

# INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

## MÓDULO II: LA FASE PREPARATORIA DEL CONTRATO.

2021

OIR<sub>e</sub>SCON

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y  
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

# 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.

<b>I. Introducción.</b>	<b>2</b>
<b>II. La programación de la actividad contractual.</b>	<b>5</b>
<b>1. Antecedentes normativos y regulación actual.</b>	<b>5</b>
<b>2. Metodología.</b>	<b>9</b>
<b>3. Resultados del análisis realizado.</b>	<b>11</b>
A. Programaciones de la actividad contractual en el 2020	11
B. Programaciones de la actividad contractual según la plataforma de contratación y el ámbito autonómico o estatal.	12
C. Programaciones de la actividad contractual según el nivel territorial y la naturaleza del órgano de contratación.	15
D. Las programaciones publicadas y el anuncio de información previa del artículo 134 de la LCSP. 17	
E. Las programaciones y el contenido mínimo del anuncio de información previa del artículo 134 de la LCSP.	18
F. La evolución o seguimiento de las programaciones de la actividad contractual en el 2020.	20
<b>4. Conclusiones.</b>	<b>20</b>
<b>5. Recomendaciones</b>	<b>21</b>
<b>III. Las consultas preliminares del mercado.</b>	<b>23</b>
<b>1. Antecedentes normativos y regulación actual.</b>	<b>23</b>
<b>2. Metodología.</b>	<b>26</b>
<b>3. Resultados del análisis y de la supervisión de las CPM en 2020.</b>	<b>28</b>
A. Número de CPM publicadas en el periodo supervisado.	28
B. Número de CPM según el nivel territorial y la naturaleza del órgano de contratación.	31
C. El objeto y contenido de la CPM.	33
D. La publicación posterior del informe sobre los resultados de la CPM y su presencia e inclusión en el expediente de contratación.	35
<b>4. Conclusiones.</b>	<b>40</b>
<b>5. Recomendaciones</b>	<b>41</b>

# 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.

Es innegable la importancia de la fase preparatoria en la contratación pública. 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, minimiza el riesgo de una ejecución deficiente y previene la posible corrupción que una regulación deficiente del contrato en sus pliegos pudiera conllevar.

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, cabe destacar las siguientes conclusiones expuestas en el [Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública en España, publicado en diciembre de 2020](#) (IAS 2020):

- 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:
  - o En el ámbito estatal, las irregularidades detectadas en esta fase se refieren fundamentalmente a las asociadas al insuficiente detalle de la necesidad del contrato e idoneidad de su objeto, al fraccionamiento de la contratación menor y a la insuficiente justificación del presupuesto base de licitación.
  - o En el ámbito autonómico, la mayor incidencia de irregularidades detectadas en la fase de preparación se debe al insuficiente detalle de la necesidad del contrato e idoneidad de su objeto, a la insuficiente justificación del presupuesto base de licitación, al fraccionamiento de la contratación menor y a la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido del tipo de tramitación del expediente.
  - o En el ámbito local, las principales irregularidades detectadas en esta fase son las adjudicaciones directas sin la previa licitación del contrato, las prestaciones recibidas sin cobertura contractual y la

insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación elegido o del tipo de tramitación 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:
  - o En el caso de la Intervención General de la Administración del Estado, se destaca la necesidad de reforzar la fase de planificación de los encargos, mediante la realización de un auténtico análisis tanto de las necesidades a satisfacer como de las alternativas existentes, no bastando una justificación genérica.
  - o La Intervención General de la Defensa detectó, en la actuación efectuada sobre la contratación menor, una ausencia de su planificación, así como deficiencias en la verificación de la cualificación profesional o empresarial del contratista, debiéndose además fomentar la concurrencia.
  - o La Intervención General de la Seguridad Social destacó la necesidad de reforzar de la fase preparatoria de los expedientes de obras.
- 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 debe incluir en sus informes anuales, la supervisión 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, 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 consultas preliminares de mercado.

Durante el presente ejercicio, como novedad y con el objetivo de lograr una mayor claridad, accesibilidad y comprensión de las actuaciones de supervisión de la contratación que el propio Informe lleva consigo, se ha optado por la publicación de los resultados de este trabajo empleando un nuevo formato ordenado por Módulos que van dando respuesta a los requerimientos en cuanto al contenido que la propia LCSP establece. Todo ello, sin perjuicio de la publicación del conjunto en el mes de diciembre en un único documento agregado, en el que adicionalmente se incorporarán las conclusiones y recomendaciones de carácter general que se deduzcan.

En consecuencia, se continúa con la difusión de los Módulos que integrarán el IAS 2021 con el presente documento dedicado a ***“La fase preparatoria del contrato: la programación de la actividad contractual y las consultas preliminares de mercado”***. En él se analiza la actividad de los órganos de contratación en tales extremos, supervisando el grado de cumplimiento y la adecuación de las herramientas a su disposición. Considerando nuestra naturaleza de órgano colegiado, según lo dispuesto por el artículo 332.1 de la LCSP, este texto ha sido aprobado por el pleno celebrado el 9 de junio de 2021.

## 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 ciudadanía.

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.

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 públicas<sup>1</sup>.

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), 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”*.

También, la [Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público](#), incluía en su artículo 42.2, la posibilidad (no obligación) de publicar las “contrataciones programadas” en la regulación del perfil de contratante.

En el contexto internacional, la OCDE<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>1</sup>-[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.

<sup>2</sup> [La integridad en la contratación Pública. Buenas prácticas de la A a la Z \(2009\).](#)

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.

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 2004/18/CE](#), incide de nuevo en estos aspectos tanto en sus Considerandos<sup>3</sup>, como en el articulado<sup>4</sup>.

Con estos precedentes, 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*

---

<sup>3</sup> 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...”.*

<sup>4</sup> 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”.*

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”.

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 necesidades<sup>5</sup>.

En idéntico sentido se ha pronunciado el Tribunal de Cuentas en algunos de sus informes<sup>6</sup>.

Tras la entrada en vigor de la LCSP y generalmente centrados en la contratación menor, se han pronunciado insistentemente los órganos consultivos<sup>7</sup> 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 Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado](#) (JCCPE) al señalar que

---

<sup>5</sup> [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”.

[Informe 14/2014, de 22 de julio, de la JCCA-CAT](#): “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”.

<sup>6</sup> Por ejemplo, [Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Jaén \(30/11/2017\)](#) e [Informe nº 189, de fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicios 2014 y 2015 \(22/22/2016\)](#).

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

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 (...)*”.

Por último, es destacable 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 TACPA](#)<sup>8</sup>, si bien se ha confirmado que el incumplimiento de la obligación del artículo 28.4 de la LCSP no es susceptible de recurso<sup>9</sup>.

El esquema establecido en la LCSP para dar a conocer la programación de la actividad contractual a través de la remisión al artículo 134 de la LCSP (anuncios de información previa) que, a su vez, se remite a su Anexo III en cuanto a sus posibles contenidos, 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, determinados plataformas de contratación han 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.

Si se tiene en cuenta que el artículo 1.3 de la LCSP obliga a facilitar el acceso a la contratación a pequeñas y medianas empresas, se puede concluir que la programación no debería referirse exclusivamente a los contratos de mayor

---

<sup>8</sup> “(...) 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 (...)”

<sup>9</sup> Resoluciones [551/2020](#) y [572/2020](#) del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales “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”.

volumen económico<sup>10</sup>, de modo que será un ejercicio de reflexión positivo para la Administración que dimensiona en el tiempo y en los ámbitos cuantitativos y cualitativos sus necesidades –lo que permitirá mayor racionalidad y previsibilidad– y proporcionará seguridad al mercado al tiempo que se obtiene información anticipada.

## 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 2020) 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, tal y como ya quedó reflejado en los IAS 2019 e IAS 2020, cuestión sobre la que no se ha apreciado variación en el momento de recogida de la información y que se resumen en el siguiente cuadro:

Plataforma	Configuración de la programación.
<a href="#">Plataforma de Contratación Pública del Sector Público (PLACSP)</a>	Se utiliza la sección “Documentos”, dentro del perfil del contratante de cada poder adjudicador, para publicar las programaciones.
<a href="#">Plataforma de servicios de contratación pública de la CA de Cataluña.</a>	La Dirección General de Contratación de la C. A de Cataluña ha habilitado un apartado en su web dedicado exclusivamente a la <a href="#">Contratación programada</a> del año que corresponda. Dicha información se ofrece en formato abierto y reutilizable. En esta sección se aglutinan las programaciones que, a su vez, 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. Por otro lado, la citada plataforma incluye como buscador “ <i>alertas futuras y consultas preliminares</i> ” la cual parece estar más orientada a contratos singulares que a programaciones.
<a href="#">Plataforma de Contratación Pública en la CA de País Vasco</a>	Esta plataforma ha incorporado “plan anual de contratación” como criterio de consulta en el motor de búsqueda de anuncios disponible en su web.

