



“GUÍA PARA UNHA CONTRATACIÓN PÚBLICA ABERTA A PEMES”.

*Medidas e actuacións para o fomento
da participación das PEMES e
empresas incipientes na contratación
pública.*

Índice:

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. DESTINATARIOS	6
3. OBXECTIVOS ESTRATÉXICOS	6
4. ¿QUE É UNHA PEME?.....	7
5. CONTIDO	8
5.1. MEDIDAS ORIENTADAS A FACILITAR A BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN RELEVANTE E COMPRENSIÓN DA NORMATIVA E DOS PROCEDEMENTOS CONTRACTUAIS.	9
5.1.1. Garantir o acceso á información contractual.	9
5.1.2. Potenciar o coñecemento da normativa de contratos públicos.	15
5.2. MEDIDAS ORIENTADAS A SUPERAR AS DIFICULTADES RELACIONADAS CO TAMAÑO DOS CONTRATOS.	17
5.2.1. A División dos contratos en lotes.	18
5.2.2. Os Contratos mixtos.....	20
5.3. MEDIDAS ORIENTADAS A FIXAR REQUISITOS DE CAPACIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA E TÉCNICA PROPORCIONADOS QUE FACILITEN A PRESENZA DAS PEMES.	21
5.3.1. Requisitos de solvencia para a participación nos procedementos de contratación proporcionados e adecuados.	21
5.3.2. Formación de UTES e integración da capacidade.....	22
5.4. MEDIDAS ORIENTADAS AO IMPULSO DA SUBCONTRATACIÓN.	22
5.5. Establecemento de determinadas medidas relativas aos Acordos- marco que conclúan coa presenza de varios licitadores.	23
5.6. MEDIDAS ORIENTADAS Á POSTA EN VALOR DO CRITERIO CALIDADE- PREZO.....	24
5.6.1. Favorecer as solucións cualitativas grazas ao criterio de calidade-prezo. .	24
5.6.2. A definición dos pregos de prescricións técnicas en termos de rendemento ou exixencias funcionais.	25
5.6.3. Favorecer a presentación de variantes.....	26
5.7. MEDIDAS TENDENTES Á REDUCCIÓN DA CARGA ADMINISTRATIVA.	26
5.7.1 As declaracións responsables.....	26
5.7.2. A constitución de garantías.	28
5.8. MEDIDAS TENDENTES A CONCESIÓN DE PRAZOS SUFICIENTES PARA A PREPARACIÓN DAS OFERTAS.	28
5.9. MEDIDAS PARA POTENCIAR A PARTICIPACIÓN DAS PEMES NOS	

CONTRATOS MENORES E PROCEDEMENTOS NEGOCIADOS SEN PUBLICIDADE.	30
5.10. MEDIDAS CONCRETAS PARA O FOMENTO DA PRESENZA NAS CONTRATAÇÃO PÚBLICAS DAS PEMES INNOVADORAS.	30
6.- GOBERNANZA E INDICADORES DE AVALIACIÓN.....	32

1. INTRODUCCIÓN

As microempresas e as PEMES son o motor da economía europea. Impulsan a creación de postos de traballo e o crecemento económico, ademais de garantir a estabilidade social.

En 2013, máis de 21 millóns de PEMES proporcionaban 88,8 millóns de postos de traballo en toda a Unión Europea (UE). Nove de cada dez empresas son PEMES, e estas xeran dúas de cada tres postos de traballo. Ademais, as PEMES estimulan o espírito empresarial e a innovación en toda a Unión, polo que son cruciais para fomentar a competitividade e o emprego.¹

A contratación pública desempeña un papel clave na Estratexia Europa 2020, establecida na Comunicación da Comisión do 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, unha estratexia para un crecemento intelixente, sustentable e integrador» («Estratexia Europa 2020»), como un dos instrumentos baseados no mercado que deben utilizarse para conseguir un crecemento intelixente, sustentable e integrador, garantindo ao mesmo tempo un uso máis eficiente dos fondos públicos.

De acordo co establecido no Considerando 2 da nova Directiva 2014/24/UE son varios os obxectivos principais a perseguir coa nova regulación. Entre eles, precisamente o de facilitar a participación das pequenas e medianas empresas (PEME) na contratación pública.

O obxecto das novas Directivas comunitarias sobre contratación pública é abrir o mercado da contratación pública a todos os operadores económicos, con independencia das súas dimensións.

Con todo, debe prestarse particular atención ao problema do acceso das pequenas e medianas empresas (PEMEs) aos citados mercados: as PEMEs considéranse en xeral a espiña dorsal da economía da UE e, por ende da economía galega, para aproveitar ao máximo o seu potencial de creación de emprego, crecemento e innovación, debe facilitarse o seu acceso aos contratos públicos.

Para o tecido produtivo galego, composto na súa meirande parte tamén por pequenas e medianas empresas, ser capaces de acceder aos procedementos de contratación públicos implica meirandes posibilidades de negocio e de creación de emprego.

O Plan galego de mellora da contratación pública 2014-2016 prevé como **Medida 2.2**, no Eixo *Uso estratéxico e social*, a elaboración dunha “*Guía para unha contratación pública aberta a PEMES*”.

O artigo 29 da Lei 14/2013, de 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, é o primeiro mandato legal do ordenamento xurídico galego orientado a fomentar e facilitar o acceso ás pequenas e medianas empresas nos procedementos de contratación pública.

Así o citado artigo sinala que:

¹ Guía do usuario sobre definición do concepto de PYME. Unión Europea. 2015

Artigo 29. Contratación accesible ás pemes e empresas incipientes

1. Os órganos de contratación da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e do seu sector público deberán adoptar medidas que fomenten o acceso á contratación das pequenas e medianas empresas, para impulsar a concorrência e unha maior eficiencia do uso dos fondos públicos con suxeición aos principios de legalidade, transparencia e publicidade.

2. Neste sentido, os requisitos de solvencia para a participación nos procedementos de contratación deberán cingirse a aqueles que sexan os adecuados e proporcionados para garantir que un candidato ou licitador ten os recursos e a capacidade suficientes para executar o contrato.

