



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público: Análisis del
acceso de las pymes a la
contratación pública.

Trabajo Fin de Grado

Grado en Gestión y Administración Pública

AUTOR/A: Boutureira Gómez, Antia

Tutor/a: Delgado Espinós, Julio

CURSO ACADÉMICO: 2021/2022

Agradecimientos

A mi padre y a mi madre, que lo han dado todo por mí para estar hoy aquí. A mi hermana, cuñado y sobrinos, por iluminarme la vida. A ellos, que son mi familia y a quienes debo todo, gracias por creer y a la misma vez hacer que yo crea en mí. Gracias, por enseñarme que cuando el cielo está más oscuro, sale el sol.

A mis amigas, sin ellas no hubiese podido soportar este largo camino. Gracias, por alivianar los peores momentos con risas y por acompañarme en cada paso, por acogerme como una más, por los momentos que guardaré para siempre en mi corazón. Gracias por ser casa.

A mis jefes y jefa, por entender y comprender mi proceso, por exigirme siempre más e impulsarme cada día a ser mejor cuando ni yo me creía capaz. Gracias, por ayudarme y orientarme a encontrar la motivación para derribar todos los muros que se atraviesan a diario.

A mí, por siempre buscar más, por no dar nada por sentado y por entender lo maravilloso que puede llegar a ser arriesgarse y que todo salga bien.

Por último, gracias a la vida, a ella que me hizo entender que todo llega cuando tiene que llegar y que aún lejos de casa, siempre tenemos una segunda oportunidad.

Resumen

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pretende fomentar la democratización de la contratación pública, estableciendo una serie de criterios fundamentales que garanticen la concurrencia de las pequeñas y medianas empresas, las cuales día tras día se enfrentan a una serie de obstáculos a la hora de presentar su oferta.

El presente trabajo final de grado pretende analizar el proceso al que se someten las empresas cuando deciden tomar parte en una licitación. Para ello, se focaliza el objeto de estudio en las condiciones que componen los contratos públicos, tomando como punto de partida las aristas de la legislación europea y española dirigida a garantizar el acceso de las PYMES a las licitaciones, permitiéndoles convertirse en *partners* del sector público.

La mayoría de las dificultades ante las que se encuentran los licitadores a la hora de presentar su oferta se centran, sobre todo, en las condiciones de solvencia, división de lotes y plazos de pago que se instauran en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Todos estos elementos demuestran de forma clara la relevancia y utilidad del presente trabajo para las empresas que deseen licitar en un futuro con actualmente. Tras haber analizado la legislación y constatarla con diversos casos reales para identificar problemáticas, se definirán una serie de recomendaciones que pueden mejorar las probabilidades que una PYME tiene de obtener la adjudicación de un contrato público, lo cual intenta conseguir una mejora en la relación del licitador con el órgano contratante, beneficiando así a los destinatarios últimos de los servicios, suministros y obras.

Palabras clave: Pymes, contratación pública, licitación, derecho administrativo, criterios de adjudicación, Unión Europea, empresa privada, democratización, adjudicación.

Abstract

Law 9/2017, of November 8, on Public Sector Contracts, aims to promote the democratization of public procurement, establishing a series of fundamental criteria that guarantee the concurrence of small and medium-sized companies, which day after day face a series of obstacles when it comes to submitting their bid.

This final thesis aims to analyze the process that companies undergo when they decide to take part in a bidding process. To this end, the object of study is focused on the conditions that make up public contracts, taking as a starting point the edges of European and Spanish legislation aimed at guaranteeing SMEs access to tenders, allowing them to become partners of the public sector.

Most of the difficulties encountered by bidders when submitting their bids are related to the solvency conditions, the division of lots and the payment deadlines set out in the specific administrative specifications.

All these elements clearly demonstrate the relevance and usefulness of this work for companies wishing to bid in the future. After having analyzed the legislation and verified it with several real cases to identify problems, a series of recommendations will be defined that can improve the probabilities that an SME has of obtaining the award of a public contract, which tries to achieve an improvement in the relationship between the bidder and the contracting body, thus benefiting the final recipients of the services, supplies and works.

Key words: SMEs, public procurement, tendering, administrative law, award criteria, European Union, private enterprise, democratization, awarding.

Índice

Agradecimientos.....	1
Resumen	2
Abstract	3
Abreviaturas, siglas y acrónimos.....	7
Índice de tablas.....	8
Índice de gráficos	8
Índice de ilustraciones	8
Capítulo I: Preludio.....	9
Introducción	9
Justificación.....	10
Objetivos	11
Objetivo principal.....	11
Objetivos específicos.....	11
Metodología.....	12
Estructura metodológica y fases del documento.....	12
Tipo de paradigma.....	12
Niveles de profundidad del estudio	13
Tipo de investigación	13
Estilo y citas	14
Capítulo II: Marco normativo	16
Antecedentes históricos.....	16
Trasposición de las directivas europeas en contratación pública.....	18
Rombo normativo CORA	20
Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público	23
Principios y objetivos	24

Ámbito subjetivo y objetivo.....	25
Delimitación de los tipos de contratos y principales novedades	27
Esquema de contratos del sector público	30
Contratación pública electrónica.....	31
Capítulo III: Contexto sociológico	34
Transparencia Internacional España	34
Observatorio de la Contratación Pública	36
Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación	38
Capítulo IV: Procedimiento de contratación.....	42
Tipologías de los procedimientos	42
a) Contrato menor.....	43
b) Negociado sin publicidad.....	43
c) Abierto.....	44
d) Restringido	46
e) Negociado con publicidad.....	46
f) Diálogo competitivo.....	46
g) Asociación para la innovación.....	47
Fases del proceso de contratación.....	49
1. Publicación de la licitación.....	49
2. Presentación de la oferta	49
3. Evaluación de ofertas	50
4. Adjudicación.....	51
5. Ejecución del contrato	51
6. Pago	52
Capítulo V: Casos prácticos del procedimiento.....	53
Aspectos para valorar en los casos prácticos.....	54

Preparación de la empresa para licitar	55
Supuestos prácticos	57
Caso. A: Contrato de servicios.....	57
Caso. B: Contrato de suministro	60
Caso. C: Contrato de servicios.....	63
Capítulo VI: Propuesta de mejora.....	66
Área 1: Acceso a la información:.....	66
Área 2: Acceso a los procedimientos de contratación.....	67
Área 3: Elaboración y presentación de ofertas	67
Área 4: Entorno interno de la empresa	67
Soluciones	68
Capítulo VII: Conclusiones.....	69
Anexo I: Relación del Trabajo Final de Grado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	71
Bibliografía.....	73

Abreviaturas, siglas y acrónimos

AAPP	Administraciones Públicas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CPV	Vocabulario común de contratos públicos
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
PLACE	Plataforma de Contratación del Estado
DEUC	Documento Europeo Único de Contratación
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
AGE	Administración General del Estado
CCAA	Comunidades autónomas
PNAP	Poderes adjudicadores que no son administraciones públicas
SARA	Sometidos a regulación armonizada
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
INCAU	Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas
ObCP	Observatorio de la Contratación Pública
OIREscon	Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación
PCSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ROLECE	Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PPT	Pliegos de Prescripciones Técnicas
FACe	Punto General de Entrada de Facturas de la Administración General del Estado
ISOS	International Organization for Standardization
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
UE	Unión Europea
TIC	Tecnologías de la información y comunicación

Índice de tablas

Tabla 1: Cronología de la normativa. Fuente: Morena López, 2012.	18
Tabla 2: Esquema de contratos LCSP. Fuente: Francisco L. Hernández González (Universidad de La Laguna).....	30
Tabla 3: Indicadores del INCAU. Fuente: Elaboración propia.....	35
Tabla 4: Número de contratos con solvencia adaptada según la condición del licitador. Fuente: OIREscon.....	39
Tabla 5: Impacto de los criterios de adjudicación en los contratos de PYMES. Fuente. OIREscon	41
Tabla 6: Tipologías del procedimiento abierto. Fuente: Información de Javier Vázquez Matilla y elaboración propia.	45
Tabla 7: 6: Número de licitaciones según tipo de procedimiento. Fuente: Información de OIREscon y elaboración propia.	48

Índice de gráficos

Gráfico 1: Adjudicatarios PYMES por naturaleza del órgano de contratación. Fuente: OIREscon.....	39
Gráfico 2: Media del criterio precio y calidad en los contratos. Fuente: OIREscon	40
Gráfico 3: Número de licitaciones según tipo de procedimiento. Fuente: OIREscon.	48

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Niveles de profundidad del estudio. Fuente: (Barrera, 1998).....	13
Ilustración 2: Rombo normativo CORA. Fuente: Víctor Almonacid Lamelas	21
Ilustración 3: Ámbito subjetivo. Fuente: Elaboración propia.....	25
Ilustración 4: Procedimiento de contratación. Fuente: Elaboración propia.....	52
Ilustración 5: Esquema de colaboración. Fuente: Elaboración propia	72

Capítulo I: Preludio

Introducción

La contratación pública es una de las áreas más predominantes en la gestión del gasto a nivel nacional. Según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), este ámbito puede llegar a alcanzar cifras que sobrepasan el 10% del PIB nacional, forjando un mercado en el que las empresas privadas compiten por ser adjudicatarias de los bienes, obras y servicios que el sector público requiere. (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

Dada su relevancia en el aprovisionamiento a la sociedad y su importancia económica, es fundamental que se gestione de forma eficiente los fondos públicos destinados a la actividad de contratación pública. Por esta razón, los procedimientos de adjudicación deben ceñirse a una serie de normas y principios que garanticen la eficacia del gasto público a través de los criterios de igualdad, transparencia y no corrupción.

Además, las contrataciones del sector público afectan de forma directa a la creación, diseño y desarrollo de políticas públicas, constituyéndose como una herramienta indispensable que permite cubrir las necesidades de todos los ciudadanos y que obliga al sector público a ceñirse a la sociedad para lograr comprender las demandas de los ciudadanos en relación con lo que las empresas son capaces de ofrecer.

En su énfasis por competir y conseguir la oferta económicamente más ventajosa, los licitadores presentan numerosas propuestas conforme a los criterios planteados en los pliegos que atañen al contrato.

En varias oportunidades, durante la confección de su oferta, se pueden producir sesgos de los criterios de concurrencia, bien sea por culpa del licitador o por el organismo, recayendo en este último la responsabilidad de indicar las condiciones para cada contrato. Pudiendo ser estos sesgos los causantes de la no adjudicación de algunos contratos que se encuentran estructurados de una forma no tan idónea, lo cual afecta a los licitadores, al mercado, al sector público y, por tanto, a los ciudadanos.

Todo lo expresado anteriormente nos lleva a debatir de forma crítica si efectivamente en los procedimientos de adjudicación se favorece el acceso de las PYME a la contratación, fomentando en todos los contratos los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación de trato entre los licitadores. (Jefatura del Estado, 2017, 8 de noviembre).

Justificación

El presente Trabajo Final de Grado tiene como finalidad exponer los conocimientos y competencias adquiridas durante la formación en el Grado de Gestión y Administración Pública en la Universidad Politécnica de Valencia.

No cabe duda de que el derecho se encuentra presente de forma transversal en el plan de estudios de la mencionada titulación, lo cual resulta lógico, ya que, a través de este bloque curricular se pretende explicar a los alumnos la relación que existe entre la administración pública y los ciudadanos, la cual viene determinada por una serie de normas, códigos y principios.

Tras haber estudiado diversas ramas del derecho, pude fijarme en que mi interés se centraba en aquellas asignaturas relativas al derecho administrativo, siendo esta la motivación principal para la presente investigación. Asimismo, los numerosos conocimientos adquiridos en diferentes áreas me han permitido captar que una de las principales vías de las que dispone el sector privado para interactuar con el sector público es a través de la contratación pública, ya sea prestando servicios, suministros u obras.

Gracias a mi creciente interés y ganas de conocer las diferentes perspectivas en este ámbito, fui seleccionada para iniciar prácticas curriculares en la empresa ADAPTAT Contratación Pública, la cual tiene como misión democratizar la contratación pública para todas aquellas PYMES y autónomos que quieran trabajar con las administraciones públicas.

Meses después, sigo desarrollándome como profesional en esta empresa, lo que ha ampliado aún más mi perspectiva y me ha ayudado a entender e identificar los

obstáculos ante los que se tropiezan las empresas a la hora de licitar con el sector público en los procedimientos de adjudicación.

Los resultados obtenidos por los licitadores me llevaron a plantearme la pregunta de si los criterios de concurrencia y acceso a las PYMES planteados en la legislación vigente realmente se evidencian en la práctica, extendiendo esta interrogante no solo a mi vida profesional sino a mi trayectoria académica. Como consecuencia, el presente trabajo lo que busca es analizar la situación actual de las empresas licitadoras, para así plantear una serie de deficiencias en los procedimientos, las cuales funcionarán como herramientas para identificar oportunidades de mejora en la presentación de ofertas de aquellas empresas que decidan licitar.

Objetivos

Objetivo principal

El objetivo principal de la investigación es analizar las condiciones planteadas en la Ley 9/2017 de contratos del sector público que potencian el acceso de las PYME a las licitaciones públicas.

Objetivos específicos

Para conseguir el objetivo principal del presente trabajo, es fundamental establecer una serie de metas concretas que determinen las directrices de ejecución de este, las cuales se pasan a desarrollar a continuación:

1. Estudiar la legislación relativa a la contratación pública y su evolución histórica.
2. Detectar los elementos que componen la estructura de un contrato público.
3. Examinar el procedimiento de adjudicación actual.
4. Describir el contexto sociológico relacionado con el objeto del trabajo.
5. Conocer los factores que fomentan el acceso de las PYME a las licitaciones públicas.
6. Explicar la viabilidad de presentación de ofertas de una PYME ante un contrato público y sus principales dificultades.

Metodología

Para conseguir los objetivos planteados en este trabajo, se ha empleado una Metodología de investigación Holística. (Barrera, 1998), la cual busca tratar el tema de estudio de forma integral. La presente investigación tiene como finalidad conocer el funcionamiento de un hecho actual en nuestra sociedad como lo es el procedimiento de adjudicación en la contratación pública, para analizar el acceso que se les da a las pequeñas y medianas empresas y así proponer una serie de recomendaciones tras el análisis de situación.

Como resultado, a lo largo de esta investigación convergen dos métodos, uno propio de las ciencias sociales y otro aplicado a las empresas a las que se dirige la propuesta de mejora, dando a los licitadores una información útil y verídica acerca de la problemática planteada.

Estructura metodológica y fases del documento

Según la autora venezolana mencionada anteriormente, para poder analizar y estudiar un objeto correctamente, se deben tener en cuenta varios elementos:

Tipo de paradigma

El paradigma supone la unidad de referencia holística a nivel conceptual y metodológico. Según (Reichardt & Cook, 1982) existen dos tipos de paradigmas, el cuantitativo y el cualitativo. En este caso, el paradigma que atañe a la situación se trata de un enfoque cualitativo, obteniendo una perspectiva global, inductiva, subjetiva y fenomenológica del entorno.

Se trata del estudio y análisis de un contexto que permite ser observado de forma natural sin alteraciones. Específicamente, lo que se quiere estudiar es un proceso en concreto y de que forma afecta a los que actúan dentro de él, empleando técnicas cualitativas de recolección y análisis de datos, asumiendo que la realidad de este es dinámica y que, por tanto, las propuestas de mejora están sujetas a diversos factores.