<sup>10</sup> 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.
<a href="#">Plataforma de Contratación de la CA de La Rioja</a>	Admite consultar anuncios de información previa, pero éstos no incluyen programaciones sino tan solo contrataciones singularizadas. Tampoco hay configurado un espacio para las programaciones.
<a href="#">Portal de contratación de la CF de Navarra</a>	Admite consultar anuncios de información previa, pero éstos no incluyen programaciones sino tan solo contrataciones singularizadas. Tampoco hay configurado un espacio para las programaciones.
<a href="#">La Plataforma de Contratos Públicos de la CA de Galicia.</a>	En esta plataforma las entidades tienen la posibilidad de publicar sus programaciones de contratación en la sección “Documentos” en el marco de información de su perfil, siempre y cuando la hayan publicado.
<a href="#">La Plataforma de Contratación de la CA de Andalucía.</a>	Admite consultar anuncios de información previa, pero éstos no incluyen programaciones sino tan solo contrataciones singularizadas. Tampoco hay configurado un espacio para las programaciones.
<a href="#">Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid</a>	Admite consultar anuncios de información previa, pero éstos no incluyen programaciones sino tan solo contrataciones singularizadas. Tampoco hay configurado un espacio para las programaciones.

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

Mención diferenciada merece el perfil del contratante de la CA del Principado de Asturias que tiene un apartado específico sobre planes de contratación, clasificados cronológicamente y por entidad contratante, si bien es cierto que sería mejorable que el formato de su publicación fuera ser abierto y reutilizable<sup>11</sup>. No obstante, y puesto que se ha integrado en PLACSP, las programaciones y perfiles de la CA del Principado de Asturias se han consultado directamente en PLACSP, en el caso de estar publicadas.

Teniendo en cuenta la configuración descrita, se han supervisado **22.305 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 analizado los siguientes puntos:

- El número de programaciones de actividad contractual publicadas en los perfiles del contratante.

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

<sup>11</sup> Se han publicado 12 planes de contratación referidos al 2020.

- 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.
- 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 este 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.

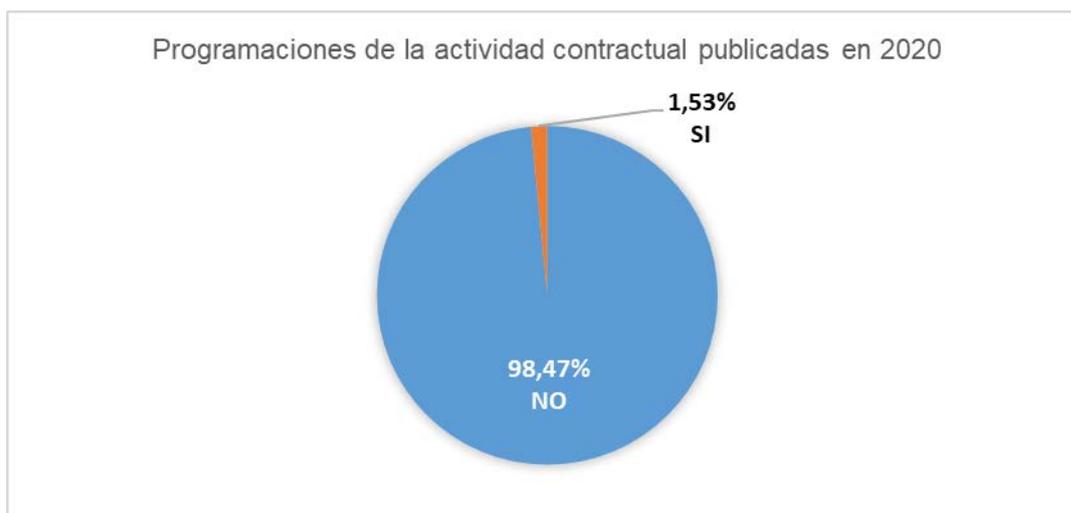
### 3. Resultados del análisis realizado.

#### A. Programaciones de la actividad contractual en el 2020

Como se ha avanzado en la Metodología, se han supervisado un total de 22.305 perfiles de órganos de contratación, de los cuales sólo 341 han publicado programación de su actividad contractual, tal y como se muestra en la tabla y gráfica siguiente:

Programación	Perfiles de OC	%
NO	21964	98,47%
SI	341	1,53%
<b>Total</b>	<b>22305</b>	<b>100,00%</b>

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 una disminución del porcentaje de órganos de contratación que han publicado sus programaciones (un 2,52% en el IAS 2020). Estos resultados deben tomarse con precaución debido a las excepcionales circunstancias que la pandemia generada por el COVID-19 han provocado.

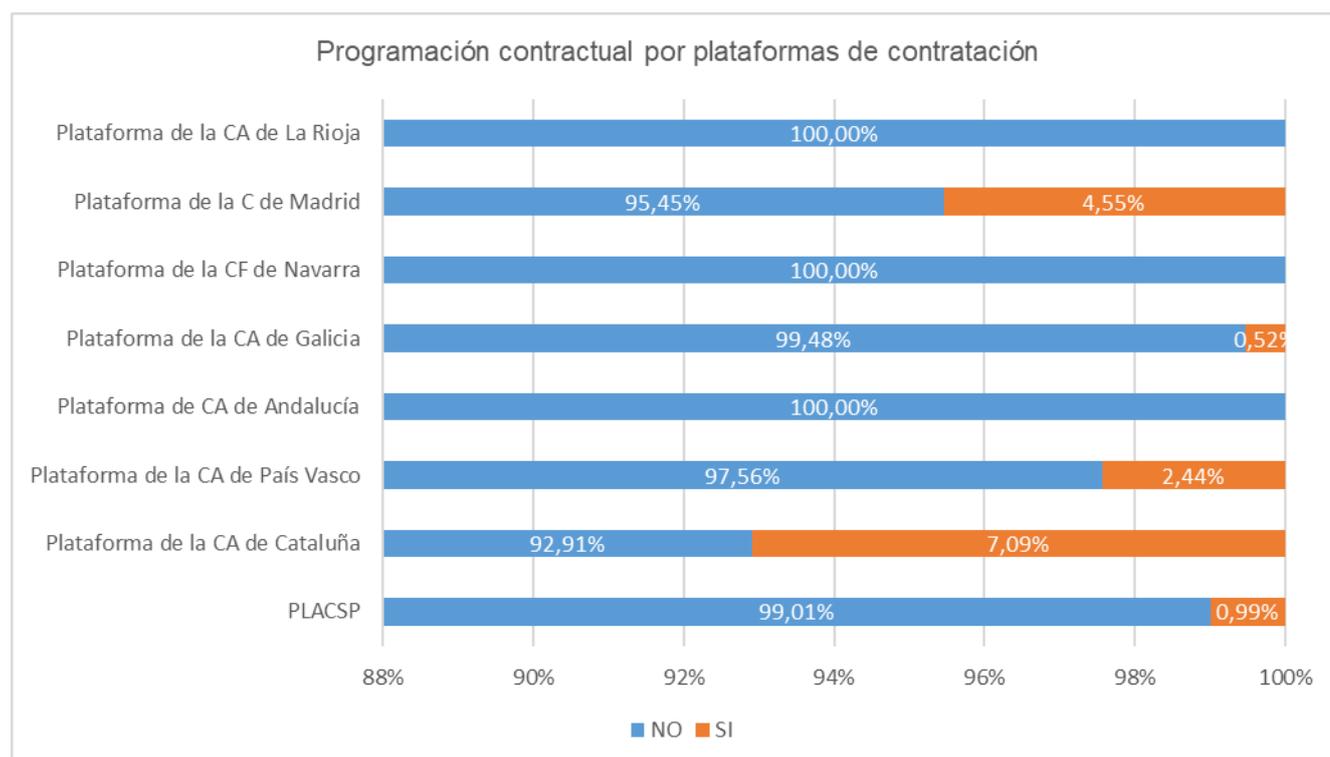
#### B. Programaciones de la actividad contractual según la plataforma de contratación y el ámbito autonómico o estatal.

Si se analizan las programaciones publicadas por plataforma de contratación, puede verse que es PLACSP y la Plataforma de Contratación de la CA de Cataluña las que prácticamente copan el total de los perfiles con programaciones publicadas en los diferentes perfiles.

