataforma de Contratos Públicos de Galicia

Abreviatura	Entidad/Unidad
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RGLCAP	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TACP Aragón	Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TRLCSP	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

INFORME DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. LA FASE PREPARATORIA DEL CONTRATO: LA PROGRAMACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL Y LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO.

I. Introducción.	4
II. La programación de la actividad contractual.	5
1. Antecedentes normativos y regulación actual.	5
2. Metodología.	10
3. Resultados del análisis realizado.	14
A. Programaciones de la actividad contractual del 2021 y momento de su publicación.	14
B. Programaciones de la actividad contractual según la plataforma de contratación y el ámbito autonómico o estatal.	15
C. Programaciones de la actividad contractual según el nivel territorial y la naturaleza del órgano de contratación.	18
D. Las programaciones publicadas y el anuncio de información previa del artículo 134 de la LCSP. 21	
E. Las programaciones y el contenido mínimo del anuncio de información previa del artículo 134 de la LCSP.	22
F. La evolución o seguimiento de las programaciones de la actividad contractual del 2021.	23
4. Conclusiones.	24
5. Recomendaciones	25
III. Las consultas preliminares del mercado.	27
1. Antecedentes normativos y regulación actual.	27
2. Metodología.	31
3. Resultados del análisis y de la supervisión de las CPM en 2021.	33
A. Número de CPM publicadas en el periodo supervisado.	33
B. Número de CPM según el ámbito territorial y la naturaleza del órgano de contratación.	35
C. El objeto y contenido de la CPM.	38
D. La publicación posterior del informe sobre los resultados de la CPM y su presencia e inclusión en el expediente de contratación.	40
E. Participación en las CPM	46
4. Conclusiones.	51
5. Recomendaciones	53

INFORME DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. LA FASE PREPARATORIA DEL CONTRATO: LA PROGRAMACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL Y LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO.

I. Introducción.

Una adecuada previsión y planificación en la configuración de la futura licitación garantiza una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos, y minimiza el riesgo de que se produzcan errores, incidencias o deficiencias en el procedimiento de licitación, en la adjudicación y en la ejecución del contrato. Además, supone una importante vía para promover la concurrencia y combatir las ilegalidades que pueden producirse en la contratación pública.”. Por tanto, es innegable la importancia de la fase preparatoria en la contratación pública.

La anterior afirmación no es solo una afirmación teórica, sino que se ha constatado desde diferentes fuentes y entidades. Los Informes Anuales de Supervisión de la Contratación Pública de España que esta Oficina elabora en cumplimiento del artículo 332.9 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (LCSP) recogen las principales conclusiones de los órganos de supervisión y control en materia de contratación pública, destacando entre ellas las relativas a la importancia de esta fase de la actividad contractual.

En este sentido, caben destacar las conclusiones expuestas en el [Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública en España, aprobado el 22 de diciembre de 2021](#) (IAS 2021).

- En primer lugar, el Tribunal de Cuentas y los OCEX detectan que, desde la perspectiva de las fases del expediente de contratación, tanto en el ámbito estatal como autonómico y local, la mayoría de las irregularidades detectadas se concentran en la fase de preparación del expediente.
- En segundo lugar, los órganos de control interno económico – financiero con competencia en materia de contratación pública (las intervenciones) también identifican importantes carencias en lo que a la fase de preparación del contrato se refiere, sobre todo en el ámbito estatal.
- Por último, se recuerda que una de las áreas de riesgo en materia de contratación pública detectada a raíz del análisis de los datos de los tribunales administrativos de recursos contractuales es la redacción y definición de los criterios de adjudicación en los Pliegos, propios de la fase preparatoria y definitiva de cada contrato.

Por todo lo expuesto, esta Oficina incluye en sus informes anuales, las conclusiones de actuaciones de supervisión directa de la fase preparatoria del contrato, y, en especial, de la existencia de una adecuada programación de la actividad contractual y del correcto uso de las consultas preliminares de mercado

(CPM), configuradas en la LCSP como herramientas esenciales en la imprescindible tarea de planificación de la contratación pública. De este modo se supervisa la fase preparatoria desde el punto de vista de la programación del conjunto de contratos que prevea celebrar una entidad a lo largo de un periodo de tiempo (anual o plurianual), así como desde la perspectiva de la configuración de una contratación singularizada, como son las CPM.

De acuerdo con los apartados 1 y 9 del artículo 332 de la LCSP, el presente informe ha sido aprobado por el pleno del órgano colegiado el día 16 de noviembre de 2022.

II. La programación de la actividad contractual.

1. Antecedentes normativos y regulación actual.

La actividad pública conlleva ineludiblemente la necesidad de planificación impuesta por las distintas leyes y reglamentaciones sectoriales, como herramienta destinada a satisfacer la necesidad de previsión encaminada a garantizar el cumplimiento de los objetivos pretendidos por las organizaciones administrativas que, en definitiva, han de perseguir la mejora de los servicios hacia la ciudadanía¹.

En el marco europeo, la anterior [Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales](#), en su Anexo XX.2 (Publicación de información complementaria o adicional) indicaba la posibilidad de que el perfil de comprador incluyese las compras programadas.

La vigente [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva](#)

¹ En el contexto internacional, la [OCDE \(La integridad en la contratación Pública. Buenas prácticas de la A a la Z \(2009\)\)](#), indicaba en su documento sobre buenas prácticas en materia de contratación del año 2009, que, en la medida en que la contratación pública incorpore una adecuada planificación, esto puede contribuir a que los departamentos analicen sus necesidades y elijan las mejores opciones, de forma que se eviten irregularidades o incluso corrupción en los procedimientos. Igualmente señalaba que los responsables de la contratación han de estar equipados con las herramientas apropiadas para mejorar la planificación y la gestión y que sus decisiones han de tener fundamentos correctos.

[2004/18/CE](#), incide de nuevo en estos aspectos tanto en sus Considerandos², como en el articulado³.

En el ámbito nacional, la propia [Constitución Española](#), en su artículo 31.2 establece que “*el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*”.

No obstante, y a pesar de la claridad de la carta magna, la normativa contractual anterior a la vigente LCSP tan sólo hacía alusiones indirectas a la programación de esta actividad, como eran la obligatoriedad de los programas de trabajo en la documentación de los proyectos de obras, la posibilidad de tramitación de expedientes anticipados de gasto y contratos plurianuales o los anuncios indicativos, todo ello con referencia a expedientes concretos.

² Considerando 121:

“...Una mejor orientación, información y asistencia a los poderes adjudicadores y los agentes económicos podría también contribuir en gran medida a hacer más eficiente la contratación pública gracias a mejores conocimientos, a una mayor seguridad jurídica y a la profesionalización de las prácticas de contratación. Dicha orientación debería hacerse accesible a los poderes adjudicadores y a los operadores económicos siempre que parezca necesario mejorar la aplicación de las normas. La orientación que se ha de ofrecer podría cubrir todos los aspectos pertinentes de la contratación pública, como la planificación de la adquisición, los procedimientos, la elección de técnicas e instrumentos y las buenas prácticas para tramitar los procedimientos...”.

³ Artículo 83:

“4. Los Estados miembros se asegurarán:

b) de que se facilite apoyo a los poderes adjudicadores para ayudarles a planificar y llevar a cabo procedimientos de contratación”.

Anexo VIII.2 (Publicación de información complementaria o adicional):

“a) Salvo que se disponga lo contrario en los párrafos segundo y tercero del artículo 53, apartado 1, los poderes adjudicadores publicarán los pliegos de la contratación en su totalidad en internet.

b) El perfil de comprador podrá incluir anuncios de información previa contemplados en el artículo 48, apartado 1, información sobre las convocatorias en curso, las compras programadas, los contratos celebrados, los procedimientos anulados y cualquier otra información útil de tipo general. El perfil de comprador podrá incluir también anuncios de información previa que sirvan de convocatoria de licitación y que se publicarán a escala nacional de conformidad con el artículo 52”.

Igualmente, se dictaron algunas disposiciones reglamentarias con ocasión de circunstancias concretas y puntuales, en la búsqueda de mejoras de la racionalidad y austeridad en las adquisiciones públicas⁴.

Por primera vez, en el [Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas](#) (en adelante RGLCAP), se contempla la posibilidad de que el Ministro atribuya a *“las Juntas de Contratación las funciones de programación y estudio de las necesidades de contratos a celebrar y cualesquiera otras que estén relacionadas con la actividad contractual de la Administración del Estado en el ámbito de las competencias del Ministerio”*.

Sin embargo, la citada norma no recogía la publicidad de la programación o planificación de la actividad contractual. Hubo que esperar a la aprobación de la [Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público](#), en la que se incluyó en su artículo 42.2, la posibilidad (no obligación) de publicar las “contrataciones programadas” en la regulación del perfil de contratante.

Por otro lado, y también con anterioridad a la LCSP, ya existían algunos pronunciamientos de distintas instancias consultivas relacionados con la necesidad de programación por los órganos de contratación, en general enmarcadas en la contratación menor y en evitar el fraccionamiento y en la alternativa de la programación de cara a posibilitar las mejores opciones para cubrir necesidades⁵.

⁴-[Resolución de 17 de junio de 1997, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 1997, por el que se aprueba el programa de gobierno para la ejecución de una política de compras públicas.](#)

-[Orden DEF/2021/2011, de 13 de julio, por la que se regula la contratación centralizada y se modifica la composición y competencias de las Juntas de Contratación del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor de la Defensa y de los Ejércitos](#), cuyo artículo 10 crea el Plan Anual de Contratación Centralizada.

⁵ [Dictamen 33/2016, de 11 de febrero, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias](#): *“(..) concurre el supuesto de nulidad radical ...debiendo destacar que a idéntica conclusión se llegaría de considerar que el Ayuntamiento ha procedido a suscribir un nuevo contrato, no una prórroga del anterior ya extinguido. Por ello, y puesto que el nuevo contrato no cumple con la definición de un menor, se habrían eludido, además de la falta de adjudicación por el órgano de contratación, las formalidades para su tramitación por los procedimientos previstos al efecto en la propia LCSP; esto es, los contemplados en su artículo 122 -procedimiento abierto o restringido- y esencialmente las obligaciones de publicidad y concurrencia”*.

[Dictamen 128/2016, de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias](#):*“(..) una vez determinadas por la Administración sanitaria las necesidades que deben cubrirse –que son previsibles e incluso cuantificables– y concretado el alcance, tanto material como temporal, del objeto de los contratos que se requieren para satisfacerlas, una correcta planificación de las necesidades de contratación permitiría plantear diferentes opciones para cubrirlas”*.

En idéntico sentido se ha pronunciado el Tribunal de Cuentas en algunos de sus informes⁶.

Con estos precedentes y de conformidad con las consideraciones de la normativa europea, la LCSP recoge como novedad en su artículo 28.4 la necesidad de programación de la actividad contractual, así como la obligación de darla a conocer.

“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”.

Tras la entrada en vigor de la LCSP y generalmente centrados en la contratación menor, se han pronunciado insistentemente los órganos consultivos⁷ en la necesaria y adecuada programación previa a efectos de vehicular, con la debida planificación, las contrataciones a través de las figuras ordinarias establecidas en la ley o de sistemas de racionalización. Destaca en este sentido el [informe 14/2020 de la JCCPE](#) al señalar que el artículo 28.4 de la LCSP “*establece la obligatoria programación de la actividad de contratación que se vaya a desarrollar por cada órgano de contratación. Tal programación exige el análisis de los contratos que se van a realizar en cada periodo de tiempo, lo que indudablemente presupone el conocimiento de que el órgano de contratación va a tener una necesidad mantenida en el tiempo de una determinada prestación por un periodo de tiempo superior a un año. Por tanto, si el órgano de contratación cumple con su obligación de planificar adecuadamente su actividad contractual, es patente que la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos ha de ser conocida con carácter previo (...)*”.

Cabe destacar en este mismo sentido la [Recomendación 1/2021, de 29 de octubre, sobre los planes anuales de contratación pública de la JCCA Madrid](#), que establece que: “*Con carácter previo a la tramitación de los contratos públicos, es*

[Informe 14/2014, de 22 de julio, de la JCCA-Cataluña](#): “*El punto de partida para la utilización de los mecanismos previstos en la normativa de contratos del sector público para cubrir las necesidades a que se refiere este informe, es la planificación de la contratación correcta la cual, además de permitir y contribuir al mejor respeto de los principios inspiradores de la contratación pública, contribuye también a garantizar la utilización eficiente de los fondos públicos –también prevista en el artículo 1 del TRLCSP”.*

⁶ Por ejemplo, [Informe nº 1.242 de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Jaén \(30 de noviembre de 2017\)](#) e [Informe nº 1189, de fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicios 2014 y 2015 \(22 de diciembre de 2016\)](#).

⁷ Por ejemplo, [Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la JCCA-Aragón](#), [Informe 1/2018, de 20 de abril, de la JCCA-Cataluña](#), e informes [Informe 45/18](#) y [73/18](#) de la JCCPE.

preciso que los órganos y entidades del sector público planifiquen adecuadamente las necesidades que precisan satisfacer mediante estos contratos, con objeto de llevar a cabo un uso eficiente de los fondos públicos, en conexión con los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto”. Incluye señalando que: “La elaboración de un plan anual de contratación pública resulta muy conveniente para que los órganos de contratación y entidades contratantes puedan planificar con tiempo sus actividades de contratación y tramitar los contratos con la antelación suficiente, de forma que se eviten declaraciones de urgente tramitación debidas a una imprevisión y, en su caso, la utilización de procedimientos no adecuados. Asimismo, resulta de suma utilidad para que los potenciales licitadores conozcan y puedan programar con antelación los contratos a los que les pueda interesar licitar”.

Por último, es notable la contundencia con la que se han manifestado algunos tribunales administrativos de recursos contractuales, destacando el [Acuerdo 130/2019, de 24 de octubre de 2019, del TACP Aragón](#)⁸, si bien se ha confirmado que el incumplimiento de la obligación del artículo 28.4 de la LCSP no es susceptible de recurso⁹.

No obstante, la claridad del posicionamiento de las distintas instancias judiciales, administrativas y consultivas, y la importancia de la existencia y difusión de la programación de la actividad contractual, llama la atención la ausencia de consecuencia ante el hipotético incumplimiento del artículo 28.4 de la LCSP.

Por otro lado, y en cuanto a la publicidad y difusión de la programación de la actividad contractual, la normativa europea no obliga a un medio concreto. Sin embargo, la LCSP sí obliga a que se difunda a través del anuncio de información previa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 134 de la LCSP que, a su vez, se remite a su Anexo III en cuanto a sus posibles contenidos¹⁰. Tal esquema puede plantear dificultades en su aplicación práctica, dado que en gran parte de las ocasiones resultará más adecuado que ese tipo de publicación se refiera a una contratación singularizada y no tanto a una pluralidad de ellas, esto es, la programación de actividad contractual objeto de esta supervisión. Por este motivo, atendiendo al espíritu de la norma, determinadas plataformas de contratación han

⁸ “(...) los órganos de contratación tienen la obligación de planificar su actividad contractual ex artículo 28.4 de la LCSP anteriormente transcrito, máxime cuando el objeto del contrato que nos ocupa tiene el carácter de esencial para la salud de los pacientes (...)”