Niveles de profundidad del estudio

En su libro, Barrera plantea diferentes niveles de estudio por parte del investigador, dependiendo de su finalidad y en qué nivel se adentra en la investigación. Se establecen 4 niveles, estructurados de mayor a menor dependiendo de lo que se quiera estudiar siendo el integrativo donde el investigador con su aporte penetra directamente en el evento y el perceptual en el que no ejerce ninguna acción directa, sino que solo se aproxima al evento.

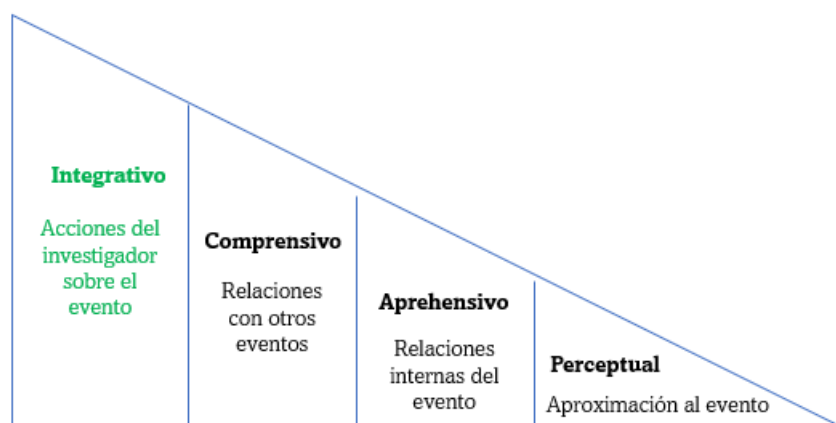


Ilustración 1: Niveles de profundidad del estudio. Fuente: (Barrera, 1998)

Para el evento objeto de estudio, emplearemos el nivel integrativo, que busca estudiar las acciones directas del investigador sobre el objeto, dirigiendo todas las acciones a “modificar” el evento en algún aspecto, adentrándose en el contexto estudiado y los agentes que le rodean. En este nivel, los objetivos específicos se sitúan en modificar, confirmar o evaluar, para este caso, el estudio se centra sobre todo en el último objetivo: evaluar, dado que lo que se quiere es examinar si se cumplen los criterios de acceso de las PYMES en los procedimientos de adjudicación.

Tipo de investigación

Asimismo, dependiendo de los objetivos, para cada nivel existe un tipo de investigación, lo que se constituye como el nivel de profundidad en el entorno del objeto de estudio. El objetivo final de este trabajo es comprobar en qué medida se cumple lo planteado por la legislación, por lo que se trata de una **investigación evaluativa**. Para utilizar esta investigación, deben justificarse las razones por las cuales se ha empleado:

- Existe una legislación donde se plantea un procedimiento regulado y estandarizado, el cual debe garantizar ciertas condiciones de concurrencia e igualdad.
- Se dispone de casos reales que permiten evaluar la eficacia del procedimiento.
- Tras la entrada en vigor de la nueva ley, han surgido nuevas sugerencias dirigidas a mejorar el procedimiento de adjudicación y el desenvolvimiento de las PYMES en este.

Para lograr evaluar este procedimiento, deben emplearse técnicas de recogida de datos propias del tipo de investigación empleado, las cuales se describen a continuación:

- Observación: Se ha evaluado el comportamiento tanto de los organismos adjudicadores como de las empresas cuando se enfrentan al procedimiento de adjudicación en diversos casos.
- Revisión legislativa: Se han revisado las diversas leyes aplicables a la contratación pública a nivel macro (España y Unión Europea).
- Revisión documental: Se han estudiado e inspeccionado aquellos documentos que componen los contratos públicos, como pueden ser los pliegos, las memorias justificativas y anexos.
- Análisis de contenido: Se ha examinado el contenido de los documentos de la licitación y las ofertas de las empresas para verificar si cumplen con lo planteado en la legislación.

Estilo y citas

Para todos los gráficos, tablas e ilustraciones, se ha definido el título y la fuente. Adicionalmente, se encuentra un índice para cada uno de ellos donde se representa el número, la fuente, la página y la descripción, pudiéndose comprender con mayor facilidad.

Las abreviaturas, siglas y acrónimos además de estar en el propio documento, también se encuentran al principio en una tabla estructurada.

Se han empelado notas al pie de página para efectuar aclaraciones acerca del contenido desarrollado.

A lo largo del texto, se pueden apreciar citas del texto, haciendo mención del autor responsable. Todas las referencias se encuentran en la bibliografía al final del documento bajo la normativa APA.

Capítulo II: Marco normativo

Antecedentes históricos

Los primeros avistamientos de contratación pública se remontan con el Real Decreto de 27 de febrero, el cual se publica por Bravo Murillo y que contenía el siguiente texto: “Señora (refiriéndose a la Reina Isabel II): Autorizado competentemente por V.M., previo acuerdo del Consejo de Ministros, presentó el de Hacienda a las Cortes en 29 de diciembre de 1850 un proyecto de ley de contratos sobre servicios públicos, con el fin de establecer ciertas trabas saludables, evitando los abusos fáciles de cometer en una materia de peligrosos estímulos, y de garantizar la Administración contra los tiros de la maledicencia...” (Murillo, 1852).

De esta forma, surgía la necesidad de disponer de una normativa legal que regulara los abusos de las autoridades contra hechos como el soborno, para fomentar y construir la confianza de los ciudadanos en el sector público.

Asimismo, en el período del siglo XIX, se dictaron diversas disposiciones similares a la anterior, no fue hasta el año 1911 que se promulgó la Ley de Contabilidad de Hacienda Pública, donde se dedicaba un capítulo concreto a la Contratación del Estado. Para ese momento, el único mecanismo disponible para la adjudicación de contratos era la subasta o lo que es lo mismo, la oferta más económica. No se prestaba atención a la calidad, únicamente era relevante la proposición más “barata”. Posteriormente, esta legislación se mantuvo vigente hasta la llegada de la Ley de Bases de Contratación del Estado del año 1963, culminando la promulgación del Reglamento de Contratación del Estado en 1967. (López, 2012)

La Ley de Contratos del Estado se modificó parcialmente por la Ley 5/1973, de 17 de marzo, introduciendo diversas iniciativas que se añadieron al Reglamento de 1967, el cual se actualizó a través del nuevo reglamento de 1975. Fueron muchas las incorporaciones de nuevas perspectivas que venían rectificadas de experiencias anteriores, por lo que se tornaba necesario un nuevo reglamento que nace con el Real Decreto 3410/1975.

En 1986, España se une a la Comunidad Económica Europea, lo cual le obligaba a adecuar toda la legislación de los contratos a la normativa europea. Es así, como

después de modificar las leyes pertinentes, se crea la “Ley de Contratos de las Administraciones Públicas” (Jefatura del Estado, 1995). Esta ley deroga a todas las anteriores y busca crear una base común en materia de contratos para todas las AAPP, añadiendo además los contratos administrativos especiales con un Real Decreto para empresas consultoras y de servicios y otro para las empresas de servicios "no ordinarios".

Diez años después, en España se estaba regularizando todo el sistema a la subordinación de la Unión Europea, por lo que, con el fin de adecuarse más a sus políticas, se emite la Ley 53/1999, de 28 de diciembre que modificaba a la del 95, específicamente esta obligaba a que el gobierno publicara un Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para armonizar los textos legales, en este texto se añadieron todas las modificaciones realizadas en leyes anteriores que no se encontraban unificadas junto con la Ley 9/1996 que promulgaba medidas urgentes para el abastecimiento hidráulico por la situación de sequía. Seguido de esto, se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a través del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Tras este largo recorrido, llegamos a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que deja claro que no es únicamente una herramienta para trasponer las directivas europeas, sino que acoge una reforma global para dar solución a determinados problemas. A partir de allí, se han producido diversas modificaciones que complementan o inciden directamente sobre esta ley, destacando sobre todo la publicación del Vocabulario común de contratos públicos (CPV).

Después de emitir una serie de normas, la vicepresidenta de Gobierno de Asuntos Económicos y ministra de Economía y Hacienda, mediante el Real Decreto 3/2011, aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público que suponía un compendio de todas las promulgaciones anteriores para así armonizar el contenido de todas las leyes que hasta ese momento era bastante confuso.

Finalmente, el 9 de noviembre de 2017 se publicó la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen la Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (“LCSP”), la cual

introdujo a la normativa española modificaciones importantes para promover la igualdad, transparencia y concurrencia en los contratos administrativos. (Menéndez, 2017)

CRONOLOGÍA DE LA NORMATIVA MÁS RELEVANTE	
1852	Ley de contratos sobre servicios públicos por Bravo Murillo
1911	Ley de Contabilidad de la Hacienda Pública: Adjudicación
1963	Ley de Bases de Contratación del Estado
1967	Reglamento de Contratación del Estado
1975	Reglamento General de Contratación del Estado
1995	Ley de Contratos de las Administraciones Pública
2001	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
2007	Ley de Contratos del Sector Público
2011	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
2017	Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público

Tabla 1: Cronología de la normativa. Fuente: Morena López, 2012.

Trasposición de las directivas europeas en contratación pública

Las directivas son un mecanismo del que dispone la Unión Europea, en los cuales se establecen objetivos que todos los países destinatarios deben cumplir. Sin embargo, a diferencia de los reglamentos, no deben aplicarse en su integridad, sino que deben añadirse a la legislación de cada país. Es decir, la UE plantea ciertas directrices y los países definen de qué forma conseguirlas, mediante una ley, un real decreto u otra forma. (Unión Europea, 2022)

Como sucede con muchas materias, la contratación pública a nivel europeo viene estructurada por una serie de directivas. Con la finalidad de apoyar la conocida “Estrategia 2020”, se aprobó un paquete de directivas que justifica la existencia de

la ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, estas directivas son: la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; y, la más novedosa, al carecer de precedentes en la normativa comunitaria, la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión, todas ellas, de 26 de febrero de 2014.

Con la aplicación de estas directivas, lo que se quiere conseguir es marcar la finalización del proceso de revisión y modernización de la legislación correspondiente a la contratación pública. Teniendo como objetivo principal la eficiencia del gasto público, la participación de las pequeñas y medianas empresas además de la visión de la contratación pública como una herramienta estratégica para el sector público en la consecución de sus metas. (González Iglesias, 2018)

Es de señalar que a través de la Ley 9/2017 solo se trasponen las directivas número 23 y 24, dejando la número 25 para una ley específica que afecta a los contratos de agua, energía, transportes y servicios postales. Finalmente, pasaremos a nombrar las novedades introducidas a través de estas directivas y que veremos con mayor profundidad a través de su aplicación en la normativa española (Gimeno Feliu J. M., La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades, 2017):

- Principio de integridad que busca abolir cualquier conducta corrupta
- Reforzamiento de la “visión estratégica de la contratación pública”
- Ámbito subjetivo
- Negocios excluidos
- Cooperación vertical y horizontal
- Tipología de contratos
- Solvencia de los licitadores
- Exigencia, justificación y motivación de la necesidad y del procedimiento elegido
- Reforzamiento de la transparencia en los procedimientos
- Criterios de valoración calidad-precio
- Régimen de modificación del contrato más restrictivo

- Ajuste en el régimen de contratos administrativos
- Técnica de rescate en las prerrogativas de los contratos de concesión de obras y de servicio
- Previsión de la mesa de contratación
- Disminución de cuantías para el recurso especial en materia de contratación
- Reforma del papel de la jurisdicción

Rombo normativo CORA

Para explicar el impacto de la Ley 9/2017 en la normativa española, lo haremos a través del Rombo Normativo de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas que plantea Víctor Almonacid. Actualmente, el Derecho Público se rige por cuatro normas principales de la administración electrónica, que configuran el rombo normativo. (Almonacid, NOSOLOAYTOS. Sitio Oficial de Víctor Almonacid, 2016)

En la parte vertical superior e inferior se encuentran la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (siendo la más antigua) y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (por ser la más actual).

Asimismo, a los lados se encuentran la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la, tal y como se muestra en el presente gráfico.

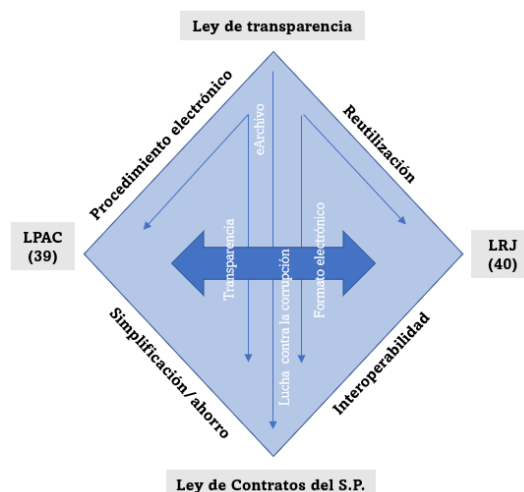


Ilustración 2: Rombo normativo CORA. Fuente: Víctor Almonacid Lamelas

Si bien para cada una de estas normas se tratan temas diferentes, entre las cuatro tienen un elemento en común: abogar el procedimiento electrónico y el ámbito subjetivo al que es aplicable. (Almonacid, NOSOLOAYTOS. Web oficial de Víctor Almonacid, 2019)

La contratación pública tiene un papel fundamental en la reestructuración de las AAPP, pues con la aplicación de la ley 9/2017 son muchos los procedimientos que se simplifican y que favorecen la interoperabilidad en el sector público. Al mismo tiempo que las administraciones públicas, la contratación necesita ser centralizada y armonizada por una serie de normas y principios que se establecen en estas cuatro leyes. (Gimeno Feliu J. M., 2013)

A través de la contratación pública electrónica, se refuerza la transparencia y la lucha contra la corrupción. Hoy por hoy, la mayoría de las ofertas se presentan de forma electrónica a través de PLACE. Tanto es el interés, que para que un organismo público pueda solicitar la presentación manual de alguna oferta, debe justificar obligatoriamente que no dispone de los medios electrónicos suficientes para hacerlo.

Además, existe un mayor control de la concurrencia, de los plazos y de la documentación presentada, pues al ser un procedimiento netamente electrónico, la carga de trabajo de la administración disminuye notablemente. Al mismo tiempo, la tramitación electrónica se considera una ventaja para las PYMES que quieren licitar,

pudiendo tener acceso a un mayor número de licitaciones con tan solo disponer de un certificado electrónico que acredite su capacidad jurídica.

No obstante, aun queda un largo camino por recorrer en este sentido, sobre todo en términos de especialización en materia de contratación pública electrónica, ya que, si bien existen los recursos telemáticos, la administración pública no los explota al 100% por no disponer del conocimiento suficiente, lo cual afecta a negativamente a la interoperabilidad y disminuye la transparencia, permitiendo mayor corrupción en los contratos administrativos.

Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público

Esta nueva ley tiene como objetivo principal la regulación de los contratos del sector público, de forma que se garantice una eficiente utilización de los fondos públicos, conforme a los principios de integridad, libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, no discriminación e igualdad de trato entre las empresas licitadoras.

Las características más novedosas de la presente ley van enfocadas sobre todo a salvaguardar la mejor relación entre el criterio de calidad y el precio, junto con las cláusulas sociales y medioambientales, la utilización de medios electrónicos y la publicidad de los contratos además de la simplificación de los procedimientos de contratación en consonancia con el rombo de la CORA que es donde se enmarca el origen de esta ley en el ordenamiento español. (Villarejo Galende, 2018)

Como desventaja de la estructura de esta ley, se puede resaltar el nivel de complicación que contiene el texto, pues posee muchas contradicciones internas que en ocasiones puede resultar confuso para los usuarios que la analizan, tornándose una norma dirigida a personas que disponen de una mayor especialización en este ámbito, así lo remarca el Consejo de Estado en su dictamen n.º 1.116-2015, de 10 de marzo.