Plataforma	Perfiles sin programación	Perfiles con programación	Total
PLACSP	18588	185	18773
Plataforma de la CA de Cataluña	1730	132	1862
Plataforma de la CA de País Vasco	721	18	739
Plataforma de CA de Andalucía	374	0	374
Plataforma de la CA de Galicia	379	2	381
Plataforma de la CF de Navarra	54	0	54

Plataforma	Perfiles sin programación	Perfiles con programación	Total
Plataforma de la C de Madrid	84	4	88
Plataforma de la CA de La Rioja	34	0	34
<b>Total</b>	<b>21964</b>	<b>341</b>	<b>22305</b>

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



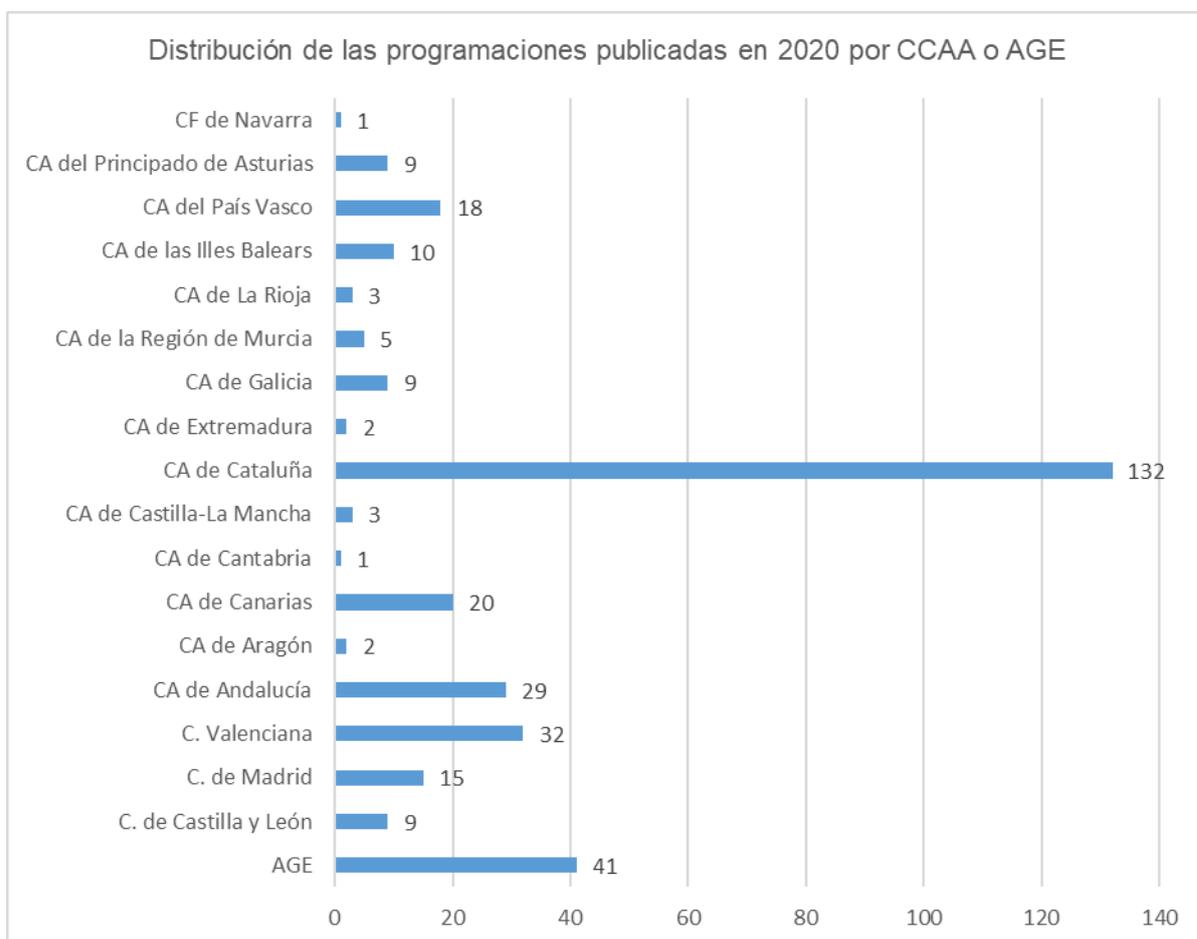
Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon.

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 CA 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 en el 2020.

Ámbito	Programaciones publicadas
AGE	41
C. de Castilla y León	9
C. de Madrid	15
C. Valenciana	32

Ámbito	Programaciones publicadas
CA de Andalucía	29
CA de Aragón	2
CA de Canarias	20
CA de Cantabria	1
CA de Castilla-La Mancha	3
CA de Cataluña	132
CA de Extremadura	2
CA de Galicia	9
CA de la Región de Murcia	5
CA de La Rioja	3
CA de las Illes Balears	10
CA del País Vasco	18
CA del Principado de Asturias	9
CF de Navarra	1
<b>Total</b>	<b>341</b>

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 CA de Cataluña la que tiene un mayor porcentaje de programaciones con el 38,71% de todas las publicadas.

No obstante, debe insistirse en que el resultado global de las programaciones publicadas dista mucho de ser un resultado aceptable.

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:

Nivel territorial	Programaciones
CCAA	144
EELL	156
Estado	41
<b>Total</b>	<b>341</b>

*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, es el ámbito local (46%) el que más programaciones ha publicado, estando en el otro extremo el ámbito estatal con un 12%.

Si a esta información se le añade la variante de naturaleza de órgano de contratación, tal y como puede observarse en la tabla siguiente, “Otras Entidades del Sector Público” son las que más programaciones han publicado en el 2020.

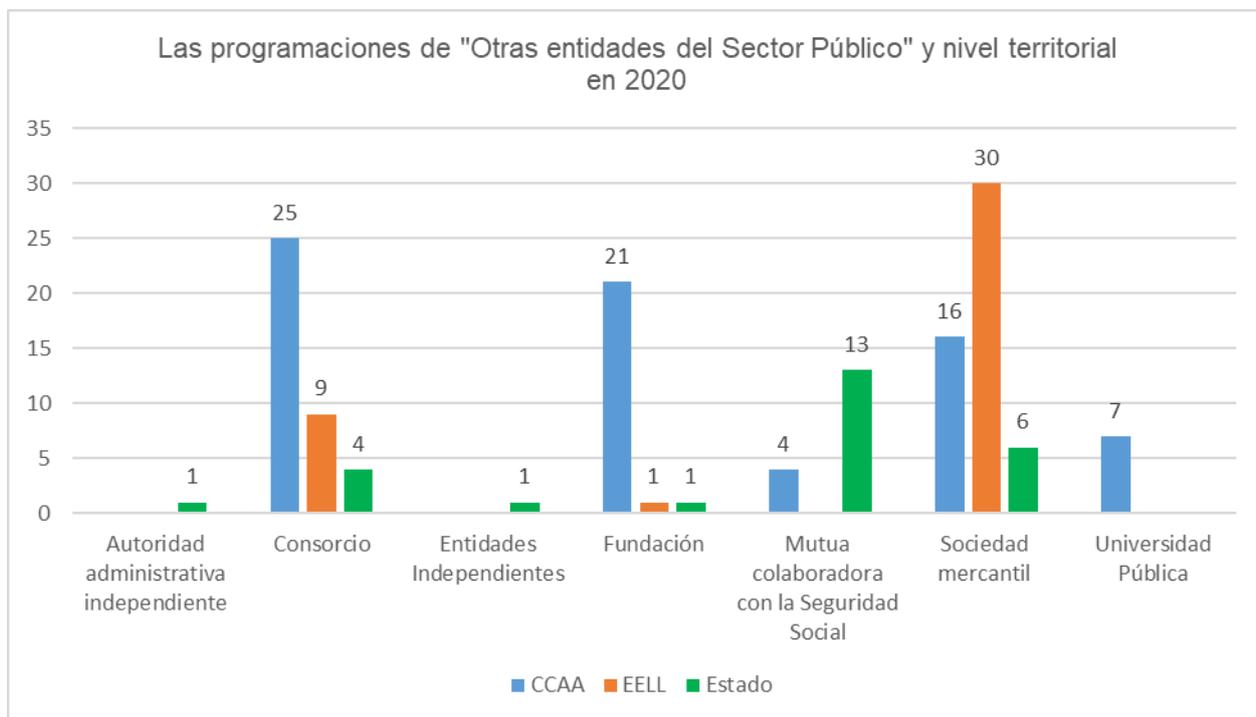
Naturaleza	CCAA	EELL	Estado	Total
Administración Local		96		96
AGE			6	6
Comunidad Autónoma	27			27
Entidad de Derecho Público	44	20	9	73
Otras Entidades del Sector Público	73	40	26	139
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>156</b>	<b>41</b>	<b>341</b>

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

En este sentido, si tomamos, únicamente los órganos de contratación de “Otras Entidades del Sector Público” que han publicado programaciones, y se analiza en un nivel adicional de detalle, los resultados muestran que las “Otras entidades del Sector Público” de ámbito autonómico son las que más programaciones han publicado (52,51%). En términos globales son las Sociedades Mercantiles las que tienen más peso porcentual con un 37,41%.

