

XI SEMINARIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública en la “nueva normalidad”

“La planificación como herramienta”

Panticosa (Huesca) 14, 15 y 16 de septiembre de 2020

Patricia Valcárcel Fernández
Profesora Titular de Derecho Administrativo (acr. a Catedrática)
Universidad de Vigo
pvalcarcel@uvigo.es

“Failing to plan is planning to fail”

(Benjamin Frankling)

(Alan Lakein)

“No planificar es planificar el fracaso”

La **planificación** en el AAPP (**potestad de planificación**) favorece la sistematización y la ordenación de la actuación pública mediante la determinación de las pautas y directrices que deben regirla. Ligada a importantes principios: **objetividad, motivación, transparencia, eficacia, eficiencia, coordinación**; en definitiva.... **“la buena administración”**

Diccionario RAE, “planificación”:

- *1. f. Acción y efecto de planificar.*
- *2. f. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.*

Diccionario de Cambridge: Plan *“un conjunto de decisiones sobre cómo hacer algo en el futuro”*

Pero la planificación también se define en relación con los conocimientos heredados de la historia y la experiencia.

La planificación es un instrumento o técnica de acción relacionada con el respecto u observancia de criterios racionales que se opone a la idea de improvisación. Consiste en la fijación de unos objetivos a perseguir a corto, medio o largo plazo y la fijación de las actuaciones y/o medios que deben realizarse y/o emplearse para alcanzar dichos objetivos. Si la planificación la realiza el poder público se denomina “planificación pública”.

- **Regulación relativa a la planificación en la contratación pública: muy limitada**

- **EU**

- Directivas de 2014 solo apuntan algunos elementos relacionados con la planificación:
 - **a) Consultas preliminares de mercado** (Art. 40 Dir. 2014/24, Art. 58 Dir. 2014/25)
Participación previa de candidatos o licitadores (Art. 41 Dir. 2014/24, Art. 59 Dir. 2014/25)
 - **b) Avisos de información previa** (Art. 48 Dir. 2014/24), **avisos indicativos periódicos** (Art. 67 Dir. 2014/25)
 - **c) Compra pública estratégica**
 - Directivas de 2014: uso de la compra pública para alcanzar objetivos estratégicos
Comunicación de la Comisión de 2017: Hacer que el PP funcione en y para Europa

"Cambio de cultura"

De compra simple -----> A.... instrumento de política estratégica

De Precio más bajo -----> A....rentabilidad - criterios basados en la calidad (aspectos sociales, Ambientales, innovadores)

- En algunos Estados miembros: obligación de publicar la contratación (anual)

- **ESPAÑA**

- En la normativa de contratos públicos siempre ha habido preceptos relacionados con alguna forma de planificación o programación de aspectos concretos, pero hasta la aprobación de la Ley 9/2017, no se ha concebido la programación y la planificación como un requisito **obligatorio, amplio y general**

