



***Desarrollo e implantación de un  
Modelo de excelencia en la gestión  
de las compras públicas y  
un sistema de evaluación  
de la función compras***

*XV Premios a la Innovación en la Gestión Pública*



MINISTERIO  
DE DEFENSA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
ASUNTOS ECONÓMICOS

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE  
CONTRATACIÓN



# Índice

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>1</b>
<b>LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIÓN .....</b>	<b>2</b>
Glosario de Siglas .....	3
<b>DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS Y UNA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN COMPRAS PARA LOS ORGANISMOS PÚBLICOS .....</b>	<b>4</b>
<b>1. CREATIVIDAD Y CONOCIMIENTO .....</b>	<b>4</b>
1.1. Motivación y Conocimiento Previo .....	4
1.2. El Programa de Modernización de la Contratación .....	4
1.3. Equipo Humano.....	5
1.4. Concepto Estratégico. Camino hacia la Excelencia .....	5
1.5. ¿Cómo Medir la Excelencia? .....	7
1.6. El Modelo de Excelencia en la Gestión de Compras en el Sector Público .....	7
1.7. Cuerpo Teórico del Modelo .....	8
1.8. Sistema de Evaluación.....	9
1.9. Resultado de la Evaluación.....	10
1.10. Interpretación de las Puntuaciones .....	11
1.11. Reconocimientos a la Excelencia en la Gestión de las Compras Públicas.....	11
<b>2. TRANSFERIBILIDAD Y DIFUSIÓN .....</b>	<b>13</b>
2.1. Difusión Pública.....	13
2.2. Plan de Comunicación Interna .....	14
2.3. Repercusión en los Medios .....	15
<b>3. COMPLEJIDAD.....</b>	<b>15</b>
3.1. Desarrollo Teórico del Modelo de Excelencia.....	15
3.2. Desarrollo de la Herramienta de Evaluación.....	17
3.3. Implantación en los Organismos en el Ámbito del MDE.....	18
<b>4. EFICACIA.....</b>	<b>20</b>
4.1. Resultado de Dos Años de Implantación .....	21
<b>5. EFICIENCIA .....</b>	<b>22</b>
<b>6. IMPACTO .....</b>	<b>23</b>
6.1. Concepto Estratégico y Política General de Compras en el MDE .....	24
6.2. Código Ético y de Conducta del Personal de Compras en el MDE .....	24
6.3. Compras Socialmente Responsables.....	25
6.4. Boletín de Noticias de Contratación .....	25
6.5. Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa (PACDEF) .....	25
6.6. Aplicación Calendario de Contratación Pública .....	26
6.7. Pliegos de Cláusulas Administrativas Tipo .....	26
6.8. Criterios de Adjudicación en los Contratos del Sector Público .....	26
6.9. Contratos Basados en Acuerdo Marco.....	27
6.10. Gestión del Conocimiento.....	27
6.11. Gestión de Riesgos en la Función Compras del MDE.....	27
<b>7. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>28</b>
<b>8. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>28</b>



## RESUMEN EJECUTIVO

### Descripción de la innovación



La Subdirección General de Contratación (SDG. Contratación) del Ministerio de Defensa (MDE) ha desarrollado un Modelo de excelencia en la gestión de compras, y un sistema de evaluación, específicamente concebidos para su implantación en los organismos del Sector Público. El modelo cumple los requisitos de la norma *UNE 15896:2015 de gestión de compras de valor añadido*, y está validado por AENOR. El desarrollo ha supuesto dos años-hombre de trabajo.

El modelo está concebido como una herramienta de mejora que ayudará a cualquier organización pública a avanzar hacia la excelencia en su función compras, y está basado en el ciclo de *autoevaluación, validación y mejora*.

Sus elementos clave son el cuerpo teórico del modelo, un compendio de criterios organizativos y buenas prácticas en materia de gestión y procesos de compras aplicables a cualquier organización pública, y la herramienta de evaluación, *Euristeo*, un desarrollo informático a medida, que permite realizar las evaluaciones de forma telemática. Ambos son accesibles de forma libre en la página web específica del proyecto [www.comrapublicaexcelente.es](http://www.comrapublicaexcelente.es).

### Impacto conseguido

Desde su aprobación en 2019, por el Secretario de Estado de Defensa (SEDEF), para su implantación en el ámbito del MDE, veinticuatro organismos han recibido la formación, doce han realizado la autoevaluación de sus compras, ocho de los cuales han completado la validación y se encuentran en fase de implantación de mejoras. Es destacable que tres organismos han alcanzado la puntuación para merecer un Sol de Bronce, en reconocimiento a la excelencia en su gestión de las compras públicas.

La implantación del modelo ha impulsado la realización de numerosos *desarrollos comunes* por parte de la SDG. Contratación, en forma de estudios, guías o procedimientos, de utilidad para todos los organismos del MDE, con el objetivo de mejorar y sistematizar diferentes procesos en el ámbito de la función compras. Esto ha propiciado una mejora eficiente en las compras de todos los organismos, evitando desarrollos duplicados y homogeneizando procesos.

### Barreras y riesgos

Además de la dificultad propia del desarrollo teórico del modelo y de la asociada al desarrollo informático de *Euristeo*, la implantación del modelo en el ámbito del MDE se ha enfrentado a tres retos: por un lado, la complejidad de su estructura organizativa, con dependencias orgánicas y funcionales de distintos niveles. Esta barrera se superó con la creación del concepto de *Entidad evaluable*, de carácter funcional y no vinculado a la estructura organizativa.

Por otro lado, se conjugan la natural resistencia al cambio, con el efecto psicológico que supone llevar asociada una evaluación de los organismos, que en muchos casos se ha interpretado como una auditoría. Estos dos retos se han superado mediante un plan de comunicación específico, con acciones de difusión y formación dirigidas a todos los niveles jerárquicos de la organización.

### Aprendizaje como consecuencia de la innovación

El desarrollo realizado ha puesto en valor las capacidades de los profesionales involucrados en la función compras del MDE, así como la importancia de sendos planes de comunicación e implantación, y de un liderazgo eficaz, para impulsar a la organización hacia un fin común:

*Ser una organización excelente en la función compras.*



## LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIÓN

La Subdirección General de Contratación del Ministerio de Defensa, órgano dependiente de la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO), tiene como cometido, de conformidad con el apartado 3 d) del artículo 6 del Real Decreto 372/2020 de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, el desarrollo de las siguientes funciones:

“h) **Planificar y controlar la contratación en el ámbito del Departamento.**

i) *Implementar el análisis de costes y precios de las empresas suministradoras o que participen en programas de defensa, [...]”*

Está dirigida por el General de Brigada del Cuerpo de Intendencia del Ejército del Aire D. José Luis Sánchez Martínez. El Subdirector General es también el Presidente de la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa (JUCONDEF).

La estructura organizativa de la SDG. Contratación ha sido definida para contribuir al cumplimiento de su misión y facilitar la consecución de sus objetivos estratégicos, con el propósito de generar valor añadido y fomentar la excelencia en la gestión.

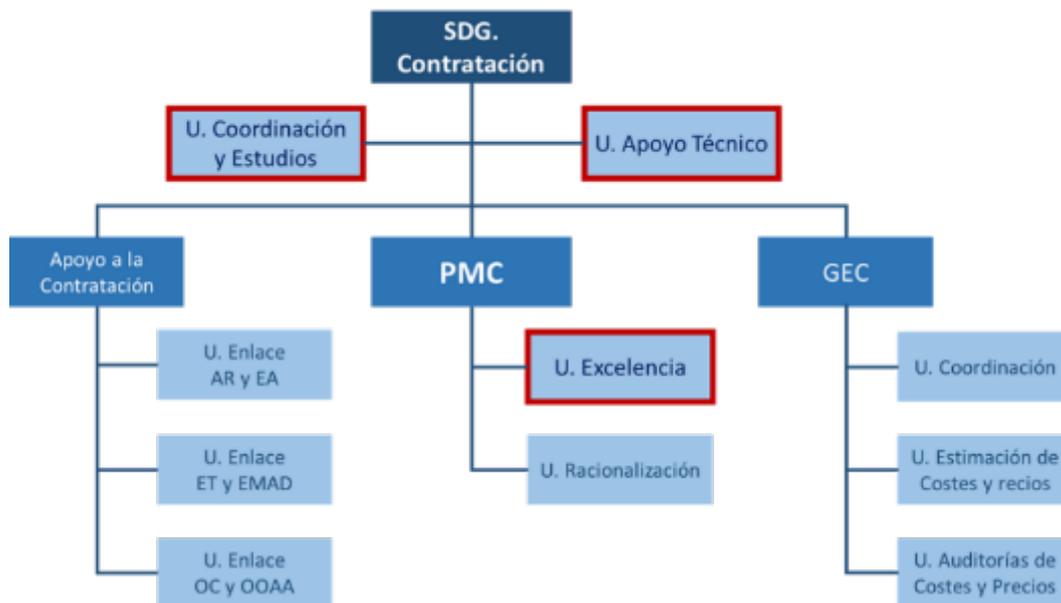


Figura 1. Organigrama de la SDG. Contratación

Las unidades cuya actividad se encuentra ligada de manera más directa con el desarrollo de la iniciativa presentada, el Modelo de excelencia, y las funciones que desempeñan dentro de la organización de la SDG. Contratación son las siguientes:

Dentro del **Programa de Modernización de la Contratación**, la **Unidad para la Excelencia en la Contratación** es la responsable del Modelo de excelencia, su implantación, difusión, seguimiento y actualización. Realiza las acciones formativas para los organismos que se incorporan, les proporciona apoyo durante la autoevaluación y realiza la revisión y validación de las mismas. También promueve y elabora algunos de los *desarrollos comunes* de mejora de las compras, nuevos procedimientos, herramientas y guías. Es responsable de la elaboración y consolidación del Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa. Está liderada por un Coronel de Intendencia y cuenta con dos ingenieros expertos en compras públicas, que también colaboran con la Unidad de Apoyo Técnico.



La **Unidad de Apoyo Técnico** tiene como principales funciones el desarrollo e implantación de herramientas informáticas en la SDG. Contratación (Euristeo, web de compra pública excelente o la aplicación calendario de contratación pública, por ejemplo), publicación de contenidos de la Subdirección en internet e intranet, y la interlocución de la SDG. Contratación con otros sistemas corporativos, como el Sistema de Dirección y Administración Económica (SIDAE) o la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP). También se encarga de recopilar y consolidar la información que sea necesaria para el funcionamiento de la Subdirección, elaborar estadísticas de contratación y hacer estudios sobre las mismas. Está liderada por un Teniente Coronel de Intendencia y cuenta con otro oficial de igual empleo.

