



Las dificultades de las PYME's para acceder a la contratación pública y el intento de superarlas.

Los estudios acerca de las dificultades de las PYME para acceder a contratos públicos hicieron hincapié en que la solución no consiste en la introducción de nuevas en las Directivas sobre contratación pública, sino en un cambio en la mentalidad de los poderes adjudicadores.

Las siguientes fueron señaladas como las dificultades fundamentalesⁱ:

- dificultades a la hora de obtener información (dada la imposibilidad de destinar los suficientes recursos a la recopilación de información);
- desconocimiento de los procedimientos de licitación;
- carga administrativa excesiva;
- gran envergadura de los contratos;
- plazo insuficiente para preparar las ofertas;
- coste de la preparación de las ofertas (dado que muchos de los costes son fijos, las PYME han de soportar costes desproporcionadamente elevados en relación con las empresas de mayor tamaño);
- niveles de cualificación y requisitos de certificación desproporcionados;
- exigencias excesivas de garantías financieras;
- discriminación de licitadores extranjeros / sesgo en favor de las empresas locales o nacionalesⁱⁱ;
- localización de socios en otros países con fines de colaboración;
- incumplimiento de los plazos de pago por parte de los poderes adjudicadores.

Considerandos que afectan a las PYME en la nueva Directiva 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE

2. La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (4), y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Asimismo, es preciso aclarar determinadas nociones y conceptos básicos para garantizar la seguridad jurídica e incorporar

determinados aspectos de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la contratación pública.

59. En los mercados de contratación pública de la Unión se comienza a observar una marcada tendencia a la agregación de la demanda por los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, incluida la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación. Ello puede hacerse concentrando las compras, bien por el número de poderes adjudicadores participantes, bien por su volumen y valor a lo largo del tiempo. No obstante, la agregación y la centralización de las compras deben supervisarse cuidadosamente para evitar una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME.

66. Para aumentar las posibilidades de participación de las PYME en un sistema dinámico de adquisición a gran escala, por ejemplo en un sistema gestionado por una central de compras, el poder adjudicador afectado debe poder articular el sistema en categorías definidas objetivamente de



productos, obras y servicios. Estas categorías deben definirse haciendo referencia a factores objetivos, que pueden incluir, por ejemplo, el volumen máximo admisible de los contratos específicos que vayan adjudicarse dentro de una categoría determinada o la zona geográfica específica donde vayan a ejecutarse contratos específicos. Cuando un sistema de adquisición se divida en categorías, el poder adjudicador ha de aplicar unos criterios de selección que guarden proporción con las características de la categoría de que se trate.

78. Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, titulado «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos», que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la participación de las PYME. A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de los proyectos.

La magnitud y el contenido de los lotes deben ser determinados libremente por el poder adjudicador, el cual, de acuerdo con las normas pertinentes en materia de cálculo del valor estimado de la contratación, debe estar autorizado a adjudicar algunos de los lotes sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva. El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial. Cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación deben incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder

adjudicador. Estas razones podrían ser, por ejemplo, el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato.

Los Estados miembros deben seguir gozando de libertad para prolongar sus esfuerzos tendentes a facilitar la participación de las PYME en el mercado de la contratación pública, ampliando el alcance de la obligación de considerar la conveniencia de dividir los contratos en lotes convirtiéndolos en contratos más pequeños, exigiendo a los poderes adjudicadores que aporten una justificación de la decisión de no dividir los contratos en lotes o haciendo obligatoria la división en lotes bajo ciertas condiciones. A este mismo respecto, los Estados miembros deben gozar también de la libertad de facilitar mecanismos para efectuar pagos directos a los subcontratistas.

79. Cuando los contratos estén divididos en lotes, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a limitar el número de lotes a los que un operador económico puede licitar, por ejemplo con el fin de preservar la competencia o garantizar la fiabilidad del suministro. También deben estar autorizados a limitar también el número de lotes que pueda adjudicarse a cada licitador. Sin embargo, el objetivo de facilitar un mayor acceso a la contratación pública a las PYME podría verse mermado si se obligara a los poderes adjudicadores a adjudicar el contrato lote por lote, aunque ello supusiera tener que aceptar soluciones bastante menos ventajosas respecto de una adjudicación que reúna varios o todos los lotes. Por ello, cuando la posibilidad de aplicar este tipo de método se haya indicado claramente antes, los poderes adjudicadores deberían poder llevar a cabo una evaluación comparativa de las ofertas para determinar si las ofertas presentadas por un licitador concreto para una combinación particular de lotes cumplirían mejor, en conjunto, los criterios de adjudicación establecidos de conformidad con la presente Directiva con respecto a dichos lotes, que las ofertas para los lotes separados de que se trate consideradas aisladamente.

80. Para hacer más rápidos y eficientes los procedimientos, los plazos para la



participación en procedimientos de contratación deben mantenerse tan breves como sea posible, sin crear obstáculos indebidos al acceso de los operadores económicos de todo el mercado interior, y en particular de las PYME. Por ello, conviene tener presente que, al fijar los plazos de recepción de las ofertas y solicitudes de participación, los poderes adjudicadores tendrán en cuenta, en particular, la complejidad del contrato y el tiempo necesario para preparar las ofertas, aun cuando ello implique fijar plazos más largos que los plazos mínimos previstos en la presente Directiva.