⁹ Resoluciones [551/2020](#) y [572/2020](#) del TACRC: “tanto la omisión del plan de contratación que establece el artículo 28.4 de la LCSP como la omisión en dicho plan de un determinado contrato, no son actos recurribles, ya que dicho plan no figura entre los actos recurribles que enumera el artículo 44.2 de la LCSP”.

¹⁰ Sigue pendiente la adaptación de los formularios del Anexo III de la LCSP al [Reglamento de ejecución \(UE\) 2019/1780 de la Comisión de 23 de septiembre de 2019 por el que se establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública y se deroga el Reglamento de Ejecución \(UE\) 2015/1986 \(«formularios electrónicos»\).](#)

resuelto esta cuestión con la posibilidad de inserción de la programación en los perfiles de los órganos, sin perjuicio de que ésta pueda ser objeto de un “anuncio” en dicha plataforma y que, a su vez, de ella puedan derivarse anuncios de información previa, ya singularizados, para aquellas contrataciones que, por volumen económico o complejidad, determine el órgano de contratación. De esta forma se proporciona una vía de solución, para que resulte accesible la programación de la actividad contractual de los órganos de contratación, sin perjuicio de la posibilidad de programar y/o anticipar la tramitación de contratos singulares.

Finalmente cabe reflexionar sobre la acotación a la contratación de regulación armonizada que el artículo 24.8 de la LCSP hace. Si se tiene en cuenta que el artículo 1.3 de la LCSP obliga a facilitar el acceso a la contratación a PYME, se podría deducir que la programación no debería referirse exclusivamente a los contratos de mayor volumen económico¹¹. De este modo, se invita a las diferentes Administraciones a un ejercicio reflexivo que dimensione sus necesidades en su totalidad, en el tiempo y en los ámbitos cuantitativos y cualitativos, lo que permitirá mayor racionalidad y previsibilidad, y proporcionará seguridad al mercado al tiempo que se obtiene información anticipada muy valiosa para los potenciales interesados en los contratos; en especial, las PYME.

2. Metodología.

Para realizar la actuación de supervisión de la programación de la actividad contractual se ha procedido a consultar la información de las distintas plataformas de contratación del conjunto del sector público en función de los medios puestos a disposición por cada una de éstas. Así, se ha comprobado si se encuentra disponible esta programación (correspondiente al ejercicio 2021) en los distintos perfiles y, en su caso, si ha sido objeto del anuncio regulado en el artículo 134 de la LCSP.

El primer punto destacable es la diversidad en la configuración que existe en las plataformas de contratación para recoger esta información, tal y como ya quedó reflejado en los IAS anteriores, cuestión que se resume en el siguiente cuadro:

Plataforma	Configuración de la programación
PLACSP	Se utiliza la sección “Documentos”, dentro del perfil del contratante de cada poder adjudicador, para publicar las programaciones (hay un apartado de “Previsiones de contratación”).

¹¹ En este sentido se ha manifestado la Agencia Valenciana Antifraude en su [Recomendación general sobre Planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción de las organizaciones](#) (20 de octubre de 2020).

Plataforma	Configuración de la programación
PC. de la Generalitat de Cataluña	<p>La C. A. de Cataluña ha habilitado un apartado en su web dedicado exclusivamente a la Contratación programada del año en curso. Dicha información se ofrece en formato abierto y reutilizable. En esta sección se aglutinan las programaciones que, a su vez, según se indica, están publicadas en la Plataforma de Servicios de Contratación Pública de dicha comunidad autónoma. Asimismo, se pone a disposición de quien quiera consultar la web un visor de la citada programación.</p> <p>A su vez, dentro de cada perfil de contratante, pueden encontrarse las programaciones correspondientes en formato Excel en el apartado "Documentos".</p> <p>Por otro lado, la citada plataforma incluye como buscador "alertas futuras y consultas preliminares" la cual parece estar más orientada a contratos singulares que a programaciones.</p>
PC. del Gobierno Vasco	<p>Esta Plataforma, en el "Perfil del contratante", incluye en el apartado de "Búsqueda de anuncios", concretamente en la "Búsqueda avanzada", como criterio de consulta, "plan anual de contratación". Al seleccionar dicho criterio, se marca automáticamente también el de "Anuncio de información previo", por lo que el resultado de la búsqueda incluye ambas cuestiones. Ofrece que sean arrojados los datos en "Ampliado" o "Tabla". A partir de esos listados se puede ir accediendo a los planes anuales de contratación de cada perfil del contratante en caso de que hayan sido adjuntados.</p>
PC. de La Rioja	<p>Esta plataforma ha añadido la opción de búsqueda de "Planes anuales de contratación" si bien, en el momento de recogida de datos para la realización del presente informe (1 de febrero de 2022), no se obtenía ningún resultado, actualmente consta el "Plan Anual de Contratación Pública del Gobierno de la Rioja 2022"¹² cuya fecha de publicación se desconoce.</p> <p>Los anuncios de información previa que pueden consultarse no son de programaciones, sino de contrataciones singularizadas.</p>
PC. del Gobierno de Navarra	<p>Admite consultar anuncios de información previa utilizando como criterio de filtro el ejercicio que se prevé licitar, pero éstos no incluyen programaciones sino tan solo contrataciones singularizadas. Tampoco hay configurado un espacio para las programaciones.</p>

¹² En dicho documento se incluye la programación de 453 contratos de todas las Consejerías del Gobierno de la Rioja.

Plataforma	Configuración de la programación
PCP. de Galicia	<p>En esta plataforma, dentro de cada perfil de contratante, puede accederse a las programaciones en la pestaña “Plan Anual”, siempre y cuando haya sido publicada. El apartado de “Anuncios previos” se refiere a contratos singularizados.</p>
PC. de la Junta de Andalucía	<p>No existe espacio configurado como tal para las programaciones, pero pueden encontrarse dentro de cada perfil de contratante, en el apartado “Documentos” o “Documentación” en el caso de que exista tal apartado y se haya publicado.</p> <p>Los anuncios de información previa que se pueden consultar no incluyen programaciones, sino tan solo contrataciones singularizadas.</p>
PC. de la C. de Madrid	<p>Se ha configurado un espacio (“Planes anuales de contratación”) para las programaciones donde se han publicado unas instrucciones y recomendaciones para su elaboración, aunque las programaciones publicadas en este espacio son únicamente del año 2022. Según se indica, se publican en los planes anuales de contratación pública de las entidades adjudicadoras de la Comunidad de Madrid, mediante ficheros Excel con los datos más significativos de los contratos que tienen previsto tramitar durante el año, estén o no sujetos a regulación armonizada, exceptuando los contratos menores.</p> <p>A través de la consulta de anuncios de información previa, se encuentra alguna programación, si bien estos anuncios suelen referirse a contratos singularizados y, por tanto, cabe esperar que su publicación pase a realizarse en el espacio creado para ello indicado anteriormente.</p>

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

Como se ha indicado, en algunas de las plataformas consta la información relativa a la programación para el ejercicio 2022, si bien, no figuran las del 2021, objeto de análisis del presente informe. Cabe plantearse la posibilidad de que, al menos en algunos casos, las programaciones de 2021 sean eliminadas en 2022, de modo que, aun habiéndose cumplido la obligación de publicación, dicha práctica no permita llevar a cabo una comprobación del cumplimiento de dichas planificaciones.

Teniendo en cuenta la configuración descrita, se han supervisado **23.968 perfiles de órganos de contratación** de todas las plataformas de contratación, en un esfuerzo realizado por esta Oficina por abarcar el total de perfiles activos en todas ellas.

Con la información extraída de esa supervisión se han analizado los siguientes puntos:

- El número de programaciones de actividad contractual publicadas en los perfiles del contratante y momento de su publicación.

En este punto se han analizado igualmente las programaciones publicadas según la plataforma de contratación.

- El número de programaciones de actividad contractual según el nivel territorial y la naturaleza del órgano de contratación.

Para esto último se ha utilizado la clasificación utilizada en PLACSP, esto es: Estado, Comunidad Autónoma, Administración Local, Entidad de Derecho Público y Otras Entidades del Sector Público.

- La existencia de la publicación del anuncio de información previa del artículo 134 de la LCSP tal y como obliga el artículo 28.4 de la LCSP.
- El contenido de la programación de la actividad contractual de acuerdo con el establecido para el anuncio de información previa (Anexo III de la LCSP), considerando éste como contenido mínimo:

- o Órgano de contratación.
- o Presupuesto estimado.
- o Duración.
- o Objeto.
- o CPV por lote.
- o Condiciones de acceso.
- o Estimación de la licitación.
- o Contrato reservado.
- o Identificación de contrato sujeto a regulación armonizada.

A este respecto, se ha sistematizado el análisis del contenido mínimo, de tal forma que se ha atribuido un punto por cada dato presente en la programación supervisada, sobre un total de 9 puntos.

En este extremo y de manera adicional, se ha considerado “omisión grave” en la programación de la actividad contractual, la ausencia de información relativa al órgano de contratación, el presupuesto estimado o el objeto del contrato, aspecto que también ha sido analizado.

- La existencia de seguimiento o evaluación de la programación publicada, en el entendido de que una adecuada programación no se puede considerar completa sin un seguimiento o evaluación que verifique en qué grado se ha cumplido, así como las razones que, en su caso, hayan impedido tal cumplimiento.

3. Resultados del análisis realizado.

A. Programaciones de la actividad contractual del 2021 y momento de su publicación.

Como se ha avanzado en la Metodología, se han supervisado un total de 23.968 perfiles de órganos de contratación, de los cuales sólo 481 han publicado programación de su actividad contractual, tal y como se muestra en la tabla y gráfica siguiente:

Programación	Perfiles de OC	%
NO	23.487	97,99%
SI	481	2,01%
Total	23.968	100,00%

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

Tal y como puede verse, ha habido un aumento del porcentaje de órganos de contratación que han publicado sus programaciones (2,01%) respecto al IAS 2021 (1,53%), si bien el resultado es algo inferior respecto al IAS 2020 (2,52%). Independientemente de estas mínimas variaciones, el resultado sigue siendo desalentador en cuanto al cumplimiento del artículo 28.4 de la LCSP.

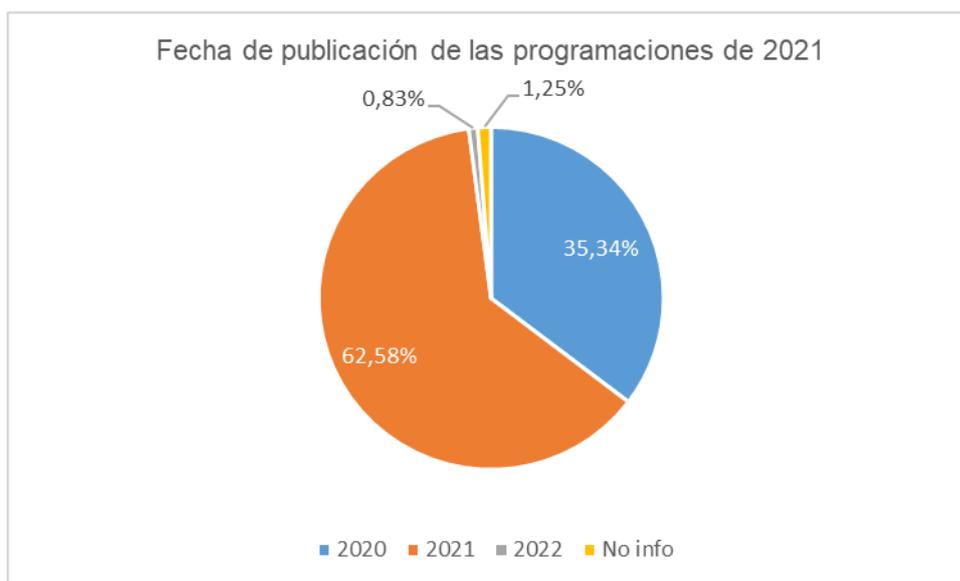
Por otro lado, como novedad en el presente informe, se ha considerado oportuno analizar el momento en que se publican las programaciones de los contratos que se preveía adjudicar en 2021, dado que se ha detectado que gran parte de la programación se ha publicado entrado ya el ejercicio planificado. No es esta una cuestión baladí, dado que el adecuado uso de la planificación requeriría que ésta

se conociera con una antelación suficiente para que los operadores económicos preparasen sus licitaciones¹³.

En la tabla y gráfica adjunta se muestran los resultados a este respecto.

Fecha publicación	2020	2021	2022	No info
Nº programaciones	170	301	4	6

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

B. Programaciones de la actividad contractual según la plataforma de contratación y el ámbito autonómico o estatal.

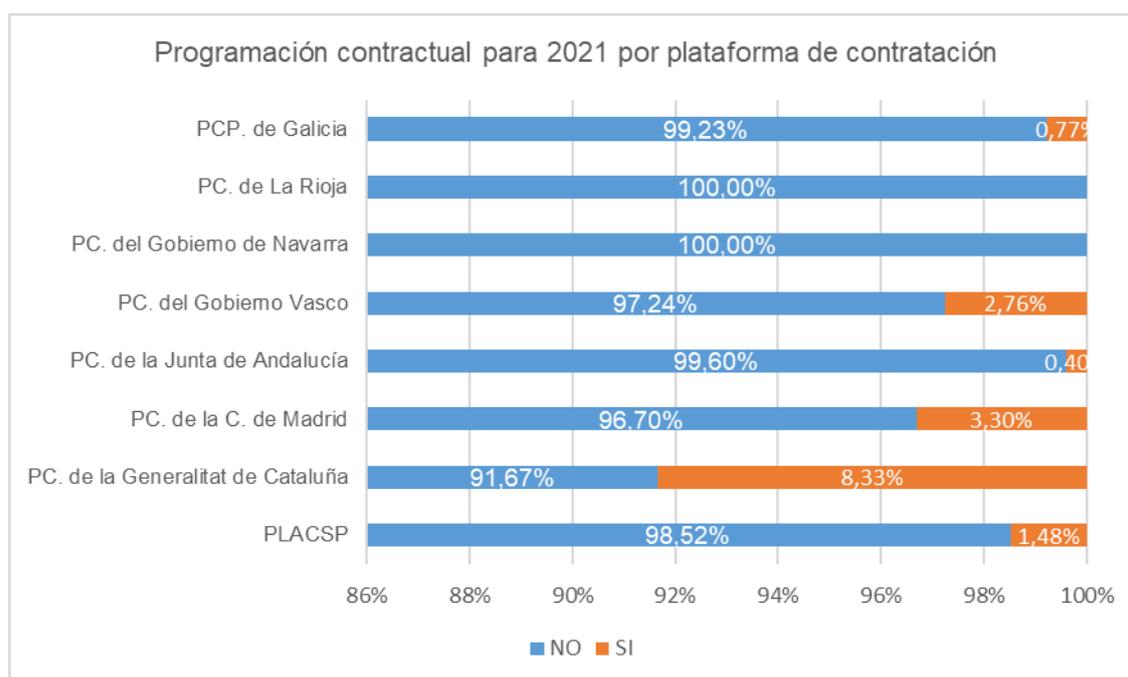
Si se analizan las programaciones publicadas por plataforma de contratación, puede verse que son PLACSP y la PC. de la Generalitat de Cataluña cuyos perfiles con programaciones publicadas tienen mayor peso frente al resto.