La **Unidad de Coordinación y Estudios** es responsable de la producción normativa, instrucciones, órdenes de servicio, etc. Coordina la formación en materia de contratación en el ámbito del MDE, realiza la difusión cultural de la contratación y elabora estudios y trabajos específicos por encargo del Subdirector General. Está liderada por un Coronel de Intendencia y cuenta con dos licenciados en derecho expertos en contratación pública.

### GLOSARIO DE SIGLAS

- **AR:** Armada.
- **BA:** Base Aérea.
- **BBDD:** Base de datos.
- **DIGENECO:** Director General de Asuntos Económicos.
- **EA:** Ejército del Aire.
- **EMAD:** Estado Mayor de la Defensa.
- **ET:** Ejército de Tierra.
- **EFQM:** European Foundation for Quality Management (Modelo Europeo de Gestión de la Calidad)
- **GEC:** Grupo de Evaluación de Costes.
- **INTA:** Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas.
- **ISDEFE:** Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España.
- **ISFAS:** Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
- **JUCONDEF:** Junta de Contratación del Ministerio de Defensa.
- **LCSP:** Ley de Contratos del Sector Público.
- **MDE:** Ministerio de Defensa de España.
- **PCMASACOM:** Parque y Centro de Mantenimiento de Sistemas Antiaéreos Costa y Misiles.
- **PMC:** Programa de Modernización de la Contratación.
- **SDG. Contratación:** Subdirección General de Contratación.
- **SEDEF:** Secretario/a de Estado de Defensa.
- **UME:** Unidad Militar de Emergencias.



## **DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS Y UNA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN COMPRAS PARA LOS ORGANISMOS PÚBLICOS**

Durante el año 2021 el MDE adjudicó 25.021 contratos por un importe superior a 3.243 M€, entre los que se encuentran, desde los grandes programas de armamento y material, hasta los servicios y suministros para vida y funcionamiento de las más de 150.000 personas que trabajan en todas las instalaciones del Departamento. Con estas cifras a la vista, es indudable la importancia de que la contratación en el MDE se gestione de manera ágil y eficiente.

### **1. CREATIVIDAD Y CONOCIMIENTO**

#### **1.1. MOTIVACIÓN Y CONOCIMIENTO PREVIO**

Para comprender la motivación que lleva a la SDG. Contratación del MDE a embarcarse en este proyecto, es necesario remontarse unos años atrás, a 2010, con el país inmerso en una dura crisis económica que provocó una fuerte reducción de los presupuestos públicos la cual, como a todas las Administraciones Públicas, afectó también al MDE.

En dicho contexto, y ante el compromiso de continuar atendiendo a las necesidades de nuestras Fuerzas Armadas con una menor disponibilidad presupuestaria, la SDG. Contratación había promovido dos iniciativas con el fin de mejorar la eficiencia y la economía en la obtención y la gestión de los recursos públicos asignados al Departamento, así como establecer las líneas básicas de una nueva organización de la contratación en el MDE.

- El Programa Permanente de Eficiencia y Economía de Gasto del Ministerio de Defensa (PPEEG), Instrucción 8/2009, de 9 de marzo, del SEDEF.
- El Plan General para la Organización de la Contratación y sus Procedimientos en el Ministerio de Defensa (PGOCP), Instrucción 5/2010, de 19 de febrero, del SEDEF.

En ambos proyectos se incluían medidas orientadas a mejorar la calidad, la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la agilidad de los procedimientos, la concurrencia de licitadores y el abaratamiento de costes.

Si bien tanto el PPEEG como el PGOCP adelantaban gran cantidad de medidas que fueron precursoras de lo que estaba por venir, ambas adolecían de una estructura estratégica que las vertebrase y de una clara orientación a resultados y a la mejora continua.

#### **1.2. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

Con el fin de reforzar el compromiso del MDE con la implantación de las medidas recogidas en el PPEEG y el PGOCP, y de aplicar técnicas de racionalización de la contratación, se creó, en el ámbito de dicha SDG. Contratación, el Programa de Modernización de la Contratación (PMC).

La mejor manera de hacerse una idea del grado de ambición de la SDG. Contratación al crear el PMC, es reproducir su declaración de objetivos:

*“Analizar el actual modelo de contratación, identificando las áreas de mejora, e introducir de forma coordinada y homogénea las reformas necesarias para adoptar las nuevas prácticas de gestión estratégica de la contratación y las nuevas técnicas, procedimientos y herramientas”.*



El primer paso fue realizar un análisis de la situación de la contratación en el MDE en aquel momento, en el que se identificaron las siguientes debilidades y fortalezas:

#### **Debilidades de la contratación en el MDE (año 2010)**

- Organización de contratación fragmentada, con un elevado número de órganos de contratación (150 órganos tras la reducción, desde más de 200, propiciada por el PGOCP).
- Organización burocrática, orientada a la ejecución de la contratación no a su planificación estratégica ni a su eficiencia.
- Gestión mejorable en cuanto a la distribución de los recursos humanos.
- Falta de coordinación interna de las actuaciones en materia de contratación.
- Falta de un proceso formativo homogéneo en materia de contratación para todo el MDE.
- Falta de procesos de mejora continua, relacionados con la contratación.
- Diversidad de herramientas y falta de sistemas informáticos especializados.

#### **Fortalezas de la organización en materia de contratación (año 2010)**

- Autoridad formal clara, a nivel normativo y competencial en materia de contratación, en el SEDEF, DIGENECO y SDG. Contratación.
- Gran potencial de mejora, racionalizando y unificando procesos de compra, centralizando adquisiciones y utilizando sistemas informáticos únicos.
- Alineamiento con procesos similares en otras Administraciones Públicas, ejércitos modernos de nuestro entorno y grandes empresas.
- Existencia de fuertes inductores al cambio, provocados por una menor disponibilidad presupuestaria, un incremento de los costes de los equipamientos y el mantenimiento, cuando no aumento, de las tareas y misiones a realizar con los mismos medios.

### **1.3. EQUIPO HUMANO**

El PMC se dotó con oficiales del **Cuerpo de Intendencia** con una sólida formación en materia de contratación pública y dilatada experiencia, conocimiento de la legislación y de la situación de la contratación en el MDE, y una gran predisposición al cambio. Al frente del mismo, como Jefe del Programa, se puso a un General de Brigada, con el fin de dotarle de una autoridad a la altura de la ambición del proyecto. Los puestos de mando de las áreas y unidades que lo integraron inicialmente, quedaron reservados para oficiales con empleo de Coronel o Teniente Coronel. El resto de personal que se incorporó al PMC fue con empleo de Comandante o Capitán, lo que garantizó una experiencia de más de siete años en contratación pública y un conocimiento tanto teórico como práctico de la contratación en el MDE.

Para disponer de una perspectiva externa, se contó con el apoyo del área de compras públicas de la empresa Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE), empresa pública de consultoría e ingeniería, de referencia en el ámbito de Defensa y Seguridad, medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado, que aportó su experiencia y conocimientos en materia de gestión estratégica de las compras para aplicarlos a la situación existente en el MDE.

### **1.4. CONCEPTO ESTRATÉGICO. CAMINO HACIA LA EXCELENCIA**

El Concepto estratégico de la SDG. Contratación, constituyó un marco de desarrollo para todas las actuaciones que se tenía previsto lanzar. En él se recogieron por primera vez conceptos de gestión estratégica, ampliamente aceptados y utilizados en las organizaciones privadas, pero



## MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO



todavía con poca implantación en las organizaciones del sector público y con prácticamente ninguna en el ámbito de las compras públicas: misión, visión, cliente, valores, objetivos, indicadores, etc.

En primer lugar, se estableció el enunciado de lo que se entendía que debía ser la **Misión** de la SDG. Contratación, la razón de ser de la organización:

*“Planificación, seguimiento, control y dirección de la contratación en el Ministerio de Defensa, a partir de una concepción estratégica de la misma, que optimice el valor entregado y percibido por nuestros clientes.”*

Se introdujo, también por primera vez, el concepto de **Cliente**:

*“Nuestros clientes son los Organismos peticionarios de recursos materiales (bienes y servicios), responsables de definir los requisitos técnico-operativos, y las UCO, usuarias finales de los recursos adquiridos, cuyas necesidades, derivadas de los objetivos de la Política de Defensa, deben ser cubiertas”*

Por otra parte, se observó que el concepto *contratación* comúnmente utilizado en el sector público, era demasiado restringido para contemplar los cambios que se pretendían acometer, ya que en muchos casos quedaba limitado a la tramitación de los expedientes de contratación.

Para dar cabida a todos los conceptos involucrados en los procesos de adquisición se decidió introducir el término *compra* y *función compras*.

Y sobre el concepto de función compras, se estableció el enunciado de aquello en lo que se quería que se transformase la organización. La **Visión** de la SDG. Contratación:

*“Ser una Organización Excelente en la Función de compras.”*

1. Excelente en su Modelo Organizativo: Alinear y lograr la implicación de todo el personal en una estrategia eficaz y homogénea de las compras.

2. Excelente en la gestión de los Recursos: Implantar las mejores prácticas para una gestión racional y eficiente de los recursos.

3. Excelente en la relación con el Cliente: Maximizar el valor de nuestro servicio y mejorar la percepción que de él tienen nuestros clientes.

4. Excelente para la sociedad: Total transparencia de nuestra gestión de cara a la sociedad. Plena implicación en nuestra actividad con las políticas de responsabilidad social, desarrollo sostenible y de respeto al medio ambiente.”



Figura 2. Concepto estratégico de la SDG. Contratación

Finalmente, se completó la formulación del concepto estratégico definiendo los **valores**, estableciendo los **objetivos** estratégicos e identificando las **capacidades** necesarias para alcanzarlos.

El *Concepto estratégico de la SDG. Contratación del Ministerio de Defensa* se aprobó, por Resolución del Director General de Asuntos Económicos, el 17 de junio de 2015.



Actualmente el concepto de excelencia está ya muy extendido en el ámbito del Sector Público, pero en 2011, cuando se redactó y adoptó este enunciado de la Visión constituía un reto verdaderamente innovador.

Desde esa primera redacción del *Concepto estratégico de la SDG. Contratación*, algunos de los puntos que se incluían en el mismo ya no resultan tan innovadores, o incluso han sido superados. Sin embargo, el enunciado de la Visión que se redactó en aquel momento se considera plenamente vigente.

### 1.5. ¿CÓMO MEDIR LA EXCELENCIA?

De forma prácticamente simultánea a la aprobación del enunciado de la Visión, surgió la duda acerca de cómo se podría determinar el grado de excelencia en el que se encontraba la organización en materia de compras, así como de medir cuál era su evolución.

Esta preocupación vino a solventarse cuando se tuvo conocimiento de la norma *UNE-15896 de gestión de compras de valor añadido*. Esta norma, que en aquel momento era una norma experimental (CWA UNE-15896) había sido impulsada desde España por la *Asociación Española de Responsables de Compras (AERCE)* actualmente *Asociación de Profesionales de Compras, Contratación y Aprovisionamientos en España*.