Muchos autores comentan la complejidad de la ley, que puede verse afectada por el hecho de haber tomado como punto de partida el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, arrastrando ciertas deficiencias gracias a una técnica legislativa que va en contra de la simplificación, por lo que, probablemente hubiese sido mejor crear un texto desde cero sin influencias de la normativa anterior. (Gimeno Feliu J. M., Una primera valoración del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público desde la perspectiva de la integridad y prevención de la corrupción, 2016)

Principios y objetivos

Esta norma se configura, por una parte, con ciertos criterios que tienen como finalidad el funcionamiento de la contratación pública a través del uso y gestión eficiente de los fondos públicos; estos principios son: igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

Posteriormente plantea otros objetivos sobre los que, en primer lugar, vuelve a redundar en la idea de la transparencia en la contratación pública y, en segundo lugar, velar por una mejor relación calidad-precio, prevaleciendo en cierto sentido la importancia de la inclusión de criterios cualitativos sobre los objetivos y que ambos estén en consonancia.

Además de los mencionados en su preámbulo, esta ley también busca la disminución de cargas administrativas, tal y como expone Almonacid en el rombo normativo de CORA, se intentan agilizar los procedimientos de contratación para imponer menos burocracia en los licitadores y que estos tengan menos obstáculos administrativos (unificando las numerosas declaraciones responsables en un Documento Europeo Único de Contratación o DEUC). Además, esta medida beneficia a los organismos de contratación, quienes tienen la posibilidad de disminuir plazos de adjudicación ya que agilizan sus procesos gracias al uso de medios electrónicos.

Evitar y abolir cualquier forma de corrupción también es uno de los objetivos de esta ley, que va de la mano con la contratación pública electrónica y donde se le da gran importancia a la publicación de todos los cambios del contrato a través del perfil del contratante. Por último y como centro de nuestro estudio, se figura como objetivo fomentar el acceso de las PYMES con la división en lotes de ciertos contratos, lo que permite una mejor gestión de la morosidad por parte de las AAPP.

El nuevo sistema de contratación pública español se sitúa como un instrumento para garantizar la eficiencia del gasto público a través de los objetivos mencionados anteriormente, además de resguardar algunos otros como la calidad y competencia de los contratos en el sector público. Tal y como lo menciona Feliu, la contratación pública “debe servir para construir el mercado interior y consolidar un modelo de relaciones contractuales orientadas a la máxima eficiencia de los fondos públicos”. (Gimeno Feliu J. M., Nuevos paradigmas de la contratación pública, 2017)

Ámbito subjetivo y objetivo

Para delimitar el ámbito subjetivo de aplicación de la ley, se mantiene la misma metodología que se recogía en la LCSP de 2007, donde se establecen tres círculos: Sector público, administración pública y poder adjudicador.

Se refuerzan estos tres niveles, es decir, aquellas entidades que se consideran Administración Pública deben tener una sujeción plena a todas las directrices de la ley; posteriormente, disminuye su intensidad para los poderes adjudicadores (siendo estos aquellos organismos del sector público que sin tener la consideración de Administración pública, se acogen a las Directiva 2004/18/UE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos); por último, se definen a las organizaciones restantes del sector público que no son ni Administración pública ni poder adjudicador, según el artículo 3.1 de la LCSP 9/2017.

En resumen, la ley acoge de cierta manera a todas aquellas entidades que pertenecen al sector público. La metodología de los tres círculos que se plantea no es más que un instrumento para determinar qué aspectos de la ley se pueden aplicar en cada nivel, los tipos de contratos que pueden ejecutar (administrativo o privado) y el control al que están sujetos. Teniendo en cuenta esta idea, todos aquellos contratos que se financian en mayor medida con fondos públicos, deberán regirse mediante los procedimientos establecidos en esta normativa.



Ilustración 3: Ámbito subjetivo. Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, se han establecido ciertos cambios que son importantes señalar. Los contratos de ejecución y concesión de obras, servicios, suministros y mixtos se mantienen en esta ley, por lo que podrá ser ejecutados por las entidades del sector público (AGE, CCAA y Administración Local), en este núcleo también se encuentran

integradas aquellas fundaciones públicas que tengan un porcentaje de participación igual o superior al 50% de sujetos pertenecientes al sector público, las universidades públicas, las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, las entidades empresariales¹, las entidades con personalidad jurídica dedicadas a satisfacer determinadas necesidades del interés general, las corporaciones de Derecho Público (que sean poder adjudicador), los fondos sin personalidad junto con los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y asociaciones profesionales².

Como novedad, se puede destacar la integración de estas últimas entidades como agentes que deben ceñirse a los procedimientos de la ley de contratos, siempre y cuando la mayor parte de su financiación para un determinado proyecto provenga de fondos públicos. Con esto, se quiere prevenir el fraude a través de una mayor transparencia en el sistema de contratación pública. No obstante, aunque se obligue a los partidos políticos como un sujeto más, está prohibida su sujeción a aquellos objetos de contrato que tengan como finalidad campañas políticas, lo cual deja sin contenido a este ámbito. (Villarejo Galende, 2018)

Por otro lado, solo se exige la aplicación de los preceptos de la ley a aquellos contratos que tengan una mayor financiación pública, dejando de un lado a aquellos acuerdos internos que deberán únicamente garantizar los principios de transparencia, publicidad e igualdad.

¹ Son aquellas que se pueden financiar o no mayoritariamente con ingresos de mercado, esto es cuando tengan la consideración de productor de mercado. Solo aquellas que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado tendrán la consideración de Administración Pública (art. 107.3 LRJSP y art. 3.2.b LCSP)

² Los partidos políticos deberán estar regulados por la Ley Orgánica de Partidos Políticos, las organizaciones sindicales por la Ley Orgánica de Libertad Sindical y las asociaciones por Ley del derecho de asociación sindical.

Delimitación de los tipos de contratos y principales novedades

Los contratos en el sector público se ordenan, según el artículo 12.1 de la ley objeto de estudio, en contratos de obras, contratos de concesión de obras, contratos de concesión de servicios, contratos de suministros y contrato de servicios. Respecto a las novedades más llamativas de esta nueva clasificación, resulta importante destacar la desaparición del contrato de colaboración público-privada por su escasa utilización y causas de uniformidad jurídica.

Además, desaparece el contrato de gestión de servicios públicos, produciendo un vacío en la regulación de los modos de gestión indirecta de los servicios públicos. Esta tipología es sustituida por el contrato de concesión de servicios, que se distingue del contrato de servicios en la determinación de su riesgo operacional que viene dada por la naturaleza del proyecto que se va a explotar. (Huergo Lora, 2017)

En segundo lugar, se pasará a definir la tipología de los contratos basándonos en el régimen jurídicos que le es aplicable según la sección 3.^a de la LCSP 9/2017. Por un lado, se consideran **administrativos** los contratos de obra, concesión de obra, concesión de servicios, suministro y servicios que sean celebrados por un Administración Pública, quienes pueden gestionar contratos privados que se refieran a servicios financieros³, creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos⁴; además de la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos.

También se consideran administrativos los que estén declarados bajo esta tipología mediante una ley, los que tengan una naturaleza especial por razones de tráfico administrativo o que deban satisfacer directamente una finalidad pública. Estos contratos se registrarán bajo la LCSP en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción. Salvo para aquellos contratos especiales o para los mencionados en el párrafo anterior, que deberán someterse a normas específicas o de derecho privado según sea el caso.

³ Servicios financieros con número de referencia CPV de 66100000-1 a 66720000-3

⁴ Los que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos con número de referencia CPV de 79995000-5 a 79995200-7, y de 92000000-1 a 92700000-8, excepto 92230000-2, 92231000-9 y 92232000-6

Por otro lado, los contratos privados son aquellos que tienen un objeto distinto de los descritos para los contratos administrativos. Los celebrados por los poderes adjudicadores que no son administración pública y los realizados por entidades del sector público que no sean poder adjudicador. Para estos contratos, se les aplicará la LCSP en las fases de preparación y adjudicación; en cuanto a sus efectos y extinción le serán aplicables normas de derecho privado.

Una de las cuestiones más relevantes a tratar en esta área es la nueva normativa aplicable a aquellos contratos que son realizados por poderes adjudicadores que no son administraciones públicas (PNAP), los cuales antes se regían por una serie de directrices internas. Hoy en día no sucede lo mismo, pues estos deberán regirse parcialmente a la LCSP, tal y como se puede ver en la tabla 2, la preparación y adjudicación de estos contratos deberá adaptarse al régimen contencioso administrativo, quedando sus efectos y modificaciones sujeto al derecho privado (jurisdicción civil) según lo establecido en el artículo 27 de la LCSP. Asimismo, con esta nueva ley, en su artículo 317 se indica que para los PNAP le es de aplicación la distinción entre contratos sometidos a regulación armonizada (SARA) o no armonizada (no SARA), como sucede con las Administraciones Públicas.

Los contratos públicos también han de clasificarse según su importe, lo cual irá sujeto a la causa de que el contrato esté o no sujeto a regulación armonizada. Los contratos SARA son aquellos que, por factores de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía⁵, están sometidos a las directrices europeas. Desde el 1 de enero de 2022 se han establecido los nuevos importes para este tipo de contratos de la siguiente forma:

- a) Contratos de obras, concesión de obras y concesión de servicios, cuando su valor estimado sea igual o superior a 5.382.000 euros, IVA excluido.
- b) Contratos de suministros y servicios que sean adjudicados por la AGE, cuando su valor estimado sea igual o superior a 140.000 euros, IVA excluido.
- c) Contratos de suministros y servicios, cuando su valor estimado sea igual o superior a 215.000 euros, IVA excluido.

⁵Las cuantías de los contratos SARA se actualizan por la Comisión Europea cada 2 años.

- d) Contratos de servicios especiales (servicios sociales, de salud, educativos, culturales y otros servicios específicos), cuando su valor estimado sea igual o superior a 750.000 €, IVA excluido.

En contraposición, se encuentran los contratos NO SARA, son aquellos contratos que por su cuantía o por su objeto, no se encuentran regulados por el derecho comunitario. Sin embargo, deberán respetar los principios generales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como la libre circulación, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios y los principios derivados de estas libertades como la igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad y transparencia⁶. (Junta de Andalucía, 2022)

Para facilitar la comprensión del presente trabajo, se expone una tabla con la naturaleza del contrato y los sujetos implicados según su objeto, régimen jurídico aplicable y mecanismos de control.

⁶Un ejemplo de ello serían los que tengan por objeto la producción de servicios radiofónicos, la explotación de redes de comunicaciones, servicios jurídicos de defensa legal o el transporte de viajeros en metro.

Esquema de contratos del sector público

NATURALEZA	SUJETO	OBJETO	RÉGIMEN JURÍDICO		CONTROL				
					Preparación y adjudicación	Efectos, modificación y extinción:			
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Art. 25 Arts. 12-18	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Art. 3.2)	1. Contratos nominados: . Contratos de obra . Concesión de obra pública . Concesión de servicios . Contrato de suministro . Contrato de servicios 2. Contratos especiales: . Giro o tráfico administrativo . Finalidad pública	A. Armonizados (arts. 19-23): Directivas Comunitarias / LCSP		Recurso especial: (art. 44) 1. Cont. obras y concesiones: + 3 millones de euros 2. Cont. suministros, cont. servicios y conts. especiales: + 100 mil euros Recurso administrativo: resto de contratos (art. 44.6) Rec. cont-admvo. (art. 27.1, a)	Recurso especial: modificación y rescate Recurso admvo.: resto de cuestiones Rec. cont-admvo. (art. 27.1, a)			
			B. No armonizados: LCSP / normas de Derecho administrativo / Derecho privado. Normas específicas /LCSP / normas de Derecho administrativo / Derecho privado.						
CONTRATOS PRIVADOS Arts. 25.1, a) y 26	1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	- Servicios financieros. - Creación e interpretación artística y literaria o espectáculos - Suscripción de revistas, publicaciones periódicas y bases de datos - Otros no vinculados al giro o tráfico administrativo	. Preparación y adjudicación: Normas específicas / LCSP/ Supletoriamente: normas de Dcho. admvo. / Dcho. privado.	. Efectos, modificación y extinción: -Armonizados: Dcho. privado . LCSP: condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución - No armonizados: Dcho. privado.	Recurso administrativo (art. 44.6) * Recurso especial: conts. privados armonizados Rec. cont-admvo. (art. 27.1, b)	Jurisdicción civil (art. 27.2, a) Rec. cont-admvo.: modificaciones (conts armonizados) (art. 27.1, b y 2,a)			
	2. ENTES DEL SECTOR PÚBLICO QUE NO SEAN AA.PP.: A. PODERES ADJUDICADORES QUE NO SEAN AA.PP (Art. 3.3, b, c, d y e)		Cualquiera que sea su objeto	A. Armonizados (art. 317): . LCSP (arts. 115-187)			. Dcho privado . LCSP: condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación, y resolución (art. 319)	Recurso especial: en los mismos supuestos que las AA.PP. (art. 44.1) Recurso de alzada impropio (art. 44.6) Rec. cont-admvo. (art. 27.1, c)	Jurisdicción civil (art. 27.2, a) Rec. cont-admvo.: modificaciones (art. 27.1, c y 2,a)
	B. ENTES QUE NO SEAN PODERES ADJUDICADORES (carácter mercantil o industrial)			. Instrucciones internas (art. 321) . Contratos menores: adjudicación directa			. Derecho privado (art. 322)		

Tabla 2: Esquema de contratos LCSP. Fuente: Francisco L. Hernández González (Universidad de La Laguna).

Contratación pública electrónica

Como bien se menciona al principio, la LCSP 9/2017 nace bajo el marco jurídico de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, que tiene como finalidad reducir las cargas y agilizar los procedimientos administrativos, es por ello por lo que los procedimientos de contratación no pueden ser la excepción.

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC), suponen el inicio de un nuevo período en la contratación pública, facilitando la publicación de los contratos y fomentando la transparencia en los procedimientos de contratación. Asimismo, la utilización de medios electrónicos no beneficia únicamente al sistema de contratación, también favorece la interoperabilidad entre las administraciones públicas, disminuyendo plazos y aumentando la eficiencia en la atención al usuario y la relación de este con las AAPP. (Martín Delgado, 2018)

Aunque la contratación electrónica resulta un instrumento fundamental en la consecución de los objetivos de la Ley, este tema solo se aborda en las disposiciones adicionales que replican las condiciones mínimas exigidas en las directivas europeas. No obstante, la Ley obliga a los organismos y a los licitadores a realizar mediante medios electrónicos todas aquellas comunicaciones relacionadas a los procedimientos de contratación; medida que se extiende a toda la tramitación del procedimiento con ciertas excepciones.

A modo de aclarar ciertos conceptos a lo largo del trabajo, es importante recalcar la importancia del perfil del contratante en los procedimientos de contratación, tal y como se define en el artículo 63 de la LCSP:

“Los órganos de contratación difundirán exclusivamente a través de Internet su perfil de contratante, como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos. La formade acceso al perfil de contratante deberá hacerse constar en los pliegos y documentos equivalentes, así como en los anuncios de licitación en todos los casos. La difusión del perfil de contratante no obstará la utilización de otros medios de publicidad adicionales en los casos en que así se establezca.”