Plataforma	Perfiles sin programación	Perfiles con programación	Total
PLACSP	19.442	293	19.735
PC. de la Generalitat de Cataluña	1.750	159	1.909
PC. del Gobierno Vasco	774	22	796
PC. del Gobierno de Navarra	766	0	766
PCP. de Galicia	386	3	389

¹³ A pesar de la conveniencia de publicar estas programaciones con la suficiente antelación, no se establece en la LCSP ningún plazo de publicación ni que ésta deba hacerse en el perfil de contratante.

Plataforma	Perfiles sin programación	Perfiles con programación	Total
PC. de la Junta de Andalucía	247	1	248
PC. de la C. de Madrid	88	3	91
PC. de La Rioja	34	0	34
Total	23.487	481	23.968

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

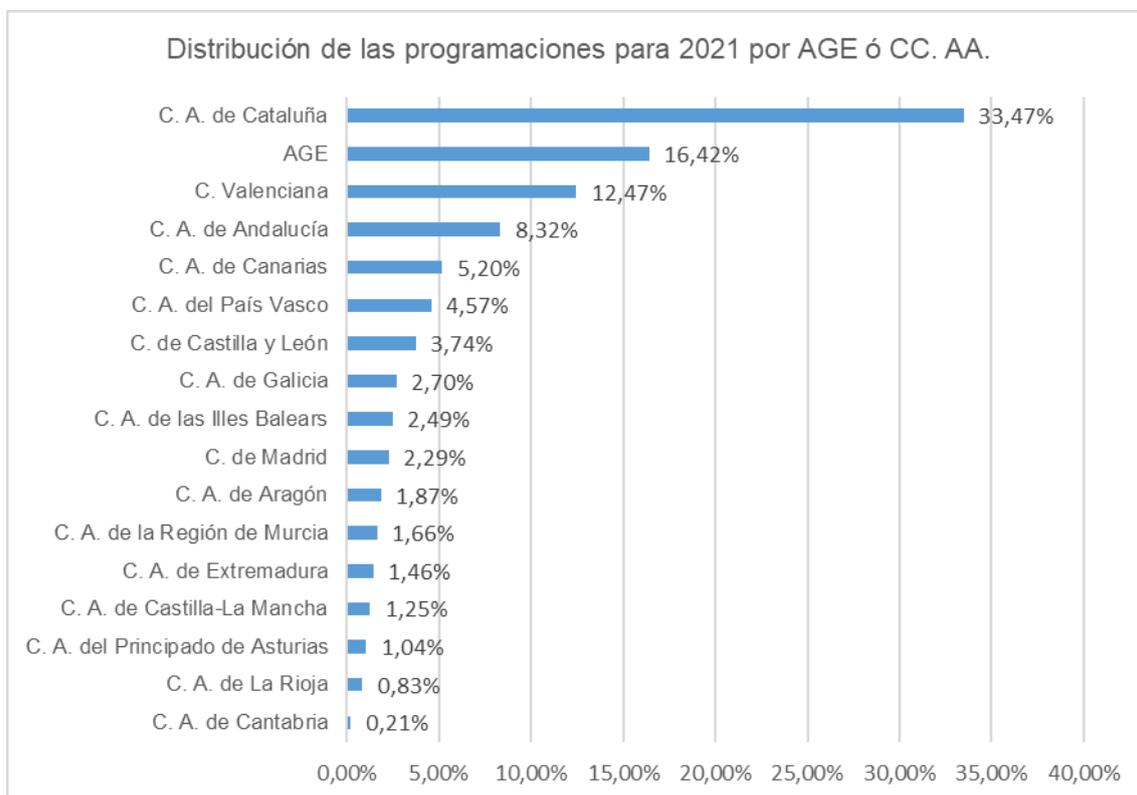
Tal y como puede verse en la tabla, es PLACSP la que tiene más número absoluto de programaciones publicadas, resultado lógico si tenemos en cuenta que en ella hay perfiles integrados de órganos de contratación de varias comunidades autónomas. Si, por otro lado, observamos el porcentaje de perfiles de órganos de contratación que han publicado programaciones frente al total de perfiles supervisados de esa plataforma, destaca el resultado de la plataforma de contratación de la C. A. de Cataluña. Por ello, enriquece este estudio analizar a qué comunidades autónomas (o ámbito estatal) pertenecen los órganos de contratación que han publicado sus programaciones del 2021¹⁴.

Ámbito	Programaciones publicadas
AGE	79

¹⁴ No se incluyen ni en la tabla ni en la gráfica la C. F. de Navarra ni las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla dado que no se ha identificado ninguna programación en sus respectivos ámbitos.

Ámbito	Programaciones publicadas
C. A. de Andalucía	40
C. A. de Aragón	9
C. A. de Canarias	25
C. A. de Cantabria	1
C. A. de Castilla-La Mancha	6
C. A. de Cataluña	161
C. A. de Extremadura	7
C. A. de Galicia	13
C. A. de la Región de Murcia	8
C. A. de La Rioja	4
C. A. de las Illes Balears	12
C. A. del País Vasco	22
C. A. del Principado de Asturias	5
C. de Castilla y León	18
C. de Madrid	11
C. Valenciana	60
Total	481

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

Efectivamente, se confirma que es la C. A. de Cataluña la que tiene un mayor porcentaje de programaciones con el 33,47% de todas las publicadas.

No obstante, debe insistirse en que el resultado global de las programaciones publicadas es aún muy insuficiente.

C. Programaciones de la actividad contractual según el nivel territorial y la naturaleza del órgano de contratación.

Se han analizado las programaciones según el nivel territorial y la naturaleza de los órganos de contratación que han publicado sus programaciones.

En el caso del nivel territorial, a nivel global y en términos absolutos, se obtienen los siguientes resultados:

Nivel territorial	Programaciones
Estado	79
CC. AA.	176
EE. LL.	226
Total	481

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

Tal y como puede verse, en términos cuantitativos, es el ámbito local (46,99%) el que más programaciones ha publicado, estando en el otro extremo el ámbito estatal con un 16,42%.

No obstante, estas cifras deben contextualizarse, procediendo a realizar una desagregación por nivel para ver en qué proporción se publican las

programaciones dentro de cada uno de ellos y poder comparar, de este modo, dónde se publican más programaciones.

1) Nivel estatal

Teniendo en cuenta que a nivel estatal hay un total de 1.453 perfiles de contratante de los cuales 79 cuentan con programación, resulta un porcentaje de publicación del 5,44%.

Añadiendo la variante de la naturaleza del órgano de contratación se obtienen los siguientes resultados:

Naturaleza del órgano de contratación	Nº programaciones
AGE	21
Entidad de Derecho Público	22
Otras Entidades del Sector Público	36
Total	79

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

Es decir, casi la mitad de las programaciones (45,57%) a nivel estatal se publican por parte de “Otras Entidades del Sector Público”, cuyo desglose, a su vez, es el siguiente:

Otras Entidades del Sector Público	Nº programaciones
Entidades Independientes	1
Autoridad administrativa independiente	2
Fundación	3
Consortio	5
Sociedad mercantil	8
Mutua colaboradora con la Seguridad Social	17
Total	36

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

En este caso, casi la mitad de las programaciones (47,22%) se publican por parte de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

2) Nivel autonómico

Teniendo en cuenta que a nivel autonómico hay un total de 2.273 perfiles de contratante de los cuales 176 cuentan con programación, resulta un porcentaje de publicación del 7,74%.

Añadiendo la variante de la naturaleza del órgano de contratación se obtienen los siguientes resultados:

Naturaleza del órgano de contratación	Nº programaciones
Comunidad Autónoma	35
Entidad de Derecho Público	51
Otras Entidades del Sector Público	90
Total	176

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

De nuevo son “Otras Entidades del Sector Público” quienes más programaciones publican (51,14%) con un desglose que resulta del siguiente modo:

Otras Entidades del Sector Público	Nº programaciones
Mutua colaboradora con la Seguridad Social	2
Universidad Pública	10
Sociedad mercantil	23
Fundación	24
Consorcio	31
Total	90

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

En este caso son los Consorcios quienes más programaciones publicaron con un 34,44%

3) Nivel local

Por último, teniendo en cuenta que a nivel local hay un total de 20.242 perfiles de contratante de los cuales 226 cuentan con programación, resulta un porcentaje de publicación del 1,12%.

Añadiendo la variante de la naturaleza del órgano de contratación se obtienen los siguientes resultados:

Naturaleza del órgano de contratación	Nº programaciones
Entidad de Derecho Público	19
Otras Entidades del Sector Público	43
Administración Local	164
Total	226

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

En este caso, los órganos de contratación de la propia Administración Local son quienes más programaciones han publicado (72,57%), mientras que las “Otras Entidades del Sector Público” suponen un 19,03%, con un desglose que resulta el siguiente:

Otras Entidades del Sector Público	Nº programaciones
Fundación	4
Consortio	12
Sociedad mercantil	27
Total	43

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

En este caso, dentro de “Otras Entidades del Sector Público” a nivel local, son las sociedades mercantiles quienes más programaciones publican (62,79%).

En conclusión, dentro de cada ámbito respectivo, es el autonómico el que más programaciones ha publicado con un 7,74%, destacando las “Otras Entidades del Sector Público” con más de la mitad de las publicaciones (51,14%) y, dentro de éstas, los consorcios con el 34,44%. Por el contrario, en el otro extremo, el ámbito local es que registra un menor número de programaciones con un 1,12%.

D. Las programaciones publicadas y el anuncio de información previa del artículo 134 de la LCSP.

Uno de los requisitos que establece el apartado 4 del artículo 28 de la LCSP es que la publicación de la programación debe realizarse mediante el anuncio del artículo 134 de la LCSP.

Este extremo ha sido también objeto de supervisión arrojando el siguiente resultado:

Existencia de anuncio del art. 134 LCSP	Programaciones
NO	301
SI	180
Total	481

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse, sólo 180 de 481 programaciones publicadas en perfil han sido objeto de un anuncio de información previa tal y como establece el artículo 28.4 de la LCSP.

En este punto debe recordarse que el anuncio regulado en el artículo 134 de la LCSP responde más a una contratación singularizada que a una programación de actividad contractual anual o plurianual. Esta falta de adecuación tal vez debiera motivar una reflexión que promoviera un cambio tal, que permita adecuar la herramienta de difusión al fin que se persigue.

E. Las programaciones y el contenido mínimo del anuncio de información previa del artículo 134 de la LCSP.

Otro de los extremos que se ha analizado es el contenido de las programaciones, publicadas, esto es, qué información es la que se contiene en estas.

Para ello, tal y como se ha expuesto en la Metodología, y dada la falta de regulación sobre este extremo, se ha considerado adecuado acudir, como referencia de contenido mínimo, al establecido en el Anexo III de la LCSP para el anuncio del artículo 134 de la LCSP. De este modo, la referencia, en cuanto a contenido, es que las programaciones deben incluir la siguiente información:

- Órgano de contratación
- Presupuesto estimado
- Duración
- Objeto
- CPV por lote
- Condiciones de acceso
- Estimación de la licitación
- Contrato reservado
- Identificación de contrato sujeto a regulación armonizada.

A este respecto, se ha sistematizado el análisis del contenido mínimo, de tal forma que se ha atribuido un punto por cada dato presente en la programación supervisada, sobre un total de 9 puntos.

Cabe indicar que se han tenido en cuenta todas las programaciones publicadas, independientemente de que se haya llevado a cabo el anuncio del artículo 134 de la LCSP. El resultado de este análisis se puede observar en la siguiente tabla:

Nº de datos contenidos en la programación	Nº de programaciones	%
Con 1 dato	7	1,46%
Con 2 datos	26	5,41%
Con 3 datos	44	9,15%
Con 4 datos	84	17,46%
Con 5 datos	105	21,83%

Nº de datos contenidos en la programación	Nº de programaciones	%
Con 6 datos	170	35,34%
Con 7 datos	27	5,61%
Con 8 datos	18	3,74%
Con 9 datos	0	0,00%
Total	481	100,00%

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

En el 44,69% de las programaciones se contienen 6 o más datos de los indicados en el Anexo III de la LCSP. Destaca el hecho de que ninguna programación ha incluido todos los datos que se establecen en el artículo 134 del Anexo III de la LCSP.

En este extremo, y de manera adicional, se ha considerado “omisión grave” en la programación de la actividad contractual, la ausencia de información relativa al órgano de contratación, el presupuesto estimado o el objeto del contrato, aspecto que también ha sido analizado.

Omisiones graves de contenido mínimo en las programaciones	Programaciones	Programaciones (%)
NO	363	75,47%
SI	118	24,53%
Total	481	100,00%

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Tal y como muestran los datos, 118 programaciones publicadas, casi 1 de cada 4, no incluyen información sobre el órgano de contratación, el presupuesto estimado o el objeto del contrato.

F. La evolución o seguimiento de las programaciones de la actividad contractual del 2021.

Por último, desde la OIReScon se considera que la existencia de una programación de contratos públicos implica su seguimiento y, en su caso, revisión y evaluación, puesto que su fin es poner en conocimiento de potenciales licitadores, las intenciones contractuales de la entidad, y, además, servir de utilidad en la planificación y consecución de los objetivos y necesidades de la propia entidad. Ello sin olvidar que, además, se pone en conocimiento del ciudadano los objetivos propuestos, su resultado definitivo y, en su caso, las razones de su incumplimiento.

En este sentido, el resultado no ha sido muy satisfactorio, tal y como puede verse en la siguiente tabla:

Seguimiento o evaluación	Programaciones
Evaluación	1
Seguimiento	5
Ninguna	474
Ambas	1
Total	481

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

De las 481 programaciones publicadas, en 474 (el 98,54%) de ellas no consta documentación ni información relativa de la realización efectiva de su seguimiento y/o evaluación.

En este sentido, se señala que sería un ejercicio de rendición de cuentas y transparencia muy recomendable hacer público si, finalmente, la programación publicada se ha cumplido y, en el caso de que no fuera así, los motivos que lo justifican.

4. Conclusiones.

Habida cuenta de la información y resultados expuestos, se extraen las siguientes conclusiones:

- La diversa configuración de la publicidad de las programaciones de la actividad contractual dificulta su detección e identificación para los posibles licitadores, siendo esto un obstáculo a la pretendida transparencia y publicidad que la norma exige.

En este sentido, destaca el hecho de que sólo una comunidad autónoma (la C. A. de Cataluña) ofrece la información de la contratación programada en formato abierto y reutilizable.

- En el 2021 se han publicado más programaciones de actividad contractual que respecto al año anterior, si bien en todos los ejercicios supervisados por esta Oficina se arrojan paupérrimos resultados, teniendo en cuenta que se trata de una obligación legal.