La norma recoge una serie de principios genéricos de gestión ampliamente difundidos y aceptados en las empresas de referencia en materia de compras y, lo que pareció más importante en aquel momento: proponía una **certificación**. Una validación a través de un auditor externo, que sometería a la organización a un examen y permitiría conocer su nivel de desarrollo en materia de compras.

En la SDG. Contratación se consideró que esa podía ser perfectamente la medida de la excelencia que se estaba buscando. Así pues, se incorporó en su Concepto estratégico que la materialización del enunciado de la Visión se llevaría a cabo mediante la certificación de todos los organismos del MDE mediante la norma UNE-15896.

Para ello parte del personal de ISDEFE en el PMC se formó como auditor en la norma y realizó una evaluación de las compras de la **Unidad Militar de Emergencias (UME)**, que se prestó voluntaria. Es una unidad con autonomía sobre sus compras, que tiene su propio órgano de contratación y con una estructura orgánica de contratación de tamaño moderado, lo que se consideró que facilitaba la auditoría respecto a la norma.

Los resultados obtenidos no cumplieron las expectativas previstas. El sistema de auditoría propuesto por AERCE no se ajustaba a las necesidades de un organismo del sector público, cuyas compras están reguladas de forma estricta por la *Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)*.

Se encontró que muchos de los requisitos exigidos por la auditoría eran de cumplimiento automático para un organismo público, ya que los recogía la LCSP, mientras otros, reconocidos como buenas prácticas y de gran aporte de valor en el sector privado, no podrían satisfacerse tal cual se recogían en el modelo propuesto, ya que infringirían principios de publicidad, transparencia o libre competencia.

### 1.6. EL MODELO DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO

“Un nuevo modelo, desarrollado por y para el sector público”

Sin embargo, la idea de poder medir el grado de excelencia ya se había instalado en la SDG. Contratación, y ahora se había encontrado una referencia, la norma *UNE-15896*. El siguiente paso surgió de manera natural: la SDG. Contratación



desarrollaría su propio modelo de aplicación de la norma, diseñado desde el principio para contemplar las particularidades de las compras del sector público, con las restricciones impuestas por la LCSP, pero que recogería las mejores prácticas de las organizaciones públicas y privadas de referencia en compras y cumpliría los requisitos de la norma *UNE-15896 de gestión de compras de valor añadido*.

El modelo, siguiendo la misma línea que se había marcado en el enunciado de la visión, se denominó *Modelo “DEFENSA” de Excelencia en la gestión de compras en el Sector Público*.

El desarrollo necesario consta básicamente de dos partes:

- El **cuerpo teórico del modelo**, donde se recogen de forma estructurada toda una serie de principios y buenas prácticas, aplicables a los diferentes aspectos de la función compras en cualquier organismo del sector público.
- El **sistema de evaluación**, que permite obtener una medida objetiva del estado de la función compras de una organización en relación a los aspectos incluidos en el modelo. El sistema de evaluación se implementó en una herramienta informática propia a la que se denominó *Euristeo*.

El desarrollo se llevó a cabo por parte del personal del PMC y finalizarlo supuso más de un año de trabajo de dos personas a tiempo completo.

### 1.7. CUERPO TEÓRICO DEL MODELO

El cuerpo teórico del modelo es un conjunto estructurado de criterios organizativos y de gestión aplicables a la función compras de cualquier organización pública.

“Un modelo para avanzar hacia la excelencia de las compras públicas”

Está concebido como una herramienta que ayuda a las organizaciones del sector público a mejorar su función compras y a avanzar hacia la excelencia en su gestión mediante la especialización del personal de compras, la optimización de los procesos y la implantación de la cultura de mejora continua y orientación a resultados.

En la base del modelo se encuentra un cambio de paradigma en la visión de las adquisiciones de bienes y servicios por parte de los organismos públicos, ampliando su ámbito de aplicación. Por este motivo se utiliza el concepto *compra* tal y como se define en la norma *UNE-15896:2015*, y se busca una orientación funcional de las compras, en lugar de limitarse a la idea tradicional de contratación.

El modelo está estructurado en **Ejes temáticos**, a su vez divididos en **áreas** y **subáreas** que agrupan los diferentes requisitos o aspectos a valorar, cuya elección se ha realizado teniendo presente lo recogido en la norma *UNE-15896:2015 de gestión de compras de valor añadido* e incluye las mejores prácticas en materia de compras de organizaciones públicas y privadas.

Se decidió utilizar un desarrollo basado en ejes de carácter temático, con el fin de facilitar tanto el diagnóstico, como la implantación de iniciativas de mejora en los organismos que deciden adoptarlo como referencia para avanzar hacia la excelencia en la gestión de sus compras.

- Un eje **estratégico**, en el que se definen la estrategia, políticas y objetivos.
- Dos ejes **transversales**, que deben estar presentes en todas las actuaciones relacionadas con las compras públicas:
  - ◆ Ética, compromiso y responsabilidad.
  - ◆ Transparencia y comunicación.



## MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO



- Dos ejes **estructurales**, que constituyen la base para el correcto desarrollo del resto de los ejes:
  - ◆ Organización y personas.
  - ◆ Conocimiento e innovación.
- Cuatro ejes **operativos** que recogen el desarrollo de los procesos de compras:
  - ◆ Planificación operativa de las compras.
  - ◆ Contratación.
  - ◆ Seguimiento y control de la contratación.
  - ◆ Mejora continua.
- Un eje de **resultados**, que pone su énfasis en la cultura de evaluación y medida de las actuaciones de la función compras.

Detrás de todos los aspectos contemplados subyace una filosofía común en todo el modelo: la excelencia se alcanza aportando valor en todas las actividades de la función compras, no conformándose con cumplir lo exigido por la ley, que es el punto de partida.



Figura 3. Estructura del Modelo “DEFENSA” de excelencia

### 1.8. SISTEMA DE EVALUACIÓN

Una de las claves para que el Modelo de excelencia constituya una herramienta de mejora de las compras útil y eficaz, es que se ha desarrollado un sistema de evaluación que permite determinar la situación de la función compras de una organización con respecto a lo aspectos recogidos del modelo.

El sistema está basado en un ciclo de **autoevaluación, validación y mejora**. En primer lugar se realiza el diagnóstico de las compras por los propios organismos, la autoevaluación, que posteriormente se valida por un equipo de la SDG.

Contratación. Los validadores revisan la autoevaluación, comprobando las evidencias aportadas, y ajustando las respuestas seleccionadas si lo consideran necesario. El resultado obtenido en esta validación es el definitivo. Esta revisión es fundamental, ya que establece un criterio único, común para todas las organizaciones evaluadas, que permite establecer comparaciones entre ellas.

“Evaluarse,  
compararse y  
mejorar”



## MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO



Este sistema de evaluación se apoya en un desarrollo informático a medida, denominado **Euristeo** en recuerdo del rey griego de la Argólida, del mismo nombre, quien impuso a Hércules las famosas diez pruebas, a cambio de alcanzar la inmortalidad. Paralelamente, los organismos que deseen alcanzar la excelencia en las compras deben aplicar con éxito los requisitos de los diez ejes del Modelo de excelencia.

¿Quién era Euristeo?

Euristeo funciona a través de internet, permite a los organismos interesados realizar la autoevaluación de su función compras y al equipo del PMC revisarlas y validarlas. Para acceder a Euristeo es necesario contactar con la SDG. Contratación que proporcionará la formación necesaria al personal de compras que va a realizar la autoevaluación.



Figura 4. Proceso de evaluación

### 1.9. RESULTADO DE LA EVALUACIÓN

El Modelo puntúa **entre 0 y 1000 puntos**, correspondiendo el 0 con un organismo que se dedica a la tramitación de los expedientes de contratación, con estricto rigor y cumplimiento de la normativa, y el 1000 con una situación ideal, la organización excelente en toda su gestión, inalcanzable en la práctica.

Para tratar de evitar que la atención del equipo de autoevaluación se centre sobre la puntuación obtenida, que podría fomentar una competencia insana entre organismos, la puntuación se proporciona en **intervalos de 50 puntos**. Además, ésta no se conoce hasta que no se finaliza la autoevaluación, cuando ya no es posible modificarla.

Tras la validación de la autoevaluación por el equipo del PMC en la SDG. Contratación, éste elabora un **informe de evaluación** que resalta de forma positiva aquellos aspectos en los que destaca la organización y se indican aquellas áreas en las que existe un mayor



Figura 5. Informe de evaluación



## MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO



potencial de mejora. La organización puede identificar de este modo qué medidas de mejora le resultará más conveniente iniciar.

Transcurrido un año desde la anterior evaluación, para dar tiempo a que las iniciativas de mejora se encuentren implantadas y puedan dar resultados apreciables, la organización puede solicitar una nueva evaluación que le permitirá valorar la mejora alcanzada.

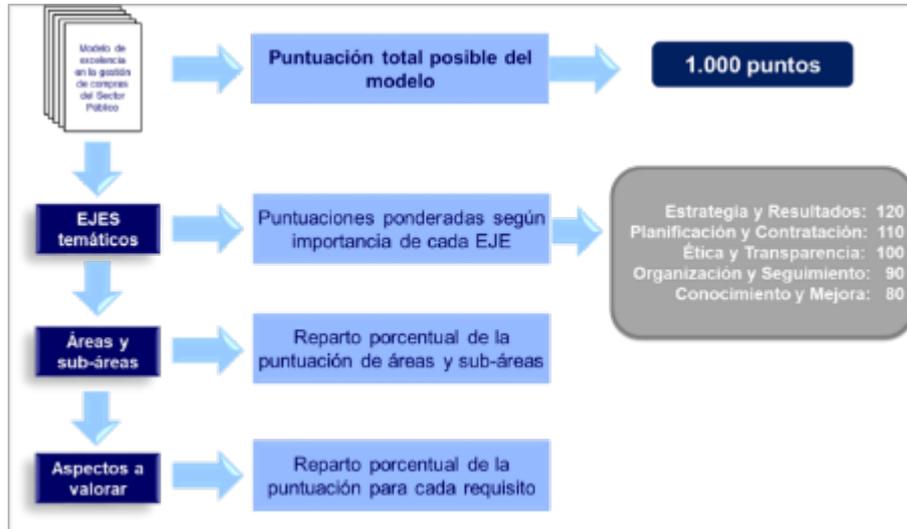


Figura 6. Sistema de puntuación del Modelo “DEFENSA” de excelencia

### 1.10. INTERPRETACIÓN DE LAS PUNTUACIONES

La mayor parte de los aspectos recogidos por el modelo y valorados en la evaluación, son novedosos para cualquier organismo que no haya tenido anteriormente contacto con éste u otro modelo de excelencia en la gestión (por ejemplo, EFQM u otro similar). Por este motivo, si bien pueden estar desempeñando su cometido de forma rigurosa y eficaz, la situación de su función compras suele ser muy básica en relación al Modelo de excelencia y las puntuaciones que puede esperar obtener se sitúan por debajo de los 200 puntos.