“Otras Entidades del Sector Público”	CCAA	EELL	Estado	Total
Autoridad administrativa independiente			1	1
Consorcio	25	9	4	38
Entidades Independientes			1	1
Fundación	21	1	1	23
Mutua colaboradora con la Seguridad Social	4		13	17
Sociedad mercantil	16	30	6	52
Universidad Pública	7			7
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>139</b>

*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*

#### 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	325
SI	16
<b>Total</b>	<b>341</b>

*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 tan solo 16 de 341 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 una modificación legislativa o adaptación permitiendo así 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 dado la falta de regulación sobre este extremo en la norma tiene ante este punto, 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:

Datos contenido en la programación	Cuenta de ENTIDAD	%
0	2	0,59%
1	6	1,76%
2	25	7,33%
3	9	2,64%
4	50	14,66%
5	96	28,15%
6	133	39,00%
7	18	5,28%
8	2	0,59%
9	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>100,00%</b>

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

Así, casi el 40% de las programaciones contiene 6 de los 9 datos 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 y el 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
NO	228
SI	113
<b>Total</b>	<b>341</b>

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

Tal y como muestran los datos, 113 programaciones publicadas 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 en el 2020.

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, esto es, los operadores económicos, 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.

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

Seguimiento o evaluación	Programaciones
Evaluación	2
Seguimiento	1
Ninguna	332
Ambas	6
<b>Total</b>	<b>341</b>

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

De las 341 programaciones publicadas, en 332 (el 97,36%) de las programaciones no consta documentación ni información relativa a su seguimiento 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 CA de Cataluña) ofrece la información de la contratación programada en formato abierto y reutilizable.

- En el 2020 se han publicado menos programaciones de actividad contractual que respecto del año anterior (teniendo en cuenta que en el IAS 2019 la muestra era mucho menor), arrojando en ambos ejercicios paupérrimos resultados.
- De las programaciones publicadas, sólo el 5% ha sido además difundida mediante un anuncio de información previa tal y como establece el artículo 28.4 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.
- No se tiene constancia, excepto un pequeño porcentaje (poco más del 2%), del seguimiento 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 planes anuales o plurianuales, y hacerla pública 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 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.

- Por último, y respecto al contenido, sería deseable que hubiese un mínimo común respecto a los datos a incluir en la programación de la actividad contractual. En este sentido, esta Oficina considera que un foro adecuado

para tal fin sería la “sección de Regulación” del Comité de Cooperación en materia de contratación pública, de tal forma que se incluya este contenido mínimo común en la futura Estrategia Nacional de Contratación.

En esta línea, se sugieren los siguientes datos e información a considerar necesarios en la programación de la actividad contractual de un órgano de contratación:

- Identificación del órgano de contratación.
- Tipologías contractuales.
- Objeto de los futuros contratos.
- Identificación de CPVs.
- 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.

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

### III. Las consultas preliminares del mercado.

#### 1. Antecedentes normativos y regulación actual.

Una de las medidas novedosas introducidas en la LCSP en la fase preparatoria de la contratación pública son las “Consultas preliminares del mercado” (CPM en adelante).

Partiendo del artículo 40 de la [Directiva 2014/24/UE](#) que desglosa una breve regulación de las que se denominan “consultas del mercado”<sup>12</sup>, la LCSP desarrolla esta opción en el artículo 115<sup>13</sup> con un marcado espíritu reglamentario y de cierta complejidad para su comprensión y aplicación práctica.

---

<sup>12</sup> “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”.

<sup>13</sup> **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

Esta posibilidad ya existía desde finales de los años 90, a través de los denominados “diálogos técnicos” que se avanzaron en determinados documentos de la Comisión de la U.E.<sup>14</sup>, especialmente pensados para contratos complejos, como herramientas adecuadas para una correcta definición de necesidades.

En el marco de la regulación europea, la actual Directiva cuenta con el antecedente expuesto en 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 servicios](#)<sup>15</sup>.

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

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

---

*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.*

<sup>14</sup> [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.

<sup>15</sup> (Considerando 8) *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.*

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 interesados<sup>16</sup>, 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 mejor conocimiento de capacidades reales de los interesados potenciales para que estos propongan soluciones innovadoras. Al mismo tiempo la consulta servirá para informar a los licitadores de futuras contrataciones y sus requerimientos<sup>17</sup>.

En definitiva, ha de servir en lo fundamental para despejar la dudas técnicas del órgano de contratación, no siendo especialmente adecuadas si se centran exclusivamente en aspectos económicos<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> 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-.”*

<sup>17</sup> [Informe 19/2014, de 17 de diciembre](#) de la JCCA-CAT, 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”.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, [Dictamen 1.116/2015, 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 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 TACPM](#), relativa, entre otros asuntos, a “Desglose del presupuesto base de licitación de conformidad con el artículo 100 de la LCSP, determinación del presupuesto base

- **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 Pública: 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 participantes<sup>19</sup>.

## 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 2020.

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. Tal diversidad se muestra en el cuadro siguiente:

Plataforma	Configuración de la programación.
<a href="#">Plataforma de Contratación Pública del Sector Público (PLACSP)</a>	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 <sup>20</sup> .

*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”.*

<sup>19</sup> [Resolución 1093/2017](#), de 17 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

<sup>20</sup> PLACSP ha señalado que en el 2021 implementará un cambio en la configuración de las CPM que incluirá 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 2020.

Plataforma	Configuración de la programación.
<a href="#">Plataforma de servicios de contratación pública de la CA de Cataluña.</a>	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. Además, la CPM genera un “expediente” que permite la tramitación completa del procedimiento hasta su formalización, no obstante, la mayoría de los órganos deciden la apertura de 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.
<a href="#">Plataforma de Contratación Pública en la CA de País Vasco</a>	Esta plataforma ha incluido en su motor de búsqueda una opción dentro del campo “Estado” denominada “Consulta Preliminar Mercado”.
<a href="#">Plataforma de Contratación de la CA de La Rioja</a>	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.
<a href="#">Portal de contratación de la CF de Navarra</a>	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.
<a href="#">La Plataforma de Contratos Públicos de la CA de Galicia.</a>	En esta plataforma no existe una configuración específica.
<a href="#">La Plataforma de Contratación de la CA de Andalucía.</a>	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.
<a href="#">Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid</a>	Esta plataforma ha habilitado en el buscador la posibilidad de filtrar por “consultas preliminares” en “tipo de publicación”.

*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 418 CPM** en todo el territorio nacional durante 2020.

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 Administración General del Estado).

- 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.
- o Sí consta expediente de contratación posterior pero el informe de resultados está en perfil del contratante del órgano de contratación.
- o Sí consta expediente de contratación posterior con el informe de resultados (o referencia al mismo en la documentación del expediente).
- o Sí consta expediente de contratación posterior sin informe de resultados.
- o 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, de la CPM con el expediente de contratación posterior.

### 3. Resultados del análisis y de la supervisión de las CPM en 2020.

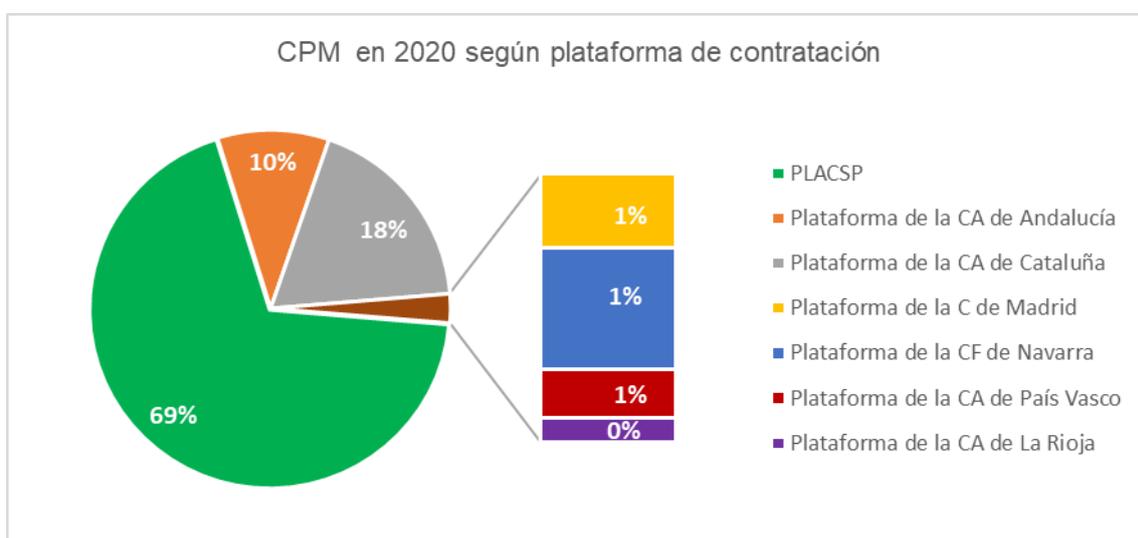
#### A. Número de CPM publicadas en el periodo supervisado.