3. Así mesmo, ao configurar os contratos deberán ter en conta os seguintes aspectos e regras:

a) Cando o obxecto do contrato admita fraccionamento, procurarase a realización independente de cada unha das súas partes mediante a súa división en lotes, xustificándoo debidamente no expediente e cumprindo os requisitos establecidos na lexislación de contratos do sector público.

Os pregos de contratación establecerán regras tendentes a evitar que se adxudique a un licitador maior número de lotes que o que poida realizar de acordo coas condicións de solvencia que acredítase.

b) Deberase permitir expresamente no prego de cláusulas administrativas a posibilidade de subcontratación do obxecto do contrato, de acordo co previsto no artigo 227 do texto refundido da Lei de contratos do sector público, salvo que se xustifique no expediente de contratación que pola súa natureza e condicións debe ser executado directamente polo adxudicatario.

c) Os acordos marco concluíranse, como regra xeral, con varios licitadores. Noutro caso, deberán xustificarse nunha memoria os motivos que determinan a necesidade de concluír o acordo marco cun único empresario.

4. A formación dispensada ao persoal empregado público en materia de contratación pública prestará especial atención á correcta aplicación do marco xurídico vixente, co fin de garantir a participación das pequenas e medianas empresas nas licitacións públicas en condicións de igualdade. Coa mesma finalidade, poderán planificarse actividades de formación e asistencia en materia de contratación pública especialmente dirixidas ás pemes.

A nova Directiva 24/2014/UE insiste na necesidade de que as entidades contratantes coñezan e utilicen o Código de mellores prácticas que se establece no documento de traballo dos servizos da Comisión Europea do 25 de xuño de 2008 titulado **Código europeo de boas prácticas para facilitar o acceso das pemes aos contratos públicos**, que ofrece orientacións acerca de cómo aplicar o réxime de contratación pública de forma que se facilite a participación das PEMES.

Quizais, coma indica o citado Código europeo, o mais necesario para facilitar o acceso ás PEMES na contratación pública non é tanto introducir mais medidas lexislativas senon implantar un cambio na mentalidade dos poderes adxudicadores.

A maior participación das PEME nas compras públicas xerará unha competencia máis intensa pola obtención de contratos públicos, o que ofrecerá aos poderes adxudicadores unha mellor relación calidade-prezo.

Por outra banda, a maior competitividade e transparencia das prácticas de contratación pública permitirá ás PEMEs desenvolver o seu potencial de crecemento e innovación, co consecuente efecto positivo sobre a economía galega.

O incremento da concorrència nos procedementos de contratación do sector público autonómico é un obxectivo de vital importancia tanto para a propia administración como para o noso tecido produtivo.

Coma se sinalou, a normativa comunitaria sobre contratación pública garantiza a apertura dos mercados a todos os operadores económicos, sen distinción algunha en canto a súa dimensión.

No obstante, existen disposicións ou prácticas, dentro do marco normativo actual en materia de contratación pública, que permiten facilitar a participación das PEMES e empresas incipientes nos procedementos de adxudicación dos contratos.

Para axudar ós órganos de contratación a cumprir tanto co citado mandato legal coma tamén cos fins sinalados nas novas Directivas comunitarias en materia de contratación pública, a Comunidade Autónoma de Galicia pretende coa presente Guía proporcionar aos órganos de contratación orientacións prácticas para configurar o deseño dos contratos que faciliten a concorrència das pequenas e medianas empresas e empresas incipientes nos contratos públicos.

Trátase dunha **guía dinámica**, -coma as restantes Guías aprobadas-, que será actualizada con novos casos prácticos, recomendacións, cláusulas tipo a medida que se vaian adquirindo novas experiencias no desenvolvemento e deseño dos expedientes contractuais.

Así mesmo, cómpre ter en conta a entrada en vigor o 18 de abril de 2016 das novas Directiva comunitarias.

Estas directivas constitúen a culminación dun proceso iniciado no seo da Unión Europea de revisión e modernización das vixentes normas sobre contratación pública.

As novas directivas veñen substituír as anteriores Directivas 2004/18/CE sobre coordinación dos procedementos de adxudicación dos contratos públicos de obras, de subministración e de servizos e a Directiva 2004/17/CE sobre a coordinación dos procedementos de adxudicación de contratos nos sectores da auga, da enerxía, dos transportes e dos servizos postais, aprobadas hai agora unha década, e que foron traspostas ao ordenamento xurídico español, a través da Lei 30/2007, de contratos do sector público, -posteriormente derogada e substituída polo texto refundido da Lei de contratos do sector público, aprobado polo Real decreto legislativo 3/2011, do 14 de novembro-, e a Lei 31/2007 do 30 de outubro de 2007, sobre procedementos de contratación nos sectores da auga, a enerxía, os transportes e os servizos postais, respectivamente.

Ainda que, tales directivas non se traspuxeron ao ordenamento xurídico español existindo na data de aprobación da presente guía un anteproxecto de Lei de contratos do sector público, compre ter en conta o efecto directo dalgúns dos seus preceptos nas actuacións dos órganos de contratación. Así mesmo, compre sinalar que a aprobación da norma estatal de trasposición de tales Directivas suporá tamén unha revisión da presente guía.

2. DESTINATARIOS

Esta guía de boas prácticas diríxese aos órganos de contratación da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e do seu sector público autonómico.

A presente guía será de aplicación ás seguintes entidades:

- Departamentos da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia.
- Organismos autónomos autonómicos.
- Axencias públicas autonómicas.
- Entidades públicas empresariais.
- Consorcios autonómicos.
- Sociedades mercantís públicas autonómicas.
- Fundacións do sector público autonómico.

Así mesmo, esta Guía de medidas poderá servir de referencia aos órganos de contratación das **entidades locais de Galicia** e do **sistema universitario galego** (e o seu sector público en ambos casos), que pretendan promover e facilitar a participación das PEME e empresas incipientes nas súas contratacións públicas.

3. OBXECTIVOS ESTRATÉXICOS

O obxectivo da presente Guía é acadar en Galicia o funcionamento dun modelo de contratación pública que:

- Maximice a concorrência, redundando nunha maior competencia entre licitadores e na posibilidade do sector público autonómico de acadar mellores ofertas, para o que cómpre facilitar o acceso das pequenas e medianas empresas.
- Empregue a tramitación electrónica en todas as fases dos procedementos de contratación do sector público galego, axilizando os tempos de trámite administrativo

dos procedementos de contratación e facilitando o acceso as licitacións públicas ás PEMES.