Aquellos organismos que han estudiado el modelo y han comenzado a desarrollar iniciativas específicas para poner en práctica los aspectos contemplados en él, pueden situarse por encima de los 200 puntos, lo cual pone de manifiesto su compromiso con la excelencia en las compras.

A medida que las iniciativas desarrolladas se implantan, y maduran en la actividad de compras de la organización, su puntuación se verá incrementada. Se considera que un organismo se encuentra en buena situación en relación a los aspectos de su función compras valorados por el modelo, cuando alcanza puntuaciones por encima de los 300 puntos. Esto requiere desarrollar iniciativas, implantarlas y medir sus resultados de forma continuada.

### 1.11. RECONOCIMIENTOS A LA EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS



Aunque se insiste en que lo importante para los organismos que se deciden a implantar el Modelo de excelencia no es tanto la puntuación, sino la mejora conseguida, se considera un incentivo positivo premiar públicamente a aquellos organismos que han alcanzado un determinado nivel de excelencia con respecto a los requisitos del modelo.

Por ello se crearon los **reconocimientos a la excelencia en la gestión de las compras públicas**. Y en alusión al Cuerpo de Intendencia, encargado de la gestión de económica y de las compras en



## MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO



el MDE, cuyo emblema es el sol, se denominaron **Sol de bronce, Sol de plata y Sol de oro** a la excelencia en la gestión de las compras públicas.

Para alcanzar los reconocimientos, Sol de bronce, plata y oro, es necesario superar los 300, 450 y 600 puntos respectivamente, lo que requiere un trabajo continuo de mejora de la función compras en todos los ámbitos contemplados en el modelo y sucesivas evaluaciones. A aquellos organismos que superan los 200 puntos se les otorga un reconocimiento por su **Compromiso con la excelencia**, con el fin de incentivar a que continúen con el desarrollo e implantación de iniciativas de mejora y buenas prácticas.



Figura 7. Reconocimientos a la excelencia en la gestión de las compras públicas

Las primeras organizaciones en alcanzar un Sol de bronce a la excelencia en la gestión de sus compras fueron la *Unidad Militar de Emergencias* (UME), las compras centralizadas de la *Junta de Contratación del Ministerio de Defensa* (JUCONDEF) y la *Base Aérea de Getafe* (SEA 27). Todas ellas lo consiguieron en su segunda evaluación, tras completar un ciclo de mejora.



Figura 8. Entrega de los Reconocimientos a la excelencia en la gestión de las compras públicas

Los reconocimientos se entregaron en junio de 2021, por el Director General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa.



## 2. TRANSFERIBILIDAD Y DIFUSIÓN

“Dirigido a  
organismos del  
Sector Público”

El Modelo de excelencia y el sistema de evaluación se han concebido en su conjunto como una herramienta de mejora de las compras para el MDE, pero se considera que este desarrollo tiene un gran potencial para **cualquier otro organismo del sector público**.

Por este motivo y dado que se trata de un modelo orientado al sector público, la SDG. Contratación autoimpuso una serie de condiciones a su propio desarrollo, a fin de garantizar que cualquier otro organismo público con sus mismas inquietudes pueda beneficiarse del trabajo realizado, alineándose de esta manera con el cuarto ámbito de excelencia recogido en el enunciado de la Visión: *Ser excelente para la sociedad*.

Las condiciones que se autoimpuso la SDG. Contratación para garantizar la transferibilidad fueron las siguientes:

- El cuerpo teórico del modelo debía ser de libre acceso y utilización para todos los organismos públicos que deseen utilizarlo para mejorar su función compras.
- El sistema de evaluación debía ser un instrumento de mejora, proporcionando una puntuación gradual del estado de la función compras, y no un mero cumple - no cumple en relación a los requisitos de la norma.
- El sistema de evaluación debía permitir que los organismos públicos pudieran realizar un diagnóstico de su función compras mediante la autoevaluación, sin incurrir en el coste de una auditoría externa.

El Modelo de excelencia es un desarrollo dirigido a un sector muy específico como son los organismos públicos con capacidad para contratar: en primer lugar a los organismos en el ámbito del MDE y, por extensión a cualquier otro organismo cuyas compras se realicen bajo el ámbito subjetivo de la Ley de Contratos del Sector Público.

Se ha adoptado un papel muy activo en lo relativo a su difusión interna, en el ámbito del MDE, desarrollando sendos *planes de comunicación e implantación* con acciones específicas, y, sin embargo, se prefirió adoptar un perfil más conservador en cuanto a su difusión externa, al menos inicialmente y hasta obtener resultados de mejora. Por este motivo, si bien se han hecho públicos tanto el Modelo de excelencia como las iniciativas de mejora realizadas, no se ha realizado una captación activa de organismos externos para su evaluación.

### 2.1. DIFUSIÓN PÚBLICA

Para fomentar la difusión del modelo más allá del ámbito del MDE, se ha desarrollado la web <https://www.comrapublicaexcelente.es>, y un vídeo divulgativo. En ella, aquellos organismos públicos interesados en mejorar su función compras, pueden acceder a todos los contenidos relacionados con el Modelo de excelencia, entre los que destacan:

- Descargar libremente el documento actualizado del Modelo de excelencia.
- Solicitar acceso a la herramienta de evaluación, Euristeo.
- Novedades relacionadas con la excelencia en las compras del MDE.



Figura 9. Pulsar para ir al vídeo



También es posible descargar el Modelo de excelencia del catálogo oficial de publicaciones del MDE: [Modelo “DEFENSA” de excelencia](#), en:

<https://publicaciones.defensa.gob.es/modelo-de-excelencia-en-la-gestion-de-compras-libros-ebook.html>

## 2.2. PLAN DE COMUNICACIÓN INTERNA

Con el fin de dar completa difusión en el ámbito del MDE a los objetivos perseguidos con la implantación del Modelo de excelencia, de sus requisitos y de las ventajas de su aplicación, se elaboró un plan de comunicación y se diseñaron acciones específicas de divulgación y formación dirigidas a los grupos de interés más relevantes para la implantación del Modelo:

- Grupo A: directores, subdirectores y altos mandos.
- Grupo B: responsables de los procesos de contratación, jefes de asuntos económicos.
- Grupo C: personal de apoyo y personal técnico adscrito a las entidades evaluables.
- Grupo D: asistentes a cursos de formación
- Grupo E: público en general.

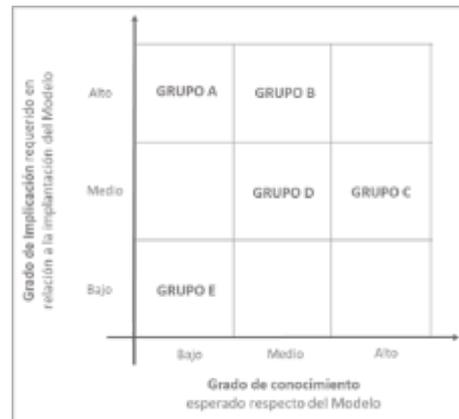


Figura 10. Grupos de interés

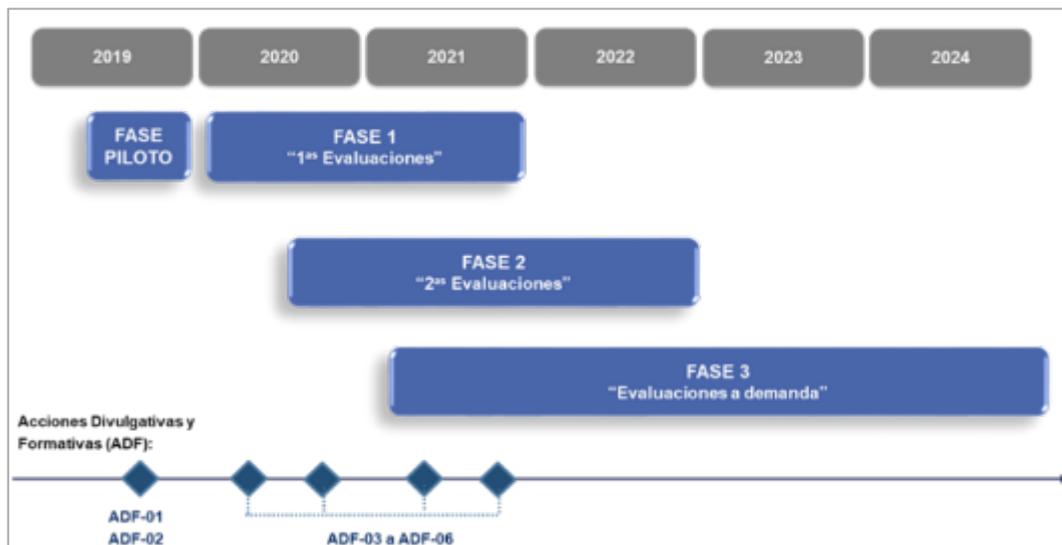


Figura 11. Cronograma orientativo de acciones de comunicación

ID	Título				
ADF-06	Sesión formativa avanzada del Modelo				
Descripción:	Especializar en el conocimiento del Modelo de excelencia de gestión de compras en el sector público, sus ejes y el proceso de evaluación (plataforma “EURISTEO”).				
Fecha tentativa:	DICIEMBRE 2019	Fecha límite:	15-01-2020	Criticidad:	ALTA
Público objetivo:	Grupo C				
Canal de difusión:	Jornada presencial.				
Responsable:	Jefe del Programa de Modernización de la Contratación (PMC).				

Figura 12. Ejemplo de ficha de acción formativa. Plan de comunicación



### 2.3. REPERCUSIÓN EN LOS MEDIOS

Por las características del proyecto, el Modelo de excelencia ha tenido repercusión en medios especializados en gestión pública.

En enero de 2021 la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)** actualizó su [Guía sobre contratación pública y competencia](#), dedicada a la planificación de la contratación, en la que se cita como referencia al Modelo de excelencia desarrollado por el MDE, como iniciativa destacada en el ámbito nacional por la importancia que en él se confiere a la planificación operativa de las compras.

G-2019-02: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/3334635\\_3.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3334635_3.pdf)

En 2020 la **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)** presentó su [Código de buenas prácticas en materia de contratación pública](#), un compendio de experiencias exitosas desarrolladas por entidades del Sector Público, estructuradas en tres bloques dedicados respectivamente a la integridad, la racionalización y la contratación electrónica. Esta publicación incluye un amplio resumen del Modelo “DEFENSA” de excelencia en la gestión de compras en el Sector Público.