A través de este perfil, los organismos deberán publicar los documentos relativos al contrato, que serán como mínimo los siguientes:

- a) Memoria justificativa del contrato.
- b) Informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido.
- c) El pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso.
- d) Documento de aprobación del expediente.
- e) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.
- f) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.
- g) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.
- h) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación
- i) La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos

La personalidad jurídica electrónica no solo se limita al órgano de contratación, los licitadores también deberán identificarse a través de la Plataforma de Contratación⁷ disponiendo de un usuario y validando su capacidad de representación a través de la emisión de un certificado electrónico⁸, creando así su perfil como operador

⁷ La Plataforma es un servicio on-line que funciona en la modalidad de disponibilidad 24x7 (24 horas al día, los 7 días de la semana) por lo que su contenido es accesible en todo momento. Para acceder a la Plataforma de Contratación del Sector Público, deberá hacerlo vía telemática.

⁸ La disposición de un certificado electrónico no es indispensable para el alta como usuario en la plataforma. No obstante, será obligatorio disponer de este a efectos de presentación de ofertas.

económico para efectuar las acciones pertinentes relacionadas a la consulta de licitaciones o presentación de ofertas, tales como:

- Recibir suscripciones diarias sobre licitaciones de su interés publicadas en cualquier portal del Sector Público o en el Diario Oficial de la Unión Europea
- Recibir avisos sobre cualquier novedad relativa a sus licitaciones favoritas
- Acceder a notificaciones electrónicas remitidas por los órganos de contratación

Cabe destacar que todos los contratos dependiendo de su naturaleza deben publicarse en la PLACE. En cambio, para la presentación de ofertas y actualizaciones de la propia licitación, existen comunidades que emplean una plataforma única para los procedimientos de contratación, quienes, además, suelen optar por la utilización de diversos tipos de software especializados para la presentación de ofertas. (Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica, 2022)

Capítulo III: Contexto sociológico

Dada la gran importancia que posee la contratación pública en nuestro entorno socioeconómico, resulta de interés que no solo sea “controlada” por entes netamente gubernamentales, sino que este análisis también se efectúe por organizaciones independientes. La finalidad de este apartado es estudiar la forma en que estos entes toman parte en el sistema de contratación pública español, cuáles son sus aportaciones, qué novedades imprimen en este contexto, qué mecanismos empelan para ello y de qué forma se posiciona su punto de vista crítico. A lo largo de este apartado mencionaremos aquellas organizaciones instituciones que actualmente tienen una opinión relevante en el sector.

Transparencia Internacional España

En la nueva LCSP, uno de los objetivos principales es la transparencia, ya que para que la contratación pública sea estratégica, es necesario que se produzca una gestión eficiente de los fondos públicos. Transparencia internacional es una organización no gubernamental que se dedica exclusivamente a paliar la corrupción a nivel universal para todos los sectores que convergen en la sociedad (tanto públicos como privados).

Específicamente, en España, se encarga de controlar la transparencia a través de varios índices que afectan a ciertos núcleos que van desde ayuntamientos hasta partidos políticos. Para nuestro objeto de estudio, nos centraremos en el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU) el cual consta de seis áreas de transparencia que llevan enlazados indicadores que a continuación mencionamos.

A) Transparencia activa e información sobre la comunidad autónoma	B) Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana
•Información sobre cargos, personal y retribuciones de la comunidad autónoma (8)	•Características de la página web de la comunidad autónoma (7) •Participación ciudadana e información de interés para el ciudadano (5)

<ul style="list-style-type: none"> •Información sobre la planificación, organización y patrimonio de la comunidad autónoma (7) •Información sobre los órganos de gobierno y legislativos de la comunidad autónoma (4) 	
C) Transparencia económico-financiera (16)	D) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios (13)⁹
<ul style="list-style-type: none"> •Información contable y presupuestaria (8) •Transparencia en los ingresos, gastos y deudas de la comunidad autónoma (8) 	<ul style="list-style-type: none"> •Contrataciones (7) •Convenios y subvenciones (4) •Suministradores y costes de los servicios (2)
E) Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas (10)	F) Derecho de acceso a la información (10)
<ul style="list-style-type: none"> •Ordenación territorial y urbanismo (4) •Información sobre licitaciones de obras públicas (4) •Urbanismo y obras de infraestructura (2) 	<ul style="list-style-type: none"> •Visibilidad, canales y características del acceso a la información pública (7) •Reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública (3)

Tabla 3: Indicadores del INCAU. Fuente: Elaboración propia

Tal y como se muestra en la tabla, para todas las áreas existen diversos indicadores. En este caso, se estudiará detenidamente el área D) “Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios”, en el apartado de contratos que dispone de 7 indicadores que mencionaremos a continuación para identificar los mecanismos a través de los cuales se controla la transparencia en los contratos públicos: (Transparecy International España, 2016)

- Se publican de forma inmediata cada uno de los Contratos (todos los contratos no menores) realizados por la Comunidad Autónoma, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que en su caso se haya publicitado, el número de licitadores participantes en cada uno la identidad de los adjudicatarios.
- Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los Contratos menores realizados por la Comunidad Autónoma con información detallada

⁹ La cantidad que se puede apreciar entre paréntesis en todos los indicadores se refiere al número de indicadores que se estudian en cada una de las áreas.

de sus importes y adjudicatarios (mediante un enlace directo y específico en la web)

- Se publican las modificaciones de los Contratos realizados por la Comunidad Autónoma (mediante un enlace directo y específico en la web).
- Se informa sobre la composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de contratación.
- Se publican las Actas de las Mesas de Contratación (mediante un enlace directo y específico en la web para esta información).
- Se publican los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de los Contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
- La Comunidad Autónoma informa explícitamente en la web de que publica sus contratos en la Plataforma de Contratación del Sector Público (o por agregación, a través de la correspondiente Plataforma de contratación autonómica).

Como resultado, en el año 2016 se posicionan Andalucía, La Rioja y Madrid como las CCAA con mayor puntuación, es llamativo que todas las comunidades mencionadas utilicen una plataforma propia para la gestión de la contratación, lo cual podría suponer mayor autonomía y control sobre sus contratos, favoreciendo así la difusión de datos y el fomento de la transparencia.

Observatorio de la Contratación Pública

En el año 2011, nace el Observatorio de Contratación Pública con el objeto de estudiar la contratación pública como herramienta estratégica que impacta directamente en el diseño y desarrollo de políticas públicas. Actualmente, esta institución se encuentra conformada por profesionales de la materia que analizan las novedades que surgen en el sistema español de contratación pública y, a partir de estas, aportan soluciones dirigidas a resolver las problemáticas que resguarden los objetivos de la contratación pública.

Lo que se pretende es unificar la mayor cantidad posible de colaboradores a nivel nacional e internacional, para así conseguir una nueva cultura en la contratación

pública, convirtiéndose en un espacio donde abundan las propuestas de mejora para un desarrollo más eficiente de las políticas públicas. Específicamente, esta organización sin ánimo de lucro ha establecido una serie de objetivos para cumplir con su misión en el mercado:

- Impulsar la transparencia, la concurrencia y la integridad en nuestro sistema de contratación pública.
- Mejorar su eficiencia, tanto desde la perspectiva de las administraciones públicas como de los operadores económicos.
- Facilitar el acceso de las PYMES al mercado público.
- Fomentar políticas de I+D+I a través de la contratación pública.
- Promover la participación de la empresa española en el mercado internacional de contratos públicos.
- Favorecer la cooperación y colaboración interadministrativa y público-privada en la contratación pública.

En concreto, su actividad se centra en la difusión de información relevante a través de publicaciones, documentos, informes y artículos de opinión publica de los profesionales. (Observatorio de Contratación Pública, 2022)

Uno de los mecanismos más importantes que se puede observar en su sitio oficial es el monitor, el cual se define como la unidad dedicada a monitorizar los pronunciamientos de los distintos órganos que disponen de un poder de decisión relevante en este sector. En esta área se engloban tanto las resoluciones de los tribunales como los informes y dictámenes de los órganos consultivos.

Por último, el ObCP centra su mayor actividad en el análisis y opinión de un conjunto de secciones: ODS y colaboración público-privada, Covid-19, Compra estratégica, Innovación y tecnología y Transparencia e integridad.

Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación

Se trata de un órgano colegiado que busca garantizar la correcta aplicación de la normativa y, fundamentalmente, fomentar la concurrencia en la contratación pública, funcionando con una total independencia funcional y orgánica.

Para supervisar la contratación pública, se realiza una recogida y sistematización de la información accesible en materia de contratos públicos con la misión de identificar posibles anomalías en este sector. A su vez, la detección de estas problemáticas permite adoptar medidas para su resolución, para ello, desde la OIReScon se redactan dos informes que se posicionan como los mecanismos principales de control: Informe Anual de Supervisión (IAS) e Informe Especial de Supervisión (IES).

Como se ha mencionado anteriormente, esta oficina vela por la concurrencia en los diferentes contratos públicos, por lo que la correcta aplicación de la legislación a todos los operadores económicos es fundamental en la consecución de sus objetivos, cobrando así los licitadores un papel importante en el desarrollo de estos informes.

Para el presente trabajo, es importante conocer las actuaciones de supervisión directa en la fase de licitación que se encuentran dentro del IAS del 2021. Para ello, han desarrollado dos aspectos que afectan directamente el acceso de las PYMES a las licitaciones, como lo son la solvencia y los criterios de adjudicación.

En primer lugar, se realiza una comparativa de la adjudicación a PYMES entre los expedientes con solvencia estandarizada o adaptada¹⁰. De los 1.047 contratos que se analizaron, 838 de los adjudicatarios no son PYMES y 569 sí lo son, resultando una distribución de la adjudicación a PYMES según el órgano de contratación de la siguiente manera:

¹⁰ Este concepto se refiere a la adaptación de la solvencia según el objeto del contrato, por ejemplo, en los artículos 88 a 90, la LCSP establece que en aquellos contratos NO SARA, el contratista de nueva creación (menos de 5 años) podrá acreditar su solvencia por uno de los medios que se mencionan en la norma.

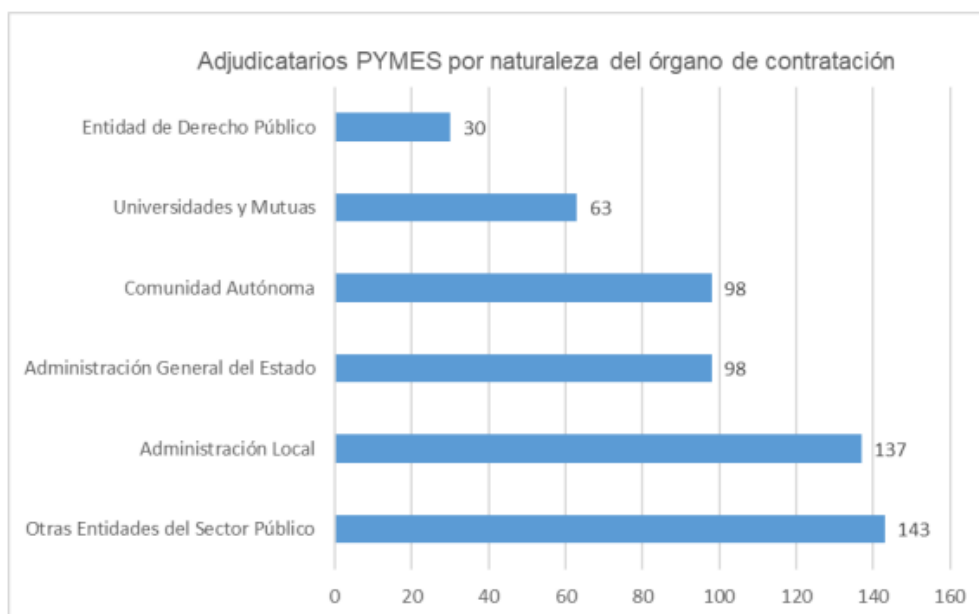


Gráfico 1: Adjudicatarios PYMES por naturaleza del órgano de contratación. Fuente: OIReScon

Con el objetivo de saber si a estas PYMES realmente les afectan las condiciones de solvencia, se han eliminado del análisis aquellos contratos donde no se puede comprobar que el adjudicatario es una PYME y en aquellos donde no se tiene constancia de que la solvencia se encuentra estandarizada. Así, se han analizado los casos en los que ambas solvencias¹¹ han sido adaptadas, cuando solo una de ellas lo ha sido o cuando no se ha estandarizado ninguna, siendo estos los resultados:

	PYMES	NO PYMES
Ambas solvencias adaptadas	171 (44,30%)	215 (55,70%)
Solo adaptada la solvencia técnica	71 (32,72%)	146 (67,28%)
Solo adaptada la solvencia económica	71 (39,23%)	110 (60,77%)
Ninguna solvencia adaptada	208 (42,19%)	285 (57,81%)

Tabla 4: Número de contratos con solvencia adaptada según la condición del licitador. Fuente: OIReScon

Se puede observar que, para las PYMES, los porcentajes más significativos son cuando ambas solvencias están adaptadas (44,30%) y cuando ninguna lo está

¹¹ Las solvencias que componen un contrato público son, por un lado, la solvencia técnica (referente a su capacidad profesional, trabajos anteriores y medios personales y materiales); y, por otro, la solvencia económica (relativa al volumen de negocio del licitador).

(42,19%). Una vez más, se puede deducir que, en los contratos relativos a este tipo de servicios y suministros, no es determinante la adaptación de los criterios de solvencia respecto al número de adjudicaciones a PYMES.

En segundo lugar, cabe destacar que la aplicación de los criterios de adjudicación tiene como fin último la mejor relación calidad-precio. Dentro de este orden de ideas, en las licitaciones donde se le otorgue una mayor importancia al precio, podría resultar contraria a la normativa y, al mismo tiempo, disminuir la motivación de las empresas innovadoras a participar en contratos públicos.

Para poder estudiar más detenidamente esta cuestión, se ha analizado el peso de los criterios de calidad y precio en 1.858 contratos, donde se pudo observar un pésimo protagonismo de los criterios de calidad respecto al criterio precio, lo cual resulta preocupante sin llegar al incumplimiento, dada la obligatoriedad de implantar al menos el 51% de criterios de calidad en aquellos contratos de carácter intelectual, tal y como se aprecia en el gráfico. (INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA, 2021)

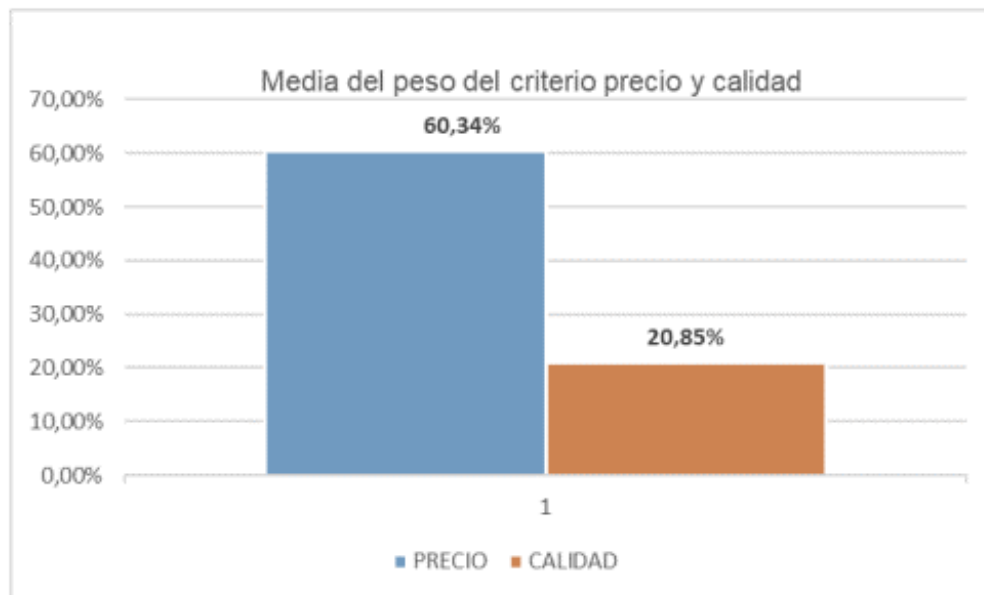


Gráfico 2: Media del criterio precio y calidad en los contratos. Fuente: OIReScon

Adicional a esto, se ha estudiado la posible repercusión que tienen la correcta definición de los criterios de adjudicación en los contratos que se adjudican a las PYMES (excluyendo nuevamente a los contratos de los que no se dispone

información acerca de si el adjudicatario es una PYME o no), siendo estos los resultados:

PYMES		Nº de contratos	Peso en la puntuación
	Precio	562	62,39%
	Calidad	560	20,33%
NO PYMES		Nº de contratos	Peso en la puntuación
	Precio	832	58,78%
	Calidad	831	21,62%

Tabla 5: Impacto de los criterios de adjudicación en los contratos de PYMES. Fuente. OIReScon

Según los datos proporcionados, no se llega a apreciar una importante diferencia, aunque en los contratos adjudicados a PYMES se observa un peso levemente superior sobre la puntuación total en el caso del criterio precio sobre aquellos referidos a la calidad.