83. La imposición de unos requisitos de capacidad económica y financiera demasiado exigentes constituye a menudo un obstáculo injustificado para la participación de las PYME en la contratación pública. Los requisitos deben estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. En particular, los poderes

Los certificados y pruebas documentales son, actualmente, reinos de Taifas en Contratación Pública. Mantener y actualizar el sistema electrónico de la Comisión "e-Certis", será obligatorio y favorecerá la participación de todos los operadores económicos en toda la Unión Europea. Y en una fase posterior será obligatorio su uso

adjudicadores no deben estar autorizados a exigir a los operadores económicos un volumen de negocios mínimo que no sea proporcional al objeto del contrato. El requisito normalmente no debe exceder como máximo el doble del valor

estimado del contrato. No obstante, pueden aplicarse exigencias más estrictas en circunstancias debidamente justificadas, que pueden referirse al elevado riesgo vinculado a la ejecución del contrato o al carácter crítico de su ejecución correcta y a tiempo, por ejemplo porque constituye un elemento preliminar necesario para la ejecución de otros contratos.

84. Muchos operadores económicos, y en concreto las PYME, consideran que un obstáculo importante para su participación en la contratación pública son las cargas administrativas que conlleva la obligación de presentar un número sustancial de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección. Limitar estos requisitos, por

ejemplo mediante el uso de un **documento europeo único de contratación**ⁱⁱⁱ consistente en una declaración actualizada del propio interesado.

No obstante, el licitador al que se decida adjudicar el contrato debe estar obligado a presentar las pruebas pertinentes y los poderes adjudicadores no deben celebrar contratos con aquellos licitadores que no puedan hacerlo. Los poderes adjudicadores deben estar también facultados a solicitar en cualquier momento la totalidad o parte de la documentación complementaria cuando lo consideren necesario para la correcta ejecución del procedimiento.

El Documento Europeo Único de Contratación se ofrecerá exclusivamente en formato electrónico

87. La Comisión facilita y administra un sistema electrónico, e-Certis, que las autoridades nacionales están actualmente actualizando y verificando de forma voluntaria. El objetivo de e-Certis es facilitar el intercambio de certificados y demás pruebas documentales a menudo solicitadas por los poderes adjudicadores. De la experiencia adquirida hasta la fecha se infiere que la actualización y la verificación voluntarias son insuficientes para que e-Certis desarrolle todo su potencial de simplificación y facilitación de los intercambios de documentos en beneficio de las PYME en particular. Por lo tanto, como primer paso, el mantenimiento del sistema debe ser obligatorio. En una etapa posterior será obligatorio el uso de e-Certis.

124. Dado el potencial que tienen las PYME de cara a la creación de empleo, el crecimiento y la innovación, es importante fomentar su participación en la contratación pública a través de las disposiciones pertinentes de la presente Directiva y de iniciativas a escala nacional. Las nuevas disposiciones que establece la presente Directiva deben contribuir a que se alcancen mejores resultados en lo que se refiere a la participación de las PYME en el valor total de los contratos que se adjudiquen. No conviene imponer porcentajes obligatorios de éxito; no obstante, las iniciativas nacionales destinadas a reforzar la participación de las PYME deben supervisarse estrechamente, dada su importancia.



Resumen del código de buenas prácticas para el acceso de las PYME a la contratación pública¹.

El objetivo general del presente «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos» es permitir a los Estados miembros y a sus poderes adjudicadores aprovechar plenamente el potencial de las Directivas sobre contratación pública, garantizando condiciones equitativas para todos los operadores económicos que deseen participar en licitaciones públicas.

La mayor participación de las PYME en las compras públicas generará una competencia más intensa por la obtención de contratos públicos, lo que ofrecerá a los poderes adjudicadores una mejor relación calidad-precio. Por otra parte, la mayor competitividad y transparencia de las prácticas de contratación pública permitirá a las PYME desarrollar su potencial de crecimiento e innovación, con el consiguiente efecto positivo sobre la economía europea.

El «Código de buenas prácticas» toma como punto de partida las principales dificultades experimentadas y referidas por las PYME y sus representantes, y recaba la atención de los Estados miembros y de sus poderes adjudicadores sobre las posibles soluciones a esas dificultades, agrupándolas bajo los siguientes epígrafes:

- Superar las dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos
- Garantizar el acceso a la información relevante
- Mejorar la calidad y la comprensibilidad de la información proporcionada
- Fijar niveles de capacitación y requisitos financieros proporcionados
- Aliviar la carga administrativa
- Poner énfasis en la relación calidad-precio y no meramente en el precio
- Conceder plazo suficiente para preparar las ofertas
- Velar por que se respeten los plazos de pago

Este «Código de buenas prácticas» debe ayudar, a que las autoridades públicas desarrollen «estrategias», «programas» o «planes de acción», que faciliten el acceso de las PYME a los contratos públicos.

El código tiene un doble propósito: 1) proporcionar a los Estados miembros y a sus poderes adjudicadores orientaciones sobre cómo pueden aplicar el marco jurídico comunitario de manera que facilite la participación de las PYME en los procedimientos de adjudicación de contratos, y 2) destacar las normas y prácticas nacionales que potencian el acceso de las PYME a los contratos públicos.