En octubre de 2020 se solicitó la colaboración de la SDG. Contratación para el libro [La perspectiva presupuestaria de la contratación pública](#), coordinado por Álvaro García Molinero, con el artículo *La estrategia de contratación. El caso del Ministerio de Defensa*, en el que se relata la experiencia del MDE en la implantación de la gestión estratégica de las compras y el desarrollo del Modelo de excelencia, como caso de éxito.

<https://tienda.wolterskluwer.es/p/la-perspectiva-presupuestaria-de-la-contratacion-publica>

También se solicitó la colaboración de la SDG. Contratación para la **Tesis doctoral** *La colaboración público-privada en la obtención de capacidades espaciales: evaluación a través de la metodología MAPS y optimización bajo entornos de agencia*, publicada en 2021, de Jaime Luis Sánchez Mayorga, doctor por la Universidad de Zaragoza, en la que se realiza una comparación entre la evaluación según Modelo de excelencia y la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación pública (MAPS) de la OCDE, en relación a las adquisiciones para obtención de capacidades espaciales.

<https://zaguan.unizar.es/record/106229/files/>

## 3. COMPLEJIDAD

El proyecto presentado tiene un elevado grado de complejidad que se extiende a varios niveles, de los cuales, los que se consideran más relevantes son los que se exponen a continuación:

- El desarrollo teórico del Modelo de excelencia y su sistema de evaluación.
- El desarrollo de una herramienta informática que soporte el proceso de evaluación.
- La implantación del Modelo de excelencia en todos los organismos del ámbito del MDE.

### 3.1. DESARROLLO TEÓRICO DEL MODELO DE EXCELENCIA

Como se ha expuesto anteriormente, la decisión de desarrollar un Modelo de excelencia en la gestión de compras, que contemplase específicamente las particularidades de los organismos públicos sucedió de manera prácticamente natural, a los proyectos que ya se venían desarrollando en la SDG. Contratación. El equipo de personas que integraban el PMC contaba, no solo con los conocimientos necesarios en materia de contratación pública, sino con una

amplia base de conocimiento de buenas prácticas en materia de compras públicas, tanto en el sector público como en el privado.

En cuanto al desarrollo teórico del Modelo, se disponía de gran cantidad de material en bruto, que fue necesario estudiar y seleccionar. Gran parte del conocimiento adquirido en cuando a gestión estratégica de compras y buenas prácticas provenía del sector privado, por lo que fue necesario adaptarlo a los requisitos que impone la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

Determinadas buenas prácticas de referencia en aquel momento iban más allá de los estrictamente exigido por la ley, como por ejemplo lo relativo a contratación social y medioambientalmente responsable o el código ético de compras, por lo que hubo que vencer las reticencias derivadas de la natural resistencia al cambio de todas las organizaciones.

En cuanto a la estructura en que debía organizarse todo el material para conformar el Modelo, inicialmente se abordó un enfoque orientado a procesos, sin embargo, con el proyecto ya bastante avanzado, se encontró que resultaba complicado de comprender e implantar en la mayoría de las organizaciones públicas, ya que hubiera requerido que su función compras estuviera también orientada a procesos.

Se optó entonces por el enfoque basado en ejes temáticos, que si bien sigue contemplando los procesos involucrados en la función compras, resulta más sencillo de comprender e implantar.

Finalmente, se puso especial cuidado en darle un formato fácil de consultar y que resultara útil para los responsables de su implantación. También se dio gran importancia a utilizar un lenguaje concreto y directo y una terminología coherente en todo el documento.



Figura 13. El Modelo de excelencia

### 3.1.1. VALIDACIÓN POR AENOR

Dada la complejidad del proyecto, y que ya no tenía un carácter de desarrollo interno, sino que había adquirido una dimensión en la que se pretendía abarcar a todos los organismos del sector público, una vez finalizado, se decidió buscar confirmación de que lo desarrollado tenía el nivel de calidad necesario. Para ello, tanto el cuerpo teórico del modelo como el sistema de evaluación fueron sometidos a una revisión por parte de **AENOR**.

El 7 de junio de 2018, AENOR emitió el certificado que valida que el Modelo de excelencia incorpora los criterios y requisitos definidos en la *UNE 15896:2015 de gestión de compras de valor añadido*, y que tanto el cuerpo teórico del modelo, como su sistema de evaluación, constituyen un verdadero modelo de excelencia en la gestión, cubriendo todas las áreas de la función compras.



Figura 14. Certificado de AENOR



Se cita a continuación la valoración del proyecto realizada por AENOR, que supuso la confirmación de que el trabajo teórico realizado alcanzaba los objetivos planteados al inicio de su desarrollo:

*“Una vez analizado el modelo se constata que cubre todos los requisitos de la norma “UNE 15896 Gestión de compras de valor añadido” y los sobrepasa al ser un modelo que tiene el enfoque y composición de modelo de Excelencia, cubriendo todas las áreas relacionadas con la función de compras.*

*Es un verdadero modelo de Excelencia, que ayudará a las organizaciones públicas a elevar su nivel de exigencia en cuanto a las compras públicas. Contempla todos los principios para superar los principios de calidad y colocarse en un nivel de excelencia.*

*Respecto los requisitos legales, el modelo había sido analizado por expertos en la materia cubriendo todos los requisitos especificados en la nueva ley, siendo revisados durante el análisis realizado.*

*Existe uniformidad en el lenguaje, en las definiciones, así como referencia y trazabilidad con las normas que se referencian en el documento.”*

### 3.2. DESARROLLO DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN

El sistema de evaluación, según los requisitos autoimpuestos por la SDG. Contratación, debía permitir a las organizaciones realizar el diagnóstico de su función compras sin recurrir a una auditoría externa, es decir una autoevaluación, la cual iría seguida de una revisión y validación por parte del personal del PMC.

Una vez establecido el sistema de reparto de puntos entre los Ejes temáticos, áreas y para cada uno de los requisitos del modelo, se decidió implementarlo en **Euristeo**, una aplicación informática de desarrollo propio accesible por internet.

La aplicación presenta punto por punto los requisitos del modelo, ofreciendo varias opciones de respuesta. El evaluador debe seleccionar la opción que considera que mejor refleja la situación de su organización

Euristeo permite la creación de múltiples usuarios, asociados a cada organización pública que se incorpora al proceso de evaluación, y conserva el histórico con las sucesivas evaluaciones que dichos organismos han ido realizando, lo que permite comprobar su evolución.

Por otra parte, la herramienta dispone de usuarios validadores, sólo disponibles para el personal del PMC en la SDG. Contratación responsable de realizar la revisión y validación de las evaluaciones.

Euristeo reproduce el ciclo de evaluación, que se inicia con una autoevaluación por parte del organismo correspondiente. Una vez el organismo da por finalizada su evaluación, y ha terminado de incluir en la aplicación los comentarios y evidencias de soporte que considere necesarios, la cierra y lo notifica a los validadores. En este momento se muestra por primera vez el rango de puntuación preliminar calculado por la aplicación.



Figura 15. Acceso a Euristeo

Los validadores acceden al perfil del organismo y revisan la autoevaluación, comprobando las evidencias aportadas, y ajustando las respuestas seleccionadas si lo consideran necesario. Una vez validada la evaluación, Euristeo calcula la puntuación definitiva.

Euristeo es de gran ayuda para el equipo de validadores, ya que conserva tanto las respuestas de la autoevaluación como las definitivas de la validación, así como ambas puntuaciones. Esto facilita la labor de homogeneizar el criterio de evaluación para todos los organismos.



Figura 16. Cuestionarios en Euristeo

En este punto es necesario destacar la utilidad y operatividad que demostró Euristeo como herramienta web durante el año 2020, así como la labor realizada por varios organismos en el ámbito del MDE que, en pleno confinamiento debido a la pandemia de COVID 19, recibieron la formación previa por vídeo conferencia y realizaron todo el proceso de evaluación completamente de forma remota.

En cifras concretas, durante 2020, se realizaron trece sesiones formativas, la mayor parte de ellas por vídeo

conferencia, y cinco organismos realizaron la evaluación de sus compras conforme al Modelo de excelencia de forma remota: *las Bases Aéreas de Getafe y Torrejón, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), el Parque y Centro de Mantenimiento de Sistemas Antiaéreos Costa y Misiles (PCMASACOM) y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS).*

### 3.3. IMPLANTACIÓN EN LOS ORGANISMOS EN EL ÁMBITO DEL MDE

La implantación del Modelo de excelencia en el ámbito del MDE ha debido superar tres dificultades principalmente:

En primer lugar, la **estructura orgánica del MDE es compleja y diversa**, por lo que no es posible delimitar una unidad organizativa cuyas compras evaluar de forma encapsulada. Es más, con carácter general, es frecuente encontrarse con diferentes grados de dependencia orgánica y funcional en función del Eje temático.

Por ejemplo, existe un planteamiento estratégico general para todo el MDE, que luego cada Ejército y la Armada aplican a los organismos de su ámbito, a través de sus Direcciones de Asuntos Económicos. Esto sucede de forma similar, más o menos centralizada, con aspectos relacionados con la planificación y la presupuestación, la gestión del personal, la formación o los sistemas informáticos.

Por el contrario, lo relacionado con los procesos y procedimientos de gestión, se encuentra, en general, más descentralizado.

Para cuadrar el enfoque funcional de las compras que se propugna en el Modelo de excelencia con esta complejidad organizativa se ideó el concepto de *Entidad evaluable*:

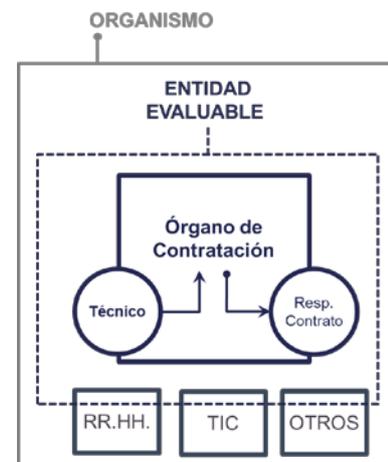


Figura 17. Entidad evaluable

Es cualquier Unidad, Centro u Organismo del Ministerio de Defensa, o agrupación de las mismas o de sus partes, sobre la que se efectúa la evaluación de su función compras. (Instrucción 42/2019, de 15 de julio, del SEDEF).

El concepto de *Entidad evaluable* lleva asociado un cambio de paradigma en la concepción de la evaluación de las compras. No se evalúa una organización o una unidad organizativa. No se evalúa a los órganos de contratación. Se evalúa una función, la función compras, que no tiene un equivalente organizativo o jerárquico, sino que afecta a varias unidades organizativas en la medida en que éstas participan en los procesos de compras.