- Funcione como estímulo aos órganos de contratación no deseño dos contratos facilitando a participación das PEMES e empresas incipientes nas súas licitacións.
- Introducir medidas e boas prácticas que garantan o acceso das PEMES e empresas incipientes aos procedementos de contratación.

4. ¿QUE É UNHA PEME?

Non existe unha definición de PEME na normativa de contratos públicos.

Para a súa definición recurrese á Recomendación 2003/361/CE da Comisión, de 6 de maio, sobre a definición de microempresas, pequenas e medianas empresas, onde se recollen os requisitos para ser considerada unha empresa coma PEME:

Así o artigo 1 da citada Recomendación sinala que:

Considerarase empresa toda entidade, independentemente da súa forma xurídica, que exerza unha actividade económica. En particular, consideraranse empresas as entidades que exerzan unha actividade artesanal ou outras actividades a título individual ou familiar, as sociedades de persoas e as asociacións que exerzan unha actividade económica de forma regular.

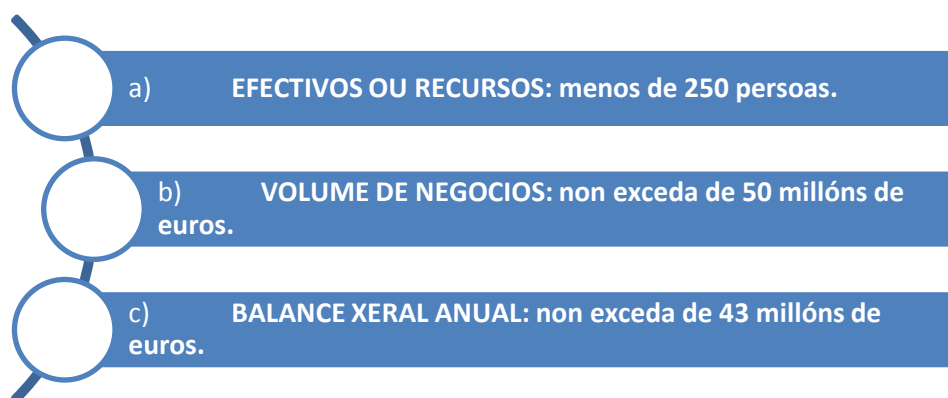
Pola súa parte, o artigo 2 recolle os requisitos ou criterios a ter en conta:

1. A categoría de microempresas, pequenas e medianas empresas (PEME) está constituída polas empresas que ocupan a menos de 250 persoas e cuxo volume de negocios anual non excede de 50 millóns de euros ou cuxo balance xeral anual non excede de 43 millóns de euros.

2. Na categoría das PEME, defínese a unha pequena empresa como unha empresa que ocupa a menos de 50 persoas e cuxo volume de negocios anual ou cuxo balance xeral anual non supera os 10 millóns de euros.

3. Na categoría das PEME, defínese a unha microempresa como unha empresa que ocupa a menos de 10 persoas e cuxo volume de negocios anual ou cuxo balance xeral anual non supera os 2 millóns de euros.

Por conseguinte, os requisitos a ter en conta para considerar a unha entidade coma PEME son:



Porén decidir se unha empresa ten ou non a condición de PEME non é tan sinxelo coma podería pensarse.

Á hora de determinar se unha empresa é ou non unha PEME, o tamaño da empresa (número de traballadores, volume de negocios e balance xeral) non é o único factor que se debe ter en conta. De feito, unha empresa pode ser moi pequena neses termos, pero se ten acceso a un volume significativo de recursos adicionais (por exemplo, por pertencer ou estar **vinculada ou asociada** a unha empresa maior), podería non cumprir os requisitos para ser considerada unha PEME. Así pois, no caso das empresas que presentan unha estrutura máis complexa, pode ser necesario unha análise **caso por caso** para garantir que soamente se consideren PEMES aquelas empresas que se axusten ao “espírito” da citada Recomendación.²

5. CONTIDO

A presente “*Guía para unha contratación pública aberta a PEMES*” proporciona aos órganos de contratación orientacións xerais sobre como aplicar o ordenamento xurídico de maneira que permitan a participación das PEMES e empresas incipientes nos procedementos de adxudicación dos contratos e pon de relieve unha serie de prácticas que facilitan o acceso das PEMES aos contratos públicos.

Destácanse as seguintes medidas que se poden adoptar por parte dos órganos de contratación aos efectos de facilitar e fomentar a presenza das pequenas e medianas empresas na contratación pública da Comunidade Autónoma de Galicia que se agrupan baixo os seguintes apartados:

- Medidas orientadas a facilitar a búsqueda de información relevante e comprensión da normativa e dos procedementos contractuais.
- Medidas orientadas a superar as dificultades relacionadas co tamaño dos contratos.
- Medidas orientadas a fixar requisitos de capacidade económica e financeira e técnica proporcionados que faciliten a presenza das PEMES.

² *Guía do usuario sobre definición do concepto de PYME*. Unión Europea. 2015

- Medidas orientadas ao impulso da subcontratación.
- Medidas orientadas á posta en valor do criterio calidade-prezo
- Medidas tendentes á redución da carga administrativa.
- Medidas tendentes a concesión de prazos suficientes para a preparación das ofertas.
- Medidas para potenciar a participación das PEMES nos contratos menores e procedementos negociados sen publicidade.
- Medidas concretas para o fomento da presenza nas contratacións públicas das PEMES innovadoras.

5.1. MEDIDAS ORIENTADAS A FACILITAR A BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN RELEVANTE E COMPRENSIÓN DA NORMATIVA E DOS PROCEDEMENTOS CONTRACTUAIS.

En moitas ocasións as PEMES atopan obstáculos cando participan en licitacións públicas, simplemente porque as pequenas empresas non están informadas das oportunidades ou porque os procedementos complexos as desaniman.