Veamos los siete primeros epígrafes puesto que el último es una cuestión obligatoria y no de interpretación ni recomendación:

1. SUPERAR LAS DIFICULTADES RELACIONADAS CON EL TAMAÑO DE LOS CONTRATOS

Las PYME suelen lamentarse de su exclusión de hecho de los procedimientos de contratación pública, simplemente por no estar capacitadas para presentar ofertas por la totalidad del contrato. Si bien las características de un contrato de gran envergadura pueden justificar que se adjudique a un único contratista, los grandes poderes adjudicadores siempre pueden tomar en consideración las posibilidades que se exponen a continuación sin perder de vista el respeto escrupuloso a mantener las condiciones de competencia leal.

¹ Ver en [este enlace](#).

**1.1. Subdividir los contratos en lotes**

La subdivisión de las compras públicas en lotes^{iv} facilita, evidentemente, el acceso de las PYME, tanto en términos cuantitativos (el tamaño de los lotes puede corresponderse mejor con la capacidad productiva de la PYME) como cualitativos (puede haber una correspondencia más estrecha entre el contenido de los lotes y el sector de especialización de la PYME).

1.2. Recurrir a la posibilidad de que los operadores económicos se agrupen y aprovechen su capacidad económica, financiera y técnica conjunta.

Las Directivas sobre contratación pública^v permiten a los operadores económicos recurrir a la capacidad económica, financiera y técnica de otras empresas, con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tengan con ellas, a fin de demostrar que satisfacen el nivel de competencia o capacidad exigido por el poder adjudicador.

1.3. Aprovechar la posibilidad de celebrar acuerdos marco con varios operadores económicos y no exclusivamente con un único operador

Los procedimientos de contratación pública ofrecen a los poderes adjudicadores la posibilidad de celebrar un acuerdo marco con varios operadores económicos y de organizar «mini licitaciones», abiertas a la participación de las partes en el acuerdo marco, a medida que se vayan haciendo patentes las necesidades de suministro del poder adjudicador. Frente a los mecanismos habituales de licitación, en los que el poder

adjudicador busca un proveedor que le suministre todos los bienes durante un período determinado –lo que podría favorecer a empresas de mayores dimensiones–. En todo caso, los poderes adjudicadores deben garantizar, sobre todo mediante la aplicación de criterios de selección proporcionados, que las PYME, que suelen considerarse excluidas de los acuerdos marco debido al alcance de los mismos y por temor a lo complejo y dilatado del procedimiento de licitación, no se vean disuadidas de participar.

1.4. Dar mayor visibilidad a las oportunidades de subcontratación y garantizar igualdad de condiciones a los subcontratistas

Los operadores económicos aspiran a conseguir ser adjudicatarios y suelen considerar que la subcontratación reporta menores beneficios. Sin embargo, cuando se trata de contratos de gran envergadura, si las PYME no están en condiciones de asumir la función de contratista principal o de licitar conjuntamente con otras PYME, la subcontratación puede ofrecer buenas oportunidades, especialmente cuando éstas pueden aportar valor añadido mediante productos o servicios especializados o innovadores.

Por otra parte, los poderes adjudicadores pueden, en función de la legislación nacional, incluir en los contratos que celebren una disposición que prohíba a los contratistas principales otorgar a los subcontratistas condiciones menos favorables que las pactadas entre el poder adjudicador y el contratista principal.

2. GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PERTINENTE

Reviste una importancia capital para las PYME que se les facilite el acceso o toda información pertinente sobre oportunidades de negocio en el ámbito de los contratos públicos.

2.1. Mejoras inducidas por la contratación pública electrónica (e-procurement)

La contratación pública electrónica favorece la competencia, ya que facilita el acceso a la información pertinente sobre oportunidades de negocio. Puede, además, resultar especialmente ventajosa para las PYME, ya que les permite una comunicación rápida y barata.

En todos los Estados miembros existe la posibilidad de búsqueda de anuncios de

licitación a través de portales Web, pero en muchos de ellos el número de tales portales habilitados por la Administración central o las Administraciones regionales y locales dificulta a los licitadores tener una visión de conjunto. Por otra parte, la utilidad práctica de esos portales Web (permitir a las empresas crear un perfil para recibir avisos sobre oportunidades de negocio, descargar directamente los pliegos de condiciones, presentar ofertas por vía electrónica, etc.) varía enormemente.

Como las ramas del
árbol, el número de
portales web dificulta
tener una visión de
conjunto

Sin perjuicio de las medidas mencionadas en la Comunicación de la Comisión sobre una «Ley de la pequeña empresa para Europa», cabría ahondar en las siguientes posibilidades:

- publicación de los anuncios de contratos públicos en línea;
- habilitación de **un único portal Web centralizado**, especialmente en los Estados federales o en grandes países;
- **libre acceso** a los anuncios;
- motor de búsqueda multifuncional;
- posibilidad de que las empresas creen un perfil, a fin de recibir avisos sobre oportunidades de negocio;
- **descarga directa** de los pliegos de licitación y la documentación complementaria;
- **sistema de licitación electrónica**, que permita a los poderes adjudicadores recibir ofertas por vía electrónica con sujeción a lo dispuesto en las Directivas sobre contratación pública en lo que respecta a la integridad de la información, la confidencialidad, la accesibilidad, etc.;

2.2. Centros de información

La asistencia personalizada puede resultar de gran ayuda a las PYME.