Los requisitos que debe cumplir una *Entidad evaluable* para que pueda ser considerada como tal son los siguientes:

- Debe incluir al menos un **Órgano de Contratación** (pero puede incluir varios).
- Debe incluir todas las estructuras involucradas en los **procesos completos de compras**.
- Debe gestionar o disponer de **créditos** o ser receptora de los mismos.

Tras analizar la estructura y organismos del MDE se identificaron tres tipos de entidades evaluables, según los organismos a cuyas compras involucra y su relación orgánica y funcional.

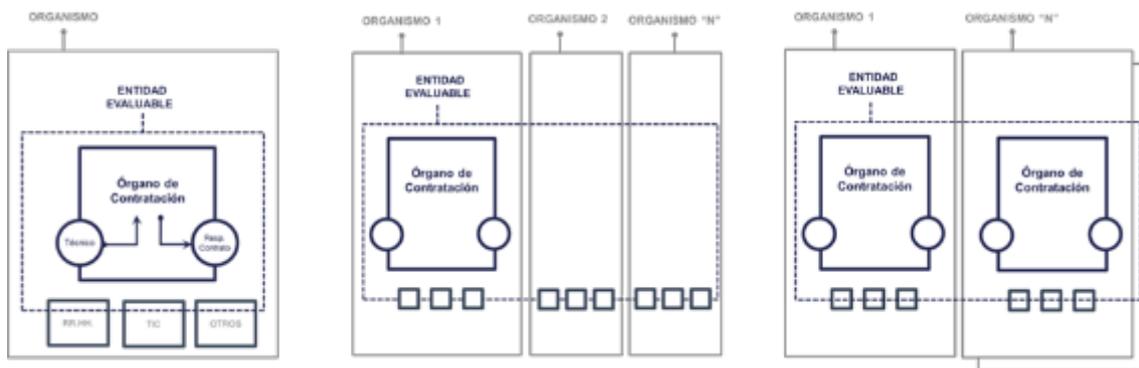


Figura 18. Tipos de entidades evaluables en el MDE

Hasta el momento, el concepto de *Entidad evaluable* se ha mostrado útil para el objetivo con el que se creó, habiéndose evaluado entidades de los tres tipos definidos:

- Entidades de **tipo 1**, como la función compras de la UME, el INTA o el ISFAS, todos ellos prácticamente encapsulados e independientes.
- Entidades de **tipo 2**, como las Bases Aéreas de Torrejón o Getafe, cuyas Secciones Económico Administrativas gestionan compras para unidades dentro y fuera de la base, con las que no tienen dependencia orgánica. Caso similar son las Intendencias de la Armada.
- Entidades de **tipo 3**, como las compras gestionadas por el Mando del Apoyo Logístico del Ejército y sus Parques y Centros de Mantenimiento, actualmente en proceso de evaluación.

**La resistencia al cambio** fue otra de las dificultades a superar, que es esperable ante cualquier transformación que se pretende implantar en una organización tan grande y diversa como el MDE. En este caso los cambios propuestos en cuanto a la concepción funcional de las compras, la *Entidad evaluable*, la orientación a resultados o la mejora continua, son profundos y afectan a muchos niveles de la organización. Desde el inicio se realizaron acciones de comunicación específicas, dirigidas a los distintos grupos de interés, con el fin de superar esta resistencia.

Por último, se encontró lo que se podría denominar el **temor a suspender**. La implantación del Modelo de excelencia implica una evaluación cuyo resultado es una puntuación, lo cual, en muchos casos, se ha asociado a un examen que se aprueba o se suspende.



Como ya se ha expuesto, el resultado de la evaluación se valora sobre 1000 puntos, entendiéndose que el 0 corresponde a un organismo que cumple con rigor en la tramitación de sus expedientes. Por tanto, cualquier puntuación mayor que 0 significa que el organismo aporta valor adicional a su trabajo, encontrándose más cerca de la excelencia.

Sin embargo existe una predisposición a interpretar la puntuación obtenida en los términos tradicionales de aprobado-suspenso, estableciendo una barrera psicológica en los 500 puntos, que se considera, de manera intuitiva, como el aprobado.

Ha sido necesaria una constante labor de comunicación para cambiar esa idea preconcebida, y conseguir que los 200 puntos, que implican un compromiso con la excelencia en las compras, se valoren positivamente por los propios responsables de los organismos que los consiguen.

#### 4. EFICACIA

Tras finalizar el desarrollo del proyecto, básicamente el cuerpo teórico del Modelo de excelencia y los cuestionarios de evaluación, y disponer de la validación por parte de AENOR de que el resultado alcanzaba los objetivos de calidad marcados, se inició el trámite de regulación normativa para su implantación en todos los organismos en el ámbito del MDE.

La implantación del proyecto en el Ministerio de Defensa está regulada por la *Instrucción 42/2019, de 15 de julio, del SEDEF, por la que se aprueba el Modelo «DEFENSA» de excelencia en la gestión de compras en el Sector Público, basado en la Norma UNE 15896:2015.*

Esta Instrucción regula los siguientes aspectos relacionados con la aplicación del Modelo de excelencia en el MDE:

- **Aprueba el Modelo de excelencia** para la mejora de las compras en el MDE.
- Establece el **procedimiento de evaluación** en el ámbito del MDE.
- Define el concepto de *Entidad evaluable*, en el MDE.
- Establece el **sistema de reconocimientos** a la excelencia en la gestión de las compras públicas y nombra al DIGENECO autoridad certificadora de dichos reconocimientos.
- Autoriza al DIGENECO a elaborar un **plan de evaluaciones** para las entidades del MDE.
- Aprueba la **libre difusión del Modelo de excelencia** y **Euristeo** a aquellas entidades del sector público ajenas al MDE que decidan implantarlo para mejorar su función compras.

De forma simultánea al trámite de la Instrucción, se preparó un **plan de implantación** gradual, que debía permitir la progresiva evaluación de todos los organismos en el ámbito del MDE.

Debe tenerse en cuenta que los recursos disponibles son bastante limitados. Por una parte, en lo que se refiere al personal en las unidades de contratación de las *Entidades evaluables*, que deben dedicar un tiempo para la formación en el Modelo de excelencia y la aplicación Euristeo (estimado en 4 horas), un tiempo a realizar la autoevaluación (estimado en 40 horas), y, para completar el ciclo de mejora, un tiempo según su disponibilidad y nivel de ambición, a desarrollar e implantar las acciones de mejora que se consideren adecuadas con vista a la siguiente evaluación, que con carácter general, se debe producir entre doce y dieciocho meses más tarde.

Por otra parte, del lado de la SDG. Contratación, los recursos también son escasos, y se dedican tanto a la revisión y validación de las autoevaluaciones, analizando toda la documentación de soporte que las entidades adjuntan a las mismas (tiempo estimado 40 horas), como a la elaboración de los denominados *desarrollos comunes*, iniciativas de mejora útiles para todos los organismos en el ámbito del MDE, que se exponen en el siguiente punto.



## MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO



Aunque la mencionada Instrucción 42/2019 autoriza al DIGENECO a elaborar un plan de evaluaciones para las entidades en el ámbito del MDE, inicialmente se consideró que la implantación sería más eficaz, y se reduciría la resistencia al cambio, si las primeras evaluaciones de diagnóstico se realizaban de forma **voluntaria** en aquellos organismos que se mostrasen interesados en utilizar el Modelo de excelencia para mejorar sus compras.

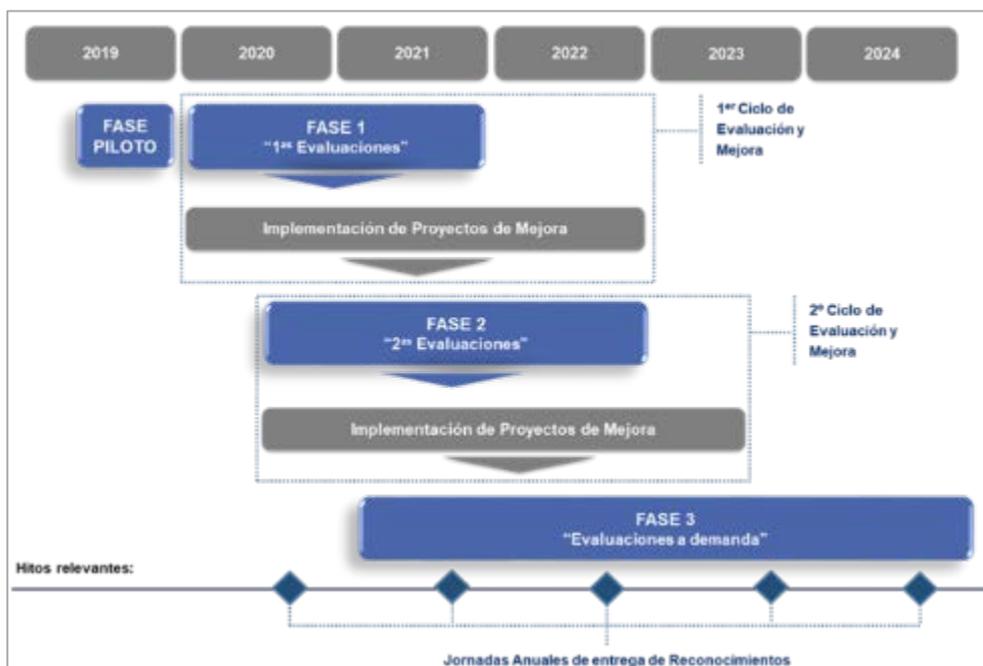


Figura 19. Cronograma general de implantación previsto

El plan incluyó una “**fase piloto**”, con objeto de poner a prueba todo el sistema de evaluación, realizar la depuración de Euristeo antes de su puesta en producción definitiva, obtener conocimiento sobre el esfuerzo que requería realizar una autoevaluación y su revisión y, fundamentalmente, de realizar un entrenamiento y formar el criterio de evaluación común en el personal designado para revisar y validar las autoevaluaciones.

Las entidades evaluables que participaron en esta fase piloto fueron la UME, el INTA y las compras centralizadas de la JUCONDEF, a propuesta de la SDG. Contratación.

### 4.1. RESULTADO DE DOS AÑOS DE IMPLANTACIÓN

El final de la fase piloto de evaluaciones coincidió temporalmente con el inicio de la pandemia de COVID-19, lo que ha puesto a prueba la capacidad de adaptación, tanto del personal de la SDG. Contratación como de los responsables de compras en las entidades evaluables. No cabe duda de que la imposibilidad de celebrar las acciones de difusión o formación previstas de forma presencial, ha supuesto una dificultad y una ralentización con respecto al plan de implantación previsto.

Sin embargo, la utilización de las nuevas tecnologías ha permitido impartir sesiones formativas periódicas por vídeo conferencia con asistencia de responsables de entidades evaluables de toda España, durante algunas temporadas con frecuencia quincenal, lo que hubiera sido imposible hacer presencialmente debido a los desplazamientos.