En su cuadro de recomendaciones, la OIReScon plantea diversos asuntos y su importancia. Como conclusión, se indica que un asunto a tratar es la participación de PYME, como licitadoras o adjudicataria. A su vez, para este aspecto se recomienda “establecer que sea obligatoria su cumplimentación”, teniendo una relevancia alta para los órganos de control, media para los órganos de contratación y operadores económicos y baja para los ciudadanos como destinatarios finales.

Es decir, se recomienda siempre en los procedimientos indicar si el licitador se trata de una PYME o no, ya que esta cuestión afecta directamente al análisis de los contratos que muchas veces no disponen de la información acerca de si la empresa es una PYME o no.

Capítulo IV: Procedimiento de contratación

El procedimiento de contratación es, junto al tipo de contrato, una variable muy importante en las licitaciones, pues ambos factores determinan ciertas exigencias en el procedimiento que se muestran a través de medidas concretas para cada procedimiento dependiendo de la naturaleza del contrato. A través de este apartado, se mostrará de forma rápida y esquematizada, cómo funcionan los procedimientos de adjudicación, qué elementos se requieren en cada uno de ellos y qué impacto tienen sobre el acceso de las PYMES a los contratos.

Asimismo, cabe destacar que en todos los procedimientos coinciden dos actores principales: el órgano o entidad contratante y el operador económico o licitador. El primero es el que tiene la responsabilidad de definir todas las aristas del contrato desde la creación de los pliegos hasta el tipo de contrato y procedimiento aplicable; por otro lado, el licitador es quien presenta su oferta, acogiéndose a las condiciones planteadas en los pliegos.

De igual manera, existen una serie de principios que deben regir la adjudicación de un contrato, y que, por ende, todos los procedimientos deben respetar y fomentar, estos son: libertad, transparencia, proporcionalidad y libre competencia entre los candidatos; dicho esto, se pasan a definir los siguientes tipos de procedimientos según la LCSP.

Tipologías de los procedimientos

Al igual que sucede con los contratos, también se han reglado varios tipos de procedimientos, los cuales se explicarán a partir de una diferenciación principal acerca de si se trata de una licitación con o sin publicidad para su posterior distinción. (Redondo Zapata, y otros, 2019)

Licitaciones sin publicidad: Son aquellos contratos donde los operadores económicos participantes han sido invitados por el órgano de contratación.

a) Contrato menor

A menudo se podría pensar que esta figura se trata de un tipo de contrato. Sin embargo, la ley lo establece al mismo tiempo como un contrato y un tipo de procedimiento, el importe del contrato no sobrepasa la cuantía de 40.000 euros para obras y 15.000 euros para servicios y suministros¹².

De igual manera, su plazo de ejecución no será superior al año ni contener ninguna prórroga. Su publicación es una cuestión opcional, pudiendo elegir la entidad contratante si publicarlo o no, repitiendo la opcionalidad en el número de licitadores para lo que no se establece ninguna obligación, aunque la Junta Consultiva de Contratación del Estado recomienda a todos los organismos la concurrencia de mínimo tres licitadores en este tipo de procedimientos.

b) Negociado sin publicidad

En este procedimiento se invita a los licitadores para que presenten su oferta, que una vez presentada será negociada con el órgano contratante para adaptarla conforme a las necesidades del pliego para valorar todas las ofertas independientemente del precio. Es un procedimiento restringido que ya no se suele utilizar dada la complejidad de los supuestos en los que se puede emplear.

Licitaciones con publicidad: Siempre debe publicarse el anuncio de licitación en el perfil del contratante o en los diarios oficiales¹³ para que todos los licitadores que así lo quieran, puedan presentar su oferta.

¹² El límite para los contratos menores de suministro o de servicios será igual o inferior a 50.000 euros para agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

¹³ El lugar de publicación del anuncio de licitación dependerá del importe del contrato.

c) Abierto

En este procedimiento se prohíbe cualquier tipo de negociación. Se publica y presentan oferta los interesados, a su vez existen subtipos dentro de este procedimiento (el cual se explica en mayor detalle en la tabla 6):

- Ordinario: Debe aplicarse, salvo que se elija el restringido, en aquellos contratos de obras de más de 2 millones de euros y en los de suministros y servicios superiores a 140.000, etc. Debe publicarse en el DOUE si es un contrato SARA, en el BOE si la entidad contratante es una Administración Pública y, siempre en el perfil del contratante. Además, los plazos de presentación son bastante amplios.
- Simplificado (novedad en LCSP 9/2017): Se utiliza para licitaciones de obras con un importe igual o inferior a 2 millones de euros o para servicios y suministros cuyo importe sea igual o inferior a 140.000 euros. Solo debe publicarse en el perfil del contratante y los plazos de presentación se reducen.
- Supersimplificado (novedad en LCSP 9/2017): Se emplea para obras de menos de 80.000 euros y para suministros y servicios de menos de 60.000 euros. Se reducen aún más los plazos y no se requiere la participación de la mesa de contratación no es obligatoria.

Abierto	Abierto simplificado	Abierto supersimplificado
Cuantía		
\geq Obras: 5.382.000 € Servicios y Suministros: 215.000 € AGE: 140.000 € Especiales ¹⁴ :750.000 € No SARA: Cuantías inferiores	\leq Obras: 2.000.000 € $<$ Servicios y suministros: 140.000 €	$<$ Obras: 80.000 € Servicios y suministros: 60.000 €
Criterios de adjudicación (porcentaje exigido)		

¹⁴ Los contratos “especiales” se pueden encontrar en el Anexo IV de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

<p>No hay límite de criterios automáticos/juicio de valor.</p> <p>Juicio de valor: Si > 50%, valora comité de expertos.</p> <p>Anexo IV y prestaciones carácter intelectual: mínimo 51%.</p>	<p>Juicio de valor hasta un 25%, y en prestaciones de carácter intelectual 45%</p>	<p>100 % Automáticos.</p>
Publicidad		
<p>Publicación en perfil de contratante en PCSP</p> <p>SARA: publicación en DOUE + PCSP</p>	<p>Publicación en perfil de contratante en PCSP</p> <p>BOE: sólo AGE</p>	
Plazos mínimos de presentación de ofertas		
<p>SARA</p> <p>Obras, suministros y servicios: 35 días (-5 si oferta electrónica, - 5 si a. información previa, 15 si urgencia)</p> <p>Concesiones obras y servicios: 30 días (-5 si oferta electrónica, - 5 si a. información previa)</p> <p>NO SARA</p> <p>Servicios y suministros: 15 días naturales.</p> <p>Concesiones de obras y servicios, y obras: 26 días</p>	<p>Obras: 20 días naturales. Servicios y suministros: 15 días naturales.</p>	<p>En general: 10 días hábiles. Bienes disponibles en el mercado: 5 días hábiles</p>
Requisitos para presentar		
<p>DEUC</p>	<p>Inscripción ROLECE</p> <p>Sin garantía provisional</p> <p>Declaración responsable.</p>	<p>Inscripción ROLECE</p> <p>Sin garantía provisional</p> <p>Sin Solvencia económica o técnica.</p>
Plazo de presentación de documentación de adjudicación		
<p>10 días hábiles.</p>	<p>7 días hábiles.</p>	

Tabla 6: Tipologías del procedimiento abierto. Fuente: Información de Javier Vázquez Matilla y elaboración propia.

d) Restringido

En este caso, acuden todas las empresas que estén interesadas en licitar, siempre que cumplan con los requisitos específicos de solvencia, los cuales determinan la evaluación del organismo de todas las empresas interesadas, de las cuales selecciona solo a algunas que tendrán la oportunidad de presentar su oferta.

Ventajas: Garantiza la concurrencia de licitadores muy solventes.

Inconvenientes: Tramitación compleja y utilización poco frecuente, lo que hace que los licitadores estén poco familiarizados.

e) Negociado con publicidad (novedad en LCSP 9/2017)

Nace para contrarrestar el uso abusivo del mismo procedimiento sin publicidad. Comienza con una negociación con las empresas que hayan presentado su oferta. Una vez realizada la apertura, se negocia con los licitadores para que adapten sus propuestas a las necesidades de los pliegos.

Ventajas: Tramitación más sencilla cuando se trata de un solo licitador, proveedor único y aplicable en casos urgentes.

Inconvenientes: Suele confundirse con el procedimiento de la letra d), la tramitación puede tomarse compleja por la fase de negociación y utilización poco frecuente.

f) Diálogo competitivo

Esta tipología se puede observar cuando la administración tiene conocimiento de sus necesidades, pero no sabe cuál es la mejor vía para atenderlas. Es allí cuando acude al diálogo con empresas especialistas, cuando ya se ha decidido la mejor solución, las empresas que han integrado el diálogo presentan su oferta.

Ventajas: Utilidad en situaciones especialmente complejas y con mercado desconocido.

Inconvenientes: El entorno de estudio puede resultar confuso, dificultad en el diseño de la licitación, gestores especializados, dificultad para garantizar la competencia.

g) Asociación para la innovación (novedad en LCSP 9/2017)

La finalidad de este contrato es desarrollar productos, obras y servicios novedosos que posteriormente serán adquiridos. Se utiliza cuando dichos productos no tienen presencia en el mercado y se requiere cubrir la necesidad.

Ventajas: Fomento de oportunidades para empresas innovadora y especializadas.

Inconvenientes: Ausencia de regulación reglamentaria para las fases de investigación y desarrollo. (Batet, 2021)

Ahora bien, en el apartado anterior se han explicado los principales procedimientos. No obstante, y a modo informativo, expondremos el análisis que ha realizado la OIReScon acerca de los procedimientos más utilizados en el sector público, atendiendo a los tipos de procedimientos registrados en las PCSP y no únicamente a los recogidos en el artículo 131 de la LCSP.

A continuación, se muestra el número de licitaciones tramitadas según el tipo de procedimiento en el año 2021:

TIPO DE PROCEDIMIENTO	NÚMERO DE EXPEDIENTES	PESO POR PROCEDIMIENTO
Abierto	48.026	36,29%
Abierto simplificado	40.162	30,35%
Negociado sin publicidad	24.732	18,69%
Negociado sin publicidad	662	0,50%
Licitación con negociación	261	0,20%
Acuerdo marco	10.992	8,31%
Sistema dinámico	17	0,01%
Restringido	639	0,48%
Diálogo competitivo	2	0,00%
Normas internas	2.496	1,89%
Concurso de proyectos	47	0,04%
Asociación para la innovación	2	0,00%

Otros	4.201	3,17%
No definido	88	0,07%
TOTAL	132.327	100,00%

Tabla 7: 6: Número de licitaciones según tipo de procedimiento. Fuente: Información de OIReScon y elaboración propia.

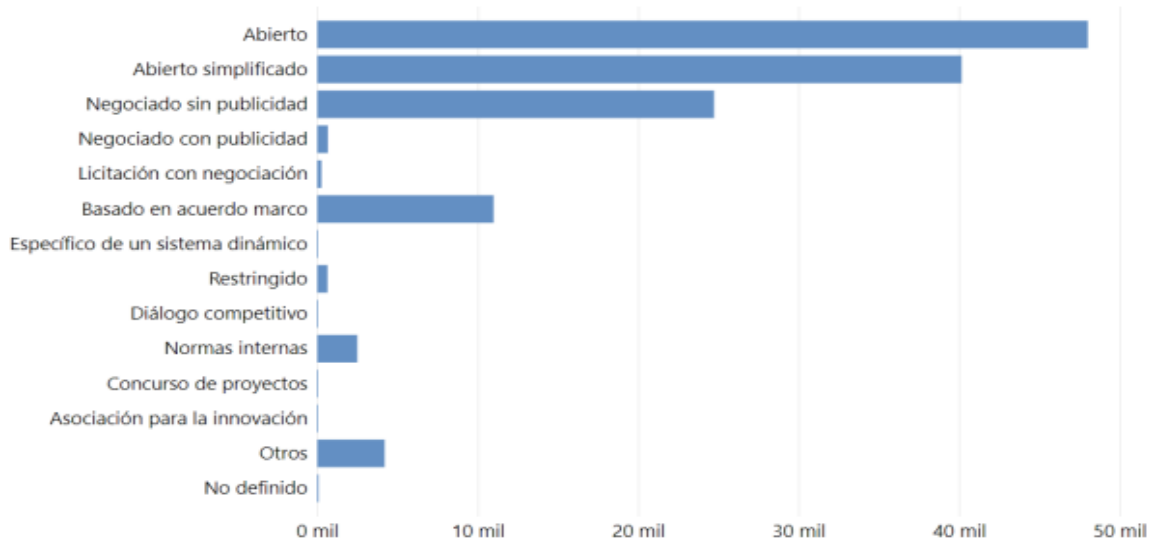


Gráfico 3: Número de licitaciones según tipo de procedimiento. Fuente: OIReScon.

Se puede ver claramente que el procedimiento más utilizado en todas sus modalidades es el abierto. Además, es destacable el protagonismo del procedimiento negociado sin publicidad, originado por la situación durante la pandemia por la Covid-19 junto con la tramitación de emergencia y el empleo de este procedimiento para llevarlo a cabo.

Fases del proceso de contratación

En este apartado se describirán todas las fases de las que se compone el proceso general de contratación entre el órgano de contratación y los licitadores. Se han recopilado los aspectos más relevantes y comunes en la mayoría de los procedimientos, obviando las especialidades de cada procedimiento descritas en el apartado anterior. Se podría decir que el proceso habitual de contratación consta de 6 pasos o fases por los que se deberá pasar si se quiere sacar adelante un contrato público. (Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica, 2022)

1. Publicación de la licitación: En esta fase se engloban las acciones previas a la presentación de ofertas, estas son:

- Anuncio de licitación: Es el primer documento que se publica de la licitación y comunica, en primera instancia, la necesidad de compra del organismo contratante. Contiene datos como plazos, principales requisitos, fecha límite de presentación de ofertas, importe máximo, ubicación de los pliegos, etc.
- Pliegos del contrato: Tras haber observado el anuncio, el interesado debe dirigirse a los pliegos que rigen el objeto del contrato, se puede acceder a través del anuncio de forma fácil y gratuita. La mayoría de las veces, en el perfil del contratante se encontrarán dos pliegos por oferta: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT), el primero plantea las reglas de la licitación, criterios de adjudicación y las condiciones jurídicas, mientras que el PPT contiene las condiciones técnicas mínimas exigidas para desarrollar el proyecto.