Atendiendo a la metodología descrita, se han localizado 418 CPM distribuidas de la siguiente manera:

Plataforma	CPM
PLACSP	288
Plataforma de la CA de Andalucía	42
Plataforma de la CA de Cataluña	77

Plataforma	CPM
Plataforma de la C de Madrid	3
Plataforma de la CF de Navarra	5
Plataforma de la CA de País Vasco	2
Plataforma de la CA de La Rioja	1
<b>Total</b>	<b>418</b>

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



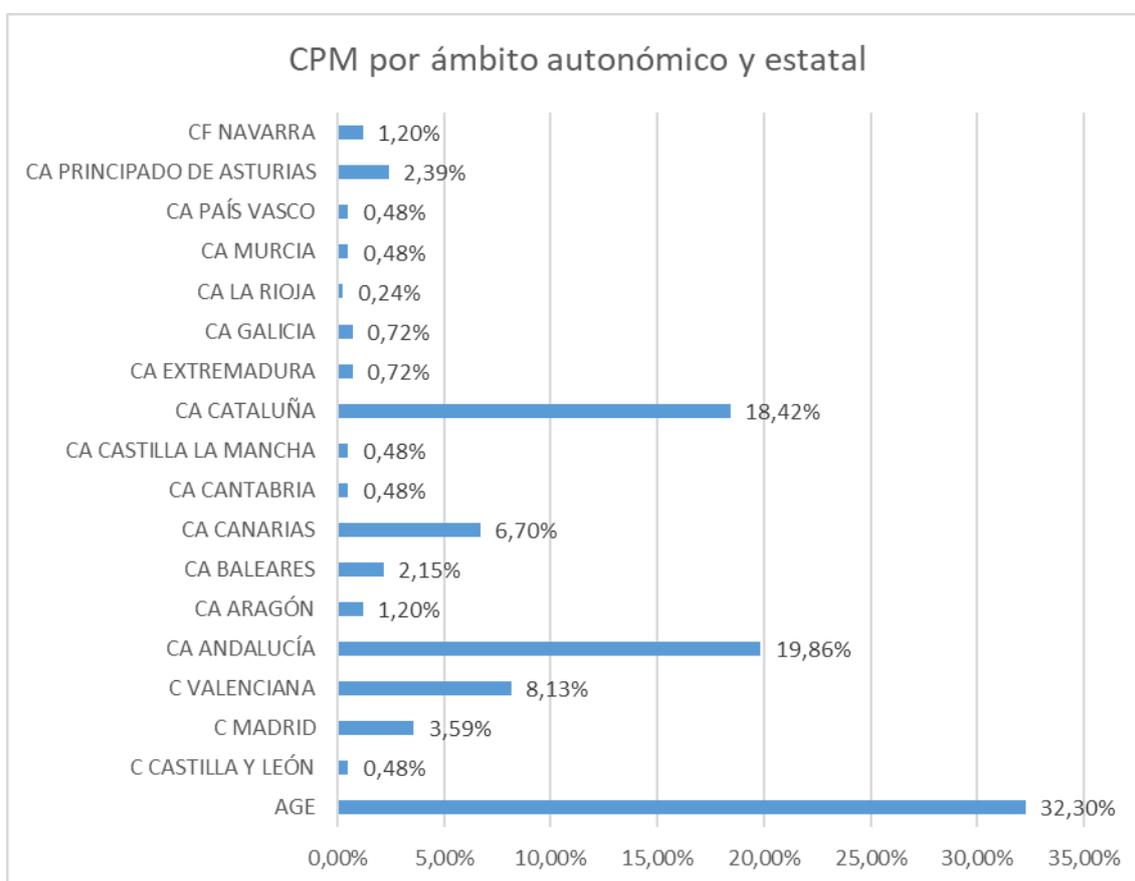
Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

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

Ámbito	CPM
AGE	135
C CASTILLA Y LEÓN	2
C MADRID	15
C VALENCIANA	34
CA ANDALUCÍA	83
CA ARAGÓN	5
CA BALEARES	9
CA CANARIAS	28
CA CANTABRIA	2
CA CASTILLA LA MANCHA	2
CA CATALUÑA	77
CA EXTREMADURA	3

Ámbito	CPM
CA GALICIA	3
CA LA RIOJA	1
CA MURCIA	2
CA PAÍS VASCO	2
CA PRINCIPADO DE ASTURIAS	10
CF NAVARRA	5
<b>Total</b>	<b>418</b>

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

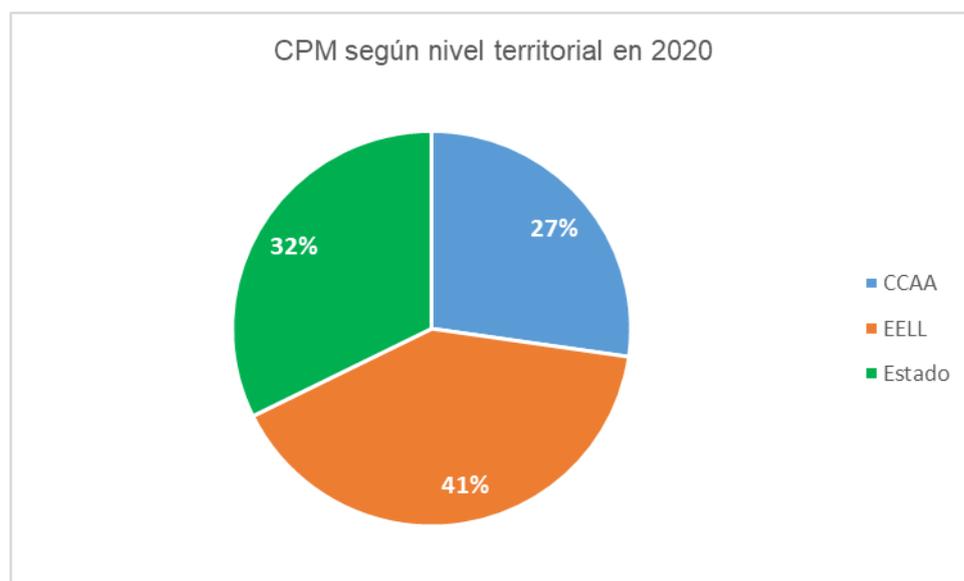
Tal y como puede verse, sobre el total de CPM efectuadas, es la AGE la que realiza más CPM (32,30%), destacando también las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña (19,86% y 18,42% respectivamente).

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

Si se analizan las CPM por el nivel territorial, se observa, no obstante, lo expuesto en el epígrafe anterior, que son las EELL las que más CPM realizan en su conjunto con un 41% del total de las CPM.

