



El Real Decreto 796/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, atribuye a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), entre otras funciones, las de estudio, planificación, diseño y seguimiento de la contratación de los servicios y suministros declarados de contratación centralizada, así como la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y la gestión y tramitación de los expedientes de contratación centralizada. Depende, asimismo, de la Dirección General la Secretaría de la Junta de Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Desde su creación en el año 2013, la DGRCC ha abordado la contratación centralizada de nuevas categorías de productos y ha renovado procedimientos y sistemas, incrementando sustancialmente el importe contratado.

En la actividad de la DGRCC es imprescindible la relación con los operadores económicos en las distintas fases del procedimiento, preparación, licitación y ejecución, pero ello debe conciliarse con la imparcialidad e independencia que deben presidir los procedimientos de contratación. Por ello, se considera conveniente que los empleados públicos de la DGRCC y sus colaboradores cuenten con unas pautas de conducta concretas en las situaciones que de forma más habitual se producen en la contratación pública.

El artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre) establece que los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicios.

En su virtud, esta Dirección General RESUELVE,

Primero.- Se aprueba el Manual sobre buenas prácticas en materia de contratación, en la relación con los operadores económicos, que figura como Anexo a esta Resolución.

Segundo.- El Manual orientará las actuaciones de los empleados de la DGRCC, así como de las personas que participen en las Comisiones de Seguimiento de los contratos y acuerdos marco o de las empresas que reciban encargos o contratos en relación con la preparación de procedimientos de contratación. Los Subdirectores Generales darán traslado de las presentes instrucciones al personal que tengan adscrito, así como, en relación con los contratos o acuerdos marco que gestionen, a quienes participen en



Comisiones de Seguimiento y a las entidades a que tengan encomendadas o contratadas tareas en relación con la preparación y gestión de contratos.

Tercero.- Corresponderá a esta Dirección General aclarar las dudas en la interpretación del Manual o determinar los supuestos concretos en que se deba exceptuar la aplicación de alguna de sus orientaciones, en función de las circunstancias que concurren y atendiendo, en todo caso, al interés público subyacente.

EL DIRECTOR GENERAL DE RACIONALIZACIÓN  
Y CENTRALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN  
(firmado electrónicamente)  
Pablo Arellano Pardo



**ANEXO**

**MANUAL SOBRE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN EN LA  
RELACIÓN CON LOS OPERADORES ECONÓMICOS**

**INDICE**

1.- INTRODUCCIÓN

2.- ANÁLISIS DE RIESGOS Y PROPUESTA DE MEDIDAS

EN EL ESTUDIO DE MERCADO PARA LA PREPARACIÓN DE CONTRATOS Y  
ACUERDOS MARCO

EN FASE DE LICITACIÓN

EN FASE DE EJECUCIÓN

3.- BUENAS PRÁCTICAS DE CARÁCTER GENERAL

**1.- INTRODUCCIÓN**

La Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación se creó por el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, con el fin de impulsar y extender el sistema de compras centralizadas, mejorando los procesos de contratación, racionalizando su gestión y, en última instancia, obteniendo ahorros.

Desde su entrada en funcionamiento, la DGRCC ha abordado la contratación centralizada de nuevas categorías de productos y ha renovado procedimientos y sistemas, aplicando en su gestión, no solo los principios legales de la contratación pública, sino también un código de conducta que sea coherente con ellos.

El presente Manual tiene por objeto analizar la específica problemática de la contratación pública, con el fin de unificar criterios y dar pautas concretas de conducta en determinadas situaciones, que orienten la actuación de los directivos y empleados públicos de la DGRCC, los empleados públicos que formen parte de las Comisiones de seguimiento de los Contratos Centralizados y Acuerdos Marco, así como de los medios propios o empresas a los que se pudieran encargar o contratar actividades correspondientes a procedimientos de contratación.



Todo ello considerando que en el ámbito de la contratación pública se debe guardar un especial celo en la gestión, garantizando la imparcialidad e independencia de la Administración en relación con los operadores económicos, pero, paralelamente, dejando abiertas las vías de comunicación con éstos en las distintas fases de la vida de un contrato, tanto en el estudio de mercado como durante su licitación y ejecución, para conseguir la mayor eficiencia de la misma.

De ahí que sea preciso contar con directrices y normas de conducta adicionales a las obligaciones generales de ética pública y buena administración que se aplican de modo horizontal a todos los sectores y actividades administrativas.

El presente manual no contempla los aspectos relativos a código de conducta en general, conflictos de intereses o régimen sancionador, por tener un desarrollo normativo específico en la Administración General del Estado.