- **Art. 334 LCSP** Estrategia Nacional de Contratación Pública
- **Art. 28.4 LCSP** impone a las ESP la obligación de planificar y publicar la actividad contractual anual mediante la elaboración del PAC:
 - *“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”.*
- **Exégesis básica del art. 28.4 LCSP**
 - ¿Qué apreciamos?..... que es un gran paso pero que es un paso sobre todo programático, no pulido, insuficiente. La LCSP quiere promover la planificación pero no da pautas suficientes para encauzarla de forma solvente, necesita concreción.
 - El art. 28 que es el más directamente establece obligaciones concretas, no da pautas específicas para hacerlo, ni de contenido ni de metodología. Por otra parte, alude a la publicación de anuncio previo pero solo para contratos SARA Y todo lo que hay por debajo!!!! Si queremos conseguir máximo partido de resultados hay que planificar de forma integral.
 - Impone a los ESP la obligación de planificar y publicar su actividad contractual anual, al menos para los contratos SARA.
 - **Deficiencias:**
 - Incongruencia de la limitación a los contratos SARA cuando el objetivo es facilitar concurrencia de las pymes (enmienda 34 al proyecto de Ley, que introdujo aptado. 4 art. 28): los contratos SARA son los menos accesibles a las Pyme.
 - No impone contenido mínimo del PAC
 - ¿Qué pasa si no se cumple? No se determinan consecuencias para la no planificación.
 - La LCSP **NO** indica fechas o periodicidad del Plan (demasiado inconcreto y ambiguo). **NO** señala contenido mínimo del Plan **NO** indica metodología, ¿se refiere a un mero listado con previsiones presupuestarias y plazos de ejecución? La respuesta nos la da en parte la remisión al Art.134 LCSP. **NO** establece consecuencias a falta de publicación PAC
 - El PAC es un mecanismo para puede reforzar la transparencia, fomentar la competencia mediante esa información anticipada. Facilita a los OC realizar una adecuada planificación de su actividad y evitar tramitaciones precipitadas por la premura de plazos que se conocen de antemano. Debería recoger una relación de contratos, con datos básicos: **objeto, VEC, duración, fecha estimada de licitación**. Es indicativo, no obliga a licitar todos los contratos o a hacerlo con las condiciones anunciadas. El PAC se publica en **PCSP**.
 - La publicación del PAC, facilita la realización del anuncio previo de información, previsto en el artículo 134 LCSP, cuya publicación permite acortar los plazos de licitación en el procedimiento abierto y restringido [Art. 156.3 a) y 164.1 a) LCSP], beneficio que, dado el volumen de contratos SARA, resulta especialmente interesante

- En suma, habría que introducir obligaciones más depuradas la LCSP es solo un primer paso en esta materia. Ej: planificación integral, publicación de los planes en perfil de contratante alojado en PCSP, pautas de modificación de los planes, etc.
- Prueba del algodón: ¿Cuántos planes hay publicados en los perfiles de contratante? Muy pocos, pero aunque lo estén..... pasa lo mismo que en su día pasaba con las publicaciones de los anuncios en estos perfiles, excesiva dispersión. Habría que concentrar publicación en PCSP.

- **¿De donde partimos? De un estadio de planificación muy deficiente**
- No hay suficiente cultura de planificación
- Diagnóstico de la planificación de las compras públicas en España:
 - **Informe de julio de 2019 del IGAE (Intervención General de la Administración del Estado)**
 - Principales hallazgos, agrupados en los **seis factores clave** de la valoración del sistema de contratación de los ministerios, han sido los siguientes:
 - Ausencia de programación de la actividad contractual en 12 de los 16 Ministerios analizados
 - **Informe anual de supervisión de la contratación pública de España (diciembre 2019) por la OIRESCON.** En varios puntos alude a la carente planificación y a las consecuencias que de ello se derivan. Ej:
 - **p. 270:** *En relación con los contratos menores, una adecuada planificación y programación permitirá mejorar la adecuada utilización de esta figura.*
 - **p. 334:** *En cuanto a irregularidades relacionadas con modificados (M), los informes ponen de manifiesto deficiencias que podrían haberse evitado con una correcta preparación y planificación, provocando igualmente retrasos en los plazos previstos de ejecución. Se trata por tanto de modificados que no responden a la existencia de nuevas necesidades, o a causas técnicas no susceptibles de previsión al tiempo de la planificación, obedeciendo en muchos casos a deficiencias de los proyectos iniciales.*