A nivel europeo, las PYME pueden recurrir, con facilidad, al asesoramiento y la asistencia de los integrantes de la red Enterprise Europe Network² (EEN),

2.3 Información a los licitadores

Además de un fácil acceso a toda información pertinente sobre oportunidades de negocio, es esencial ofrecer información a los operadores económicos que hayan

² Ver en este [enlace](#)

participado en un procedimiento de adjudicación. En efecto, con vistas a la preparación de futuras ofertas, la opinión del poder adjudicador en cuanto a los méritos y las carencias de la oferta presentada resultará de gran utilidad para el licitador.

Para dar cumplimiento al principio de transparencia, las Directivas sobre contratación pública³ prevén también la obligación de facilitar información a los licitadores.

UTILIDAD PRÁCTICA DE LOS PORTALES WEB DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

- publicación de los anuncios de contratos públicos en línea;
- habilitación de un único portal Web centralizado, especialmente en los Estados federales o en grandes países;
- libre acceso a los anuncios;
- motor de búsqueda multifuncional;
- posibilidad de que las empresas creen un perfil, a fin de recibir avisos sobre oportunidades de negocio;
- descarga directa de los pliegos de licitación y la documentación complementaria;
- sistema de licitación electrónica, que permita a los poderes adjudicadores recibir ofertas por vía electrónica con sujeción a lo dispuesto en las Directivas sobre contratación pública en lo que respecta a la integridad de la información, la confidencialidad, la accesibilidad, etc.;

³ Véanse el artículo 41 de la Directiva 2004/18/CE y el artículo 49 de la Directiva 2004/17/CE



3. MEJORAR LA CALIDAD Y LA COMPENSIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA

3.1. Formación y orientación de los poderes adjudicadores

La falta de información suficiente, pertinente y clara dificulta la comprensión de las necesidades del poder adjudicador y la formulación de una oferta adecuada. A subsanar esta situación debe estar enfocada la formación y orientación de los poderes / las entidades adjudicadoras, con especial atención a la situación de las PYME y a la configuración de un procedimiento de adjudicación que permita la participación de las PYME en pie de igualdad con las grandes empresas. En efecto, de las diversas consultas realizadas durante la preparación del presente Código de buenas prácticas, de

las que se extrajo la conclusión de que la facilitación del acceso de las PYME a los contratos públicos exige un cambio en la mentalidad de los poderes adjudicadores.

3.2. Formación y orientación de las PYME con vistas a la elaboración de ofertas

Por lo general, las PYME no cuentan con departamentos administrativos grandes ni especializados que estén familiarizados con el lenguaje y los procedimientos propios del ámbito de la contratación pública. De ahí que suelen experimentar mayores dificultades que las grandes empresas a la hora de buscar oportunidades de negocio y de elaborar ofertas.

4. FIJAR NIVELES DE CAPACITACIÓN Y REQUISITOS FINANCIEROS PROPORCIONADOS

4.1. Criterios de selección proporcionados

La aplicación de criterios de selección proporcionados reviste una importancia capital para las PYME, dado que la fijación de niveles de capacidad excesivamente elevados por parte de los poderes adjudicadores excluye de hecho a gran parte de esas empresas de la participación en procedimientos de licitación.

Hay numerosos criterios de selección posibles y son diversos los documentos mediante los cuales puede demostrarse el cumplimiento de esos criterios. Es preciso decidir qué criterios son los adecuados en relación con el tipo de compra considerada y con el valor de la misma. Todos los criterios de selección han de ser claros, no discriminatorios y proporcionados al contrato de que se trate.

Por lo que respecta a la capacidad técnica y profesional, el poder adjudicador debe optar por criterios de selección que le permitan determinar si un licitador posee la capacidad necesaria para la ejecución del contrato considerado, en lugar de valorar la capacidad general de los licitadores. No obstante, conviene evitar que la aplicación de esos criterios limite indebidamente el número de candidatos elegibles.

4.2. Aprovechar la posibilidad que se presenta a los operadores económicos y a sus agrupaciones de demostrar su

capacidad económica, financiera y técnica conjunta

Tal como se ha señalado más arriba (apartado 1.2), las Directivas sobre contratación pública ofrecen a los operadores económicos la posibilidad de recurrir a la capacidad económica, financiera y técnica de otras empresas, posibilidad que, claro está, permite a las PYME hacer frente más fácilmente a requisitos de capacitación y solvencia financiera exigentes.

4.3. Exigir únicamente garantías financieras proporcionadas

La exigencia, por los poderes adjudicadores, de garantías financieras desproporcionadas (p.ej., garantías bancarias que cubran los riesgos conexos al procedimiento de adjudicación y a la ejecución del contrato, incluso aquéllos que estén fuera del control de la empresa) representa un obstáculo para la participación de las PYME en la contratación pública. Por otra parte, debería evitarse la retención prolongada e injustificada de los recursos (p.ej., garantía de participación) de los operadores económicos y alentarse una reducción de las garantías financieras en función de la ejecución del contrato. Asimismo, los poderes adjudicadores podrían estudiar la posibilidad de no exigir garantías financieras de manera automática, sino sólo a partir de consideraciones relacionadas con la evaluación del riesgo.