## **2.- ANÁLISIS DE RIESGOS Y DE MEDIDAS PREVENTIVAS**

Del análisis de la normativa vigente cabe concluir los dos principios básicos que deben regir la relación de las entidades contratantes con los operadores económicos: el de igualdad de trato y el de no falseamiento de la competencia. De estos principios básicos cabe deducir otros como el de transparencia, acceso a la información, confidencialidad, etc.

El presente capítulo se estructura en un primer apartado de análisis de las situaciones de riesgo en las distintas fases de la contratación y las medidas preventivas que cabe adoptar y en uno segundo de descripción de buenas prácticas que deben aplicarse en todos los casos en la relación con los operadores económicos.

### **2.1.- Analisis de riesgos y medidas en las consultas preliminares del mercado**

El artículo 115 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) regula las consultas preliminares de mercado, estableciendo que los órganos de contratación podrán realizar estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo e informar a los citados operadores acerca de sus planes.

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. En



este caso, se deberán publicar en el perfil del contratante las razones que motiven la elección de los asesores externos.

Por lo que respecta a la información y consulta a operadores, estas pueden concretarse en las siguientes actividades:

- Celebración de sesiones públicas para explicar a los operadores el planteamiento de nuevos contratos o acuerdos marco y contestar las dudas de carácter general que se susciten.

- Publicación de un cuestionario para recabar la opinión del sector en relación con diversos aspectos del planteamiento del contrato.

Antes de iniciarse las consultas, se deberán publicar en el perfil de la DGRCC en la Plataforma de Contratación del Sector Público con los siguientes datos:

- Objeto de la consulta

- Fecha de celebración

- Denominación de los terceros que vayan a participar en la consulta, si no se tratara de una consulta abierta

Cuando se hayan realizado las consultas se deberán hacer constar en un informe las actuaciones realizadas: estudios realizados y sus autores, entidades consultadas, cuestiones que se les han formulado y respuestas a las mismas. Este informe estará motivado, formará parte del expediente de contratación, y estará sujeto a las mismas condiciones de publicidad que los pliegos de condiciones.

La participación de las empresas en la preparación de los contratos resulta de gran interés para la DGRCC, debido a la complejidad y amplitud de los contratos y acuerdos marcos que gestiona; sin embargo, entraña varios riesgos:

- Que los operadores accedan de forma asimétrica a la información en la fase de preparación del contrato, de modo que algunos de ellos se encuentren en una situación de privilegio cuando se abra la licitación.

- Que los documentos de licitación reflejen los intereses de determinados operadores o grupos de operadores.

- Que en el proceso de preparación de la licitación, unas empresas puedan obtener información comercial facilitada por otras empresas, a través de las consultas formuladas por la Administración.

- Que se produzcan prácticas colusorias en esta fase.



### 2.1.1 Riesgo de información “asimétrica”

El hecho de que un operador o grupo de operadores pueda disponer de información anticipada sobre uno o varios aspectos de los documentos de licitación es una clara vulneración de los principios de igualdad de trato y no falseamiento de la competencia, puesto que favorece a determinadas empresas, que cuentan con mayor margen de tiempo para preparar la oferta.

Para evitar incurrir en estas situaciones es preciso mantener una estricta confidencialidad en relación con las decisiones y documentos que genere la Administración en la fase de preparación de los pliegos.

Las relaciones con las empresas en esta fase deben ser “unidireccionales” en lo que se refiere a la información, por lo que se limitarán a obtenerla de ellas, evitando facilitar información que pueda desembocar en la materialización del riesgo de que se trata en este apartado. Es decir, se podrá recibir información comercial y recabar datos de esta naturaleza por diversas vías de los operadores económicos, pero se evitará manifestar opiniones o remitir documentos que puedan ofrecer a determinados operadores información sobre la decisión que finalmente se va a reflejar en los pliegos de licitación.

De las reuniones celebradas a nivel Directivo se llevará el correspondiente registro, al que tendrá derecho a acceder cualquier persona conforme a lo previsto en la Ley de Transparencia y con los límites establecidos en el Reglamento General de Protección de datos y en el cual se dejará constancia, al menos, de la fecha de la reunión, la Unidad que celebra la reunión, los operadores económicos asistentes y el objeto de la misma.

Solo hay una excepción a este principio, y es en la celebración de sesiones públicas y la remisión de cuestionarios generales en fase de preparación de contratos. Estas sesiones se anunciarán en el portal de la DGRCC y en la plataforma de contratación, aparte de remitir la convocatoria a los operadores cuando sea posible. En este caso, sí se podrán proporcionar datos generales del planteamiento del contrato, ya que se ofrecerá la misma información a todos los interesados. Por eso es imprescindible que la convocatoria de estas sesiones tenga la mayor difusión posible.