2. Presentación de la oferta: Una vez que ya se dispone de los pliegos del contrato, se procede a diseñar la oferta para su presentación. Dicha oferta deberá entregarse cumpliendo en tiempo y forma, que no es más que respetar el plazo límite

de presentación y lo solicitado en los pliegos. Al momento de presentar su oferta, el licitador tendrá que presentar usualmente 3 sobres¹⁵:

- Sobre 1 (Documentación administrativa): Contiene la documentación acreditativa de la empresa y de los criterios de solvencia técnico y económica. La nueva ley introduce el DEUC como medida para disminución de cargas, incluyendo en este documento todos los datos del licitador.
- Sobre 2 (Criterios evaluables mediante juicio de valor): En este sobre se incluyen los criterios a los que no se les aplica ninguna fórmula matemática, por lo que, al momento de realizar la memoria técnica que se ha de incluir en este sobre, el licitador deberá obviar cualquier referencia al precio u otros criterios automáticos.
- Sobre 3 (Criterios evaluables de forma automática): Son los criterios que se evalúan utilizando fórmulas matemáticas, suele incluirse el documento de oferta económica donde se engloba la propuesta del licitador en este sentido.

En este punto también se añade la revisión inicial de la documentación por la mesa de contratación, verificando que no hay ninguna errata. No obstante, en caso de que exista algún error, la mesa deberá solicitar la subsanación de los mismo o excluir directamente al licitador, según sea un defecto de forma o fondo respectivamente.

3. Evaluación de ofertas: En esta fase se efectúa la apertura de las plicas presentadas en la fase 2 para su valoración por parte de la mesa de contratación que tendrá distintas funciones:

- Examinar la documentación que acredita la personalidad jurídica, capacidad de obrar, apoderamiento y solvencia económica financiera, técnica y profesional de los licitadores. En su caso, acordar la exclusión de los licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.
- Calificar las distintas ofertas.

¹⁵ La cantidad de sobres que deberá entregar el licitador puede varias dependiendo del tipo de procedimiento utilizado y de las preferencias del órgano de contratación.

- En su caso, proponer la calificación de una oferta como anormalmente baja¹⁶ previa tramitación del procedimiento para ello.
- Proponer al órgano de contratación la adjudicación a favor del licitador que hubiese presentado la oferta que guarde mejor relación calidad-precio.
- Seleccionar a los candidatos cuando así se delegue por el órgano de contratación en los procedimientos restringido, diálogo competitivo, licitación con negociación y asociación para la innovación.

4. Adjudicación: Una vez que la mesa de contratación informa al órgano de contratación de su propuesta de adjudicación, este procede a comunicárselo al licitador, dándole un plazo de 7 a 10 días hábiles para que presente la documentación acreditativa de la solvencia, junto con la constitución de la garantía definitiva.

Posteriormente, una vez entregada la documentación el órgano deberá realizar la adjudicación del contrato en un plazo máximo de 5 días hábiles, que se comunicará al licitador en 15 días como máximo. Si la empresa licitadora no presenta esta documentación, se entiende como retirada su oferta, pudiendo incurrir en una posible sanción económica por parte del órgano de contratación. Ante este acto, se otorgan 15 días para la interposición, en su caso, de un recurso especial en materia de contratación.

- Formalización: Tras comunicarse la adjudicación, las partes han de firmar el contrato mediante un procedimiento administrativo como norma general¹⁷. Aquí es cuando el operador económico pasa de licitador a contratista.

5. Ejecución del contrato: Una vez formalizado el contrato, se procede a su ejecución, ciñéndose a las condiciones de los pliegos y con posibilidad de sanciones en caso de incumplimiento.

¹⁶ Se dice que una oferta es anormalmente baja o temeraria cuando el precio de su oferta es muy inferior al del resto de ofertas presentadas o bien cuando el precio de una oferta está por debajo de un límite inferior especificado en los pliegos.

¹⁷ Esta norma no se aplica en el procedimiento abierto supersimplificado, donde se admite la mera aceptación de la adjudicación como formalización del contrato.

- En esta fase, la subcontratación cobra un papel importante, ya que hay ciertos contratos donde las PYMES no pueden licitar, por lo que acceden a estos mediante la subcontratación de una de sus partes.

6. Pago: Una vez realizado el servicio, se pasa a su facturación, la cual será siempre electrónica (a través de FACe o transferencia electrónica). La forma y periodicidad del pago vendrán definidas en los pliegos del contrato.

El cobro deberá efectuarse en un plazo de 30 días desde que se entrega el bien o se finaliza el servicio. En caso de que no se efectúe esta cuestión, el contratista podrá emitir una reclamación y el órgano deberá asumir los intereses por demora.

Para entender este proceso de una forma más clara, se adjunta el siguiente esquema:

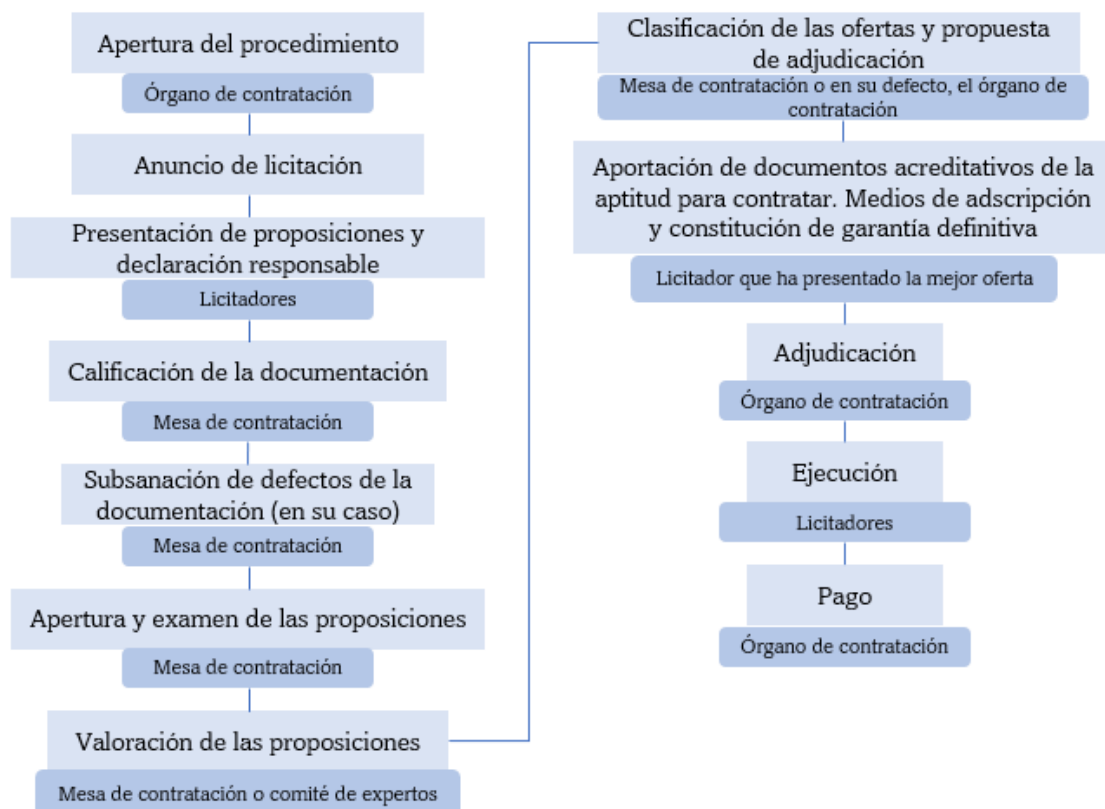


Ilustración 4: Procedimiento de contratación. Fuente: Elaboración propia.

Capítulo V: Casos prácticos del procedimiento

En el artículo 1 de la LCSP se expone el objeto y finalidad de esta normativa, en el cual se hace referencia exclusiva a las PYMES en el apartado 3 “se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”. Es por ello por lo que a lo largo de la ley se hace hincapié en un sistema de contratación pública que fomente el acceso de las PYMES, estableciendo medidas específicas para la consecución continua de este objetivo, son estas medidas las que se presentan a continuación y las que identificaremos de forma transversal en los casos prácticos. (Villarejo Galende, 2018)

División en lotes

Como novedad en esta nueva ley, se obliga a fraccionar todos los contratos que tengan posibilidad de hacerlo, tal y como se indica en el artículo 99.3 relativo al objeto del contrato. Hasta ahora, la regla obligaba a justificar la división en lotes del contrato, mientras que actualmente, deberá justificarse la decisión de no dividir el objeto de contratos en varios lotes (salvo en los contratos de concesión de obras y de servicios). Además, se podrá limitar el número de lotes al que un operador económico se puede presentar.

Condiciones de solvencia

Las PYMES se enfrentan a una serie de obstáculos a la hora de licitar, siendo la excesiva solvencia uno de los principales, es por ello por lo que la LCSP la ha regulado de una manera menos invasiva para fomentar la participación de los licitadores. Esto se traduce en una serie de medidas que favorecen la adaptación de la solvencia al contexto y al objeto del contrato, las empresas de nueva creación¹⁸ no tienen que acreditar la solvencia técnica mediante una relación de trabajos

¹⁸ Se entiende por empresa de nueva creación a aquella con una antigüedad inferior a 5 años.

realizados en los últimos tres años anteriores a fecha de la presentación. (Vázquez Mantilla, 2018)

Asimismo, la solvencia económica y financiera deberá ser adecuada al objeto del contrato, sin suponer una dificultad para la presentación de PYMES. Como sustitución a la relación de trabajos, para acreditar su solvencia técnica, las empresas de nueva creación tendrán que hacerlo a través de una declaración responsable donde se observe su maquinaria, personal técnico y documentos de títulos académicos o profesionales adscritos al contrato.

Medidas para evitar la morosidad

La morosidad es uno de los principales aspectos que afecta a las PYMES, pues a lo largo de los años se ha definido como la razón principal por la cual las empresas dejan de licitar o funcionar. Para contrarrestar esta problemática, la ley plantea que, en los casos de subcontratación, las empresas licitadoras no podrán atrasarse en el pago a sus proveedores.

Como medida de control, los plazos fijados para el pago no podrán superar a los establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Por esta razón, no se permite exceder el máximo de 60 días para efectuar el pago y de 30 días para aceptación de la factura que deberá ser emitida de forma electrónica cuando se supere los cinco mil euros. Además, si así se refleja en el pliego, el subcontratista podrá solicitar el pago directamente a la administración.

Aspectos para valorar en los casos prácticos

En este apartado se realizará el estudio de tres casos reales en los que las PYMES¹⁹ se someten a la presentación de ofertas ante el sector público, con la finalidad de examinar el procedimiento de licitación y evaluar en qué grado se integran las

¹⁹ Para el estudio, se han empleado datos de las empresas que tienen contratado el servicio de asesoría en contratación pública de la empresa donde me encuentro trabajando actualmente, siendo los casos gestionados en parte por mi persona dada mi función como técnica asesora en este ámbito.

medidas de acceso de las PYMES en los contratos públicos. Concretamente, nos centraremos en los siguientes aspectos:

- Definición del objeto de contrato y los detalles principales
- Acceso a la información.
- Requisitos de solvencia económica y técnica: Conocer si la solvencia ha sido adaptada o no
- Criterios de adjudicación: Presencia de los criterios de calidad y precio
- Forma de pago y facturación: Analizar el mecanismo de pago y plazos.
- Presentación de oferta de licitación: Identificar obstáculos ante los que se enfrentan las PYMES y actuaciones preparatorias.
- Valoración de la oferta y adjudicación del contrato: Valoración de criterios y fundamento de la adjudicación.

Con estos aspectos que se observarán de forma transversal en los casos prácticos, se podrá inferir si efectivamente las administraciones favorecen netamente el acceso de las PYMES o si en numerosas oportunidades pueden dificultar la presentación de estas por la inclusión de medidas excesivas, así conseguiremos emitir propuestas de mejores y conclusiones en la actuación de los licitadores en este ámbito.

Preparación de la empresa para licitar

Antes de licitar, es recomendable que las empresas se preparen para evitar sanciones futuras originadas por la falta de información. Lo primero es saber ubicar la publicación de la información relativa a los contratos, es decir, controlar las funcionalidades de las plataformas de contratación del sector público para crear su usuario y conocer las oportunidades de licitación de las que se dispone.

Asimismo, como uno de los factores más importantes, se encuentra la documentación de la empresa ya que existen diferentes licitaciones, cada una con diferentes condiciones y requerimientos, pudiendo optar cada empresa a la que más se adecúe a su capacidad profesional.

No obstante, hay una serie de documentos que se recomienda a los licitadores tener en caso de que quieran licitar, lo cual facilitará la presentación de ofertas en un futuro²⁰:

- Certificado electrónico o digital
- Escrituras de la empresa
- Certificado de inscripción en el ROLECE o registro similar de la comunidad.
- Relación de trabajos realizados dentro de los últimos tres años²¹ similares al objeto del contrato, tanto para entes públicos como privados.
- Volumen anual de negocios de los últimos 3 años.
- Certificado de estar al corriente con la Tesorería General de la Seguridad Social y con la Agencia Tributaria.
- Recibo de pago de su seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales.
- Certificado de las acreditaciones en normas de calidad o ISOS de las que se disponga.
- Organigrama de su empresa y curriculum de su equipo profesional.
- Posibles documentos técnicos que sean útiles en la confección de memorias técnicas y planes de organización.

Una vez se disponga de esta documentación, la empresa puede empezar a trazar una estrategia para comenzar a licitar en el sector público. Cabe destacar que las empresas que se reflejan en los casos prácticos cuentan con esta preparación ya que disponen de asesoría especializada en contratación pública, lo que realmente se quiere verificar es si aún disponiendo de toda la aptitud jurídica requerida, los contratos pueden tornarse inaccesibles para algunas empresas por las condiciones exigidas.

²⁰ Este listado de documentos recomendados se ha definido tomando en cuenta experiencia trabajando en el sector de la contratación pública.

²¹ La referencia de años para estos documentos se refiera al momento de la presentación de oferta por parte del licitador.

Supuestos prácticos²²

Caso. A: Contrato de servicios

Objeto del contrato	Elaboración e Implementación del Plan de Igualdad del Consorcio Provincial de Bomberos de Castellón
Órgano de contratación	Presidencia del Consorcio Provincial de Bomberos de Castellón.
Tipo de procedimiento	Abierto Simplificado
Duración	1 año
Presupuesto base de licitación	12.200,00 €
Garantía	No se requiere
Valor estimado del contrato	12.200,00 €
División en lotes	No (Razón: afecta al desarrollo técnico del contrato)
Enlace	https://cutt.ly/bXY8Bl0

Acceso a la información: La información del contrato se encuentra accesible a través de la PLACE, donde se publicaron todos los documentos necesarios para conocer las condiciones del contrato según la LCSP para así poder diseñar la oferta de la mejor manera posible. Al tratarse de un contrato para la elaboración de un plan de igualdad, el número de empleados, la existencia de representación legal en la empresa y el número de centros de trabajos, son datos indispensables para el cálculo del precio. Sin embargo, estos datos se tuvieron que solicitar a través del sistema de preguntas de la plataforma, reflejando un defecto en la información del PPT.

