

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 129/2019, 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.

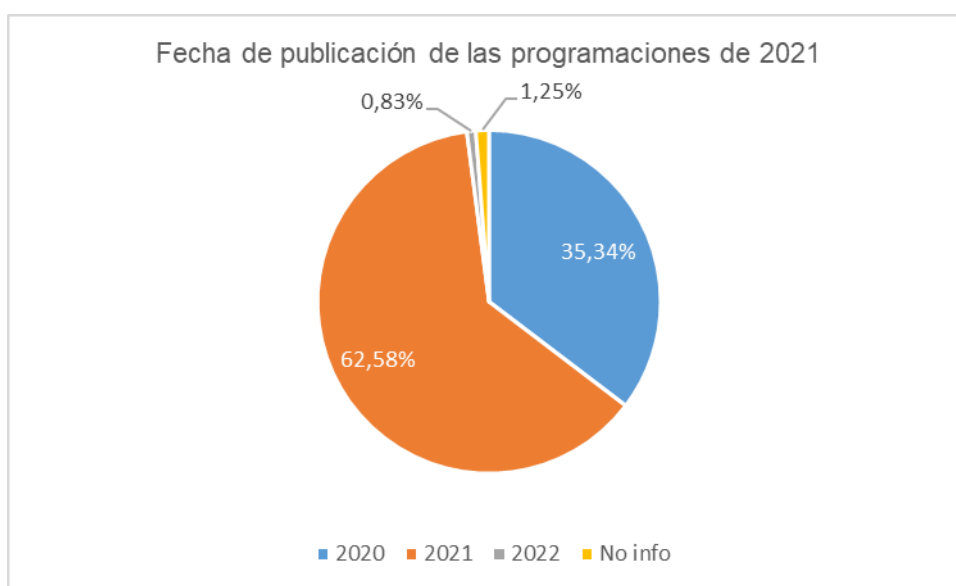
Por otro lado, como novedad en el presente informe, se ha considerado oportuno analizar el momento en que se publican las programaciones de los contratos que se preveía adjudicar en 2021, dado que se ha detectado que gran parte de la programación se ha publicado entrado ya el ejercicio planificado. No 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.

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.