Nese sentido, reviste unha importancia capital para as PEMEs que se lles facilite o acceso a toda información pertinente sobre oportunidades de negocio no ámbito dos contratos públicos así coma tamén se mellore a comprensibilidade da información facilitada.

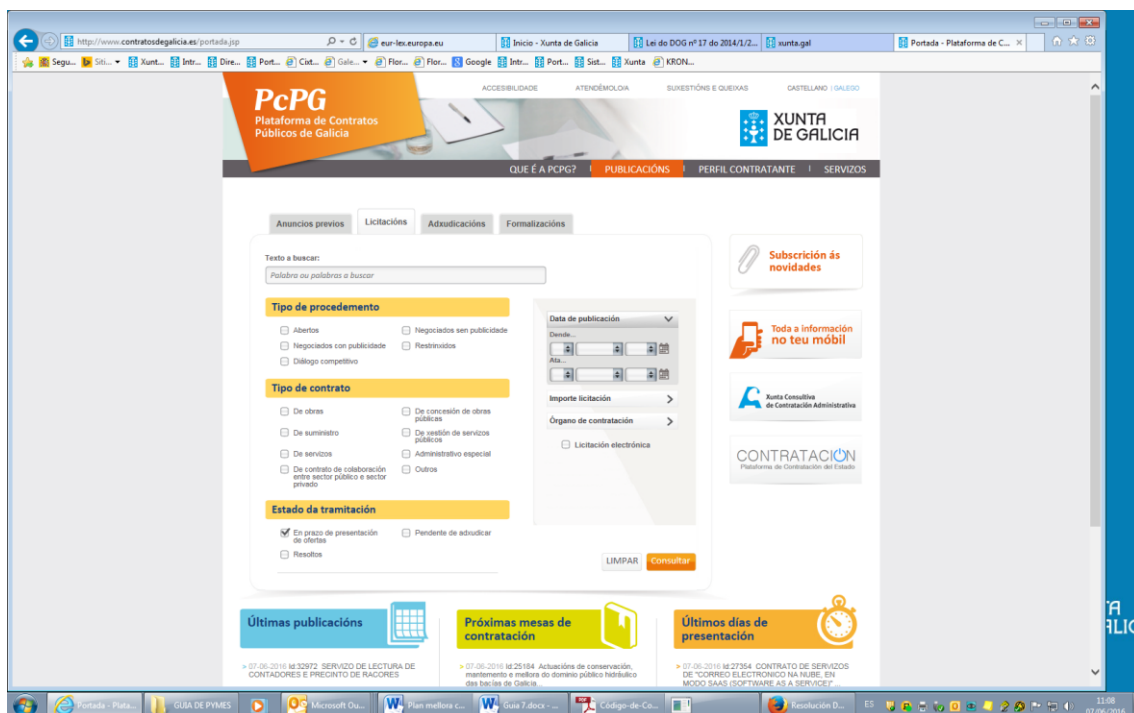
Para iso, son varias as medidas a potenciar por parte do sector público autonómico galego.

Por un lado, pódense destacar as encaminadas a garantir o acceso á información contractual, tanto respecto das convocatorias dos contratos públicos coma tamén, unha vez que participen nos procedementos de adxudicación; e por outro lado, mellorar o coñecemento das PEMEs respectos dos instrumentos e procedementos de adxudicación dos contratos públicos.

5.1.1. Garantir o acceso á información contractual.

5.1.1.1. A Plataforma de Contratos de Galicia.

A Plataforma de Contratos Públicos de Galicia (PCPG) tense convertido na segunda páxina máis visitada no dominio xunta.gal (só superada pola consulta do DOG), o que a converte nunha ferramenta moi valorada para o coñecemento e seguimento dos procedementos contractuais en curso e mesmo para que as PEMES coñezan posibilidades de negocio co sector público e acceda facilmente ás licitacións.



Dende a Plataforma, os empresarios poden acceder á consulta de anuncios de información previa, das licitacións en curso, das adjudicacións máis recentes, de documentación de interese (pregos, datas de apertura, publicacións noutros medios, etc) ou dos puntos de contacto e formas de comunicarse cos órganos de contratación adheridos.

Coma consecuencia da nova regulación incorporada mediante a disposición adicional terceira da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, modificando o artigo 334 do TRLCSP, e cambiando a denominación da Plataforma de contratos do Estado pola de **Plataforma de contratación do sector público**, o 10 de decembro de 2015, asinouse un convenio de colaboración entre a Administración Xeral do Estado e a Administración xeral da CCAA de Galicia (BOE num 304, de 21 de decembro de 2015, e DOG num 242, de 21 de decembro de 2015) , co obxecto da utilización da Plataforma de contratación do sector público para achegar información sobre os procesos de contratación no ámbito de competencias da CCAA de Galicia.

De esta forma, avanzaouse nunha maior interoperabilidade e intercambio de información entre Administracións, coas facilidades que isto comporta para os licitadores e para as PEMES, que dispoñen dun **punto unificado de acceso** onde consultar os perfís do seu territorio.

Esta medida redunda tamén nunha maior concorrência nos procedementos de contratación iniciados polas entidades do sector público galego, ampliando a súa difusión e, en consecuencia, a posibilidade de recibir un maior número de ofertas para a obtención final da mellor relación calidade-prezo.

A Plataforma de Contratos Públicos de Galicia, conta con diversas **funcionalidades e servizos de información gratuítos** e navegabilidade que poden empregar as PEMES

aos efectos de localizar con facilidade información dos contratos públicos aos que se poden presentar.

Así os servizos existentes na citada Plataforma van dende unha suscripción gratuita de novidades aos efectos de recibir por correo electrónico avisos sobre os novos procedementos que se publican na Plataforma de Contratos Públicos de Galicia, a posibilidade de crear perfís específicos aos efectos de filtrar a información recibida, a posibilidade de recibir información directa no móbil, o establecemento dun sistema de búsqueda multifuncional, acceso directo a Plataforma de Contratos do sector público, etc

Na maioría dos casos as PEMES non contan con departamentos grandes e especializados en materia de contratación pública, polo que este tipo de ferramentas poden axudar á busca de oportunidades de negocio.