Destaca el sector autonómico como el sector en el que se realizan y publican más programaciones con un 7,74%.

- Más de la mitad de las programaciones del 2021 (62,58%) puede considerarse que se publican tarde, pues se hace ya iniciado el año al que se refieren, y aunque la ley no exige plazo, de este modo se impide el conocimiento de la planificación de la contratación desde un inicio, que es su objetivo. Incluso algunas de ellas son publicadas una vez finalizado el ejercicio al que corresponde la programación, es decir, en 2022 (0,83%).
- De las programaciones publicadas, sólo el 37,42% ha sido además difundidas mediante un anuncio de información previa tal y como establece el artículo 28.4 de la LCSP, aunque el porcentaje es mayor que en el IAS 2021 (5%).

- En todo caso, atendiendo al contenido mínimo del anuncio regulado en el artículo 134 de la LCSP, el contenido de las programaciones de la actividad contractual supervisada no es homogéneo ni uniforme, quedando a la voluntad de cada órgano de contratación qué información y datos incluir. En este sentido, el 44,69% de los órganos de contratación ha recogido 6 datos o más, sin que ninguno de ellos haya incluido todos los datos del modelo del anuncio previo.
- No se tiene constancia, excepto en un pequeño porcentaje (1,46%), del seguimiento y/o evaluación de las programaciones publicadas.

5. Recomendaciones

Considerando la obligación que las entidades del sector público tienen en cuanto a la programación de la actividad de contratación pública, o elaboración de planes anuales o plurianuales, y hacerlo público con arreglo al artículo 28.4 de la LCSP, y teniendo en cuenta las conclusiones anteriores, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Sería recomendable que las plataformas de contratación revisasen la configuración que tienen de los mecanismos para dar publicidad a las programaciones de la actividad contractual, con el fin de ofrecer herramientas suficientes a los órganos de contratación que les permita cumplir con lo establecido en el artículo 28.4 de la LCSP.

En este sentido se recuerda que hay plataformas de contratación que todavía no han previsto un espacio propio para las programaciones de la actividad contractual.

- En línea con lo anterior, sería recomendable que las plataformas de contratación ofrecieran la información de las programaciones de la actividad contractual en formato abierto y reutilizable, y estuviera plenamente accesible.
- Sería recomendable reflexionar sobre el medio elegido por la LCSP para difundir la programación de la actividad contractual, esto es, el anuncio de información previa regulado en el artículo 134 de la LCSP, puesto que éste está configurado para la publicidad de un contrato singularizado.

En este sentido, puede ser recomendable un cambio normativo que permita diferenciar con claridad el hecho de diseñar la programación de la actividad contractual por parte de los órganos de contratación, de la planificación singularizada de cada contrato objeto de licitación.

- Respecto al contenido, sería deseable que hubiese definido un mínimo común respecto a los datos a incluir en la programación de la actividad contractual.

En esta línea, se sugieren los siguientes datos e información a considerar como necesarios en la programación de la actividad contractual de un órgano de contratación, teniendo como referencia el anuncio previo del artículo 134 de la LCSP:

- Identificación del órgano de contratación.
- Tipologías contractuales.
- Objeto de los futuros contratos.
- Identificación de los CPV.
- Estimaciones económicas (impuestos excluidos).
- Estimaciones temporales en cuanto a la previsión del inicio del procedimiento.
- Eventuales publicaciones de anuncios de información previa, en su caso.
- Ámbito geográfico de los contratos.
- Estimaciones con relación a los plazos de ejecución.
- Admisión de prórrogas en los casos de servicios y suministros de tracto sucesivo.

Finalmente, podría considerarse la inclusión de aspectos o información que pudiera resultar de interés a los operadores económicos, tales como habilitaciones exigidas, porcentaje de subcontratación que será admitido, etc., de modo que pudieran prepararse correctamente para las licitaciones lo que mejoraría la calidad de las ofertas presentadas y contribuiría a la consecución de las necesidades de los poderes públicos que, además, mejorarían su organización interna al conocer de antemano los gastos previstos, cargas de trabajo y gestión de recursos.

- Además, sería recomendable, en aras de una mayor transparencia, que los órganos de contratación publicaran el seguimiento o evaluación de sus programaciones, dando así a conocer el grado de cumplimiento de sus previsiones y los motivos, que, en su caso, lo hubieran impedido.

En este sentido, cabe señalar la importancia de la planificación de cara a los fondos Next Generation, de modo que una correcta previsión y gestión de los fondos permitan conseguir los objetivos para los que se han destinado.

- Por último, debería reflexionarse sobre la necesaria motivación del órgano de contratación en la elaboración y publicación de las programaciones contractuales.

Los beneficios de ésta para el sector privado y el bien de la organización son claros, pero, en el día a día, con la escasez de recursos y de tiempo, la necesidad y la prioridad de programar la contratación venidera pierde fuerza e importancia. Por eso, tal vez sería adecuado encontrar una motivación lo suficientemente sólida que hiciera necesario y útil para órgano de contratación elaborar y publicar su programación.

III. Las consultas preliminares del mercado.

1. Antecedentes normativos y regulación actual.

El antecedente de las consultas preliminares de mercado (CPM) se encuentra en los denominados “diálogos técnicos” de finales de los años 90, que se avanzaron en determinados documentos de la Comisión de la U.E.¹⁵. Estos estaban especialmente pensados para contratos complejos, como herramientas adecuadas para una correcta definición de necesidades.

Posteriormente, el “diálogo técnico” se recogió expresamente en el Considerando 8 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios¹⁶.

Actualmente, la Directiva 2014/24/UE incluye su regulación en su articulado, concretamente el artículo 40, denominándolo como “consultas del mercado” y desglosando una breve regulación de las mismas¹⁷.

Partiendo de este marco europeo, la LCSP lo incorpora en el artículo 115, con un marcado espíritu reglamentario y de cierta complejidad para su comprensión y aplicación práctica.

¹⁵ [Libro Verde de la contratación pública europea: Reflexiones para el futuro](#)», Comunicación de la Comisión Europea de 27 de noviembre de 1996.

Comunicación «La contratación pública en la Unión Europea» de 11 de marzo de 1998.

¹⁶ “Antes del lanzamiento de un procedimiento de adjudicación de un contrato, los poderes adjudicadores pueden mediante un “diálogo técnico” solicitar o aceptar asesoramiento que podrá utilizarse para determinar el pliego de condiciones, siempre que dicho asesoramiento no tenga como efecto impedir la competencia.”

¹⁷ “Antes de iniciar un procedimiento de contratación, los poderes adjudicadores podrán realizar consultas del mercado con vistas a preparar la contratación e informar a los operadores económicos acerca de sus planes y sus requisitos de contratación.

Para ello, los poderes adjudicadores podrán, por ejemplo, solicitar o aceptar el asesoramiento de expertos o autoridades independientes o de participantes en el mercado, que podrá utilizarse en la planificación y el desarrollo del procedimiento de contratación, siempre que dicho asesoramiento no tenga por efecto falsear la competencia y no dé lugar a vulneraciones de los principios de no discriminación y transparencia”.

Artículo 115. Consultas preliminares del mercado.

1. Los órganos de contratación podrán realizar estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo con la finalidad de preparar correctamente la licitación e informar a los citados operadores económicos acerca de sus planes y de los requisitos que exigirán para concurrir al procedimiento. Para ello los órganos de contratación podrán valerse del asesoramiento de terceros, que podrán ser expertos o autoridades independientes, colegios profesionales, o, incluso, con carácter excepcional operadores económicos activos en el mercado. Antes de iniciarse la consulta, el órgano de contratación publicará en el perfil de contratante ubicado en la Plataforma de contratación del Sector Público o servicio de información equivalente a nivel autonómico, el objeto de la misma, cuando se iniciará esta y las denominaciones de los terceros que vayan a participar en la consulta, a efectos de que puedan tener acceso y posibilidad de realizar aportaciones todos los posibles interesados. Asimismo, en el perfil del contratante se publicarán las razones que motiven la elección de los asesores externos que resulten seleccionados.

2. El asesoramiento a que se refiere el apartado anterior será utilizado por el órgano de contratación para planificar el procedimiento de licitación y, también, durante la sustanciación del mismo, siempre y cuando ello no tenga el efecto de falsear la competencia o de vulnerar los principios de no discriminación y transparencia.

De las consultas realizadas no podrá resultar un objeto contractual tan concreto y delimitado que únicamente se ajuste a las características técnicas de uno de los consultados. El resultado de los estudios y consultas debe, en su caso, concretarse en la introducción de características genéricas, exigencias generales o fórmulas abstractas que aseguren una mejor satisfacción de los intereses públicos, sin que, en ningún caso, puedan las consultas realizadas comportar ventajas respecto de la adjudicación del contrato para las empresas participantes en aquellas.

3. Cuando el órgano de contratación haya realizado las consultas a que se refiere el presente artículo, hará constar en un informe las actuaciones realizadas. En el informe se relacionarán los estudios realizados y sus autores, las entidades consultadas, las cuestiones que se les han formulado y las respuestas a las mismas. Este informe estará motivado, formará parte del expediente de contratación, y estará sujeto a las mismas obligaciones de publicidad que los pliegos de condiciones, publicándose en todo caso en el perfil del contratante del órgano de contratación.

En ningún caso durante el proceso de consultas al que se refiere el presente artículo, el órgano de contratación podrá revelar a los participantes en el mismo las soluciones propuestas por los otros participantes, siendo las mismas solo conocidas íntegramente por aquel.

Con carácter general, el órgano de contratación al elaborar los pliegos deberá tener en cuenta los resultados de las consultas realizadas; de no ser así deberá dejar constancia de los motivos en el informe a que se refiere el párrafo anterior.

La participación en la consulta no impide la posterior intervención en el procedimiento de contratación que en su caso se tramite.

La consulta preliminar se debe entender, principalmente, en entornos de compras públicas complejas, en la medida en que los órganos de contratación no cuentan siempre con la información técnica actualizada sobre la situación del mercado y las capacidades del mismo, máxime en determinados sectores de actividad.

Para lograr el éxito y la utilidad de la consulta en la futura preparación del contrato, el órgano de contratación debe tener en cuenta determinados factores clave de fondo, así como la obligatoriedad de seguir el procedimiento desglosado en la normativa. Sintéticamente se exponen a continuación estos factores:

- El comprador público debe tener claras sus **necesidades y objetivos**, con determinación precisa de unos y otros, proceder a su máxima difusión y propiciar una adecuada apertura a todos los potenciales interesados¹⁸, así como establecer un formato adecuado a través, por ejemplo, de encuestas, espacio virtual, entrevistas, etc.
- El objeto de la consulta debe abordar preferentemente los **aspectos técnicos** en tanto que su utilización será para un mejor conocimiento de las capacidades reales de los potenciales interesados para que éstos propongan soluciones innovadoras. Al mismo tiempo la consulta servirá para informar a los licitadores de futuras contrataciones y sus requerimientos¹⁹.

En definitiva, han de servir en lo fundamental para despejar la dudas técnicas del órgano de contratación, no siendo especialmente adecuadas si se centran exclusivamente en aspectos económicos²⁰.

¹⁸ Consejo de Estado, [Dictamen 1.116/2015, de 10 de marzo](#), «Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público»:

“El Consejo considera adecuada la regulación proyectada. Prevé que las consultas preliminares se dirijan a una pluralidad de sujetos -no es admisible el requerimiento a uno único- y que se puede articular, bien mediante su difusión o publicación general -de tal suerte que cualquier empresa pueda participar-, bien mediante invitaciones concretas -a la manera de las invitaciones a ofertar propias del procedimiento restringido-.”

¹⁹ [Informe 19/2014, de 17 de diciembre](#) de la JCCA Cataluña, sobre estas consultas: *“constituyen un mecanismo plenamente aplicable ya actualmente y recomendable con carácter general, dirigido a la consecución de contrataciones públicas más eficaces y eficientes, como pieza fundamental de una adecuada planificación y preparación de los procedimientos de contratación pública. Asimismo, también suponen un instrumento de facilitación del acceso de las PYME a estos procedimientos, en la medida en que posibilitan que preparen su participación en la licitación correspondiente”.*

²⁰ Consejo de Estado, [Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo](#), «Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público»:

“En ocasiones, el adquirente de los bienes y servicios tiene conocimiento exacto tanto de las características de estos como de las técnicas y modos de prestación ofrecidas en el mercado por las empresas que pueden suministrarlo. Pero, de ordinario, el comprador carece de ese

- **Anuncio o aviso previo de la consulta.**

Con carácter previo (antes de iniciar la consulta), el órgano de contratación publicará en el perfil del contratante ubicado a la Plataforma de Contratación del Sector Público, o servicio de información equivalente a nivel autonómico: el objeto de la consulta, cuándo comenzará, qué duración tendrá y a qué sector se dirigirá, a los efectos de que todos los posibles interesados puedan tener acceso y realizar aportaciones.

- **Garantía de confidencialidad y difusión de los resultados** de la consulta a través de un **informe final** sobre su resultado que **se incorporará al expediente de contratación** que se tramite.

- Establecimiento de garantías para **evitar distorsiones en el mercado o ventajas** a las empresas participantes²¹.



Elaboración propia OIReScon

conocimiento completo y cabal de las cosas. Esta situación se da también con frecuencia en el caso de las Administraciones públicas. Así, a los compradores, les resulta útil conocer la experiencia y los saberes de los eventuales oferentes para aprovecharlos a la hora de definir las características del bien o servicio a adquirir y así satisfacer mejor sus necesidades”.

[Resolución 3/2019 del TACP Madrid](#), relativa, entre otros asuntos, a “Desglose del presupuesto base de licitación de conformidad con el artículo 100 de la LCSP, determinación del presupuesto base de licitación no es necesario acudir a la consulta preliminar del mercado que establece el artículo 115 de la LCSP”, en la que se afirma: “Es indudable que el principio de transparencia se proyecta sobre las consultas preliminares del mercado como mecanismo a través de cuyo resultado se promueve la claridad, precisión y univocidad de las determinaciones de la futura licitación, pero es indudable asimismo que las CPM tienen un alcance mayor que la mera determinación del precio de contrato y son un instrumento válido para licitaciones complejas y cuantiosas, deviniendo inoperante para contrataciones pequeñas o medianas como es el caso que nos ocupa”.

²¹ [Resolución 1093/2017](#), de 17 de noviembre, del TACRC.

2. Metodología.

Para la realización de esta actuación de supervisión se han analizado las características de las consultas detectadas que hayan sido publicadas en las plataformas de contratación del conjunto del sector público durante el 2021.