Nivel territorial	CPM
CCAA	114
EELL	169
Estado	135
<b>Total</b>	<b>418</b>

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

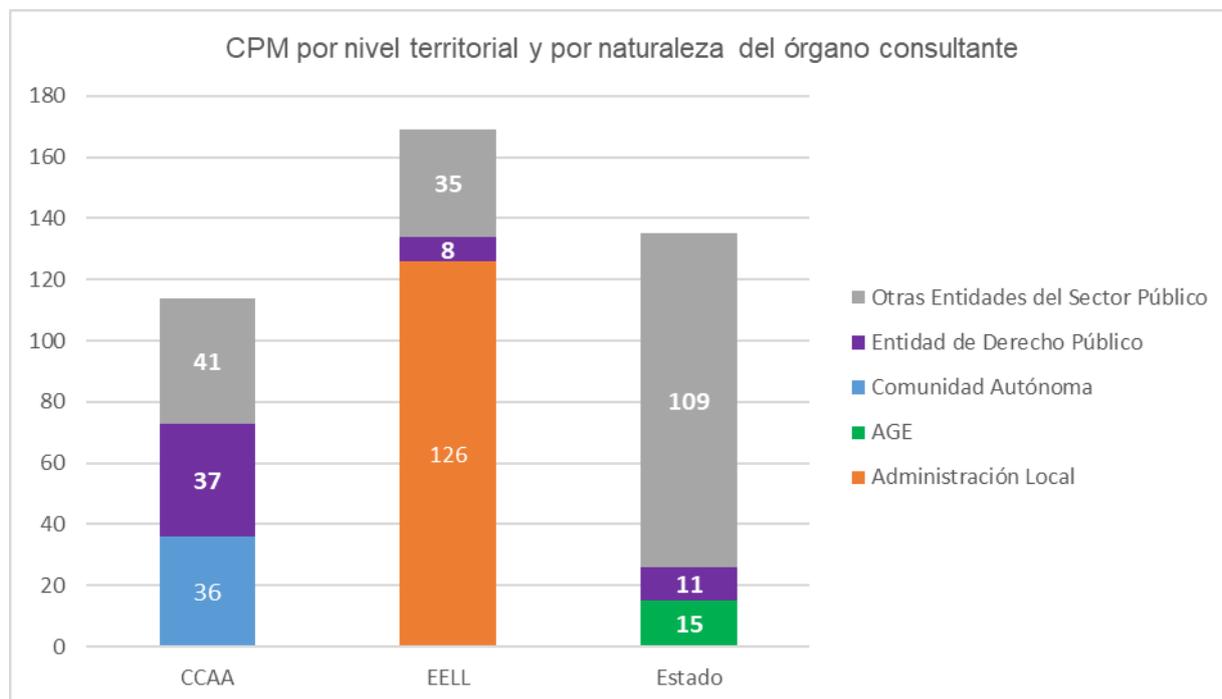


Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

Para obtener una imagen más fidedigna, se ha tenido en cuenta, adicionalmente al nivel territorial, la naturaleza del órgano de contratación, cuyo resultado se muestra en la siguiente tabla y gráfica.

Nivel	Administración Local	AGE	Comunidad Autónoma	Entidad de Derecho Público	Otras Entidades del Sector Público	Total
CCAA			36	37	41	114
EELL	126			8	35	169
Estado		15		11	109	135
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>15</b>	<b>36</b>	<b>56</b>	<b>185</b>	<b>418</b>

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*

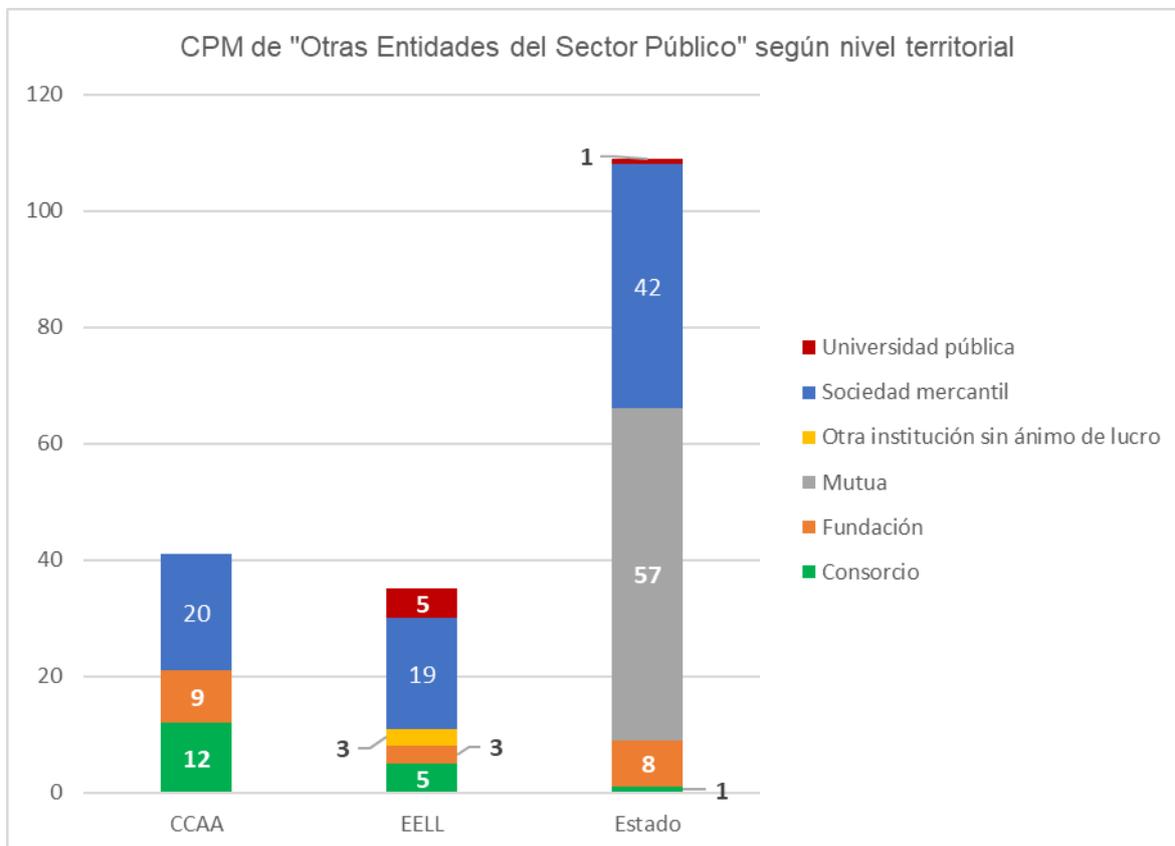
Tal y como puede verse, son “Otras Entidades del Sector Público” las que más CPM plantean (44,25%) en términos agregados, destacando en este caso las del Estado. No obstante, sigue destacando la Administración local (126 CPM de 418) tanto en nivel territorial como por naturaleza del órgano de contratación.

En este sentido debe apuntarse, como más adelante se podrá comprobar, que, si bien las EELL 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 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.

Nivel	Consorcio	Fundación	Mutua	Otra institución sin ánimo de lucro	Sociedad mercantil	Universidad pública	Total
CCAA	12	9			20		41
EELL	5	3		3	19	5	35
Estado	1	8	57		42	1	109
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>57</b>	<b>3</b>	<b>81</b>	<b>6</b>	<b>185</b>

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

Como puede verse, son las sociedades mercantiles (y de estas, las del Estado) las que plantean más CPM (43,78%) de "Otras Entidades del Sector Público". Destacan igualmente las Mutuas con un 30,81%.

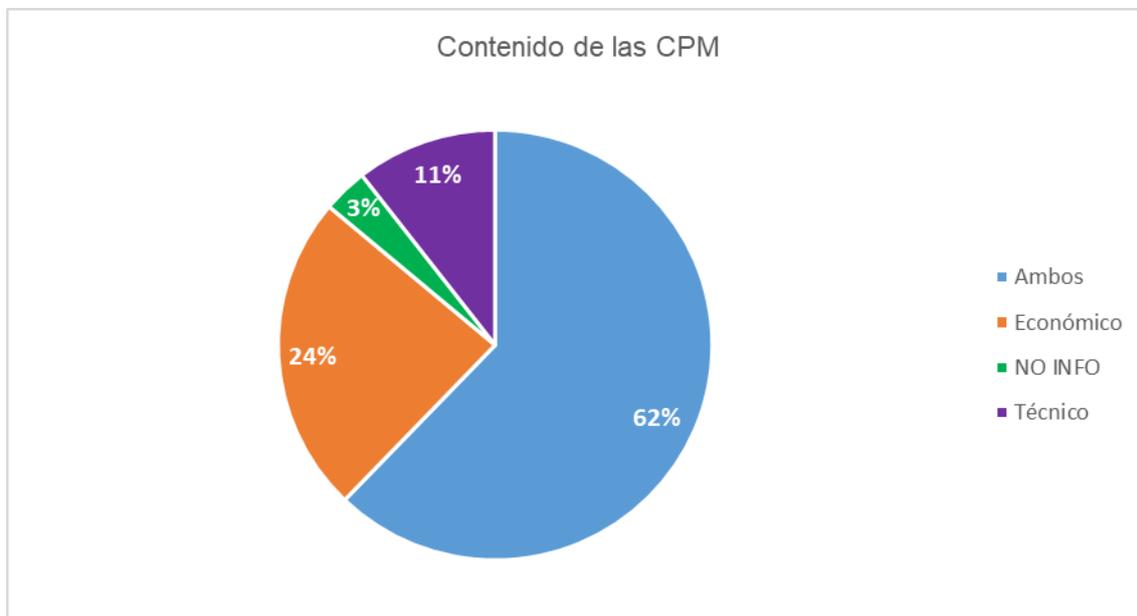
### C. El objeto y contenido de la CPM.