5. ALIVIAR LA CARGA ADMINISTRATIVA

Uno de los motivos de queja más frecuentes de las PYME es el tiempo que requiere la cumplimentación de trámites administrativos. Por ello, dado que las PYME no suelen disponer de gran capacidad administrativa especializada, resulta imprescindible reducir al mínimo los requisitos administrativos.

Las Directivas sobre contratación pública disponen que los contratos se adjudicarán una vez que los poderes adjudicadores hayan verificado la aptitud de los operadores económicos por lo que respecta a la situación personal de los candidatos o licitadores, a su aptitud para ejercer la actividad profesional considerada, y a su capacidad técnica o profesional.

No obstante, en todos los casos, las Directivas sobre contratación pública dejan a la discreción de los Estados miembros la definición, de conformidad con su normativa nacional, de las modalidades de aplicación de las citadas verificaciones destinadas a determinar la exclusión o la aptitud de los operadores. Concretamente, corresponde a los Estados miembros decidir qué datos han de figurar en las pruebas documentales que los candidatos y licitadores deben aportar en los procedimientos de contratación pública, así como la manera y el momento en que esas pruebas documentales han de presentarse a los poderes adjudicadores antes de la adjudicación del contrato.

Así, por ejemplo, de conformidad con las Directivas sobre contratación pública y a fin de cerciorarse de la aptitud del adjudicatario del contrato, los Estados miembros podrán invitar a los candidatos o licitadores, respecto de la totalidad o parte de las pruebas documentales consideradas, a que declaren por su honor que reúnen todos y cada uno de los requisitos a los que se supedita dicha aptitud; únicamente el licitador que haya presentado la mejor oferta deberá entonces presentar todos los certificados originales pertinentes dentro de un plazo establecido. No obstante, para que tal procedimiento cumpla el objetivo que persiguen las Directivas sobre contratación pública —esto es, la aptitud del adjudicatario—, los Estados miembros deberán prever un sistema efectivo, proporcionado y disuasorio de sanciones

aplicables en el supuesto de que el licitador que haya presentado la mejor oferta no esté finalmente en condiciones de aportar las pruebas documentales pertinentes en el plazo establecido o, peor aún, si se determina que incumple uno o varios de los requisitos a los que se supedita la aptitud de los candidatos o licitadores. En todo caso, si el licitador que presente la mejor oferta no aporta las pruebas documentales pertinentes, no obtendrá el contrato, que podría adjudicarse, sin embargo, al licitador situado en segundo lugar, siempre que esta posibilidad se haya indicado en el pliego de condiciones.

No obstante, en aquellos casos en que los poderes adjudicadores decidan limitar el número de candidatos aptos a los que se invitará a presentar ofertas, negociar o celebrar un diálogo competitivo —a lo que están autorizados en los procedimientos restringidos, los procedimientos negociados con publicación de anuncio de licitación y en los de diálogo competitivo—, deberán cerciorarse de que haya un número mínimo de candidatos aptos, de conformidad con las correspondientes disposiciones de las Directivas. La introducción de esas disposiciones específicas de las Directivas de la UE obedeció a la voluntad de garantizar una verdadera competencia en tales casos entre un número suficiente de candidatos aptos.

Por otra parte, puede resultar oportuno autorizar a los poderes adjudicadores a dispensar a los candidatos y licitadores de la obligación de presentar la totalidad o parte de las pruebas documentales exigidas en caso de que tales pruebas hayan sido ya presentadas poco tiempo antes en relación con otro procedimiento de contratación y siempre que los documentos pertinentes se hayan expedido con una antelación determinada y razonable y no hayan perdido su validez.

Los Estados miembros deben prever un sistema efectivo, proporcionado y disuasorio de sanciones aplicables en el supuesto de que se demuestre finalmente que el licitador que ha presentado la mejor oferta no ha aportado las pruebas documentales pertinentes

6. PONER ÉNFASIS EN LA RELACIÓN CALIDAD-PRECIO Y NO MERAMENTE EN EL PRECIO

6.1. Favorecer las soluciones cualitativas gracias a la posibilidad de adjudicar contratos sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa

Las Directivas sobre contratación pública ofrecen la posibilidad de adjudicar contratos sobre la base, bien del precio más bajo, bien de la oferta económicamente más ventajosa. Esta última opción permite a los poderes adjudicadores tomar en consideración diversos elementos en relación con el objeto del contrato, tales como la calidad, el valor técnico, las características funcionales, los costes de utilización, la rentabilidad, el servicio postventa y la asistencia técnica, etc. De este modo, los poderes adjudicadores pueden evaluar no sólo los costes directos de una adquisición, sino asimismo los costes de su ciclo de vida. Se incentiva así a los operadores económicos a **ofrecer al poder adjudicador auténtico valor añadido y se estimula la innovación**, al fomentarse el desarrollo de productos sostenibles y mejores. Es éste un aspecto particularmente importante para el sector de las PYME, que representa una fuente de innovaciones y de importantes actividades de I+D.

A fin de garantizar que, a la hora de adjudicar un contrato, se tomen en consideración los costes del ciclo de vida de la adquisición y el criterio de la oferta económicamente más ventajosa se aplique de manera eficaz y coherente, el personal del poder adjudicador habrá de organizarse de tal forma que los usuarios finales del producto adquirido intervengan activamente en la etapa preparatoria de los procedimientos de contratación.