Solvencia económica y técnica: Conforme al tipo de procedimiento que se ha utilizado y dado el valor estimado del contrato, se ha eximido a los licitadores de la acreditación de ambas solvencias, por lo que podría decirse que la solvencia ha sido adaptada correctamente al objeto del contrato, el único requisito que se define en este sentido es la inscripción del licitador en el ROLECE.

Sin embargo, se requiere la adscripción de un equipo técnico para el desarrollo del contrato, conformado por un/a director/a y un/a técnico/a que deberán contar con

²² Para todas las licitaciones analizadas, la forma de presentación es electrónica a través de las PCSP.

formación específica en igualdad de género y con experiencia en organización de proyectos de igualdad de género.

Criterios de adjudicación: Todos los criterios son evaluables de forma automática y a priori no se identifica ninguna anomalía jurídica en los porcentajes aplicables a cada criterio distribuidos de la siguiente forma:

- Precio (50 puntos)
- Experiencia del equipo de trabajo (40 puntos): 2 puntos por cada plan de igualdad que se haya elaborado en otras AAPP.
- Número de participantes en el equipo de trabajo (10 puntos):
 - Equipo formado por tres profesionales: 2 puntos
 - Equipo formado por cuatro profesionales: 5 puntos
 - Equipo formado por cinco profesionales o más: 10 puntos

Forma de pago y facturación: El pliego se limita a hacer mención del artículo 198 de pago del precio en cuanto al plazo de pago. Además, indica que la facturación se llevará a cabo a través de la plataforma FACe, dejando los datos correspondientes para ello.

Preparación de la oferta de licitación: Al momento de presentar esta oferta, la deberá disponer de los documentos necesarios para acreditar su aptitud ante el órgano de contratación, incluyendo el certificado ROLECE, que, en caso de no tenerlo, debía aportarse como mínimo la solicitud del alta en dicho registro. Es por ello por lo que se podría decir que se cumple con la disminución de disminución de cargas, facilitando la presentación a las empresas.

Dada su cuantía y sus condiciones de solvencia, este contrato se torna bastante atractivo para aquellas pequeñas y medianas empresas que quieren conseguir licitaciones a pesar de que no cuentan con una gran estructura. Sin embargo, los criterios de adjudicación pueden resultar inalcanzables para este tipo de empresas, ya que es muy probable que muy pocas de ellas cuenten con esta experiencia de la realización de 20 planes de igualdad a AAPP como tampoco pueden asumir el aumento de su equipo a 5 personas.

Esta ha sido la dificultad principal ante la que se ha encontrado la *Empresa A*, ya que, al analizar sus costes en relación con el trabajo solicitado y la calidad de la prestación del servicio, ha podido deducir que se requiere más personal del que se necesita realmente para la ejecución del contrato. Así que, si bien la solvencia técnica está adaptada, la exigencia de experiencia viene afectada en los criterios solicitados.

Valoración de la oferta y adjudicación del contrato: Se ha de partir sobre la base de que el asesoramiento en igualdad es un ámbito que no dispone de muchas oportunidades de licitación en el sector público, por lo que suelen presentarse varias empresas a cada contrato. En este caso, se han presentado 10 empresas, siendo la *Empresa A* la más cara por no efectuar una bajada sobre el precio, a pesar de ofertar el máximo en el resto de los criterios.

Finalmente, la adjudicataria ha sido una PYME que ha presentado una oferta valorada como anormalmente baja o temeraria con una baja del 62% sobre el precio sin ofertar el máximo en los demás criterios, a esta empresa se le ha solicitado un informe de justificación de la viabilidad económica, el cual ha sido aceptado.

Es en este resultado donde se puede observar que las PYMES suelen jugar con el criterio del precio, ya que no cuentan con una amplia experiencia y no pueden optar a todos los puntos en ese sentido. En resumen, no se trata de un contrato con gran dificultad para presentarse, aunque a simple vista parecía que la solvencia no era un obstáculo, se pudo comprobar que si se exigía cierta experiencia en los criterios de adjudicación.

Caso. B: Contrato de suministro

Objeto del contrato	Suministro de medidores portátiles de CO2 para los centros de Mutua Universal
Órgano de contratación	Mutua Universal. Mugenat. Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 10
Tipo de procedimiento	Abierto Simplificado
Duración	2 años
Presupuesto base de licitación	76.640,00 €
Garantía	No se requiere
Valor estimado del contrato	91.968,00 € (76.640,00 € + 15.328,00 € de modificaciones)
División en lotes	No (Razón: contrato con única unidad funcional)
Enlace	https://cutt.ly/4XO3mOh

Acceso a la información: La documentación para poder analizar el contrato se encuentra accesible a través de la PLACE, donde se pueden encontrar todos los documentos desde el inicio hasta la finalización del procedimiento. Sin embargo, se han tenido que realizar aclaraciones a través del apartado de preguntas de la plataforma por una discrepancia en la suma de las unidades del producto junto con una serie de dudas técnicas del producto, cuestiones que pueden afectar a la licitación al no estar del todo claras.

Solvencia económica y técnica: La solvencia está efectivamente adaptada al objeto del contrato, solicitándose dentro de los 3 últimos años anteriores a la presentación, un volumen anual de negocios de 38.320,00 € para la solvencia económica y una relación de trabajos similares por la cantidad de 26.824,00 €, ambas en el año de mayor ejecución. Dichos requisitos quedan acreditados con la presentación del ROLECE y una declaración responsable.

Criterios de adjudicación: En consonancia con el tipo de procedimiento, los criterios son netamente automáticos. Por un lado, se establecen 90 puntos para el precio y por otro, 10 puntos por superar el plazo mínimo de garantía de los productos (24 meses). El producto que se solicita es bastante específico, por lo que

aquellos licitadores que se presenten a la licitación deberán acogerse a las condiciones técnicas descritas en los pliegos para estos.

Forma de pago y facturación: El pago del precio se llevará a cabo a través de FACe añadiendo los datos del órgano de contratación que vienen indicados en el pliego. No obstante, como ventaja, cabe señalar la especificación de la periodicidad del pago que se observa en el pliego” *Se emitirá una única factura mensual, por meses vencidos, en la que deberá constar el número de pedido y el número de contrato, que previamente serán facilitados por Mutua Universal al adjudicatario*”, esta información no se encuentra en todos los pliegos por lo que disponer de ella da al licitador una perspectiva más clara de la ejecución del servicio.

Preparación de la oferta de licitación: Al momento de presentar su oferta, la *Empresa B* ha rellenado documentos que constan de simples modelos proporcionados por la entidad contratante y el ROLECE, si suponer un alto nivel de dificultad. No obstante, en cuanto a la determinación del precio y de los criterios, ha tenido que contemplar no solo el suministro del producto y su garantía, sino también el servicio de atención al cliente y un plan formativo que cubra las posibles incidencias con los productos y la explicación de su utilización.

Sin embargo, entre las dificultades, se posicionaba la utilización por parte del órgano de contratación de una plataforma de contratación diferente a la del estado, lo que derivó en un reto para la *Empresa 3*, al tener que descubrir el funcionamiento de un software de presentación de ofertas como lo es *Plyca*.

Valoración de la oferta y adjudicación del contrato: Al ser productos tan específicos, solo se han presentado 3 empresas. De las cuales, la *Empresa B* ha obtenido la peor puntuación. Sin embargo, para el suministro de estos productos a grandes cantidades se requiere estar autorizado en todo el territorio español de la cual dispone la *Empresa B*.

Esto ha provocado la revocación de la adjudicación por parte del órgano de contratación para las dos empresas que estaban por encima de la Empresa B. Debido a que, en primer lugar, la propuesta como adjudicataria no pudo cumplir con los plazos de entrega por no estar autorizada y a que la segunda oferta mejor valorada

ofertó una garantía de 1.200 meses, lo que equivale a 100 años, período que es imposible de cumplir mediante una garantía del producto. Lo cual tuvo como consecuencia la proposición de la *Empresa B* como adjudicataria.

Para afianzar todas estas cuestiones, la *Empresa B* interpuso un recurso ante al acto de adjudicación, planteando todas estas cuestiones que remarcaban su capacidad sobre las otras empresas para realizar el servicio.

Para concluir, el centro de este caso es reflejar que a diferencia del Caso. A, existen algunos contratos en los que el factor económico no es determinante, pues a pesar de no efectuar una baja significativa, la PYME que decida ejecutar el contrato debe contar con una serie de acreditaciones necesarias para garantizar la calidad del suministro. El factor de éxito en este contrato ha sido que la *Empresa B* contara con ciertas acreditaciones que no van sujetas a la capacidad financiera del producto.

Este contrato, puede resultar complicado para ciertas empresas, dada la especificidad del producto, por lo que, si bien es un importe no tan grande, no es una licitación fácil de presentar para un gran número de PYMES, reflejándose esta cuestión en la exclusión de 2 de las 3 empresas presentadas.

En cuanto a la ejecución del contrato y su posterior pago, las condiciones se llevaron a cabo ciñéndose al pliego, pues una vez realizado el suministro de los productos, la *Empresa B* efectuó la solicitud de pago a través de FACe, la cual fue cobrada a tiempo.

Caso. C: Contrato de servicios

Objeto del contrato	Mantenimiento de equipos informáticos y servicio integral de equipos de impresión
Órgano de contratación	Valora Gestión Tributaria
Tipo de procedimiento	Abierto
Duración	3 años (Prórroga de 2 años)
Presupuesto base de licitación	Lote 1: 162.000 € Lote 2: 48.000 €
Garantía	Definitiva: 5% del presupuesto base de cada lote
Valor estimado del contrato	Lote 1: 270.000 € Lote 2: 80.000 €
División en lotes	Si
Enlace	https://cutt.ly/WX4477i

Acceso a la información: La información relativa al contrato se encuentra disponible tanto en la Plataforma de Contratación del Estado como en la página oficial del organismo autónomo VALORA Gestión Tributaria, específicamente en el apartado de “perfil del contratante”. En ambos sitios se puede acceder a todos los documentos que hacen falta para confeccionar la oferta del licitador, desde el anuncio de licitación, hasta los pliegos y los informes justificativos para cada uno de los lotes.

Solvencia económica y técnica: Para este caso, se permite al licitador la presentación a ambos lotes, por lo que la solvencia dependerá del lote al que se presente, adecuándose las cuantías a cada caso. Económicamente será 81.000€, IGIC excluido, si el licitador se presenta al primer lote; 24.000€, IGIC excluido, si se presenta al segundo lote y 105.000€, IGIC excluido, si se presenta a los dos lotes.

Sucede lo mismo con la solvencia técnica, para la cual se solicita una relación de los trabajos similares realizados en los tres últimos años para acreditar su experiencia, según los siguientes importes: 37.800€, IGIC excluido, si el licitador se presenta al primer lote; 11.200€, IGIC excluido, si el licitador se presenta al segundo lote y 49.000€, IGIC excluido, si el licitador se presenta a los dos lotes.

Cabe destacar la ausencia de la acreditación de dicha solvencia para las empresas de nueva creación mediante la declaración de maquinaria y medios de los que dispone, poniendo en dificultad a aquellas empresas de menos de 5 años que no alcanzan estos rangos.

Criterios de adjudicación: Para ambos lotes se definieron criterios netamente automáticos y evaluables mediante la aplicación de fórmulas matemáticas. En cuanto el lote 1, se establece: bolsa de horas anuales del equipo de apoyo (50%), experiencia (30%) y precio de licitación (20%). Mientras que para el lote 2, los criterios eran los siguientes: bolsa copias incluidas (65%), características técnicas (25%) y coste por copia adicional (10%).

Para este contrato, la *Empresa C* únicamente solo se presentó al Lote 1, ya que su actividad solo correspondía a dicho lote. Los criterios 1 y 3 resultan relativamente sencillos de acreditar para la empresa, pues se refieren a cuantías económicas que la empresa debe calcular. Sin embargo, en cuanto a la acreditación de la experiencia, pudo mostrarse un poco complicada la disposición de un técnico que posea más de 3 años de experiencia en esta actividad, aunque, puede destacarse como beneficioso el límite de esta experiencia hasta un máximo de 8 años.

Forma de pago y facturación: Como punto positivo, se puede destacar la claridad de la forma de pago tal y como viene establecida en el pliego, proporcionando toda la información necesaria para efectuar la facturación a través de FACe, junto con la periodicidad de los pagos. Para ello, se realiza un pago mensual de una cuota según el lote al que se presente:

“LOTE 1: Contra factura sobre las prestaciones efectivamente realizadas por la adjudicataria, de periodicidad mensual, resultante de dividir en treinta y seis (36) pagos el importe de adjudicación, siempre que la misma sea conforme y se haya efectuado la prestación

LOTE 2: Contra factura sobre las prestaciones efectivamente realizadas por la adjudicataria, de periodicidad mensual, con un coste fijo de 1.333,33€ (IGIC excluido) hasta que se consuman las bolsas de copias. A partir de ahí, se abonará un coste variable de 1.333,33€ (IGIC excluido) más el coste derivado de las copias realizadas durante ese mes.”

Preparación de la oferta de licitación: En primer lugar, una de las cuestiones más importantes a considerar por parte de la *Empresa C*, fue la ubicación de la prestación del servicio, pues se solicitaba que se efectuara en las oficinas de VALORA, ubicadas en Gran Canaria. La empresa en cuestión tiene su sede principal en Madrid.

Antes este contexto y requerimiento, lo primero que se hizo para preparar a la empresa fue una búsqueda exhaustiva de personal técnico que residiera en dicho territorio y que cumpliera con la experiencia solicitada en el pliego de prescripciones técnicas para el Lote 1. Cumplido este paso, se pasó a calcular la oferta económica y el balance de costes según los recursos de los que disponía, lo cual resultó más fácil por la adecuación del precio del contrato al objeto de este.

Además, se ha debido confeccionar una propuesta técnica que, si bien no representaba una puntuación en los criterios de adjudicación, era indispensable su presentación en el sobre 2 de la oferta. A través de este documento, se explicó cómo se organizaron tanto los recursos humanos como los materiales para velar por la eficacia del servicio.

Valoración de la oferta y adjudicación del contrato: Para el lote 1, se presentaron un total de 7 empresas, de las cuales 2 fueron excluidas por presentar su oferta fuera de plazo. La *Empresa C*, presentó su propuesta ofertando el máximo en todos los criterios y el menor precio, incurriendo en una baja temeraria que posteriormente tuvo que justificarse a través de un informe de viabilidad económica que fue aceptado por la mesa de contratación y por el poder adjudicador.

En definitiva, la empresa objeto de estudio consiguió posicionarse como adjudicataria, recabando con tiempo de antelación los perfiles solicitados “*in situ*” y empleando mecanismos eficientes en el cálculo del precio a ofertar. Sin duda, esta licitación se encontraba estructurada de forma flexible, una muestra de ello es la división en lotes, que permite la concurrencia de PYMES con diversas actividades económicas en un mismo contrato.