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
Ambos	260
Económico	100
Técnico	44
NO INFO	14
<b>Total</b>	<b>418</b>

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

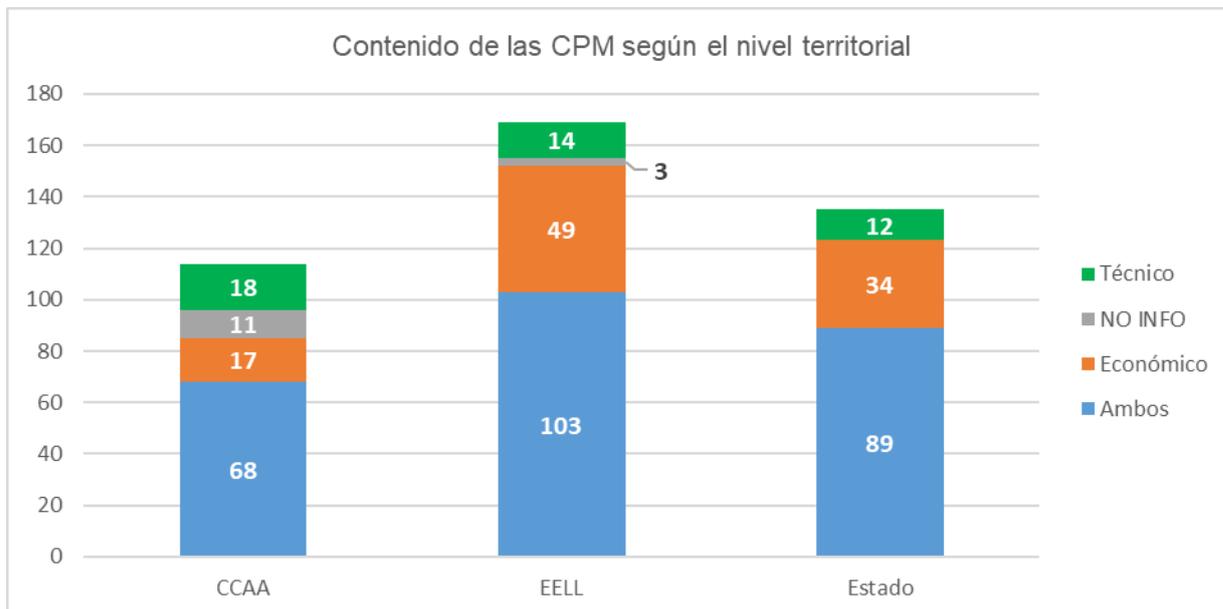


Fuente: información de las plataformas de contratación del conjunto del sector público del Estado y elaboración propia OIReScon

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

Nivel Territorial	Ambos	Económico	NO INFO	Técnico	Total
CCAA	68	17	11	18	114
EELL	103	49	3	14	169
Estado	89	34		12	135
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>100</b>	<b>14</b>	<b>44</b>	<b>418</b>

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 49% del total de CPM son de las EELL, un alto porcentaje que confirma la conclusión que se avanzaba.

Debe recordarse en este punto, en lo que refiere a la consulta exclusivamente centrada en el precio del contrato, que en demasiadas ocasiones estas consultas se refieren a 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 en el adecuado uso de las CPM, y arbitrar, en su caso, un medio 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.

Por último, y 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 resultado.

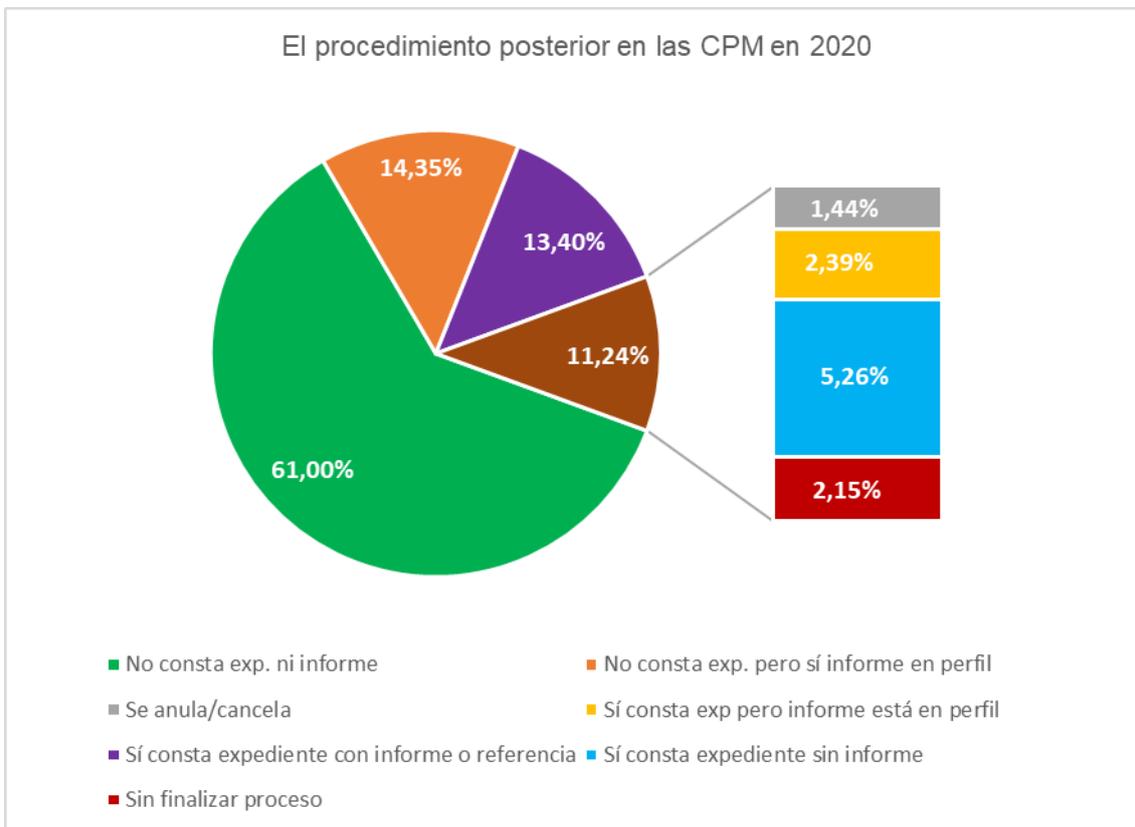
- No consta expediente de contratación posterior, pero sí informe de resultados en perfil del contratante del órgano de contratación.
- Se anula/cancela la CPM.
- Sí consta expediente de contratación posterior, pero el informe de resultados está en perfil del contratante del órgano de contratación.
- Sí consta expediente de contratación posterior con el informe de resultados (o referencia al mismo en la documentación del expediente).
- Sí consta expediente de contratación posterior sin informe de resultados.
- Sin finalizar proceso.

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

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

Procedimiento posterior	CPM	%
No consta expediente ni informe	255	61,00%
No consta expediente, pero sí informe en perfil	60	14,35%
Se anula/cancela	6	1,44%
Sí consta expediente, pero informe está en perfil	10	2,39%
Sí consta expediente con informe o referencia	56	13,40%
Sí consta expediente sin informe	22	5,26%
Sin finalizar proceso	9	2,15%
<b>Total</b>	<b>418</b>	<b>100,00%</b>

*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 61% 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 casi la mitad del porcentaje anterior (el 30,14%, esto es, 126 de las CPM supervisadas) consta informe de resultados ya sea en el perfil del contratante, ya sea en el expediente de contratación posterior, como informe o como referencia en la documentación del mismo.