6.2. Favorecer las soluciones innovadoras gracias a la posibilidad de definir las especificaciones técnicas en términos de rendimiento o de exigencias funcionales.

Es preciso evitar que se limiten las posibilidades de participación de empresas que aportan soluciones nuevas o innovadoras que pueden presentar una mejor relación calidad-precio.

Las especificaciones técnicas establecidas por los poderes adjudicadores deben permitir la apertura de los contratos públicos a la competencia. Para ello, deberían poderse presentar ofertas que reflejen la diversidad de las soluciones técnicas disponibles en el mercado. A tal efecto, las Directivas sobre contratación pública disponen que las especificaciones

técnicas de un contrato pueden definirse en términos de rendimiento o de exigencias funcionales.

Este enfoque orientado a los resultados, si bien permite a los poderes adjudicadores atender prioritariamente a sus verdaderas necesidades de compra –p.ej., las exigencias funcionales de un producto que deseen adquirir–, otorga a los licitadores plena libertad para desarrollar bienes o servicios nuevos o innovadores que puedan responder mejor a las necesidades concretas del poder adjudicador. Así pues, este nuevo planteamiento favorece a las PYME, en particular a las PYME innovadoras, que pueden experimentar dificultades a la hora de satisfacer las especificaciones técnicas aprobadas por los organismos de normalización reconocidos, pero que producen suministros, prestan servicios o emplean materiales, métodos o técnicas de elevado valor técnico o ambiental y pueden satisfacer las exigencias de rendimiento o funcionales establecidas por los poderes adjudicadores.

Por otra parte, las Directivas sobre contratación pública ofrecen a los poderes adjudicadores la posibilidad de permitir a los licitadores que presenten variantes. Dado que los poderes adjudicadores no siempre cuentan con información actualizada sobre los bienes y servicios disponibles en el mercado, la autorización de variantes puede permitir también a los licitadores proponer soluciones innovadoras. En ese caso, los poderes adjudicadores que hagan uso de esa posibilidad deberán precisar en el pliego de condiciones los requisitos mínimos que hayan de satisfacer las variantes y cualquier exigencia específica en cuanto a la forma de presentación de las mismas.

Asimismo, las Directivas sobre contratación pública ofrecen distintas posibilidades para conjugar la I+D con la contratación pública. Concretamente, los poderes adjudicadores pueden adjudicar contratos públicos de suministro mediante procedimiento negociado, sin publicación previa de anuncio de licitación en el Diario Oficial de la UE, cuando los productos considerados se fabriquen exclusivamente con fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo²⁶. Si bien tal procedimiento no puede hacerse extensivo a la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial del producto o a recuperar los costes de investigación y desarrollo, puede aplicarse a una producción en cantidad limitada con objeto de aplicar los resultados



de los ensayos de campo y de demostrar que el producto se presta a la producción o suministro a gran escala, satisfaciendo normas aceptables de calidad. En función del nivel de los requisitos cualitativos impuestos por el poder adjudicador antes de confirmar la compra de esa «primera producción», ese «contrato público de suministro» concreto puede considerarse legítimamente una primera selección en la que el adjudicatario puede basarse en sucesivos procedimientos de contratación «tradicionales», lo cual puede revestir particular interés para las PYME que asignan presupuestos sustanciales a la I+D.

No obstante, las Directivas sobre contratación pública habrán de aplicarse en relación con todo contrato que vaya más allá de «la producción o el suministro en cantidad limitada» a que se alude más arriba. En este contexto, tanto la Comunicación sobre la contratación precomercial⁴ como la «*Guide on dealing with innovative solutions in public procurement*» (Guía sobre la manera de abordar las soluciones innovadoras en la contratación pública) aportan asimismo información de utilidad.

⁴ Al respecto, puede consultarse la guía sobre compra Pública Innovadora del Ministerio de Economía y competitividad en este [enlace](#) (borrador actualizado hasta febrero de 2015), con los cambios normativos de las nuevas directivas en vigor. Se recuerda que en la Comunicación de la Comisión de 14 de diciembre de 2007 titulada «La contratación pre-comercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles» se exponen una serie de modelos de contratación en relación con la prestación de dichos servicios de I+D que no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE precitada y en vigor desde abril de 2016



Asociación para la innovación⁵

1. En las asociaciones para la innovación, cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, proporcionando la información para la selección cualitativa que haya solicitado el poder adjudicador.

En los pliegos de la contratación, el poder adjudicador determinará cuál es la necesidad de un producto, servicio u obra innovadores que no puede ser satisfecha mediante la adquisición de productos, servicios u obras ya disponibles en el mercado. Indicará asimismo qué elementos de la descripción constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todos los licitadores. La información facilitada será lo suficientemente precisa como para que los operadores económicos puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la solución requerida y decidir si solicitan participar en el procedimiento.

El poder adjudicador podrá decidir crear la asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo.

El plazo mínimo para la recepción de las solicitudes de participación será de 30 días a partir de la fecha de envío del anuncio de licitación. Solo podrán participar en el procedimiento los operadores económicos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación de la información facilitada. Los poderes adjudicadores podrán limitar el número de candidatos aptos que hayan de ser invitados a participar en el procedimiento, de conformidad con el artículo 65. Los contratos se adjudicarán únicamente con arreglo al criterio de la mejor relación calidad- precio, según lo dispuesto en el artículo 67.