Tal y como sucedía en el caso de la programación de la actividad contractual, en las CPM existe igualmente una diversidad en la configuración que las distintas plataformas de contratación ofrecen. Tal diversidad se muestra en el cuadro siguiente:

Plataforma	Configuración de las consultas preliminares de mercado
PLACSP	Se publica el documento en el perfil del contratante y aparece en el apartado de noticias de PLACSP, así como en su histórico, ahora bien, sólo se puede acceder a las consultas de los últimos meses sin que sea posible realizar búsquedas ²² . Desde abril de 2022 está operativo un buscador de las CPM por fecha de publicación y fecha de inicio de consulta que también proporciona información sobre los expedientes relacionados.
PC. de la C. de Madrid	Esta plataforma ha habilitado en el buscador la posibilidad de filtrar por “consultas preliminares” en “tipo de publicación”.
PC. de la Generalitat de Cataluña.	Esta plataforma ha configurado una pestaña o sección en el motor de búsqueda de licitaciones de “alertas futuras y consultas preliminares” que permite filtrar e incluso exportar los anuncios y publicaciones en este sentido (con el límite de 500 resultados). Además, la CPM genera un “expediente” que permite la tramitación completa del procedimiento hasta su formalización. No obstante, en todas las consultas analizadas, los órganos han optado por la apertura de un nuevo expediente para la licitación, perdiendo la oportunidad que ofrece este sistema que posibilita avanzar de la fase preparatoria a la fase de formalización con una única clave de identificación del procedimiento.
PC. de la Junta de Andalucía.	Esta plataforma ha incorporado un buscador específico dentro de las consultas preliminares, dando a estas un espacio propio en el marco de los perfiles de contratación alojados en dicha plataforma.

²² PLACSP había señalado que implementaría un cambio en la configuración de las CPM que incluiría nuevas funcionalidades. Esta modificación no estaba operativa en la fecha de recogida de información, por lo que se solicitó un listado específico a PLACSP sobre las CPM publicadas en 2021. No obstante, en el módulo de “Supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública” sí se hace referencia a esta novedad, de manera que los órganos de contratación pueden publicar sus CPM en la pestaña de “Otras Publicaciones” – “Consultas”. Además, incluye un buscador que permite identificar las consultas creadas, publicadas, realizadas o anuladas. Se han identificado más consultas que las proporcionadas por PLACSP.

Plataforma	Configuración de las consultas preliminares de mercado
PC. de La Rioja	Esta plataforma ha habilitado una sección específica para las consultas preliminares de mercado de los órganos de contratación cuyos perfiles aloja, aunque admite la posibilidad de mejorarla al centrarse exclusivamente en consultas en materia de proyectos de compra pública de innovación y en materia educativa.
PC. del Gobierno de Navarra	Esta plataforma ha configurado las “consultas preliminares de mercado” como si fueran un tipo de anuncio de contratación más, pudiendo localizar tanto las últimas publicadas como acceder a un motor de búsqueda específico.
PC. del Gobierno Vasco	Esta plataforma ha incluido en la búsqueda avanzada de anuncios una opción denominada “Consultas preliminares de mercado”. Al seleccionarla, se marca automáticamente la de “Anuncio de información previo”. Al arrojar los resultados, se permite entrar en cada consulta donde se permite adjuntar documentación e identificación de asesores seleccionados en su caso.
PCP. de Galicia.	En esta plataforma no existe una configuración específica.

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Atendiendo a la diversidad descrita, se ha procedido a una exhaustiva búsqueda en todas las plataformas identificando **un total de 458 CPM** en todo el territorio nacional durante 2021.

Con la información extraída de las CPM detectadas se han analizado y supervisado los siguientes extremos:

- Número de CPM publicadas en el periodo supervisado, el cual incluye las CPM según la plataforma de contratación consultada.

En este punto, se incluye un análisis de las CPM según la comunidad autónoma a la que pertenece el órgano de contratación (o ámbito de la AGE).

- Número de CPM según el nivel territorial y la naturaleza del órgano de contratación. Para esto último se ha utilizado la clasificación utilizada en PLACSP, esto es: Estado, Comunidad Autónoma, Administración Local, Entidad de Derecho Público y Otras Entidades del Sector Público.
- El objeto y contenido de la CPM, ya sea técnico, económico o ambos.
- La publicación posterior del informe sobre los resultados de la CPM y su presencia e inclusión en el expediente de contratación (en el caso de que éste se haya tramitado).

Se han identificado las siguientes situaciones posibles:

- o No consta expediente de contratación posterior ni informe de resultado.
- o No consta expediente de contratación posterior pero sí informe de resultados en perfil del contratante del órgano de contratación.
- o Se anula/cancela la CPM.

- Sí consta expediente de contratación posterior pero el informe de resultados está en perfil del contratante del órgano de contratación en lugar del expediente de contratación.
- Sí consta expediente de contratación posterior con el informe de resultados incluido en dicho expediente.
- Sí consta expediente de contratación posterior sin informe de resultados (Referencia a los resultados de la CPM en los documentos del expediente relacionado).
- Sin finalizar proceso.

En este punto se ha tenido en cuenta la plataforma de contratación en la que ha sido publicada la CPM para analizar así la vinculación, en su caso, con el expediente de contratación posterior.

- La participación en las CPM, para lo que se han tenido en cuenta las consultas en las que se ha publicado informe de resultados en el perfil del contratante o en el expediente y también aquellas consultas a las que hay referencia en los documentos de los expedientes de contratación, aunque no se haya publicado informe.

Se han sistematizado los resultados de participación de la siguiente forma:

- Desierta (nadie ha participado en la CPM)
- Escasa (se ha recibido una respuesta)
- Poca (se han recibido dos respuestas)
- Adecuada (se han recibido tres respuestas)
- Numerosa (Se han recibido cuatro o más repuestas)
- No desierta (no se especifica cuantos han participado, pero se distingue que al menos ha habido una respuesta, esto sucede cuando bien en el informe de resultados de la CPM o bien en el expediente de contratación derivado de la CPM, no se define el número de participantes).

3. Resultados del análisis y de la supervisión de las CPM en 2021.

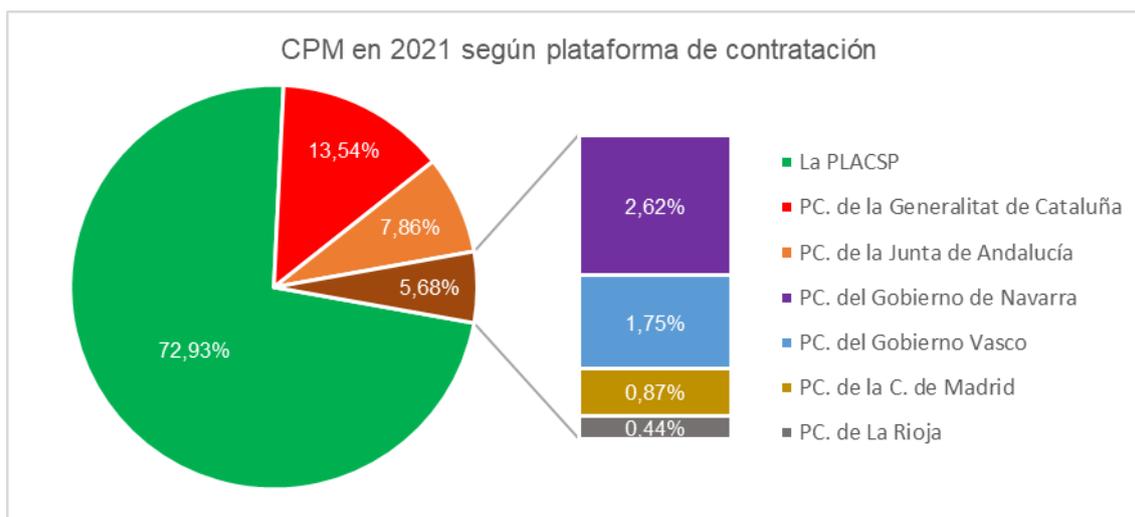
A. Número de CPM publicadas en el periodo supervisado.

Atendiendo a la metodología descrita, se han localizado 458 CPM distribuidas de la siguiente manera:

Plataforma	CPM
PLACSP	334
PC. de la Generalitat de Cataluña	62
PC. de la Junta de Andalucía	36
PC. del Gobierno de Navarra	12
PC. del Gobierno Vasco	8

Plataforma	CPM
PC. de la C. de Madrid	4
PC. de La Rioja	2
Total	458

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



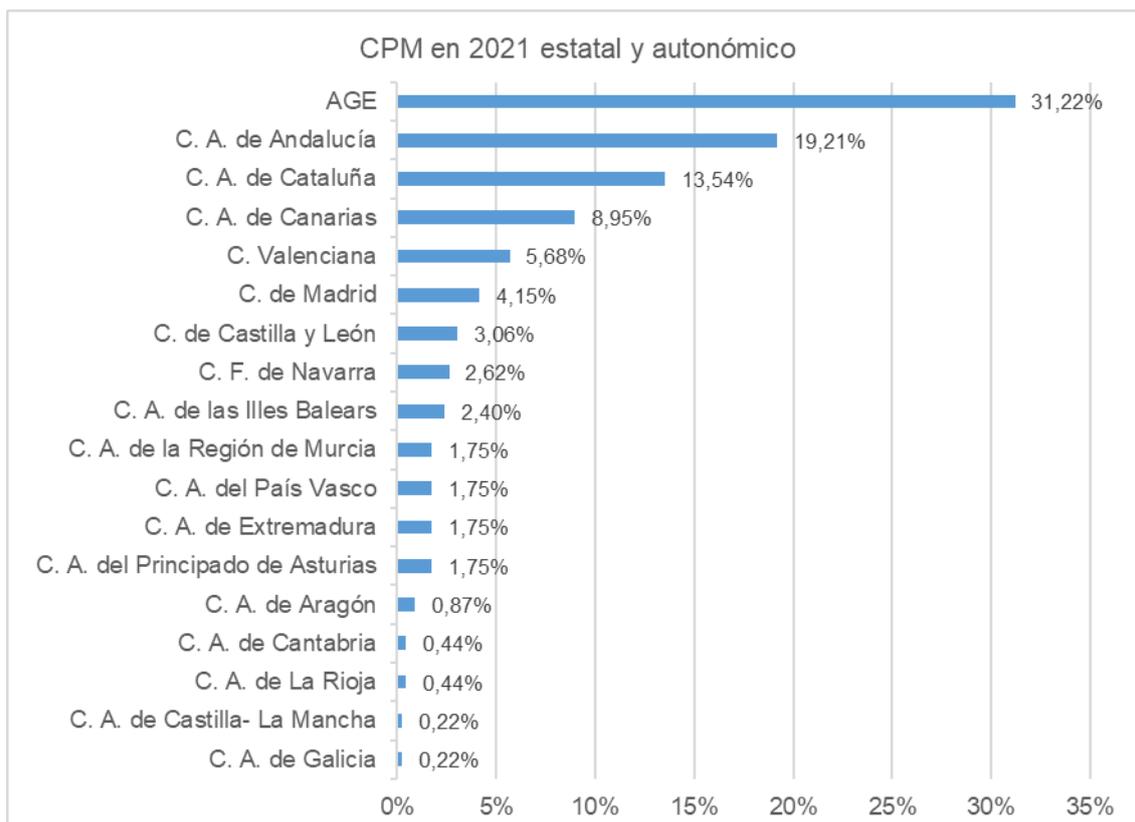
Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Si se realiza el análisis teniendo en cuenta la C. A. (o ámbito estatal) a la que pertenece el órgano de contratación, los resultados son los siguientes:

Ámbito	CPM
AGE	143
C. A de Andalucía	88
C. A. de Cataluña	62
C. A. de Canarias	41
C. Valenciana	26
C. de Madrid	19
C. de Castilla y León	14
C. F. de Navarra	12
C. A. de las Illes Balears	11
C. A. de Extremadura	8
C. A. de la Región de Murcia	8
C. A. del País Vasco	8
C. A. del Principado de Asturias	8
C. A. de Aragón	4
C. A. de Cantabria	2
C. A. de La Rioja	2
C. A. de Castilla- La Mancha	1

Ámbito	CPM
C. A. de Galicia	1
Total	458

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Vistos estos datos, es la AGE la que realiza más CPM con el 31,22% de las consultas identificadas, destacando también las CC.AA. de Andalucía y Cataluña con el 19,21% y el 13,54% respectivamente.

B. Número de CPM según el ámbito territorial y la naturaleza del órgano de contratación.

Si se analizan las CPM por el ámbito territorial, se observa, que son las EE.LL. las que tienen más CPM con un 37% del total de las consultas consideradas, aunque tenemos que tener en cuenta que son las EE.LL. las que tiene un mayor número de órganos de contratación.

Ámbito territorial	CPM
Estado	142
CC.AA.	146

Ámbito territorial	CPM
EE. LL.	170
Total	458

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Para obtener una imagen más fidedigna, se ha tenido en cuenta, adicionalmente al ámbito territorial, la naturaleza del órgano de contratación, cuyo resultado se muestra en las siguientes tablas y gráficos.

A nivel estatal:

Naturaleza del órgano consultante	CPM
AGE	23
Entidades de Derecho Público	40
Otras entidades del Sector Publico	79
Total	142

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

A nivel autonómico:

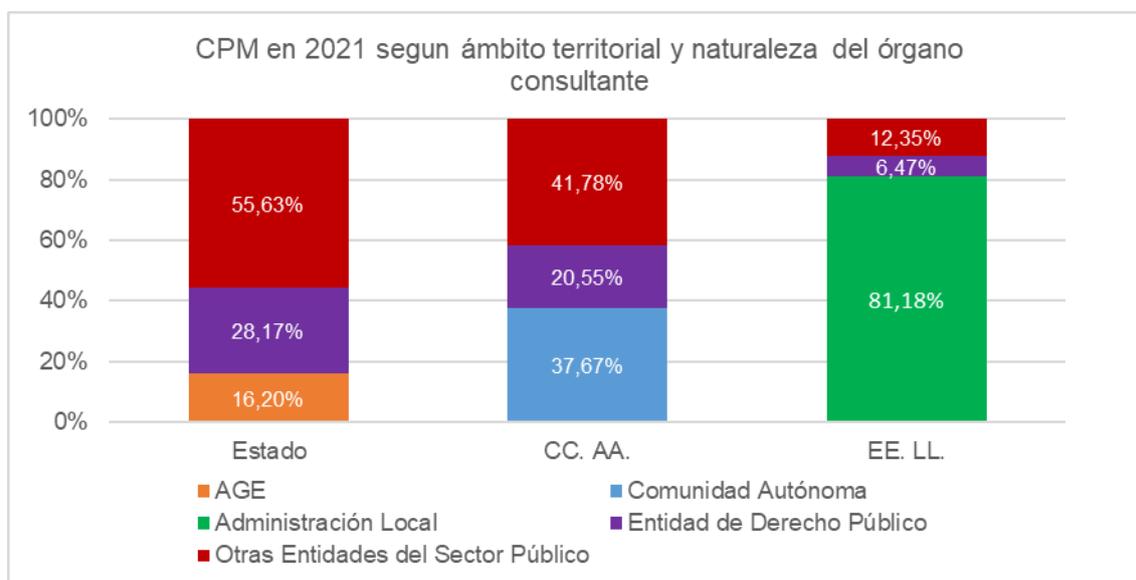
Naturaleza del órgano consultante	CPM
Comunidad Autónoma	55
Entidades de Derecho Público	30
Otras entidades del Sector Publico	61
Total	146