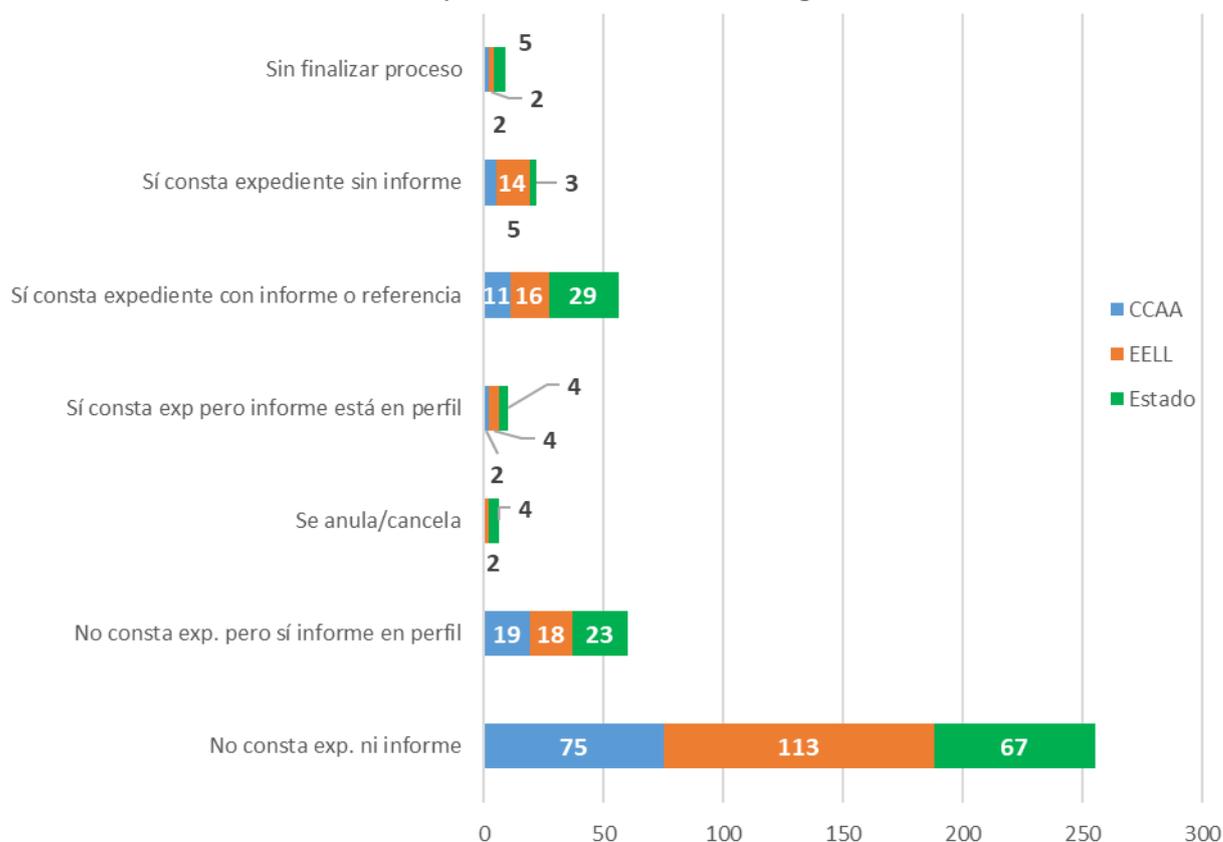
Si en este análisis se tiene en cuenta el nivel territorial, podemos comprobar que es en el ámbito local donde se produce un mayor incumplimiento de esta exigencia legal.

Procedimiento posterior	CCAA	EELL	Estado	Total
No consta expediente ni informe	75	113	67	255
No consta expediente, pero sí informe en perfil	19	18	23	60
Se anula/cancela		2	4	6
Sí consta expediente, pero informe está en perfil	2	4	4	10
Sí consta expediente con informe o referencia	11	16	29	56
Sí consta expediente sin informe	5	14	3	22

Procedimiento posterior	CCAA	EELL	Estado	Total
Sin finalizar proceso	2	2	5	9
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>169</b>	<b>135</b>	<b>418</b>

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

Resultado del procedimiento de la CPM según nivel territorial



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

Es, vistos estos datos, 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.

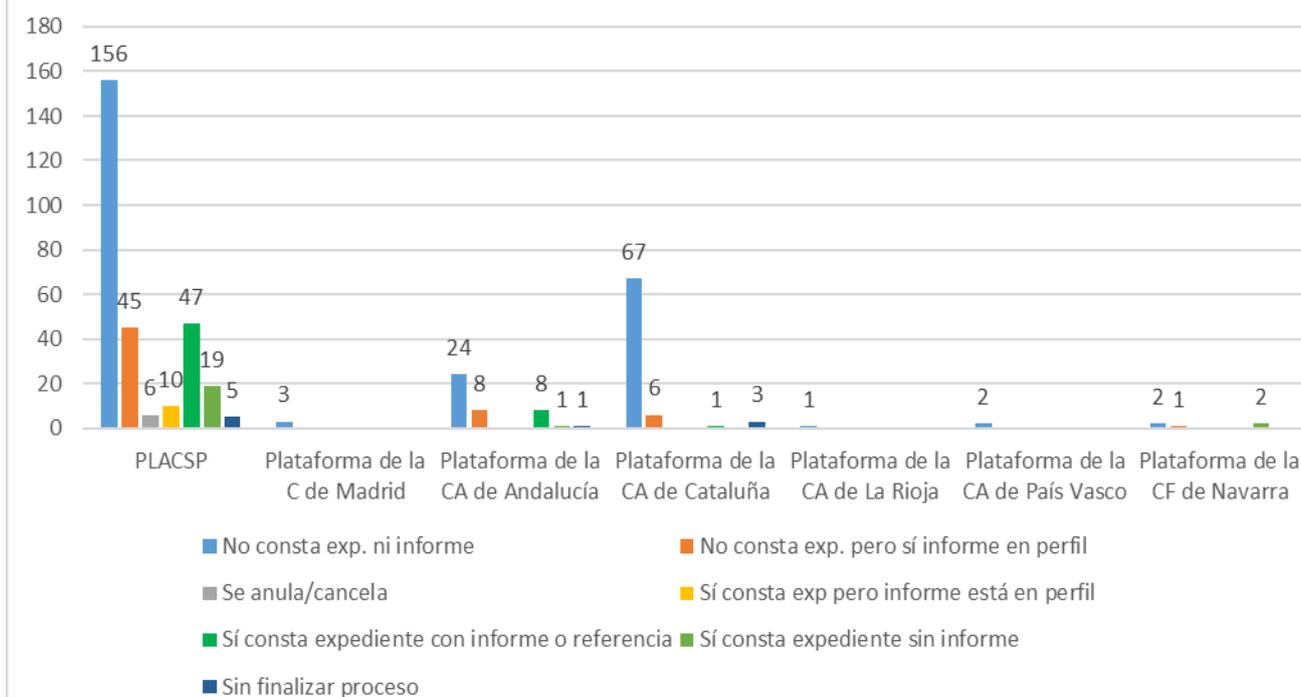
No obstante, lo anterior, y como se ha venido insistiendo a lo largo de este informe, los órganos de contratación pueden cumplir con las exigencias y requerimiento legales siempre y cuando tengan a su disposición herramientas adecuadas para ello. Es decir, es imprescindible que las plataformas de contratación articulen estos medios, por ello, se ha analizado igualmente, el

grado de cumplimiento de este extremo según la plataforma de contratación en la que está publicada la CPM, arrojando los siguientes resultados:

Plataforma	No consta exp. ni informe	No consta exp. pero sí informe en perfil	Se anula/ cancela	Sí consta exp pero informe está en perfil	Sí consta expediente con informe o referencia	Sí consta expediente sin informe	Sin finalizar proceso	Total
PLACSP	156	45	6	10	47	19	5	288
Plataforma de la C de Madrid	3							3
Plataforma de la CA de Andalucía	24	8			8	1	1	42
Plataforma de la CA de Cataluña	67	6			1		3	77
Plataforma de la CA de La Rioja	1							1
Plataforma de la CA de País Vasco	2							2
Plataforma de la CF de Navarra	2	1				2		5
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>60</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>56</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>418</b>

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

### Procedimiento posterior de la CPM según la plataforma de contratación



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

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.

#### 4. Conclusiones.

De las 418 CPM publicadas en el 2020 y supervisadas por esta Oficina, se extraen las siguientes conclusiones:

- Se ha detectado un volumen de incumplimiento (61%) en la necesidad de la emisión de informes de conclusiones o resultados de las CPM.

Tal y como ya se indicó en el IAS 2020 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, en contra de los principios de transparencia e igualdad de trato, el informe de resultados.

En este sentido debe insistirse en el hecho de que sólo se ha podido constatar que la Plataforma de Contratación de la CA de Cataluña es la única que permite vincular una CPM con el procedimiento de contratación posterior que, en su caso, tenga lugar<sup>21</sup>.

- 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 se refieren a 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 la prestaciones objeto del futuro contrato.

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 consulta debe utilizarse para contrataciones especialmente complejas.

## 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.

---

<sup>21</sup> 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.

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

- Dado el volumen de CPM exclusivamente económico, sería recomendable reflexionar sobre la utilización de la figura de las CPM, la cual 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 de la configuración de contrataciones más complejas que ofrezcan posibles mejoras.

En este sentido, pudiera ser oportuno configurar un canal de comunicación entre los poderes adjudicadores y los operadores económicos, que permita de manera fluida, ágil y transparente el intercambio de este tipo de información sin tener que recurrir al procedimiento de las CPM.

- 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. A la vista de los resultados de la supervisión realizada, parece que esta actividad debería centrarse especialmente en el ámbito local.