Estas sesiones benefician especialmente a las empresas que no son adjudicatarias del sistema de contratación centralizada o que no trabajan habitualmente con la Administración y que, por ello, tienen un mayor desconocimiento de la contratación pública o del sistema centralizado y, en consecuencia, coadyuva a una mayor concurrencia y competencia.

Especial atención ha de prestarse a la información que pudiera obtener un contratista respecto de la próxima licitación del servicio o suministro que se encuentre prestando y



cuyo plazo de vigencia esté próximo al vencimiento. En este caso, la relación directa del contratista con la Administración, propia de la gestión del contrato en vigor que está llegando a su término, lo coloca en una situación de ventaja para obtener información referente a la siguiente licitación que para otros licitadores no estaría accesible. Por esta razón, las comunicaciones con estos contratistas deben limitarse a las estrictamente vinculadas con el contrato en vigor, sin que quepa facilitar información alguna de la licitación en marcha.

### **2.1.2 Riesgo de que la participación en las consultas comporte ventajas en la adjudicación del contrato.**

Un inadecuado planteamiento de la fase de consultas puede derivar en que el pliego responda a los intereses de determinadas empresas o grupos de empresas, por estar integradas en asociaciones, ser más activas en la contestación de los cuestionarios, o haber sido adjudicatarias en procedimientos anteriores.

Tanto en las reuniones individuales, como en la convocatoria de sesiones y en la remisión de cuestionarios se procurará abarcar la diversidad de perfiles existentes en el sector, con el fin de que puedan hacer llegar sus preocupaciones en cuanto al planteamiento del procedimiento de licitación.

El órgano de contratación al elaborar los pliegos tendrá en cuenta los resultados de las consultas, de modo que, garantizando una adecuada concurrencia, se den las condiciones para una eficiente contratación de los servicios o suministros.

### **2.1.3 Riesgo de que unas empresas obtengan información de otras, a través del proceso de consultas**

La Ley de Contratos del Sector público establece que, en ningún caso durante el proceso de consultas el órgano de contratación podrá revelar a los participantes en el mismo las soluciones propuestas por otros participantes. A su vez, establece que en el caso de que se hayan realizado consultas, se hará constar en un informe las actuaciones realizadas y, entre otras cuestiones, las entidades consultadas, las cuestiones que se les han formulado y las respuestas a las mismas. Este informe formará parte del expediente de contratación y se publicará en todo caso en el perfil del contratante.

Para prevenir el riesgo de que unas empresas obtengan información comercial interna de otras, se debe mantener una absoluta confidencialidad en el proceso, en lo que respecta a la información o documentación que hagan llegar las empresas a la



Administración. En el informe final sobre respuestas a las cuestiones planteadas se hará un análisis general y estadístico de las respuestas obtenidas, sin identificar qué empresas concretas las han proporcionado.

#### **2.1.4 Prácticas colusorias**

En la prevención de prácticas colusorias en esta fase se tendrá en consideración lo indicado en la Guía sobre Contratación Pública y la Competencia, de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia.

Cuando se detecten indicios de prácticas colusorias en esta fase se comunicarán a la Dirección, para su evaluación y, en su caso, remisión por parte del Director General a la CNMC, en aplicación de lo previsto en el artículo 132 de la LCSP.

#### **2.2.- Análisis de riesgos y medidas en fase de licitación**

Una vez cerrado el pliego, incluso antes de publicada la convocatoria de licitación, existe el riesgo de que las empresas obtengan información adicional, relativa a la presentación de sus ofertas o a la interpretación del pliego. Para evitarlo, en esta fase no se deberán celebrar reuniones con empresas o asociaciones, o, en general, facilitar información, salvo en los términos que a continuación se indica.

Por lo que respecta a la información sobre los pliegos y las aclaraciones a los mismos, se estará a lo previsto en el artículo 138.3 de la LCSP.

Todas las consultas se deberán formular a través de la Junta de Contratación Centralizada que canalizará todas las contestaciones. Con carácter general, se evitará la respuesta presencial o telefónica.

En general, en esta fase, todas las comunicaciones con las empresas, relativas a los distintos hitos de la licitación, se mantendrán por los canales oficiales, evitando las informaciones verbales sobre las distintas fases de calificación y evaluación.

Cualquier información, aclaración o respuesta a facilitar de acuerdo con este procedimiento, deberá adecuarse estrictamente a lo establecido en los PCAP y PPT, sin que quepa añadir consideración alguna que no esté prevista en los mismos.

Cuando el procedimiento revista una especial complejidad, se podrá celebrar una sesión informativa sobre la presentación de proposiciones.