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

A nivel local:

Naturaleza del órgano consultante	CPM
Administración Local	138
Entidades de Derecho Público	11
Otras entidades del Sector Publico	21
Total	170

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

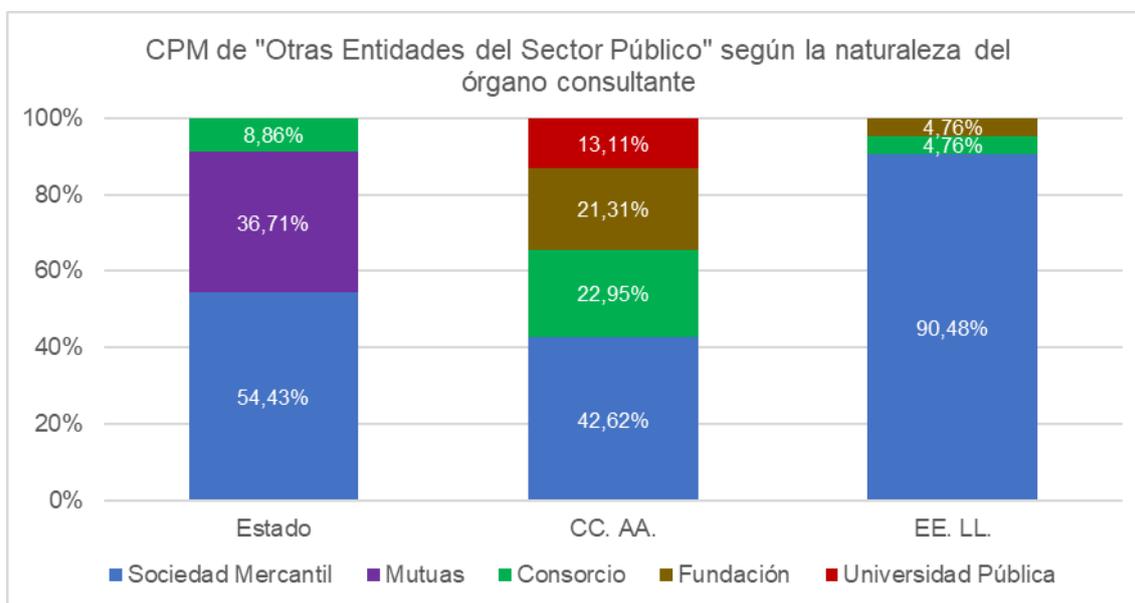
Tal y como puede verse, son “Otras Entidades del Sector Público” las que más CPM plantean tanto en el ámbito estatal como en el autonómico con un 55,63% y un 41,78% respectivamente. En el ámbito de las EE.LL. podemos observar que la Administración local acumula más del 80% de las consultas realizadas.

En todo caso debe apuntarse, como más adelante se podrá comprobar, que, si bien las EE.LL. plantean más CPM, en el contenido de estas predominan las CPM de tipo económico. En efecto, las CPM de ámbito local, en general son más “sondeos” al mercado relativos al precio de la prestación sobre la que se consulta, que el planteamiento de cuestiones técnicas más complejas. En muchos casos, la consulta es simplemente eso, el cumplimiento de un formulario con el coste del servicio o suministro sobre el que se consulta, aportando un sinfín de especificaciones técnicas.

Por último, dada la presencia mayoritaria de las CPM, del sector estatal y autonómico, en “Otras Entidades del Sector Público”, se ha analizado qué tipo de entidades son las que más CPM plantean, cuyos resultados se muestran a continuación.

Naturaleza de "Otras Entidades del Sector Público"	Estado	CC. AA.	EE. LL.	Total
Sociedad Mercantil	43	26	19	88
Mutuas	29			29
Consortio	7	14	1	22
Fundación		13	1	14
Universidad Pública		8		8
Autoridad Administrativa Independiente				
Entidades independientes				
Total	79	61	21	161

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Son, las sociedades mercantiles las que plantean más CPM en todos los ámbitos territoriales, especialmente en la esfera local que suponen más del 90% de las consultas realizadas por "Otras Entidades del Sector Público" en dicho ámbito. Destacan igualmente las Mutuas en el ámbito estatal con más de un tercio de las consultas efectuadas.

C. El objeto y contenido de la CPM.

Otro de los aspectos analizados ha sido el tipo de contenido de la CPM ya sea técnico, económico o bien mixto.

En este sentido predominan las CPM con un contenido mixto, tanto técnico como económico, tal y como puede verse en la tabla y gráfica siguiente:

Tipo de contenido de la CPM	CPM
Económico y técnico	312
Económico	116
Técnico	22
No info	8
Total	458

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

En las CPM cuyo objeto versa sobre ambos aspectos, económico y técnico, estos últimos se refieren en muchas ocasiones a criterios medioambientales o sociales, a las posibles formas de mejorar la relación calidad-precio de la licitación y a proporcionar características técnicas de los productos o servicios planteados como solución, predominando en muchas de estas consultas el aspecto económico (Solicitan información económica y qué posibles condiciones especiales de ejecución o criterios de adjudicación cualitativos pueden incluir en el pliego, en otras ocasiones requieren información sobre precios en función de distintas características técnicas).

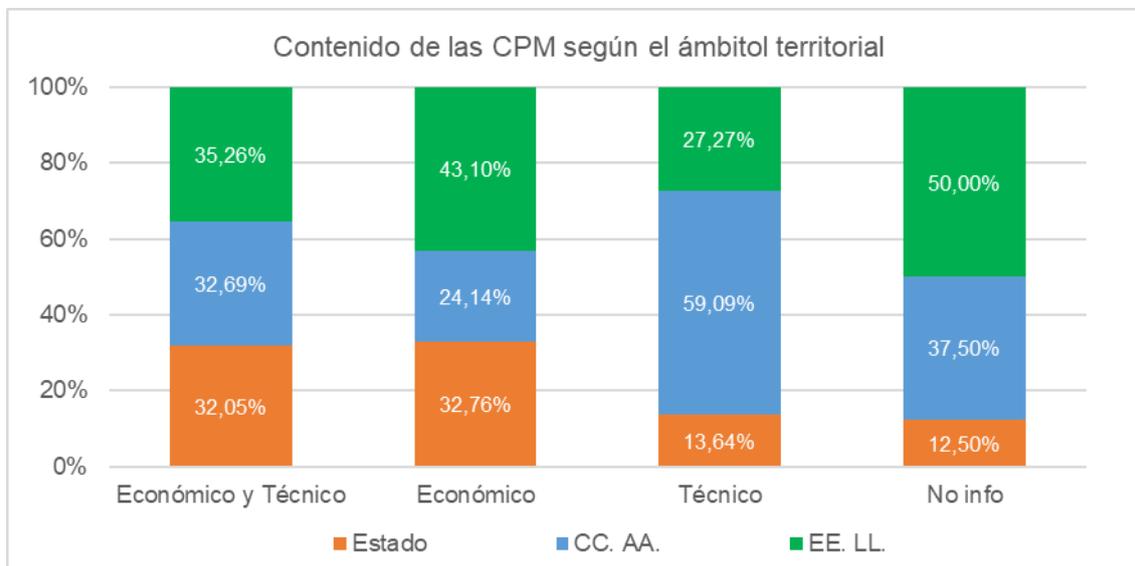


Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

En este punto, interesa tener en cuenta el nivel territorial de las CPM, para constatar, tal y como se adelantaba, si efectivamente las EE.LL. plantean más CPM de contenido predominantemente económico.

Ámbito Territorial	Económico y técnico	Económico	Técnico	No info	Total
Estado	100	38	3	1	142
CC. AA.	102	28	13	3	146
EE. LL:	110	50	6	4	170
Total	312	116	22	8	458

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

De las CPM publicadas de contenido exclusivamente económico, el 43% del total de CPM son de las EE.LL. (50 de 116 consultas supervisadas que solo abordan los aspectos económicos), un alto porcentaje que confirma la conclusión que se avanzaba.

En sentido contrario, destaca especialmente que las CPM cuyo objeto es únicamente técnico se concentran en un 59% en el ámbito territorial de las CC. AA.

Adicionalmente se ha constatado, en lo que se refiere a la consulta exclusivamente centrada en el precio del contrato, que en demasiadas ocasiones estas consultas están relacionadas con contrataciones recurrentes y habituales donde la consulta regula detalladamente los extremos técnicos y se solicita información en lo económico, cuando esta información que se requiere al mercado debe encaminarse principalmente a proporcionar oportunidades de mejora e innovación en la prestación objeto del futuro contrato. Debiera, por tanto, reflexionarse sobre el adecuado uso de las CPM y arbitrar, en su caso, un medio adicional y diferenciado que facilite el conocimiento por parte de los poderes adjudicadores del precio del mercado de aquella necesidad que necesita satisfacer mediante un contrato.

D. La publicación posterior del informe sobre los resultados de la CPM y su presencia e inclusión en el expediente de contratación.

Teniendo en cuenta los requisitos legales del artículo 115 de la LCSP, se ha supervisado si en las CPM publicadas consta el informe de resultados y si en el expediente de contratación que, en su caso se hubiera tramitado, se ha

incorporado bien el informe en sí, bien la información y datos más relevantes en la documentación de dicho expediente.

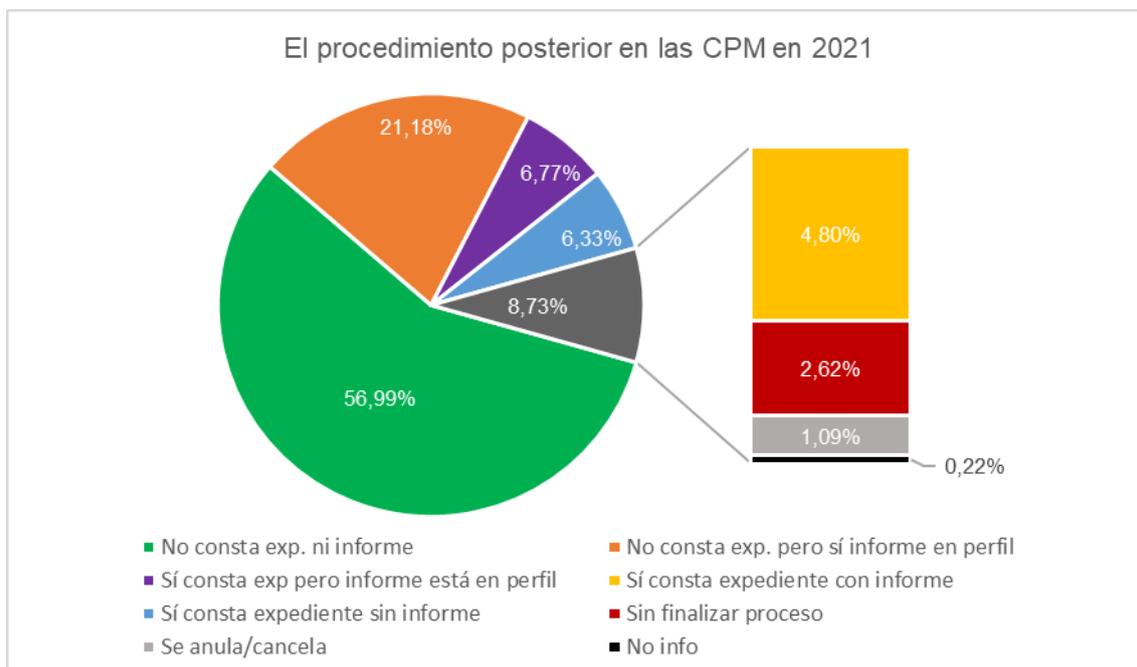
En este sentido, se recuerda que se han identificado las siguientes situaciones posibles:

- No consta expediente de contratación posterior ni informe de resultados.
- No consta expediente de contratación posterior, pero sí informe de resultados en el perfil del contratante del órgano de contratación.
- Sí consta expediente de contratación posterior, pero el informe de resultados está en perfil del contratante del órgano de contratación en lugar de estar en el expediente de contratación.
- Sí consta expediente de contratación posterior con el informe de resultados publicado en el mismo.
- Sí consta expediente de contratación posterior sin informe de resultados (incluidos en los que hay referencia al resultado de la CPM, pero su informe no aparece publicado).
- Se anula/cancela la CPM.
- Sin finalizar proceso.

En consecuencia, los resultados del análisis se muestran en la siguiente tabla y gráfica.

Situaciones	CPM
No consta expediente ni informe	261
No consta expediente, pero sí informe en perfil	97
Sí consta expediente, pero informe está en perfil	31
Sí consta expediente con informe	22
Sí consta expediente sin informe	29
Sin finalizar proceso	12
Se anula/cancela	5
No info	1
Total	458

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse, en el 56,99% de las CPM supervisadas no consta informe de resultados, ni tampoco expediente de contratación posterior. Se trata de un alto porcentaje teniendo en cuenta que el artículo 115 de la LCSP es claro en ese punto, debiendo constar el informe de resultados. En el 32,75% de las CPM (150 de las CPM supervisadas) consta informe de resultados ya sea en el perfil del contratante, ya sea en el expediente de contratación posterior.

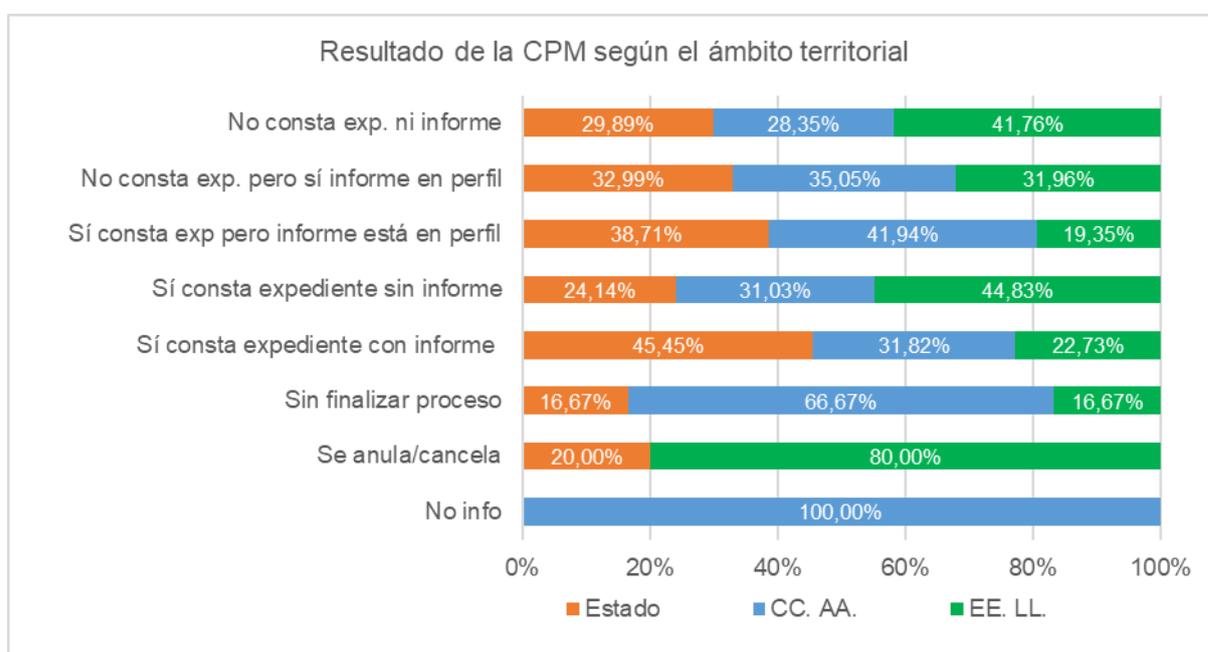
Prácticamente el 18% de las CPM (82 de las 458) tiene un expediente de contratación relacionado. De este porcentaje, en más de la tercera parte no hay un informe de resultados publicado, solo referencia al mismo en algún documento del expediente (en la gran mayoría de estos casos se menciona el resultado de la consulta como base del cálculo del valor estimado del contrato o del PBL).