- **¿Qué es planificar bien la contratación pública?**
- **Planificación básica vs. Planificación estratégica**
 - Ojo!!, la planificación estratégica no es más importante que la básica
- Los entes del Sector Público deben programar/planificar la gestión de su contratación pública. Esa planificación debería ser amplia, ambiciosa, integral y abarcar, al menos dos finalidades diferentes: una **planificación “macro” y una planificación “micro”**. (CNMC)
 - **Perspectiva Micro (CNMC lo llama planificación operativa):** Asegurar la **gestión en plazo** de cada uno de los contratos que se precisan para atender las necesidades existentes. (temporalización de los contratos y planificación o diseño particular de cada uno de los que se celebren integrando los objetivos estratégicos de la entidad). Pero planificar la contratación pública no debe entenderse como una mera calendarización de contratos.
 - **Perspectiva Macro (CNMC lo llama planificación estratégica):** Más ampliamente.....Implementar una **dinámica o cultura de mejora continua** en la gestión de la contratación pública para corregir fallos (ej: en su reciente informe de la CNMC (2019), Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España se constató la existencia de situaciones de reducida intensidad de la competencia en el aprovisionamiento público); aumentar la eficacia y eficiencia del proceso (ver donde se puede centralizar); prever y eliminar riesgos potenciales, definir prioridades y estrategias (ej: crear medios propios, analizar si existen espacios para la colaboración público-privada, externalizar o reinteriorizar servicios, identificar donde se puede incidir o intensificar la inclusión de objetivos secundarios, etc.. Un examen más amplio e intenso, más estratégico y omnicompreensivo.
- Todas estas perspectivas tienen que estar interconectadas. La planificación debe ser integral
- Hasta ahora se presta más atención a la **planificación micro**

Resolución por la que se hace público el Plan de Contratación de la Universidad de Vigo para el año 2020.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en donde se establece que “4. 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”, se hace público el Plan de contratación da la Universidad de Vigo correspondiente al ejercicio 2019.

En dicho plan se recogen los contratos más representativos y aquellos cuyo valor estimado sea igual o superior a 40.000 € en obras y a 15.000 € en suministros y servicios; no comprende por lo tanto la contratación correspondiente a los contratos menores. Por otro lado, la información que se proporciona es indicativa, es decir, en esta relación se incluyen aquellos contratos respecto de los que existe una previsión, por lo tanto, la lista no es exhaustiva pudiendo ser objeto de licitación durante el ejercicio 2020 otros contratos no incluidos en la misma. Igualmente, se pueden producir variaciones en cuanto a la configuración de los expedientes, a su valor estimado, duración prevista, así como a las fechas previsibles de licitación.

CONTRATOS DE SUMINISTROS			
Nº. EXP.	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR ESTIMADO (sin IVA) (Previsión duración)	FECHA PREVISIBLE DE LICITACIÓN
1/20	Adquisición de licencias campus para diferentes productos ADOBE	117.940 euros (2 años + 1 + 1)	Primer trimestre 2020
2/20	Suministro de gases licuados y presurizados
3/20	Suministro de equipos multifunción fotocopiado en régimen de alquiler
4/20	Suministro combustibles vehículos parque móvil
5/20	Sensores aeronave no tripulada	75.300 euros	Primer trimestre 2020
6/20	Laboratorio de Investigación en el Centro de Investigaciones Agro-Ambientales y Alimentarias (CIA3) del Campus del Agua	650.000 euros	Primer trimestre 2020
7/20	Equipamiento de tomografía computerizada de rayos X de gran formato y de alta resolución	723.470 euros	Primer trimestre 2020
8/20	Actualización y mejora de los sistemas de Microscopia Electrónica de alta Resolución del Servicio de Microscopia Electrónica del CACTI (proyecto EQC2018-005225-P)	323.141,93 euros	Primer trimestre 2020
9/20	SISTEMA DE DESCONTAMINACIÓN INTEGRAL PARA LABORATORIO DE DIAGNOSTICO DE NIVEL DE CONTENCIÓN BIOLÓGICA 3 (NCB3)	275.000 euros	Primer trimestre 2020
10/20	Analizador volumétrico automatizado de sorción de gas de alta precisión	153.500 euros	Primer trimestre 2020
11/20	Láser azul para aplicaciones en fabricación aditiva y bioingeniería	238.122 euros	Primer trimestre 2020