2. La asociación para la innovación tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los poderes adjudicadores y los participantes.

La asociación para la innovación se estructurará en fases sucesivas siguiendo la secuencia de las etapas del proceso de investigación e innovación, que podrá incluir la fabricación de los productos, la prestación de los servicios o la realización de las obras. La asociación para la innovación fijará unos

objetivos intermedios que deberán alcanzar los socios y proveerá el pago de la retribución en plazos adecuados.

Sobre la base de esos objetivos, el poder adjudicador podrá decidir, al final de cada fase, rescindir la asociación para la innovación o, en el caso de una asociación para la innovación con varios socios, reducir el número de socios mediante la rescisión de los contratos individuales, siempre que el poder adjudicador haya indicado en los pliegos de la contratación que puede hacer uso de estas posibilidades y las condiciones en que puede hacerlo.

3. Salvo que se disponga de otro modo en el presente artículo, los poderes adjudicadores negociarán con los licitadores las ofertas iniciales y todas las ofertas ulteriores presentadas por estos, excepto la oferta definitiva, con el fin de mejorar su contenido.

No se negociarán los requisitos mínimos ni los criterios de adjudicación.

4. Durante la negociación, los poderes adjudicadores velarán por que todos los licitadores reciban igual trato. Con ese fin, no facilitarán, de forma discriminatoria, información que pueda dar ventajas a determinados licitadores con respecto a otros. Informarán por escrito a todos los licitadores cuyas ofertas no hayan sido eliminadas de conformidad con el apartado 5 de todo cambio en las especificaciones técnicas u otros documentos de la contratación que no sea la que establece los requisitos mínimos. A raíz de tales cambios, los poderes adjudicadores darán a los licitadores tiempo suficiente para que puedan modificar y volver a presentar ofertas modificadas, según proceda.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, los poderes adjudicadores no revelarán a los demás participantes los datos confidenciales que les hayan sido comunicados por un candidato o licitador participante en la negociación sin el acuerdo previo de este. Este acuerdo no podrá adoptar la forma de una renuncia general, sino que deberá referirse a la comunicación intencionada de información específica.

5. Las negociaciones durante los procedimientos de las asociaciones para la innovación podrán desarrollarse en fases sucesivas, a fin de reducir el número de ofertas que haya que negociar, aplicando los criterios de adjudicación especificados en el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en los pliegos de la

⁵ Artículo 31 D^a 2014/24/UE



contratación. El poder adjudicador indicará claramente en el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en los pliegos de la contratación si va a hacer uso de esta opción.

6. Al seleccionar a los candidatos, los poderes adjudicadores aplicarán, en particular, criterios relativos a la capacidad de los candidatos en los ámbitos de la investigación y del desarrollo, así como de la elaboración y aplicación de soluciones innovadoras.

Solo los operadores económicos a los que invite el poder adjudicador tras evaluar la información solicitada podrán presentar proyectos de investigación e innovación destinados a responder a las necesidades señaladas por el poder adjudicador que no puedan satisfacerse con las soluciones existentes.

En los pliegos de la contratación, el poder adjudicador definirá las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad

intelectual e industrial. En el caso de las asociaciones para la innovación con varios socios, el poder adjudicador, de conformidad con el artículo 21, no revelará a los otros socios las soluciones propuestas u otros datos confidenciales que comunique un socio en el marco de la asociación sin el acuerdo de este último. Este acuerdo no podrá adoptar la forma de una renuncia general, sino que deberá referirse a la comunicación intencionada de información específica.

7. El poder adjudicador velará por que la estructura de la asociación y, en particular, la duración y el valor de las diferentes fases reflejen el grado de innovación de la solución propuesta y la secuencia de las actividades de investigación y de innovación necesarias para el desarrollo de una solución innovadora aún no disponible en el mercado. El valor estimado de los suministros, servicios u obras no será desproporcionado con respecto a la inversión necesaria para su desarrollo.

Documento europeo único de contratación⁶

1. En el momento de la presentación de las solicitudes de participación o las ofertas, los poderes adjudicadores aceptarán como prueba preliminar el documento europeo único de contratación, consistente en una declaración actualizada del interesado, en sustitución de los certificados expedidos por las autoridades públicas o por terceros que confirmen que el operador económico en cuestión cumple las condiciones siguientes:

- a) no se encuentra en ninguna de las situaciones de exclusión o posible exclusión de los operadores económicos contempladas en el artículo 57;
- b) cumple los criterios de selección pertinentes establecidos de conformidad con el artículo 58;
- c) cuando proceda, cumple las normas y los criterios objetivos que se hayan establecido con arreglo al artículo 65.

Si el operador económico recurre a las capacidades de otras entidades con arreglo al artículo 63, el documento europeo único de contratación contendrá asimismo la información indicada en el presente apartado, párrafo primero, en lo que respecta a dichas entidades.

El documento europeo único de contratación consistirá en una declaración formal del operador económico que indique que no es de aplicación el motivo de exclusión pertinente y/o que se cumple el criterio de selección pertinente, y facilitará la información pertinente según lo requiera el poder adjudicador. Dicho documento indicará además la autoridad pública o el tercero encargado de establecer los documentos justificativos e incluirá una declaración formal en el sentido de que el operador económico podrá, previa petición y sin demora, facilitar dichos documentos justificativos.