Coma complemento do anterior, a Lei 14/2013, de 26 de decembro, de racionalización do sector público recolle coma medidas para facilitar o acceso a documentación contractual a todos os licitadores e tamén as PEMES, que os órganos de contratación do sector público autonómico introducirán toda a documentación contractual dispoñible, nos termos indicados na citada lei, aos efectos de evitar custos engadidos ás empresas na participación nos contratos públicos.

Artigo 22. Contratación sen custos de acceso á información

1. Co fin de asegurar os principios de transparencia e igualdade, así como o acceso público e sen custo á información contractual, os órganos de contratación da Administración xeral da Comunidade Autónoma e das entidades instrumentais do sector público autonómico introducirán no seu perfil do contratante e na Plataforma de Contratos de Galicia, respecto dos procedementos abertos e mentres a licitación se encontre en tramitación, toda a documentación contractual dispoñible, incluíndo en todo caso os pregos de cláusulas administrativas e de prescricións técnicas particulares e os proxectos das obras.

Nos procedementos restrinxidos e negociados proporcionaráselles aos licitadores o acceso electrónico a toda a documentación contractual necesaria para a elaboración das ofertas unha vez realizada a invitación, salvo que se puxese xa á súa disposición desde o momento do anuncio de licitación, de ser o caso.

2. Os órganos de contratación poderán incluír nos pregos, en función da natureza e complexidade dos contratos, un prazo para que os licitadores poidan solicitar as aclaracións que coiden pertinentes sobre o seu contido, a través de medios electrónicos. As respostas, que se deberán emitir no prazo máximo sinalado no prego, terán carácter vinculante para os órganos de contratación e deberán facerse públicas no perfil do contratante e na Plataforma de Contratos de Galicia para garantir a igualdade e concorrència no proceso de licitación.

Con carácter previo á resolución destas consultas, e sempre que pola súa natureza sexa necesario, o órgano de contratación consultará cos órganos que teñan encomendado o seu asesoramento xurídico ou o seu control económico-financeiro nos aspectos relativos ás súas competencias.

5.1.1.2. A xeneralización dos medios de información e comunicación electrónicos: A contratación pública electrónica en Galicia (e-Procurement).

A utilización de medios de información e comunicación electrónicos, e en particular, a posta a disposición dos operadores económicos, licitadores e candidatos por medios totalmente electrónicos dos pregos da contratación e a transmisión electrónica das comunicacións, leva a unha maior transparencia e aforro de tempo.

A contratación pública electrónica favorece a competencia, xa que facilita o acceso á información pertinente sobre oportunidades de negocio.

Pode, ademais, resultar especialmente vantaxosa para as PEMEs, xa que lles permite unha comunicación rápida, directa e barata; así, por exemplo, pode descargarse o prego de condicións e calquera outra documentación complementaria, sen gasto algún de copia e envío.

As novas directivas comunitarias insisten na necesidade de xeneralizar os medios de información e comunicación electrónicos aos efectos de simplificar enormemente a publicación dos contratos e aumentar a eficiencia e a transparencia dos procedementos de contratación.

Deben converterse no método estándar de comunicación e intercambio de información nos procedementos de contratación, xa que fan aumentar considerablemente as posibilidades dos operadores económicos, especialmente as PEMES, de participar nos devanditos procedementos.

Unha comunicación totalmente electrónica, o cal significa a comunicación por medios electrónicos en todas as fases do procedemento, incluída a transmisión de solicitudes de participación e, en particular, a presentación (electrónica) das ofertas, pode favorecer a presenza das PEMES nas licitacións públicas.

A xeneralización dos medios electrónicos na contratación pública, garantindo esta posibilidade en todos os procedementos de contratación do sector público autonómico é unha das medidas recollidas na propia Lei 14/2013, de 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia (artigo 21 e Disposición Adicional Cuarta).

A Comunidade Autónoma de Galicia anticipouse ao mandato recollido nas novas Directivas comunitarias respecto a contratación electrónica, establecendo na súa Disposición adicional cuarta da citada lei que:

“Nun prazo máximo de dous anos desde a entrada en vigor desta lei, todos os procedementos de contratación da Administración xeral da Comunidade Autónoma e do seu sector público se levarán a cabo posibilitando a utilización de medios de comunicación electrónicos e, en particular, a presentación electrónica de ofertas e solicitudes.”

O Sistema de Licitación Electrónica (SILEX)

O Decreto 3/2010, do 8 de xaneiro, polo que se regula a factura electrónica e a utilización de medios electrónicos, informáticos e telemáticos en materia de contratación pública da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia e entes do sector público dela dependentes, supuxo un notable avance e deu pé á posta en marcha do chamado Sistema de Licitación Electrónica (SILEX).

O Sistema de Licitación Electrónica (SILEX) foi desenvolvido mediante a Orde do 28 de xullo de 2010 pola que se aproba o Sistema de Licitación Electrónica da Xunta de Galicia e se regula o seu procedemento.

Se o Decreto 3/2010, de 8 de xaneiro, foi a punta de lanza da implantación da contratación electrónica en Galicia, dende entón sucesivos mandatos legais teñen reforzado a necesidade de concluír ese proceso.

Así, tanto a Lei 14/2013, do 27 de decembro, de racionalización do sector público autonómico en Galicia, como a Lei 25/2013, do 27 de decembro, de impulso da factura electrónica e creación do rexistro contable de facturas no sector público en España ou a Directiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de febreiro de 2014, sobre contratación pública na Unión Europea, outorgan aos medios electrónicos un papel fundamental nos procedementos de contratación pública.

O SILEX permite aos licitadores tramitar o procedemento de contratación a través de medios electrónicos, co conseguinte aforro e axilización.

En relación ao sistema de licitación electrónica (SILEX), a través do que se poderán presentar as ofertas por vía telemática, cabe indicar que, despois un período dun ano de proba no CIXTEC, atópase actualmente en fase de implantación nas primeiras consellerías, téndose previsto anticiparse á previsión temporal establecida na nova directiva europea de contratación, que esixe dispor dun sistema electrónico de presentación de ofertas antes do 18 de abril de 2018.

A progresiva tramitación por medios electrónicos dos procedementos de contratación administrativa ten efectos directos non só no aumento da concorrência senón tamén na redución de custos de acceso para os licitadores, na axilización dos trámites para a resolución dos procedementos ou na maior transparencia e capacidade de control e fiscalización.