- La planificación micro plantea retos, pero la planificación macro o estratégica que es la que está más verde.
- Esta planificación macro debería basarse en la secuencia lógica de la buena gestión sobre la base del llamado Ciclo PDCA, formulado por **Deming** años 50 del siglo pasado para organizaciones privadas, pero plenamente extrapolable al sector público
 - **Plan:** establecer metas, identificar problemas, reflexionar sobre lo que quiero y puedo hacer, identificar necesidades y sacar enseñanzas de la gestión pasada.
 - **Do:** ejecutar lo planificado
 - **Check:** monitorizar y verificar lo que se ha realizado
 - **Action:** correctivos
 - Añadir a este esquema una fase final de **“Retroalimentación o “FEEDBACK”**: El trabajo de seguimiento permitirá obtener la información para mejorar el modelo de planificación previamente definido e implantado. Se trata de poner en marcha y mantener un proceso de aprendizaje continuo, dinámico, permanente a través del cual potenciar los éxitos y corregir deficiencias.
- Hay que contar con una **metodología** básica de elaboración de planes, moldeable, flexible, pero solvente. Sería importante contar con protocolos de elaboración de planificación, contenido mínimo o básico.
- Para una buena planificación necesitamos **tecnología y capacitación: profesionalización!!!!!!**

- **Riesgos de la falta de planificación o de una planificación deficiente**
 - 1. Realización de compras inconsistentes, innecesarias
 - 2. Respuestas inadecuadas por parte del sector privado, incumplimiento de los objetivos estratégicos, variaciones presupuestarias, etc.
 - 3. Uso injustificado de procedimientos menos competitivos
 - 4. Tiempo insuficiente para la preparación de ofertas -> menos competidores o ofertas únicas
 - 5. Aumento de precios o disminución de la calidad de las adquisiciones
-> implicaciones financieras y presupuestarias
 - 6. Problemas en la implementación del contrato (modificaciones, terminaciones anticipadas de contratos ...)
 - 7. Desviaciones o incumplimiento de los objetivos estratégicos

• Beneficios asociados a la planificación

• a) Desde el punto de vista más ligado a la gestión pública

- 1. Mejor priorización del gasto y los recursos disponibles
- 2. Reduce costes administrativos por agregación de la demanda
- 3. Favorece la coordinación de lo que realmente se hace en la práctica con los que se hayan establecido como objetivos estratégicos de la organización
- 4. Mejora la calidad de los análisis para recomendar o decidir cursos de acción
- 5. Facilita el monitoreo y la evaluación de desempeño, generando incentivos para transitar hacia una buena gestión de las compras del Estado
- 6. Transparencia en la gestión y en el uso de los fondos públicos.
- 7. La programación puede servir para hacer política de personal o política presupuestaria. No es que haya que hacer estas políticas a través de la contratación pública, pero puede ayudar a tomar alguna medida
- 9. Ahorros: contrato Icloud Comunidad de Madrid, teletrabajo, alquiler de inmuebles, pago gas, luz, agua, etc.
- 8. La programación va a definir la administración que quiero: si es más contacto con usuarios, o contacto con concesionarios; medios propios, etc.

• b) Desde el punto de vista del acercamiento entre Oferta y demanda pública

- 1. Mejora la Inclusión en el mercado público, aumentando la Concurrencia: la información oportuna permite a los proveedores prepararse adecuadamente para futuras contrataciones
- 2. Permite obtener mejores condiciones comerciales por la mayor participación de proveedores y anticipación de la demanda
- 3. Identifica oportunidades de Innovación y colaboración entre el sector público y el sector privado
- 4. Transparencia en la gestión y en el uso de los fondos públicos.
- 5. Mejora las exigencias de calidad en la prestación de servicios

Herramientas que pueden ayudar a la planificación: **Consultas preliminares del mercado (art. 115 LCSP)**

Doble finalidad:

- a) Recopilar información de los proveedores del mercado;
- b) Informar a los operadores económicos de los planes de adquisiciones