Cuando el poder adjudicador pueda obtener los documentos justificativos directamente accediendo a una base de datos de conformidad con el apartado 5, el documento europeo único de contratación también incluirá la información necesaria a tal fin, como la dirección de internet de la base de datos, todos los datos de identificación y, en su caso, la necesaria declaración de consentimiento.

Los operadores económicos podrán volver a utilizar el documento europeo único de contratación que hayan empleado en una contratación determinada para ulteriores procedimientos de contratación, siempre que confirmen que la información en él contenida sigue siendo correcta.

⁶ Artículo 59 D^a 2014/24/UE



2. El documento europeo único de contratación se redactará sobre la base de un formulario uniforme. La Comisión establecerá dicho formulario uniforme mediante actos de ejecución. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 89, apartado 3.

El documento europeo único de contratación se ofrecerá exclusivamente en formato electrónico.

3. No obstante lo dispuesto en el artículo 92, la Comisión examinará la aplicación práctica del documento europeo único de contratación teniendo en cuenta la evolución técnica de las bases de datos de los Estados miembros y presentará un informe al respecto al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 18 de abril de 2017.

En su caso, la Comisión formulará propuestas de soluciones destinadas a optimizar el acceso transfronterizo a dichas bases de datos y la utilización de certificados y acreditaciones en el mercado interior.

4. Un poder adjudicador podrá pedir a los candidatos y licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos en cualquier momento del procedimiento cuando resulte necesario para garantizar el buen desarrollo del mismo.

Excepto para los contratos basados en acuerdos marco celebrados con arreglo al artículo 33, apartado 3, o al artículo 33, apartado 4, letra a), antes de la adjudicación del contrato el poder adjudicador exigirá al licitador al que haya decidido adjudicar el contrato que presente los documentos justificativos actualizados de conformidad con el artículo 60 y, en su caso, con el artículo 62. El poder adjudicador podrá invitar a los operadores económicos a que completen o hagan más explícitos los

certificados recibidos en aplicación de los artículos 60 y 62.

5. No obstante lo dispuesto en el apartado 4, los operadores económicos no estarán obligados a presentar documentos justificativos u otras pruebas documentales en caso y en la medida en que el poder adjudicador tenga la posibilidad de obtener los certificados o la información pertinente accediendo directamente a una base de datos nacional de cualquier Estado miembro de la Unión Europea que pueda consultarse de forma gratuita, como un registro nacional de contratación pública, un expediente virtual de la empresa, un sistema de almacenamiento electrónico de documentos o un sistema de precalificación.

No obstante lo dispuesto en el apartado 4, los operadores económicos no estarán obligados a presentar documentos justificativos, cuando el poder adjudicador que haya adjudicado el contrato o celebrado el acuerdo marco ya posea dicha documentación.

A los efectos del párrafo primero, los Estados miembros velarán por que las bases de datos que contienen información de interés sobre los operadores económicos y que pueden ser consultadas por los poderes adjudicadores nacionales puedan ser consultadas también, en las mismas condiciones, por los poderes adjudicadores de los demás Estados miembros.

6. Cada Estado miembro publicará en el depósito de certificados en línea e-Certis la lista completa y actualizada de las bases de datos que contengan información de interés sobre los operadores económicos y que puedan ser consultadas por los poderes adjudicadores de los demás Estados miembros. Cada Estado miembro comunicará a los demás Estados miembros que lo soliciten cualquier información relativa a las bases de datos mencionadas en el presente artículo.

ⁱ informe de síntesis de la consulta pública sobre la «Ley de la pequeña empresa» (Small Business Act - SBA) cerrada el 30 de marzo de 2008 que puede consultarse en http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf; y el estudio de 1999 de la Red europea de investigación sobre las PYME (ENSR) al que puede accederse en http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/ensr_6th_report_en.pdf; así como las contribuciones específicas de organizaciones empresariales europeas tales como UEAPME y BusinessEurope, que pueden consultarse en sus respectivas páginas web.

ⁱⁱ Los problemas de discriminación por razones de nacionalidad con que puedan enfrentarse las PYME, en beneficio de empresas locales o nacionales, representan infracciones manifiestas de la normativa comunitaria en materia de contratación pública en el contexto de los medios de recurso previstos con arreglo a las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE, o, por lo que respecta a la adjudicación de contratos no



sujetos, o no plenamente sujetos, a las disposiciones de las Directivas sobre contratación pública, a la luz de las normas y principios establecidos en el Tratado CE. A este último respecto, la Comisión adoptó y publicó en 2006 una Comunicación interpretativa sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública.

ⁱⁱⁱ En el artículo 59 se define y delimita su contenido. El documento europeo único de contratación se ofrecerá exclusivamente en formato electrónico

^{iv} Artículo 9, apartado 5, de la Directiva 2004/18/CE y artículo 17, apartado 6, letra a), de la Directiva 2004/17/CE

^v Artículo 47, apartados 2 y 3, artículo 48, apartados 3 y 4, y artículo 52, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2004/18/CE y artículo 53, apartados 4 y 5, y artículo 54, apartados 5 y 6, de la Directiva 2004/17/CE