Dados os innegables beneficios tanto para a Administración coma tamén para os operadores económicos, en particular para as PEMES, cómpre que os órganos de contratación potencien os beneficios do emprego dos medios electrónicos e a utilización da licitación electrónica aos efectos de facilitar a presenza das PEMES nas contratacións públicas.

5.1.1.3. Información aos licitadores.

Ademais dun fácil acceso a toda información pertinente sobre oportunidades de negocio nun momento inicial, é esencial ofrecer información aos operadores económicos, nos que se atopan as PEMES, que participasen nun procedemento de

adxudicación. En efecto, con vistas á preparación de futuras ofertas, a opinión do poder adxudicador en canto aos méritos e as carencias da oferta presentada resultará de gran utilidade para o licitador respecto a futuras convocatorias.

Para dar cumprimento ao principio de transparencia, as Directivas sobre contratación pública prevén tamén a obriga de facilitar información aos licitadores que participaron nun procedemento. O artigo 55 da nova Directiva 24/2014/UE sinala que:

Artigo 55

Información aos candidatos e aos licitadores

1. Os poderes adxudicadores informarán a cada candidato e licitador no prazo máis breve posible das decisións tomadas en relación coa celebración dun acordo marco, coa adxudicación do contrato ou coa admisión a un sistema dinámico de adquisición, incluídos os motivos polos que decidisen non celebrar un acordo marco, non adxudicar un contrato para o que se efectuou unha convocatoria de licitación ou volver iniciar o procedemento, ou non aplicar un sistema dinámico de adquisición.

2. A petición do candidato ou licitador de que se trate, os poderes adxudicadores comunicarán, canto antes, e, en calquera caso, nun prazo de 15 días a partir da recepción dunha solicitude por escrito:

a) a todos os candidatos descartados, os motivos polos que se desestimou a súa candidatura;

b) a todos os licitadores descartados, os motivos polos que se desestimou a súa oferta, incluídos, nos casos contemplados no artigo 42, apartados 5 e 6, os motivos da súa decisión de non equivalencia ou da súa decisión de que as obras, as subministracións ou os servizos non se axustan aos requisitos de rendemento ou ás esixencias funcionais;

c) a todo licitador que presentase unha oferta admisible, as características e vantaxes relativas da oferta seleccionada, así como o nome do adxudicatario ou as partes no acordo marco;

d) a todo licitador que presentase unha oferta admisible, o desenvolvemento das negociacións e o diálogo cos licitadores.

3. Os poderes adxudicadores poderán decidir non comunicar determinados datos, mencionados nos apartados 1 e 2, relativos á adxudicación do contrato, a celebración de acordos marco ou a admisión a un sistema dinámico de adquisición, cando a súa divulgación puidese obstaculizar a aplicación da lei, ser contraria ao interese público, prexudicar os intereses comerciais lexítimos dun determinado operador económico, público ou privado, ou prexudicar a competencia leal entre operadores económicos.

Por conseguinte, unha medida de actuación que pode facer mellorar a participación das PEMES nas licitacións públicas é a información facilitada polos órganos de contratación respecto dos motivos ou carencias polos que se desestimaron as ofertas co fin de aprender para futuras licitacións e mellorar a presentación de ofertas e candidaturas.

5.1.2. Potenciar o coñecemento da normativa de contratos públicos.

5.1.2.1. *O papel da Xunta Consultiva de Contratación de Galicia coma centro de coñecementos.*

A Lei 14/2013, do 27 de decembro, de racionalización do sector público autonómico, introduciu unha nova medida aos efectos de mellorar o acceso dos operadores económicos nas contratacións públicas convertendo a Xunta consultiva de contratación nun centro de coñecementos non so orientado a dar apoio e orientación ao sector público autonómico senon de dar asistencia as empresas, e en particular as PEMES e empresas incipientes.

Así o artigo 35 da Lei 14/2013, do 27 de decembro, de racionalización do sector público autonómico dispón que:

“A Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Comunidade Autónoma asumirá funcións de centro de coñecementos en contratación pública co fin de proporcionarlles orientación e apoio aos órganos de contratación do sector público autonómico e local na preparación e realización dos procedementos de contratación, así como coa finalidade de mellorar o acceso dos operadores económicos á contratación pública, en particular as pemes, e facilitar a correcta comprensión e aplicación da normativa contractual.

Para a realización desta función, a Xunta Consultiva de Contratación Administrativa apoiarase en recursos electrónicos e nas tecnoloxías da información como ferramenta fundamental de difusión da información”

A Xunta Consultiva de contratación, nesta labor de centro de coñecementos e coma complemento á presente Guía, ven de elaborar un **Manual de acceso ás licitacións**.

Se a presente Guía facilita aos órganos de contratación o coñecemento dos mecanismos cos que poder facilitar a entrada das PEMES a través dos seus procedementos, tamén as propias PEMES, pola súa banda, necesitan dun instrumento que poña á súa disposición coñecementos fundamentais para poder optar as contratacións públicas.

O citado **Manual de acceso ás licitacións** proporciona aos potenciais licitadores información básica sobre os procedementos de contratación, destacando os seguintes temas:

- Explicación do funcionamento e das funcionalidades da Plataforma de Contratos ou do Rexistro de Contratistas.
- Resumo das principais características dos diferentes procedementos de contratación así como os procesos de consideración de baixas temerarias ou de negociación de melloras.
- Resposta ás preguntas frecuentes sobre os requisitos para licitar a sobre a documentación esixida.

O Manual ten coma obxectivo fomentar o coñecemento por parte do tecido empresarial galego dos pasos a dar para concorrer a unha licitación pública, contribuíndo a aumentar a concorrência, a mellorar as ofertas e a facilitar oportunidades de negocio ás pequenas e medianas empresas galegas.

Así mesmo, a Xunta Consultiva de Contratación, coma complemento do anterior poderá promover plans de formación específicos dirixidos a pequenas e medianas empresas para mellorar a presentación de ofertas e resolver dúbidas respecto do funcionamento dos procedementos de contratación.