Adicionalmente, la disponibilidad de Euristeo de forma abierta en Internet ha permitido que las evaluaciones se llevaran a cabo incluso cuando los responsables de las entidades evaluables o



## MODELO “DEFENSA” DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DE COMPRAS EN EL SECTOR PÚBLICO



el equipo de revisión y validación se vieron obligados a tele-trabajar desde sus domicilios debido al confinamiento.

Las siguientes figuras muestran el resultado de dos años de implantación del Modelo de excelencia en el ámbito del MDE.

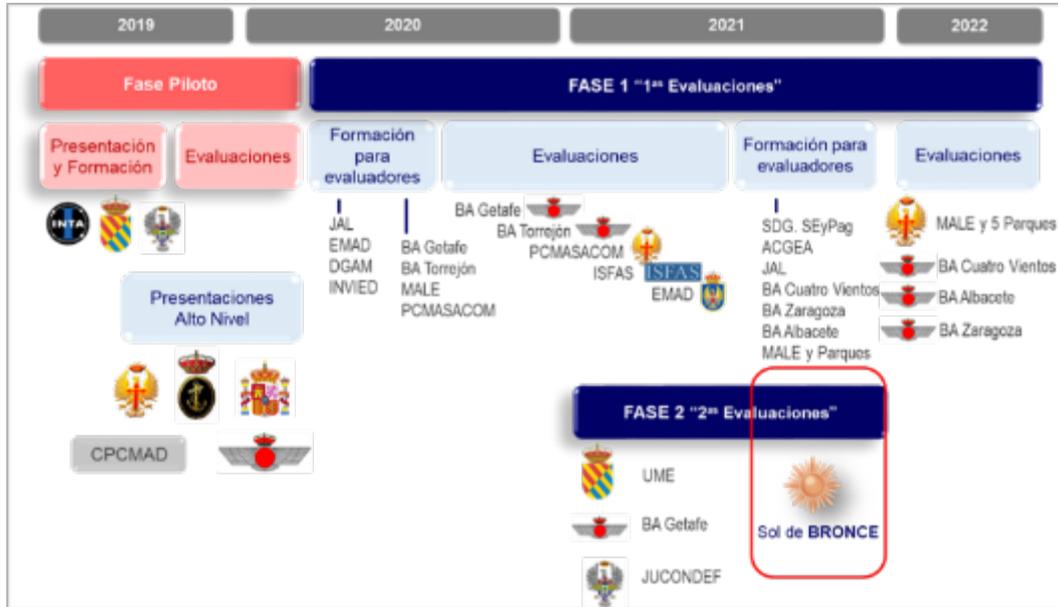


Figura 20. Dos años de implantación del Modelo de excelencia

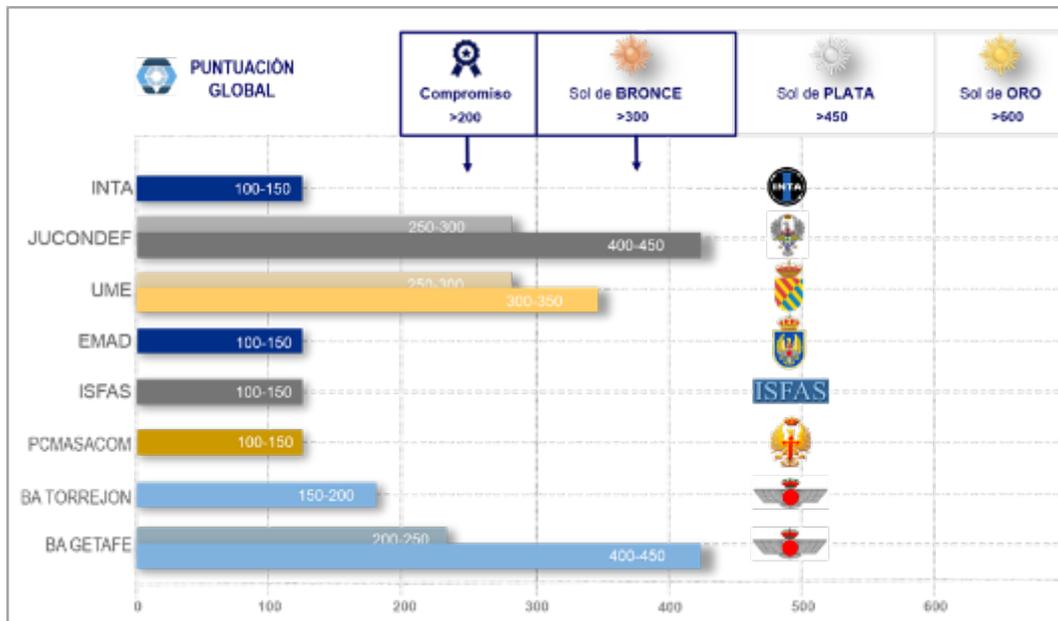


Figura 21. Resultado de las evaluaciones validadas

## 5. EFICIENCIA

Desde el punto de vista del desarrollo de la iniciativa, el Modelo de excelencia se ha llevado a cabo con los recursos de la SDG. Contratación, bien por personal propio destinado en el PMC o por personal que ya estaba prestando asistencia técnica en el mismo. Los únicos costes adicionales en los que se ha incurrido han sido la revisión y validación del modelo por parte de



AENOR, la implementación de Euristeo y el desarrollo web de compra pública excelente. El coste de estos tres desarrollos equivale aproximadamente a cinco auditorías externas en cualquier sistema de gestión de la calidad por parte de una entidad certificadora acreditada. Teniendo en cuenta que se han realizado evaluaciones a más de diez organismos, la decisión de optar por un desarrollo propio, como es el Modelo de excelencia, ya ha demostrado ser, no sólo la mejor opción desde el punto de vista técnico, sino también la más eficiente.

En lo que se refiere al mantenimiento de la iniciativa, en el ámbito del MDE está previsto evaluar a más de cincuenta organismos. La revisión y validación de las evaluaciones se continúa realizando por el personal del PMC y los costes previstos se limitan al del alojamiento web y algunos desarrollos adicionales en Euristeo, por lo que sigue resultando la opción más eficiente.

Por otra parte, la implantación del Modelo de excelencia está teniendo un impacto positivo sobre la eficiencia en la función compras en el MDE. Como ya se ha mencionado, parte de la complejidad de la implantación del Modelo de excelencia en el ámbito del MDE ha venido derivada del hecho de que las unidades no gozan de una total autonomía e independencia en todos los aspectos recogidos por el Modelo. Muchos de los aspectos contemplados en materia de estrategia de la función compras, ética, responsabilidad social o medioambiental, organización y gestión de las personas, transparencia o comunicación, deben venir determinados por organismos de rango superior al de las unidades cuyas compras se evalúan.

Esta situación se puso de manifiesto en las primeras evaluaciones, donde las entidades evaluadas argumentaban la dificultad para mejorar en las áreas mencionadas debido a que estos aspectos quedan fuera de sus competencias.

Desde la SDG. Contratación pronto se comprendió que, lo que a priori podía considerarse una debilidad de la organización, por esa doble dependencia orgánica y funcional de las unidades, podía convertirse en una fortaleza, impulsando la mejora de forma paralela en todos los organismos del ámbito del MDE mediante lo que se denominaron **desarrollos comunes**. De este modo, el personal integrante del PMC, que contaba con el conocimiento y la experiencia en el desarrollo de iniciativas de mejora de la contratación, identificó una serie de desarrollos de aplicación común, que podían realizarse desde la SDG. Contratación e implantarse con carácter general a las compras de todos los organismos del MDE.

Es destacable, el ámbito de la eficiencia, la base de datos de conocimiento de compras, que recopila y pone en común las mejores prácticas de los organismos evaluados. Se expone con mayor detalle en el apartado *6.10 Gestión del Conocimiento*.

## 6. IMPACTO

El impacto más visible derivado del desarrollo e implantación del Modelo de excelencia en el ámbito del MDE es el que se deriva de los *desarrollos comunes* realizados por la SDG. Contratación, en ejercicio su función de *Planificar y controlar la contratación en el ámbito del Departamento* (RD 372/2020 de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa).

A continuación se exponen los *desarrollos comunes* más relevantes para fomentar la mejora de las compras en aspectos en donde se han identificado carencias. Acompañando a la descripción de cada uno de estos desarrollos se indica el Eje temático del modelo en el cual se encuadra la iniciativa de mejora.

Estos *desarrollos comunes* se implantan en el ámbito del MDE bajo diferentes formas normativas, según el nivel jerárquico de las competencias a las que afecte, y de si se trata de

desarrollos de obligado cumplimiento o simplemente de recomendaciones, guías o procedimientos.

### 6.1. CONCEPTO ESTRATÉGICO Y POLÍTICA GENERAL DE COMPRAS EN EL MDE

El Eje 1 del Modelo de excelencia establece que se debe disponer de una estrategia de compras que contribuya con la estrategia global de la organización, así como de una política general de compras alineada con la misma, de la que se deriven objetivos específicos.

El *Concepto estratégico de la SDG. Contratación*, que se enunció al inicio de la actividad del PMC y se aprobó en 2015, ha evolucionado a lo que constituye el **Concepto Estratégico de la función compras en el MDE**, su Visión, Misión y Valores, que involucra a las compras de todos los organismos del ámbito de este Departamento. Se establece, así mismo, que la herramienta para avanzar hacia la Visión de excelencia será el *Modelo “DEFENSA” de excelencia en la gestión de compras en el Sector Público*.



Figura 22. Pulsar para ir al Concepto estratégico en el PACDEF 2022

En el marco de dicho *Concepto estratégico*, se ha desarrollado la **Política general de la función compras en el MDE**, que establece las directrices que deben gobernar las compras del Departamento. Derivados de ella se han establecido objetivos estratégicos concretos.

Ambos se aprobaron, por Resolución de la SEDEF 330/02176/22, como parte del Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa (PACDEF) para el año 2022, y forman parte del PACDEF 2022 documento público.

### 6.2. CÓDIGO ÉTICO Y DE CONDUCTA DEL PERSONAL DE COMPRAS EN EL MDE

Alineado con el Eje 2, se ha desarrollado un **código ético y de conducta profesional** para regular el comportamiento de todo el personal relacionado con compras en el ámbito del MDE, más allá de los requisitos que la legislación impone. Fue aprobado por [Instrucción 23/2020](#), de 4 de junio, del SEDEF.

En línea con las mejores prácticas en este ámbito, el código ético establece una serie de principios éticos, valores y conductas para el personal de compras. Se definen las situaciones de conflicto de intereses y la política de obsequios y atenciones. También se crea el *Comité asesor del código ético* y el *Observatorio de ética*, con la función de difundir su contenido y velar por su cumplimiento.

Los organismos del ámbito del MDE deben ocuparse de su difusión y de la ratificación por parte del personal involucrado en compras. Además incluye un *compromiso de adhesión para licitadores y contratistas*.