Cuando se detecten indicios de prácticas colusorias en esta fase se comunicarán a la Dirección, para su evaluación y, en su caso, remisión por parte del Director General a la CNMC, en aplicación de lo previsto en el artículo 150 de la LCSP.

### **2.3.- Análisis de riesgos y medidas en fase de ejecución**

En esta fase conviene mantener abiertas las vías de comunicación con las empresas, con los siguientes objetivos:

- Conocer las dificultades que pudiera conllevar la correcta ejecución del contrato, para mejorar las instrucciones o los procesos.
- Poner de manifiesto los problemas de ejecución o incumplimientos de las empresas, para que éstas puedan corregirlos antes de iniciar procedimientos formales de penalización o resolución.
- Tomar conocimiento de posibles prácticas inadecuadas por parte de los organismos interesados o de las empresas competidoras, para poderlos corregir.

Cuando se detecten indicios de prácticas colusorias en esta fase se comunicarán a la Dirección, para su evaluación y, en su caso, remisión por parte del Director General a la CNMC.

## **3.- BUENAS PRÁCTICAS**

### **Regalos**

Se prohíbe expresamente aceptar regalos y donaciones, cualquiera que sea su importe o naturaleza, salvo las muestras no venales de cortesía, tales como calendarios y agendas, y objetos conmemorativos.

### **Invitaciones a eventos**

En las invitaciones a congresos, ferias o reuniones organizados por empresas o grupos, relacionados con el sector empresarial, que supongan el pago de medios de transporte y alojamiento, se tendrá en cuenta el interés de la DGRCC en estar presente en el evento de que se trate. Los gastos se atenderán siempre por la Administración



tramitando la oportuna comisión de servicios, sin que quepa aceptar invitaciones que supongan la exoneración del pago de esos gastos

Se podrá asistir a eventos en representación de la DGRCC o a visitas a fábricas o instalaciones de empresas, incluso a las comidas que se organicen dentro del evento, cuando tengan un carácter informativo en relación con las funciones que se realizan y sirvan al mejor conocimiento de los suministros o servicios contratados. En todo caso, estas asistencias serán esporádicas, de modo que no reflejen un especial vínculo de la DGRCC con determinada empresa o grupo, y se documentarán mediante un breve informe que se conservará en la Dirección General.

Se evitará asistir a eventos relativos a determinado producto o servicio, convocados por empresas del correspondiente sector, cuando esté abierto un procedimiento de licitación relativo a dicho producto o servicio. En todo caso, la asistencia a estos eventos, cuando resulte conveniente, se comunicará previamente a la Dirección, adjuntando memoria justificativa del modo en que el evento contribuye a la mejor consecución de los fines de la Dirección.

En la DGRCC se llevará un registro de los asistentes a estos eventos, al que tendrá derecho a acceder cualquier persona conforme a lo previsto en la Ley de Transparencia, en el cual se dejará constancia, al menos, de la fecha del evento, perfil de los asistentes, y el objeto de la misma y de la participación de la DGRCC.

Se deberá declinar la invitación de empresas para asistir a otro tipo de eventos, tales como los deportivos, culturales, etc., que no guarden relación alguna con la actividad de la DGRCC.

## **Reuniones**

En las reuniones con empresas o asociaciones se procurará que haya, al menos, dos personas por parte de la Administración.

No se celebrarán reuniones bilaterales con empresas que pudieran participar en un procedimiento de licitación en curso. En ese momento, únicamente cabrán las previstas con alcance general dentro del propio procedimiento (apartado 2.1 anterior), que deberán estar abiertas a todo el sector. Se exceptúan de esta previsión, aquellos casos en que sea preciso reunirse con empresas adjudicatarias de algún contrato en vigor en relación con el seguimiento del mismo. En todo caso en la reunión se evitarán las referencias a procesos de licitación en curso.

De las reuniones celebradas a nivel Directivo se llevará el correspondiente registro, al que tendrá derecho a acceder cualquier persona conforme a lo previsto en la Ley de Transparencia y con los límites establecidos en el Reglamento General de Protección



de datos y en el cual se dejará constancia, al menos, de la fecha de la reunión, la Unidad que celebra la reunión, los operadores económicos asistentes y el objeto de la misma.

### **Visitas**

Se evitará atender visitas de empresas sin la previa concertación de una reunión.

### **4.- SEGUIMIENTO**

El titular de la DGRCC velará por el cumplimiento de lo dispuesto en esta instrucción.

Todas las unidades cumplimentarán un registro de eventos y reuniones mantenidas en el cual se dejará constancia, al menos, de la fecha, perfil de los asistentes y el objeto de las mismas.

Caso de detectarse actuaciones contrarias a esta instrucción, el titular de la DGRCC adoptará las medidas procedentes para evitar ulteriores desviaciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran corresponder.