5.1.2.2. A profesionalización na contratación pública: a formación dos responsables en materia de contratación.

Unha das medidas a adoptar por parte dos poderes adxudicadores para facilitar o acceso das PEMES aos contratos públicos é o cambio de mentalidade.

A formación e profesionalización dos responsables en contratación pública resulta clave á hora do deseño dos contratos e dos procedementos de adxudicación.

A deficiente información facilitada polos órganos de contratación no deseño dos contratos pode dificultar a comprensión das necesidades do poder adxudicador e influir na formulación dunha oferta adecuada.

A formación dos responsables en materia de contratación debe estar orientada a subsanar estas deficiencias e a axudar a como configurar os procesos de adxudicación que permita a participación das PEMES en pe de igualdade coas grandes empresas.

A presente Guía pretende avanzar neste aspecto. No obstante, resulta imprescindible a adopción de mais medidas formativas orientadas non só a explicar a forma de aplicar o marco xurídico vixente de maneira que se garanta a participación das PEME en procedementos de adxudicación, senón así mesmo aspectos referentes á xestión, entre eles, o modo de abordar os procedementos de licitación mais complexos e as relacións contractuais en caso de que os contratos se dividan en lotes.

A Xunta Consultiva de contratación, coma centro de coñecementos, en colaboración coa Escola galega de Administración pública (EGAP) poderá organizar xornadas e cursos formativos nestas liñas.

O artigo 29.4 da Lei 14/2013, do 27 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, pon especial enfase na formación tanto do sector público coma dos propios operadores económicos:

4. A formación dispensada ao persoal empregado público en materia de contratación pública prestará especial atención á correcta aplicación do marco xurídico vixente, co fin de garantir a participación das pequenas e medianas empresas nas licitacións públicas en condicións de igualdade. Coa mesma finalidade, poderán planificarse actividades de formación e asistencia en materia de contratación pública especialmente dirixidas ás pemes.

5.1.2.3. Formación e orientación a PEMES e empresas incipientes.

Na liña do sinalado no apartado anterior, compre ter en conta que, con carácter xeral as PEMEs adoitan experimentar maiores dificultades que as grandes empresas á hora de buscar oportunidades de negocio e de elaborar ofertas, posto que non contan con departamentos administrativos grandes nin específicos que estean familiarizados coa linguaxe e os procedementos propios do ámbito da contratación pública.

Por iso, reviste especial importancia a organización de conferencias, seminarios e sesións de formación, cursos on line, e puntos de asistencia por parte dos poderes adxudicadores.

Resulta de utilidade que nos pregos de contratación aparece sempre un punto de contacto telefónico ou por correo de electrónico para aclarar todas as dúbidas que se podan prantexar por parte destes operadores económicos.

Parece, con todo, necesario seguir impulsando o desenvolvemento de orientacións específicas e de formación nesta materia en beneficio das empresas, incluídas as PEMEs.

5.2. MEDIDAS ORIENTADAS A SUPERAR AS DIFICULTADES RELACIONADAS CO TAMAÑO DOS CONTRATOS.

Unha das observacións que normalmente realizan as PEMEs aos procedementos de contratación pública, segundo o indicado no Código europeo citado ao inicio, é o do tamaño dos contratos públicos que limitan a súa participación simplemente por non estar capacitadas para presentar ofertas pola totalidade do contrato.

Aínda que as características dun contrato de gran envergadura poden xustificar que se adxudique a un único contratista, os órganos de contratación, sempre poden tomar en consideración algunha das medidas que fomenta a participación das PEMES nas contratacións públicas.

Tamén, coma indican, as novas directivas, nos mercados de contratación pública comézase a observar unha marcada tendencia á agregación da demanda polos compradores públicos co fin de obter economías de escala, incluída a redución dos prezos e dos custos de transacción, e de mellorar e profesionalizar a xestión da contratación.

Con todo, a agregación e a centralización das compras deben supervisarse coidadosamente para evitar unha excesiva concentración de poder adquisitivo e a colusión e preservar a transparencia e a competencia, así como as posibilidades de acceso ao mercado das PEME.

5.2.1. A División dos contratos en lotes.

Unha das medidas que poden adoptar os órganos de contratación aos efectos de facilitar a participación das PEMES nos contratacións públicas e aumentar así a competencia é a súa división en lotes.

A Lei 14/2013, do 27 de decembro, de racionalización do sector público autonómico anticipou a regulación da nova Directiva Comunitaria respecto da obriga da división en lotes dos contratos cando o seu obxecto admita fraccionamento.

Así o artigo 29.3 da citada lei dispón que:

3. Así mesmo, ao configurar os contratos deberán ter en conta os seguintes aspectos e regras:

a) Cando o obxecto do contrato admita fraccionamento, procurarase a realización independente de cada unha das súas partes mediante a súa división en lotes, xustificándoo debidamente no expediente e cumprindo os requisitos establecidos na lexislación de contratos do sector público.

Os pregos de contratación establecerán regras tendentes a evitar que se adxudique a un licitador maior número de lotes que o que poida realizar de acordo coas condicións de solvencia que acredítase.

Esta división podería realizarse de **maneira cuantitativa**, facendo que a magnitude de cada contrato corresponda mellor á capacidade das PEME, ou de **maneira cualitativa**, de acordo cos diferentes gremios e especializacións implicados, para adaptar mellor o contido de cada contrato aos sectores especializados das PEME ou de acordo coas diferentes fases posteriores dos proxectos.

A magnitude e o contido dos lotes deben ser determinados libremente polos órganos de contratación, o cal, de acordo coas normas pertinentes en materia de cálculo do valor estimado da contratación, debe estar autorizado a adxudicar algúns dos lotes sen aplicar os procedementos previstos nas Directivas comunitarias.

Cando o órgano de contratación decida que non sería conveniente dividir o contrato en lotes, **debe xustificalo no expediente**.

A nova Directiva comunitaria indica que o informe específico ou os pregos da contratación deben incluír unha indicación das principais razóns que expliquen a elección feita polo poder adxudicador.