Figura 23. Pulsar para ir al Código

El código ético de compras se consideró tan relevante en el ámbito de las compras, que se preparó una campaña de comunicación específica, con cartelería que se distribuyó a todos los organismos del MDE e incluso un vídeo de difusión pública: [vídeo Código ético de compras](#).



### 6.3. COMPRAS SOCIALMENTE RESPONSABLES

La utilización de la contratación pública para fomentar las políticas sociales se encuentra recogida en la Ley 9/2017, de Contratos el Sector Público.

En línea con lo establecido en el Eje 2 del Modelo de excelencia, se ha desarrollado una **política de compras sociales**, actualmente en proceso de regulación normativa, con el fin de establecer directrices que regulen la utilización de las compras públicas de todos los organismos del ámbito del MDE como un instrumento para el desarrollo de las políticas sociales del gobierno.

Para facilitar la aplicación de criterios sociales en los contratos públicos por parte de los organismos del MDE, se ha desarrollado una *Guía jurídica para la incorporación de criterios sociales en la contratación del MDE*, que se publicará en el momento en que se apruebe la política de compras sociales.

### 6.4. BOLETÍN DE NOTICIAS DE CONTRATACIÓN

En relación con el Eje 5, y con el fin de difundir noticias y buenas prácticas en materia de contratación, se ha creado un **Boletín semanal de noticias de contratación**, elaborado por la SDG. Contratación, que se difunde mediante una lista de correo electrónico desde mayo 2020.

El boletín cuenta actualmente con más de 120 suscriptores, principalmente del ámbito del MDE, aunque se encuentra abierto a cualquier persona u organismo interesado en la contratación pública, mediante suscripción en el correo [comprapublicaexcelente@mde.es](mailto:comprapublicaexcelente@mde.es).



Figura 24. Cabecera del Boletín de noticias

### 6.5. PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA (PACDEF)

El Modelo de excelencia considera la planificación de la contratación, Eje 6, como uno de los pilares para un correcto desarrollo de la gestión estratégica de las compras.

El MDE es pionero en la planificación y publicación de los contratos previstos para el ejercicio siguiente. La elaboración anual del PACDEF se remonta al año 2013, y fue uno de los primeros resultados visibles del PMC, adelantándose en varios años a su regulación orgánica en Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (art. 28.4)

Actualmente el esfuerzo se centra mejorar los resultados de la evaluación del PACDEF, a fin de lograr una planificación lo más realista posible, de manera que el PACDEF sea una herramienta fiable para la planificación operativa de la contratación.

Es destacable, en relación al Eje 5, el ejercicio de transparencia que supone la difusión del [PACDEF documento público](#), tanto en la página web del MDE como en su Perfil de Contratante, que proporciona anticipadamente información sobre las licitaciones del MDE a los operadores económicos interesados.



Figura 25. Pulsar para ir al PACDEF 2022

## 6.6. APLICACIÓN CALENDARIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Es una aplicación informática desarrollada por la SDG. Contratación del MDE para ayudar a los responsables de los organismos de su ámbito a planificar su actividad contractual, desarrollo surgido del Eje 6.



Figura 26. Pulsar para ir a la aplicación calendario

La aplicación es capaz de estimar el tiempo de tramitación más probable para un determinado contrato, acompañado de una horquilla correspondiente a la estimación de plazos optimista y pesimista. Se ha hecho pública y se encuentra a disposición de cualquiera desee utilizarla ([www.calendariocontratacionpublica.es](http://www.calendariocontratacionpublica.es)). Funciona vía web y no precisa instalación.

## 6.7. PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS TIPO

En línea con la simplificación y agilización de los procedimientos de contratación, Eje 7, el MDE pone a disposición de sus organismos dependientes los **Modelos tipo de pliegos de cláusulas administrativas particulares** para los diferentes tipos de contratos. Estos pliegos han superado la aprobación por parte del *Servicio Jurídico*, lo que facilita su aplicación por parte de cualquier organismo, reduce su riesgo legal y les permite agilizar la preparación de los pliegos de sus contratos.

Los pliegos tipo fueron aprobados por Orden Ministerial DEF/43/2019, de 29 de julio, y modificados por la Orden Ministerial 51/2021, de 23 de septiembre. Se encuentran disponibles en el [Perfil de Contratante de la SDG. Contratación del MDE](#) (pestaña documentos).

## 6.8. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EN LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público cambió la orientación de los criterios de adjudicación, estableciendo que, con carácter general, la adjudicación de los contratos públicos debe realizarse utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en lograr *la mejor relación calidad-precio*.

Con la idea de facilitar la labor a los organismos del ámbito del MDE, Eje 7, la SDG. Contratación ha desarrollado un metodología propia y unas **fórmulas de valoración del criterio precio** que permiten establecer una equivalencia estable en el valor de los puntos que se consiguen por los criterios económicos y por los criterios cualitativos, de modo que se garantiza que la oferta que obtiene la puntuación más alta es la que presenta la mejor relación calidad-precio.

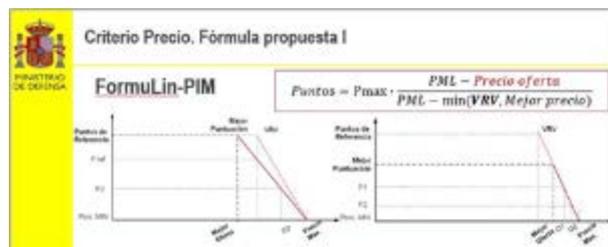


Figura 27. Fórmula para la valoración del precio

La metodología y su aplicación en todos los organismos del MDE está regulada en la Orden de Servicio sobre contratación 1/2020, de 27 de enero, de DIGENECO.

## 6.9. CONTRATOS BASADOS EN ACUERDO MARCO

Los acuerdos marco son una de las técnicas de racionalización de la contratación más utilizadas por el MDE, principalmente en aquellos bienes y servicios que son objeto de contratación centralizada.

Un acuerdo marco proporciona flexibilidad y facilita la labor de los organismos adheridos al mismo, ya que la tramitación de los contratos basados es más rápida y sencilla que la de un procedimiento abierto ordinario.

Para facilitar la tramitación de estos contratos basados a los organismos del ámbito del MDE, la SDG. Contratación ha publicado una *Guía orientativa de tramitación de expedientes de contratación, para contratos basados en acuerdo marco* ([Comunicación de interés general sobre contratación 01/22](#)), desarrollo vinculado al Eje 6.



Figura 28. Pulsar para ir a la guía

La guía se encuentra disponible públicamente en la web del MDE y en el [Perfil de Contratante de la SDG. Contratación del MDE](#) (pestaña documentos).

## 6.10. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Uno de los principales objetivos que se persiguen con la implantación del Modelo de excelencia es la generación de una **base de datos de conocimiento de compras**, vinculado al Eje 4, que incorpora las mejores prácticas encontradas en los organismos evaluados.

Como se ha expuesto anteriormente, los organismos deben apoyar su autoevaluación con evidencias que se adjuntan a la misma. Cuando los validadores de la SDG. Contratación revisan los documentos aportados, si se considera que pueden resultar útiles a otros organismos, se incorporan a una base de datos de gestión del conocimiento basada en un entorno SharePoint a la que tienen acceso todos los organismos en el ámbito del MDE.



Figura 29. BBDD de conocimiento

## 6.11. GESTIÓN DE RIESGOS EN LA FUNCIÓN COMPRAS DEL MDE

Con el fin de establecer la **gestión de riesgos en los procesos de compra** del MDE, contemplada en el Eje 7, se ha redactado un proyecto de Instrucción que se encuentra actualmente en la fase final del proceso de regulación normativa, pendiente de firma por la SEDEF.

Se ha desarrollado una *Guía práctica para la gestión de riesgos en la función compras del MDE*, que se hará pública en cuanto se apruebe la mencionada Instrucción, donde se propone una metodología que debe servir como punto de partida para que los



Figura 30. Guía para la gestión de riesgos



distintos organismos del ámbito del MDE implanten de forma eficaz la gestión de riesgos en su función compras. El análisis de riesgos contempla la identificación, valoración y clasificación de los riesgos, así como la determinación de las medidas adecuadas para su mitigación y, si ha lugar, el diseño de acciones de contingencia.

## 7. SOSTENIBILIDAD

Existen tres factores fundamentales que han demostrado que favorecen la sostenibilidad del proyecto:

- La propia naturaleza del proyecto, basado en el ciclo de **autoevaluación, evaluación y mejora**, provoca que los organismos que se lanzan a la utilización del Modelo de excelencia como herramienta de mejora se impliquen en el desarrollo e implantación de medidas que contribuyen a la mejora de su función compras.

La posibilidad de observar cuantitativamente la mejora obtenida, mediante las sucesivas evaluaciones, así como el incentivo de conseguir un reconocimiento a la excelencia en la gestión de las compras también han demostrado ser un aliciente.

- El efecto llamada entre organismos similares. Se han expuesto las reticencias iniciales a incorporarse al proyecto por parte de algunos organismos debido a las implicaciones que supone el hecho de comenzar por una evaluación de su función compras.

Sin embargo una vez que algunos organismos han superado esa barrera inicial y exponen su experiencia, en la que se está destacando muy frecuentemente el beneficio que han encontrado en ese primer diagnóstico, los organismos similares se incorporan con facilidad.

- El conocimiento compartido. Gracias a la base de datos de conocimiento compartido basada en SharePoint de la SDG. Contratación, los organismos que se incorporan actualmente a la implantación del Modelo de excelencia pueden aprovecharse, no solo de los *desarrollos comunes* realizados por la SDG. Contratación, sino también de los realizados por organismos similares.

De este modo, la curva de implantación en estos organismos es más rápida, y pueden ponerse al nivel que sus predecesores con menos esfuerzo y en menos tiempo.

Desde el punto de vista económico, y como se ha expuesto en el apartado 5 *Eficiencia*, la iniciativa se sostiene sin coste adicional para la SDG. Contratación, ya que todas las acciones relacionadas, como formación, validaciones e incluso los *desarrollos comunes* se están realizando con el personal disponible. Es previsible algún coste de mantenimiento por actualización de las herramientas informáticas, pero su importe, según la experiencia previa, no comprometerá la sostenibilidad de esta iniciativa.

## 8. CONCLUSIÓN

El Modelo de excelencia es un desarrollo innovador, único en la Administración Pública española, que está demostrando su eficacia para mejorar las compras en el MDE y avanzar hacia la excelencia en su gestión, aprovechando las capacidades y experiencia de su personal. El siguiente lema resume la cultura que su implantación está extendiendo en la organización.

*“Somos lo que hacemos día a día, de modo que  
la excelencia no es un acto, sino un hábito”*

*Aristóteles. Siglo IV a.C.*