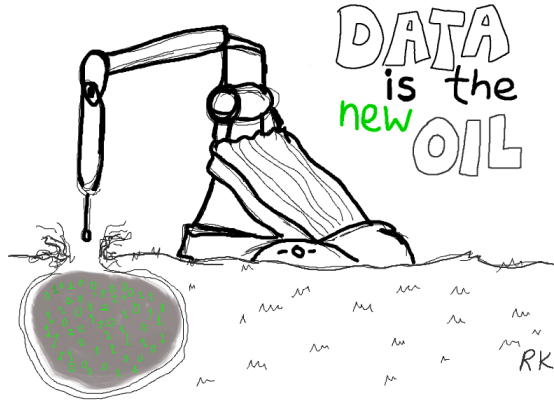
Adecuado para adquisiciones complejas (AM, CPI), pero.... no limitativo

Ayuda a:

- evaluar la viabilidad técnica, financiera y operativa
- evaluar el nivel de competencia en el mercado
- preparar pliegos de condiciones, elegir el procedimiento y el calendario

Debe llevarse a cabo de manera transparente y evitar un trato desigual de los operadores económicos.

Herramientas que pueden ayudar a la planificación: IA, (Big Data Machine Learning), etc.



La sociedad genera cada vez más datos

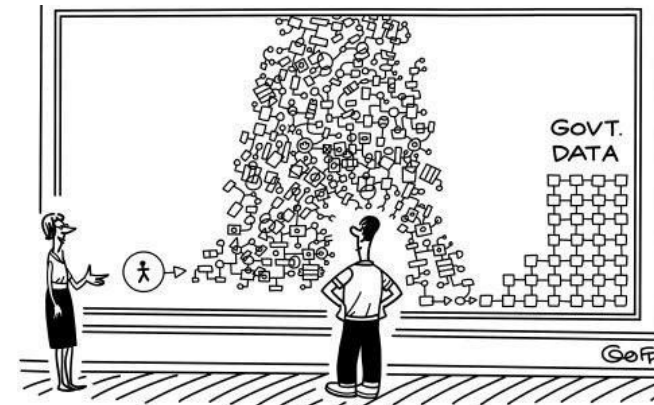


Los **datos**, más bien el análisis de datos **que aporten valor** es el nuevo “oro negro”

“Let’s shrink Big Data into Small Data ...
and hope it magically becomes Great Data.”

- ¿Y en la contratación pública??: Las obligaciones de transparencia y la exigencia de datos abiertos impuestas por la LCSP constituyen una primera piedra fundamental para llevar a cabo este análisis, pero, además, resulta imprescindible aplicar las herramientas adecuadas (*big data*) que sean capaces de gestionar estos silos de información y extraer de ellos información de valor.

- **PERO**.....Estamos en el inicio...



“This is you, these are bureaucratic and legal obstacles, and that is the government data you want. Welcome aboard, US Chief Data Scientist DJ Patil!”

Conclusión: “Failing to plan is planning to fail”

Preparación y planificación de los contratos públicos

-Planificación: primera tarea a la que debería enfrentarse todo gestor de compras públicas

-La fase preparatoria es crucial para el éxito de toda compra pública

Una planificación adecuada como actividad de reflexión previa permite identificar las necesidades de la organización en un periodo de tiempo determinado y establecer las directrices para satisfacerlas a través de una acción coordinada e integrada, en tiempo y de manera eficiente.

-Requiere tiempo y experiencia

-Tamaño y complejidad a tener en cuenta

-Oportunidad de introducir objetivos estratégicos (adquisiciones sociales, ecológicas, innovadoras)

-Profesionalización, intercambio y retención de conocimientos

MUCHAS GRACIAS POR LA ATENCIÓN

Panticosa (Huesca) 14, 15 y 16 de septiembre de 2019

Patricia Valcárcel Fernández
Profesora Titular de Derecho Administrativo (acr. a Catedrática)
Universidad de Vigo
pvalcarcel@uvigo.es