Capítulo VI: Propuesta de mejora

Tras haber estudiado todo el entorno al que se enfrenta una PYME al momento de licitar en el sector público, se puede observar fácilmente que es un entorno que en numerosas oportunidades requiere de un nivel de especialización alto en el sector. (Junta Consultiva de Contratación del Estado, 2021)

Este estudio nos ha permitido identificar las problemáticas que existen en el proceso de preparación de las PYMES para licitar. Permitiendo exponer las dificultades y soluciones que se encuentran en la presentación de ofertas ante un concurso público, definidas en el siguiente plan de mejora y como respuesta a los objetivos específicos planteados al principio del presente trabajo:

Área 1: Acceso a la información:

La localización de las licitaciones puede resultar compleja dado el desconocimiento de las PYMES de la existencia de una Plataforma de Contratación del Sector Público que al mismo tiempo resulta poco intuitiva y, por ende, más complicada de utilizar. Además, en gran parte del sector privado existe un desconocimiento del sistema de contratación pública, se desconoce su funcionamiento, las oportunidades de “negocio” que existen y los beneficios que proporciona por no disponer de la cualificación necesaria para conocerla del todo. Junto a todo esto, se suma la administración electrónica y la falta de adaptación de los ciudadanos a esta, lo cual se refleja en la contratación pública con PYMES que desconocen la contratación electrónica por no disponer de los medios suficiente o por no saber abordarla. Por último, como consecuencia de la técnica legislativa en la LCPS, el lenguaje en el entorno de las licitaciones puede tornarse cuanto menos confuso para los usuarios que acceden a los documentos del contrato por primera vez.

Área 2: Acceso a los procedimientos de contratación

Se han identificado numerosos casos de contratos con una determinación de solvencia desproporcionada con relación al objeto del contrato, suscitando una falta de capacidad de las PYMES para cumplir con los estándares establecidos en los pliegos. Además, también son conocidas las dificultades relacionadas a la constitución de las garantías exigidas por tener una cuantía elevada que resulta complicada cubrir a las PYMES a través de avales.

En los procedimientos también se pueden observar objetos contractuales con un presupuesto demasiado elevado que el organismo contratante se encarga de justificar mediante numerosas razones para no dividirlo en lotes, razones que muchas veces pueden resultar deficientes en cuanto a su fundamentación. A todo esto, se suma como obstáculo la utilización de la PLACE como herramienta para licitar, pudiendo no llegar a presentar su oferta por el simple hecho de no saber manejar esta plataforma.

Área 3: Elaboración y presentación de ofertas

Se reflejan problemas a la hora de cumplir con los datos acreditativos de la solvencia técnica, por no disponer de los certificados de buena ejecución pertinentes, además de la asignación de cargas administrativas originadas por la numerosa documentación que se debe aportar.

Por otro lado, para las PYMES resulta complicado competir con el precio que pueden ofertar las grandes empresas por disponer de un mayor número de medios materiales y personales y mayor trayectoria en la contratación pública.

Área 4: Entorno interno de la empresa

En cuanto al funcionamiento interno de la empresa, es destacable la falta de medios y de digitalización de sus procesos, ya que muchas empresas están acostumbrada a emplear procesos manuales que poco tienen que ver con la administración electrónica, lo cual genera una disminución en los procesos de administración electrónica.

Soluciones

Identificadas las problemáticas, se pasarán a proponer una serie de medidas que buscan proporcionar al licitador un conjunto de recomendaciones para aumentar su éxito al momento de licitar en el sector público:

- Si es la primera vez que se licita, lo más aconsejable es intentar optar por contratos de menor cuantía y complejidad, que le permita al licitador crear una trayectoria en la contratación pública para abrir las puertas a contratos de mayor envergadura.
- Para conseguir un mejor desenvolvimiento en el sector, se sugiere focalizar el interés en aquellos contratos que se pueden integrar al plan comercial de la empresa, de manera que actúe como participante en un mercado ya conocido.
- Siempre que sea posible, es preferible presentar ofertas a aquellos contratos que se encuentran divididos en lotes, pudiendo acceder a varios de estos si el pliego no establece un límite.
- Realizar un análisis de la solvencia y de la situación actual de la empresa e identificar cuáles son las principales debilidades y fortalezas en este aspecto. Este análisis proporcionará al licitador el conocimiento que se requiere para estructurar los criterios de adjudicación, de forma que la oferta sea beneficiosa tanto para la empresa como para la participación en la licitación, mediante el manejo de criterios que no solo dependen de la experiencia del licitador.
- Invertir tiempo en actividades formativas dentro del sector público, esto no solo concederá a la empresa un mayor desenvolvimiento en la contratación pública si no en todo el ámbito público. Además, en la medida de lo posible, al inicio de este proceso, se recomienda acudir a agentes especializados en el asesoramiento para PYMES en contratación pública, junto con guías y planes formativos gratuitos que enseñan a cómo licitar.
- La empresa debe procurar que la estrategia de contratación pública vaya de la mano con sus objetivos comerciales, para programar metas que favorezcan la presentación de licitaciones, teniendo en cuenta sus recursos y las posibles oportunidades a las que puede optar.

Capítulo VII: Conclusiones

La contratación pública en España es una de las principales herramientas de las que dispone el sector público para atender las necesidades de la sociedad en general. A través de la presente investigación, se ha podido exponer el papel de las PYMES en este proceso, permitiendo evidenciar un sinfín de aspectos que afectan la participación de estas en los diversos contratos además de estudiar en qué medida promueven los organismos la igualdad y concurrencia de las empresas en dichos concursos.

Así pues, resulta llamativo el grado de especialización del que deben disponer las empresas que se enfrentan a los contratos públicos, lo cual genera una clara necesidad de asistencia técnica para las mismas en este ámbito, bien sea continuo o puntual. Adicional a esto y dada la dificultad de este sector, se puede observar que la mayoría de los operadores económicos han desarrollado cierto “miedo” a licitar en el sector público.

Junto a esta situación, se ha podido verificar que, a través de recursos formativos, las PYMES tienen la posibilidad de conocer más de cerca todas las ventajas y beneficios de los que disponen en los contratos públicos. De igual manera, son numerosas las diferentes garantías o mecanismos de resguardo de los cuales disponen estas empresas para hacer valer sus derechos en el acceso a los contratos públicos en aquellos casos que se vean afectados.

En conclusión, se puede inferir que el fallo se encuentra fundamentalmente en la utilización de la información. Es decir, de cómo los organismos de contratación aplican la normativa y la forma en que esta es interpretada por las PYMES, pues ambos grupos deben considerar instruirse más en esta materia.

Focalizando nuestros resultados en las PYMES, las deficiencias en la presentación de sus ofertas se deben sobre todo a la falta de información, por lo que es importante que, desde el sector público se tomen medidas para promover la democratización de la contratación pública.

Una vez estudiadas todas las aristas de los contratos, queda claro que no es suficiente con la implantación de normativa en cuanto al acceso de las PYMES, pues

deben informarse en mayor medida a las empresas de aquellas acciones que pueden realizar para incrementar su relación con el sector público y así hacerlas partícipes de grandes cambios en las políticas y servicios, generando un impacto altamente positivo en la sociedad y permitiendo el uso de la contratación pública como un instrumento estratégico en la consecución de objetivos transversales a nivel nacional e internacional que persigan el interés general de la sociedad.

Anexo I: Relación del Trabajo Final de Grado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015, las Naciones Unidas finalmente adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual está conformada por 17 objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 subobjetivos, como herramienta para tratar los grandes retos que se presentan a nivel mundial. Teniendo así una notable repercusión en las agendas de las administraciones públicas que estructuraron su actividad conforme a los objetivos planteados, colaborando de forma individual para una meta común. (Antolín-López, 2020)

La contratación pública debe ser analizada en base a dos criterios fundamentales, el primero la relevancia económica y el segundo la cualificación. Con frecuencia, se cree que el principio de eficiencia en los contratos públicos se valora a través de criterios únicamente relativos al precio, lo cual resulta contradictorio pues para poder analizarlo de forma integral también es necesario velar por la calidad del objeto del contrato. Específicamente, el principio de eficiencia debe resguardarse mediante la definición de objetivos sociales, ambientales o de investigación que vayan enlazados al buen gobierno.

Por su parte, la transparencia, rendición de cuentas y justicia social son las nuevas directrices de los contratos públicos en este entorno de colaboración de los ODS, alejándose cada vez más de aquellos modelos burocráticos y tradicionales. Además, actualmente la sostenibilidad demanda una mejor práctica en los procedimientos y técnicas de la actividad pública contractual para preservar así la calidad en las políticas públicas. (Feliu, 2021)

Cabe destacar que las condiciones ecológicas y sociales derivadas de los ODS ya se encuentran establecidas en numerosos contratos públicos. Sin embargo, debe incrementarse la visión estratégica “verde” de las administraciones públicas, dando prioridad a aquellos acuerdos que tengan un impacto directo en un ecosistema sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

Finalmente, es recomendable dejar de un lado el papel de las empresas como “espectadoras” de las acciones del sector público, dándoles mayor acceso a la colaboración público-privada que fomente el interés general y promueva una “cultura sostenible” entre los entes públicos, operadores económicos y usuarios, trabajando conjuntamente para conseguir los 17 objetivos planteados en la Agenda 2020 de manera transversal.

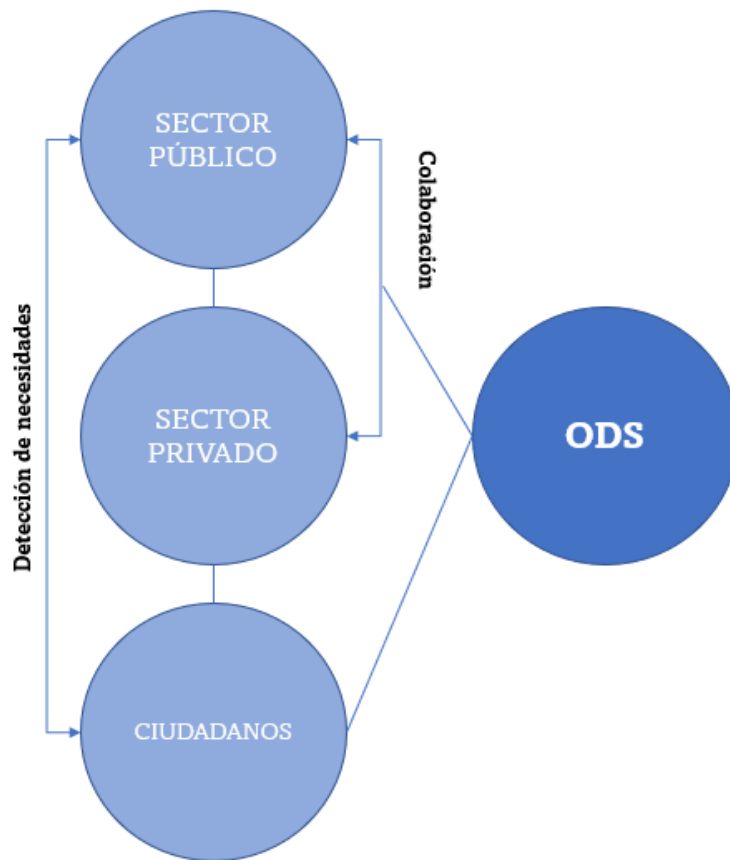


Ilustración 5: Esquema de colaboración. Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- Almonacid, V. (5 de Diciembre de 2016). *NOSOLOAYTOS. Sitio Oficial de Víctor Almonacid*. Obtenido de <https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/12/05/breve-aproximacion-a-la-inminente-ley-de-contratos-del-sector-publico/>
- Almonacid, V. (24 de Agosto de 2019). *NOSOLOAYTOS. Web oficial de Víctor Almonacid*. Obtenido de <https://nosoloaytos.wordpress.com/2019/08/24/regimen-juridico-del-procedimiento-electronico-en-las-universidades/>
- Antolín-López, R. G. (2020). Análisis de la importancia de los ODS de las Naciones Unidas en el ámbito universitario. *HEKADEMOS*, (28), 24-34.
- Barrera, J. H. (1998). *Metodología de la investigación Holística*. Caracas: Fundación Sypal.
- Batet, M. P. (19 de Enero de 2021). *La parte contratante*. Obtenido de <https://lapartecontratante.blog/2021/01/19/esquema-pros-y-contras-de-los-procedimientos-de-adjudicacion-por-diego-perez-martinez/>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (7 de Febrero de 2019). *Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España*. Obtenido de Ámbitos de actuación de la CNMC: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica>
- Feliu, J. M. (2021). *Los retos de futuro de la contratación pública*. Observatorio de Contratación Pública. Obtenido de <https://www.obcp.es/opiniones/los-retos-de-futuro-de-la-contratacion-publica-los-ods-y-la-experiencia-de-la-pandemia>
- Gimeno Feliu, J. M. (2013). *El informe CORA y la contratación pública: una visión crítica*. Zaragoza: Observatorio de Contratación Pública. Obtenido de <https://www.obcp.es/print/pdf/node/6272>

- Gimeno Feliu, J. M. (2016). Una primera valoración del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público desde la perspectiva de la integridad y prevención de la corrupción. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 1-5.
- Gimeno Feliu, J. M. (2017). La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades. *Nueva Época*, 7-30. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/issue/view/705/12>
- Gimeno Feliu, J. M. (12 de Febrero de 2017). *Nuevos paradigmas de la contratación pública*. Obtenido de Observatorio de Contratación pública : <https://fdocuments.es/document/nuevos-paradigmas-de-la-contratacion-publica.html?page=1>
- González Iglesias, M. Á. (2018). Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 [BOE n.º 272, de 9-XI-2017]. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, 176–180. Obtenido de <https://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/19468>
- Huergo Lora, A. (2017). El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público. *Nueva época*, 31-52.
- (2021). *INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA*. Madrid: Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.
- Jefatura del Estado. (1995). *Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid: Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/eli/es/l/1995/05/18/13>
- Jefatura del Estado. (2017, 8 de noviembre). *Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público*. Madrid: Boletín Oficial del Estado . Obtenido de <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

- Junta Consultiva de Contratación del Estado. (2021). *INFORME TRIENAL RELATIVO A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA EN 2018, 2019 Y 2020*. Madrid: Junta Consultiva de Contratación del Estado.
- Junta de Andalucía. (15 de Julio de 2022). *Junta de Andalucía*. Obtenido de <https://www.juntadeandalucia.es/temas/contratacion-publica/como-contratar/tipos.html>
- López, J. d. (2012). *Evolución histórica de la contratación pública*. Ciudad Real: Observatorio de Contratación Pública.
- Martín Delgado, I. (2018). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Menéndez, U. (2017). *Principales novedades de la Ley 9/2017*. Madrid: Despacho Uría Menéndez.
- Murillo, B. (1852). *RD de 27 de febrero*. Madrid: Bravo Murillo.
- Observatorio de Contratación Pública. (06 de 07 de 2022). *Web Oficial del Observatorio de Contratación Pública*. Obtenido de <https://www.obcp.es/index.php/node/6555>
- Redondo Zapata, I., Juliá Álvarez, B., Quincoces Soler, J. L., Canitrot Varela, C., Marrero, J., & Fernández Ecker, A. (2019). *GUÍA PRÁCTICA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA PYME*. Madrid: Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Reichardt, C., & Cook, T. (1982). *Qualitative an quantitative methods in evaluation research*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica. (24 de Mayo de 2022). *Guía del Operador Económico en la Plataforma de Contratación del Sector Público*. Obtenido de https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/f46c3a20-4517-4e54-aac3-dd3b2eb63f31/GuiaOperadorEconomico_v4.5.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f46c3a20-4517-4e54-aac3-dd3b2eb63f31

Transparecy International España. (2016). *ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*. Madrid.

Unión Europea. (11 de Agosto de 2022). *Sitio oficial de la Unión Europea*. Obtenido de https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_es

Vázquez Mantilla, F. J. (2018). *La solvencia en la nueva LCSP*. Thomson Reuters.

Villarejo Galende, H. (2018). LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA NUEVA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 1-58. Obtenido de file:///C:/Users/Ant%C3%ADa%20Boutureira/Downloads/1.-+Helena+Villarejo-Antonio+Calonge_def_Cerrado.pdf