En 48 consultas podría existir un expediente de contratación relacionado con las mismas, pero no podemos afirmarlo debido a que en sus documentos no consta referencia a la consulta. Si se tuvieran en cuenta estas consultas supondría que casi el 30% de las CPM realizadas derivan en un expediente de contratación posterior.

Si en este análisis se tiene en cuenta el ámbito territorial, podemos comprobar que es en la esfera local donde se produce un mayor incumplimiento de la exigencia legal de publicar el informe de resultados de la CPM. También es donde se producen la mayor parte de las anulaciones o cancelaciones de consultas.

Procedimiento posterior	Estado	CC. AA.	EE. LL.	Total
No consta expediente ni informe	78	74	109	261
No consta expediente, pero sí informe en perfil	32	34	31	97
Sí consta expediente, pero informe está en perfil	12	13	6	31
Sí consta expediente con informe	10	7	5	22
Sí consta expediente sin informe	7	9	13	29
Sin finalizar proceso	2	8	2	12
Se anula/cancela	1		4	5
No info		1		1
Total	142	146	170	458

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



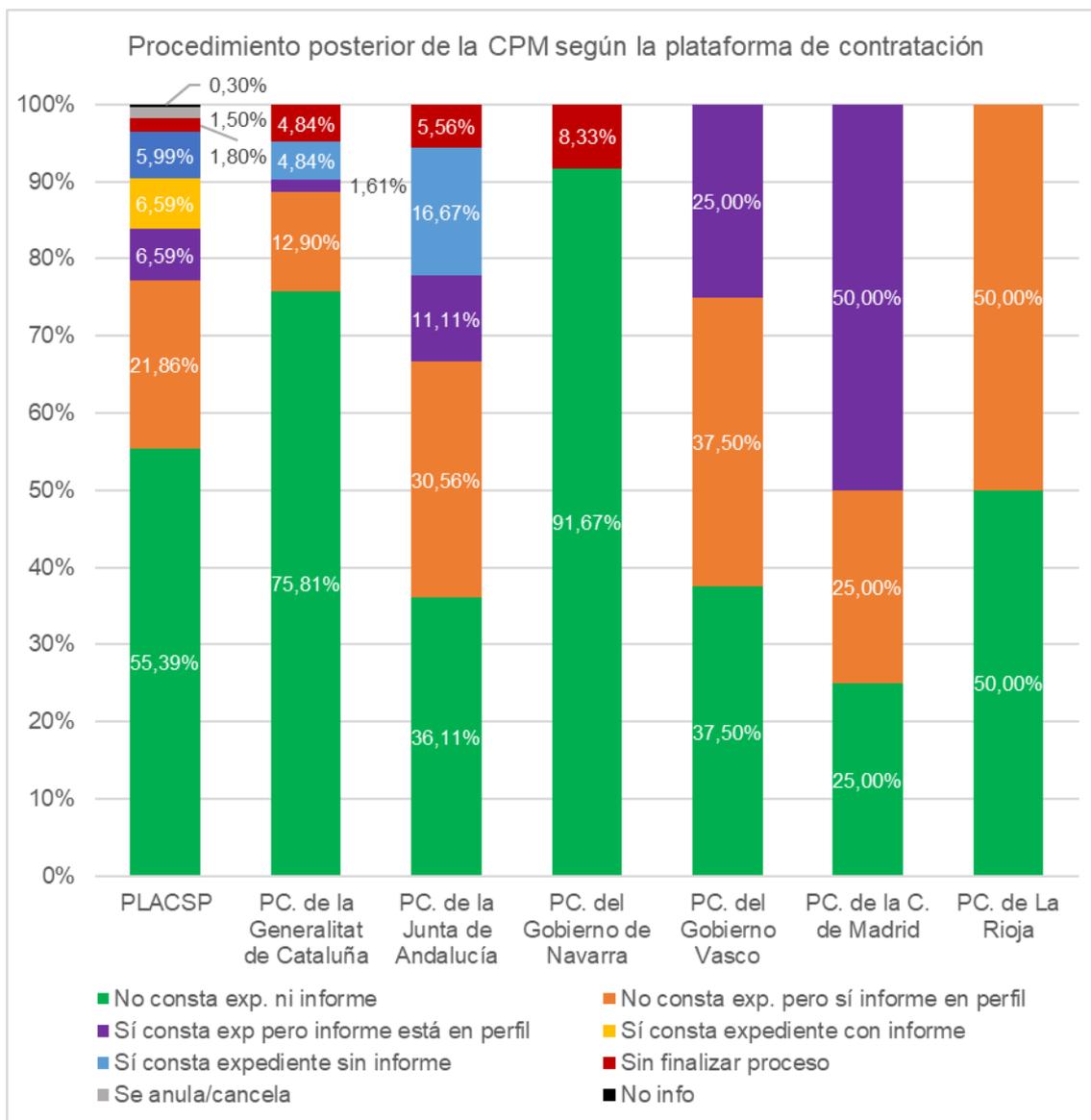
Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Vistos estos datos, es en el ámbito local donde resulta necesario reforzar la formación e insistir en el hecho de que la incorporación al perfil del informe de resultados es de carácter preceptivo y no potestativo, debiendo informar del final del procedimiento de la CPM, en aras de su transparencia.

En todo caso, para facilitar su cumplimiento, es imprescindible que las plataformas de contratación articulen estos medios, por lo que se ha analizado igualmente, el grado de cumplimiento de este extremo por los órganos de contratación según la plataforma en la que está publicada la CPM, arrojando los siguientes resultados:

	PLACSP	P. C. de la Generalitat de Cataluña	P. C. de la Junta de Andalucía	P. C. del Gobierno de Navarra	P. C. del Gobierno Vasco	P. C. de La Rioja	P. C. de la C. de Madrid	Total
No consta exp. ni informe	185	47	13	11	3	1	1	261
No consta exp. pero sí informe en perfil	73	8	11		3	1	1	97
Sí consta exp. pero informe está en perfil	22	5	4		2		2	31
Sí consta expediente con informe	22	1						22
Sí consta expediente sin informe	20	3	6					29
Sin finalizar proceso	6	3	2	1				12
Se anula/cancela	5	1						5
No info	1							1
Total Plataforma	334	62	36	12	8	2	4	458

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

De acuerdo con este gráfico, en términos porcentuales, la PC. del Gobierno de Navarra, la PC. de la Generalitat de Cataluña y PLACSP son por este orden en las que más se incumple la obligación de publicar el informe de resultados de la CPM con porcentajes superiores al 50% (91,67% la PC. del Gobierno de Navarra).

A la vista de la información, debe invitarse a las plataformas de contratación, particularmente a aquellas que apenas arrojan datos, a reconsiderar la configuración que tienen de las CPM, y reflexionar sobre si es la más adecuada para el cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 115 de la LCSP, en particular la incorporación del informe de resultados de la CPM o la posibilidad

de su vinculación al expediente de contratación posterior que, en su caso, tuviera lugar.

E. Participación en las CPM

Por último, se ha analizado la participación en las CPM, para lo que se han tenido en cuenta todos los informes publicados tanto en el perfil del contratante como en el expediente relacionado con la consulta y también las consultas con un expediente asociado en las que, aunque no se ha publicado el informe, tenemos constancia de la participación que ha existido.

Se han sistematizado los resultados de participación de la siguiente forma:

- Desierta (nadie ha participado en la CPM)
- Escasa (se ha recibido una respuesta)
- Poca (se han recibidos dos respuestas)
- Adecuada (se han recibido tres respuestas)
- Numerosa (Se han recibido cuatro o más repuestas)
- No desierta (no se especifica cuántos han participado, pero se constata que, al menos, ha habido una propuesta, ya que hay informes de resultados en los que no se define el número de participantes o expedientes derivados de las consultas que implican que ha habido participación porque utilizan los resultados de la consulta por ejemplo para estimar el PBL o el VEC, pero no indican cuántos han participado en la consulta).

Los resultados de participación se muestran en la siguiente tabla y gráfico:

Participación	CPM
Desierta	19
Escasa	33
Poca	22
Adecuada	26
Numerosa	57
No desierta	22
Total	179

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



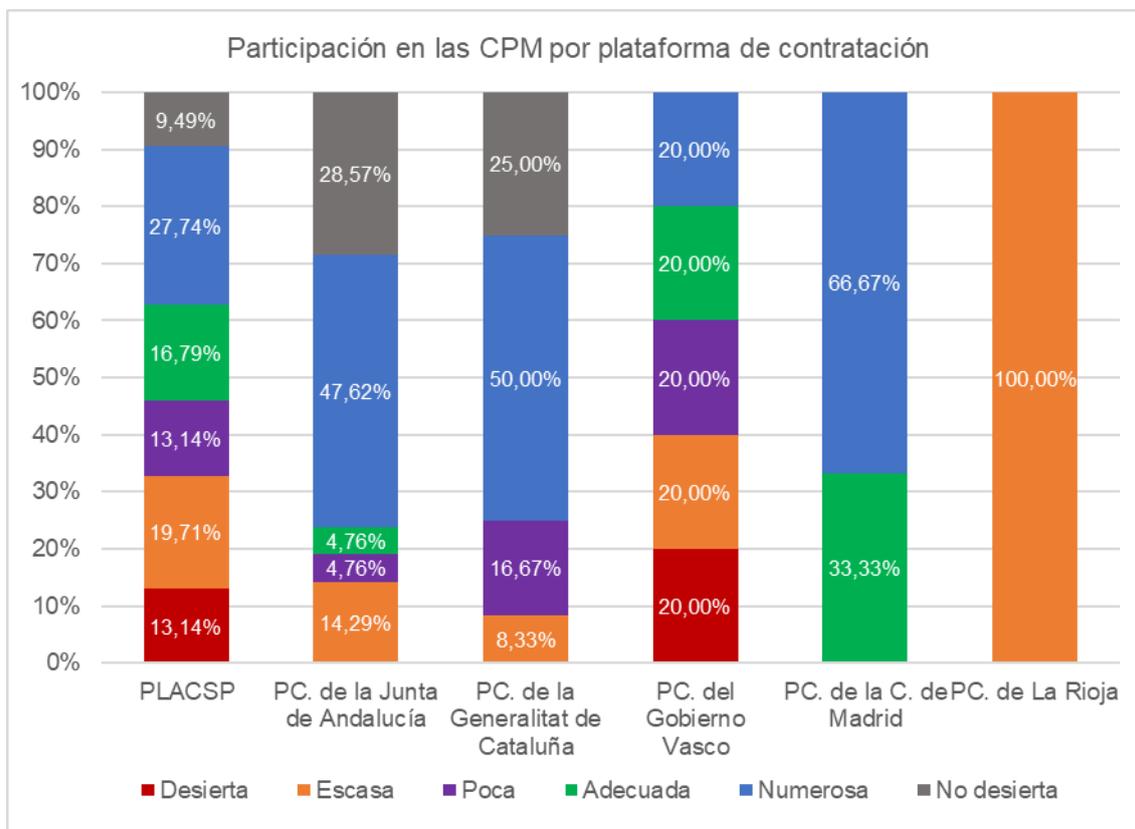
Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Podemos observar que en casi un 30% de las CPM de las que tenemos constancia de los resultados tienen nula o escasa participación, es decir, los operadores económicos únicamente han proporcionado una o ninguna respuesta a la CPM. También destacamos que en casi un tercio de estas CPM se ha producido una numerosa participación (4 o más respuestas a la CPM).

Si discriminamos estos datos por plataformas de contratación:

Plataforma	Desierta	Escasa	Poca	Adecuada	Numerosa	No desierta	Total
PLACSP	18	27	18	23	38	13	137
PC. de la Junta de Andalucía		3	1	1	10	6	21
PC. de la Generalitat de Cataluña		1	2		6	3	12
PC. del Gobierno Vasco	1	1	1	1	1		5
PC. de la C. de Madrid				1	2		3
PC. de La Rioja		1					1
Total	19	33	22	26	57	22	179

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



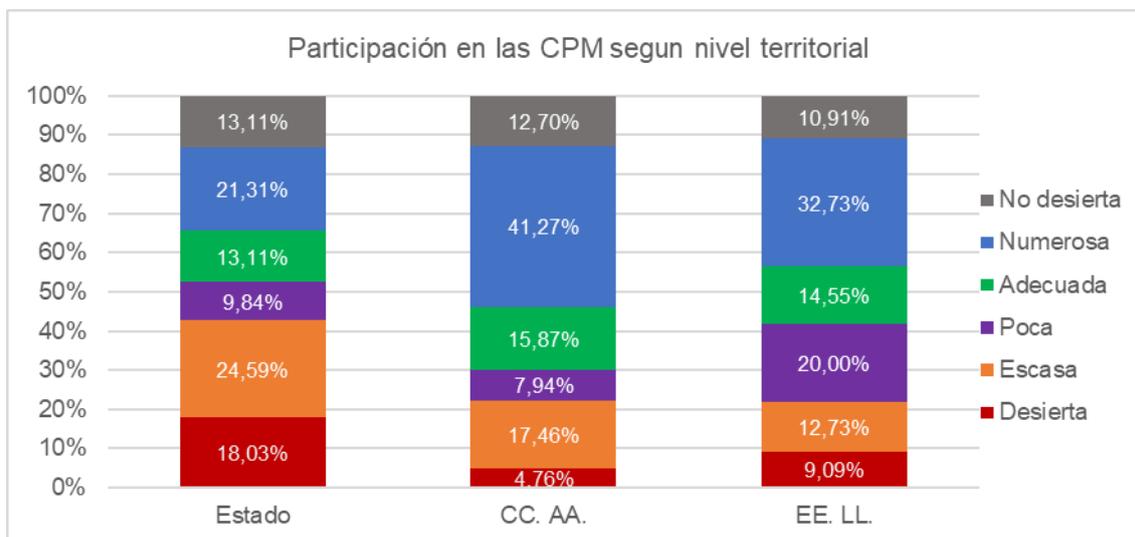
Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse en el gráfico anterior, en la mayoría de las plataformas de contratación predomina la numerosa participación excepto en la PC. de La Rioja cuya única consulta con informe tuvo una escasa participación. En la PC. del Gobierno Vasco y en PLACSP la participación nula o escasa alcanza unos porcentajes del 40% y 32,85% respectivamente, esto puede deberse a la dificultad de localizar las CPM en estas dos plataformas. Las CPM publicadas en las plataformas de contratación de la C. de Madrid, de la Junta de Andalucía y de la Generalitat de Cataluña son las que tienen mejores índices de participación respectivamente.

Si se analiza la participación teniendo en cuenta el ámbito territorial podemos observar que es el Estado el que menos participación obtiene en sus consultas.

Nivel territorial	Desierta	Escasa	Poca	Adecuada	Numerosa	No desierta	Total
Estado	11	15	6	8	13	8	61
CC. AA.	3	11	5	10	26	8	63
EE. LL.	5	7	11	8	18	6	55
Total	19	33	22	26	57	22	179

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

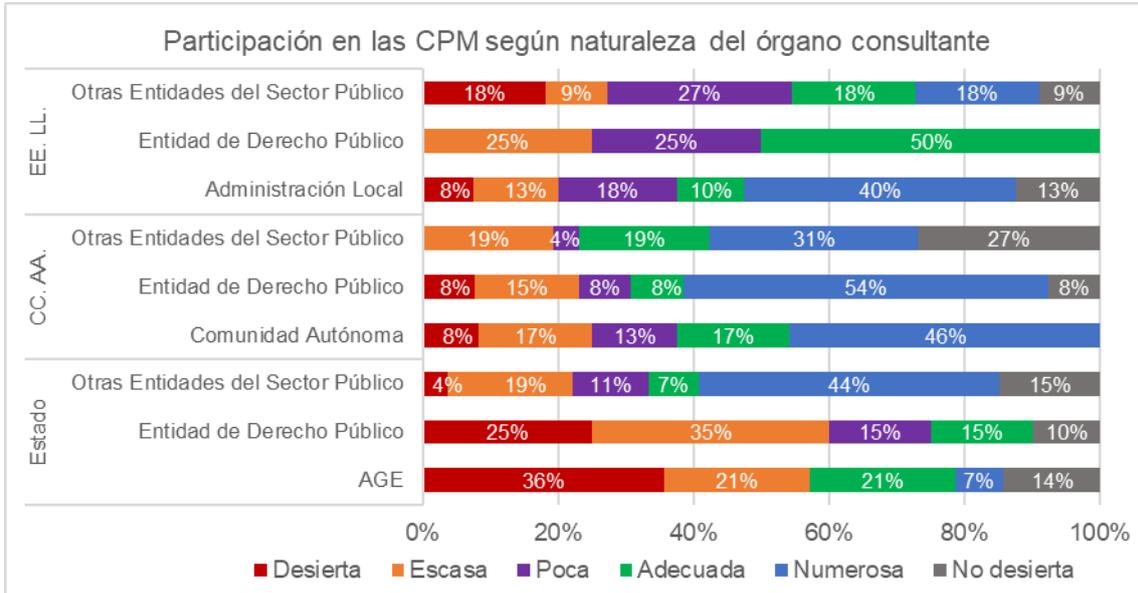
Visto el gráfico anterior, podemos subrayar que más del 42% de las CPM realizadas por el Estado de las que tenemos información sobre sus resultados tiene un nivel de participación nulo o escaso (ninguna o una propuesta), sin embargo, tanto en las CC. AA. como en las EE.LL. esta cifra desciende al 22% casi la mitad que en el Estado.

Destacan las CPM con una numerosa participación (41,27%) en el ámbito territorial de las CC.AA.

Si tenemos en cuenta la naturaleza del órgano de contratación:

Naturaleza del órgano contratación	Desierta	Escasa	Poca	Adecuada	Numerosa	No desierta	Total
AGE	5	3		3	1	2	14
Entidades de Derecho público (Estado)	5	7	3	3		2	20
Otras Entidades del Sector Público (Estado)	1	5	3	2	12	4	27
Comunidad Autónoma	2	4	3	4	11		24
Entidades de Derecho Público (CC. AA.)	1	2	1	1	7	1	13
Otras Entidades del Sector Público (CC. AA.)		5	1	5	8	7	26
Administración Local	3	5	7	4	16	5	40
Entidades de Derecho Público (EE. LL.)		1	1	2			4
Otras Entidades del Sector Público (EE. LL.)	2	1	3	2	2	1	11
Total participación	19	33	22	26	57	22	179

Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



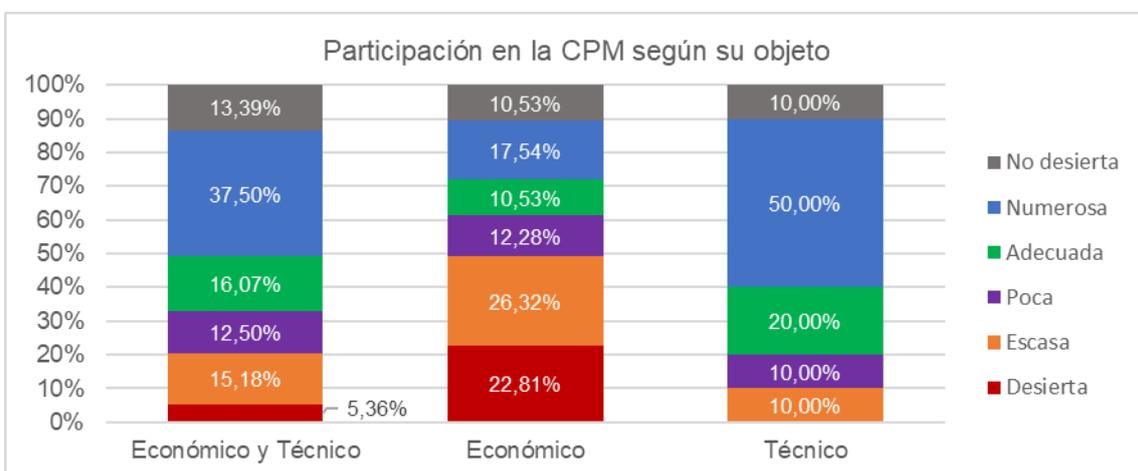
Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Son las Entidades de Derecho Público del Estado y la AGE los que obtienen los peores datos de participación, alrededor del 60% de sus consultas tienen una o ninguna propuesta. En el resto de entidades la nula y escasa participación se sitúa en torno al 25%.

Si tenemos en cuenta el contenido de las CPM, se observa lo siguiente.

Objeto	Desierta	Escasa	Poca	Adecuada	Numerosa	No desierta	Total
Económico y técnico	6	17	14	18	42	15	112
Económico	13	15	7	6	10	6	57
Técnico		1	1	2	5	1	10
Total	19	33	22	26	57	22	179

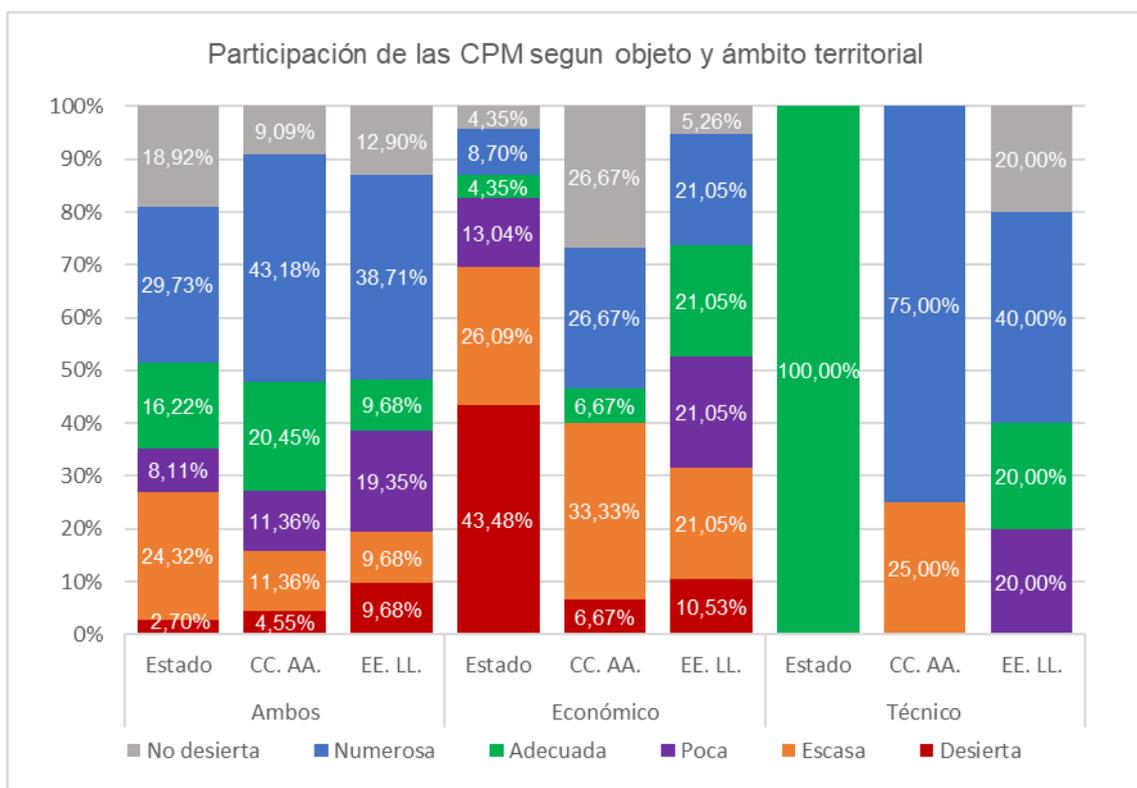
Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Las CPM de contenido económico son las que menor participación han tenido en el ejercicio 2021, más del 50% de las mismas ha registrado una nula o escasa participación. Destaca en las CPM de contenido exclusivamente técnico que la mitad de las mismas han tenido una numerosa participación.

Si analizamos los datos de participación teniendo en cuenta el nivel territorial y el objeto de la consulta llama la atención la nula o escasa participación de las consultas económicas del Estado llegando casi al 70%.



Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

4. Conclusiones.

De las 458 CPM publicadas en el 2021 y supervisadas por esta Oficina, se extraen las siguientes conclusiones:

- Se ha detectado un volumen de incumplimiento (56,99%) en la necesidad de la emisión de informes de conclusiones o resultados de las CPM, aunque este porcentaje ha disminuido respecto al periodo analizado en el anterior IAS (61%).

Tal y como ya se indicó en el IAS 2021 y se viene afirmando a lo largo de este informe, el hecho de no iniciarse el procedimiento de contratación puede obedecer a circunstancias posteriores diversas, pero esto no implica que, al

menos, en el perfil del órgano, o en el espacio habilitado por la plataforma de contratación competente, se publique el informe de conclusiones o resultados para un adecuado cumplimiento de lo establecido en la LCSP, así como de la transparencia requerida. Igual, cabe decir de los casos en los que el órgano de contratación decida, a la vista de las respuestas recibidas, no proseguir con la intención de contratar.

- Asimismo, se ha constatado que, en la mayoría de los casos, no se incorpora al expediente de contratación el informe de resultados, en contra de los principios de transparencia e igualdad de trato. Así, de las 82 consultas que tienen asociado un expediente de contratación, en solo 22 el informe de resultados de las mismas consta en el propio expediente (26,83%) y en 29 consultas (35,37%) no se ha publicado el informe, aunque se manifiesta en el expediente referencia al mismo.

En este sentido debe insistirse en el hecho de que sólo se ha podido constatar que la P. C. de la Generalitat de Cataluña es la única que permite vincular una CPM con el procedimiento de contratación posterior que, en su caso, tenga lugar²³. A partir de abril de 2022, PLACSP dispone de una búsqueda específica de las CPM que permite localizar los expedientes relacionados con las mismas.

- En cuanto al número de CPM, en lo que se refiere a la consulta exclusivamente centrada en el precio del contrato, especialmente en el ámbito local, hay que señalar que en demasiadas ocasiones estas consultas están relacionadas con contrataciones recurrentes y habituales donde la CPM regula con exhaustividad los extremos técnicos y se solicita información en lo económico, cuando esta información que se requiere al mercado debe encaminarse principalmente a proporcionar oportunidades de mejora e innovación en las prestaciones objeto del futuro contrato. En muchos casos, aunque el objeto de la consulta tenga en cuenta aspectos técnicos y económicos, estos últimos son los predominantes, ya que los aspectos técnicos en numerosas ocasiones se limitan a establecer criterios medioambientales o qué aspectos se pueden modificar en la licitación para una mejor relación calidad-precio o para mejorar el servicio o el suministro.

También se pone en evidencia el inadecuado uso de esa figura cuando se solicita información exclusivamente económica con relación a servicios o suministros de consumo habitual y posteriormente el procedimiento que se tramita es abierto simplificado, cuando la figura de la CPM está orientada para contrataciones cuyo objeto es especialmente complejo.

- Respecto a la participación en las CPM, las P.C. de La Rioja, del Gobierno Vasco y PLACSP son, respectivamente, las que concentran los mayores resultados de nula o escasa participación. El ámbito territorial del Estado es

²³ Si bien debe recordarse que esto es potestativo para los órganos de contratación, quienes han optado en la mayoría de los casos por “abrir” un expediente de contratación diferenciado.

el que obtiene las peores cifras, especialmente la AGE y sus entidades de derecho público, en este caso, la mayoría de las CPM con bajos niveles de participación se aglutinan en unas pocas entidades. Las CPM de contenido exclusivamente económico son las que menor participación han tenido.

5. Recomendaciones

Habida cuenta de las anteriores conclusiones se emiten las siguientes recomendaciones:

- Se invita a las plataformas de contratación a que reflexionen y evalúen la configuración de las CPM, de tal forma que se aseguren de que esta responde a los requisitos y exigencias legales establecidas en el artículo 115 de la LCSP.
- En línea con lo anterior, sería deseable la adopción de fórmulas homogéneas por parte de las distintas plataformas de contratación, de tal forma que las CPM sean siempre objeto de la debida publicidad, permitan su búsqueda sin necesidad de muestreos, e igualmente se permita la vinculación con el expediente de contratación posterior o bien se genere un expediente que permita su continuidad.

En este sentido sería igualmente deseable que la información de las CPM estuviera disponible en formato abierto y reutilizable.

- Dado el volumen de CPM de contenido exclusivamente económico, sería recomendable reflexionar sobre la utilización de estas figuras, las cuales no está pensada para responder a meros “sondeos” de mercado en lo que al precio se refiere, sino que está llamada a ser la herramienta que facilite la configuración de contrataciones más complejas.
- Debe insistirse en la obligación de incorporación por parte de los órganos de contratación, del informe de resultados o conclusiones de la CPM en el perfil del contratante (o espacio habilitado por la plataforma de contratación competente).
- Siguiendo lo expuesto en los dos puntos anteriores, pudiera recomendarse la realización de actuaciones de formación específicas acerca de las CPM, con el fin de difundir su objeto, procedimiento, contenido y finalidad.