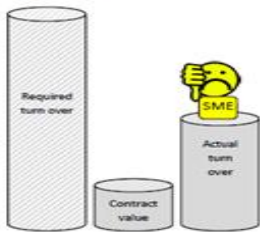
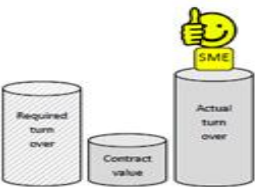
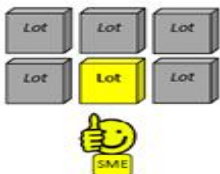
Entre as razóns que poden xustificar os órganos de contratación estarían o de restrinxir a competencia, ou facer a execución do contrato excesivamente difícil ou onerosa dende o punto de vista técnico, ou que a necesidade de coordinar aos diferentes contratistas para os diversos lotes podería levar gravemente o risco de socavar a execución adecuada do contrato.

Así mesmo, a citada norma autonómica, recolle a posibilidade de limitar o número de lotes aos que un operador económico pode licitar, por exemplo co fin de preservar a competencia ou garantir a fiabilidade da subministración ou limitar o número de lotes que poida adxudicarse a cada licitador.

Con todo, o obxectivo de facilitar un maior acceso á contratación pública ás PEME podería verse mermado se se obrigase aos poderes adxudicadores a adxudicar o contrato lote por lote, aínda que iso supuxese ter que aceptar solucións bastante menos vantaxosas respecto dunha adxudicación que reúna varios ou todos os lotes.

Por iso, cando a posibilidade de aplicar este tipo de método indicouse claramente antes, os poderes adxudicadores deberían poder levar a cabo unha avaliación comparativa das ofertas para determinar se as ofertas presentadas por un licitador concreto para unha combinación particular de lotes cumprirían mellor, en conxunto, os criterios de adxudicación con respecto a devanditos lotes, que as ofertas para os lotes separados de que se trate consideradas aisladamente.

En caso afirmativo, o poder adxudicador debería poder adxudicar un contrato que combine os lotes de que se trate ao licitador afectado. É preciso aclarar que os poderes adxudicadores deberían realizar dita avaliación comparativa primeiro determinando que ofertas cumpren mellor os criterios de adxudicación establecidos con respecto a cada lote separado e despois comparar o resultado coas ofertas presentadas por un licitador concreto para unha combinación específica de lotes considerados no seu conxunto.

	Old rules	New rules
Financial situation of bidders	No strict limits for turnover requirements 	Annual turnover of bidders must not be higher than twice the contract value.  Deviation from this rule requires explanations
Awarding contracts in small portions (lots)	Free choice for contracting authorities whether to split contracts into lots or not 	Splitting into lots becomes the rule  Deviation from this rule requires an explanation

Fonte: Comisión Europea.³

³http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8707&lang=es&title=New-opportunities-for-SMEs-under-the-reform-of-public-procurement-legislation-

5.2.2. Os Contratos mixtos.

Relacionado co anterior, atópase os supostos dos contratos mixtos. Os contratos mixtos xurden cando por necesidades do sector público é precisa a fusión de prestacións de distinta natureza nunha soa contratación.

O artigo 22.2 TRLCSP, ao regular a liberdade de pactos, ven a contemplar o suposto deste tipo de contratos:

“Só poderán fusionarse prestacións correspondentes a diferentes contratos nun contrato mixto cando esas prestacións atópanse directamente vinculadas entre si e manteñan relacións de complementariedade que esixan a súa consideración e tratamento como unha unidade funcional dirixida á satisfacción dunha determinada necesidade ou á consecución dun fin institucional propio do ente, organismo ou entidade contratante”

No caso dos contratos mixtos, as normas aplicables deben determinarse en función do obxecto principal do contrato cando as distintas prestacións que o constitúen non sexan obxectivamente separables.

Convén aclarar o modo en que os órganos de contratación deben determinar se as distintas prestacións son separables ou non.

A determinación debe realizarse en función **de cada caso concreto**, tendo en conta que non é suficiente a intención expresa ou presunta do órgano de contratación de considerar indivisibles os diversos aspectos que constitúen un contrato mixto, senón que debe apoiarse en probas obxectivas capaces de xustificala e de establecer a necesidade de celebrar un único contrato.

Esa necesidade xustificada de celebrar un único contrato podería darse, por exemplo, no caso da construción dun único edificio, do que unha parte vaia a ser utilizada directamente polo poder adxudicador interesado e outra parte vaia a ser aproveitada sobre a base dunha concesión, por exemplo para ofrecer ás público prazas de aparcadoiro.

É preciso aclarar que a necesidade de celebrar un único contrato pode deberse a motivos tanto de carácter técnico como económico.

Unha das medidas aos efectos de facilitar a participación das PEMES na contratación pública e analizar e xustificar con detalle este tipo de situacións, xa que pola embergadura de moitos contratos mixtos dificulta a participación das pequenas e medianas empresas.

Con todo, compre destacar a admisión da celebración dos contratos mixtos por parte dos poderes adxudicadores quen deberán empregar a dita figura sempre que as necesidades administrativas a satisfacer así o esixan e se respeten os requisitos esixidos na normativa de contratación pública.

5.3. MEDIDAS ORIENTADAS A FIXAR REQUISITOS DE CAPACIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA E TÉCNICA PROPORCIONADOS QUE FACILITEN A PRESENZA DAS PEMES.

5.3.1. Requisitos de solvencia para a participación nos procedementos de contratación proporcionados e adecuados.

De acordo co artigo 29.2 da Lei 14/2013, do 27 de decembro, de racionalización do sector público autonómico, sinala que:

2. Neste sentido, os requisitos de solvencia para a participación nos procedementos de contratación deberán cingirse a aqueles que sexan os adecuados e proporcionados para garantir que un candidato ou licitador ten os recursos e a capacidade suficientes para executar o contrato.

A imposición duns requisitos de capacidade económica e financeira demasiado esixentes constitúe a miúdo un obstáculo inxustificable para a participación das PEMES na contratación pública.

Os requisitos deben estar **vinculados e ser proporcionais** ao obxecto do contrato.

A aplicación de criterios de selección proporcionados reviste unha importancia capital para as PEME, dado que a fixación de niveis de capacidade excesivamente elevados por parte dos poderes adxudicadores exclúe de feito a gran parte desas empresas da participación en procedementos de licitación.

Hai numerosos criterios de selección posibles e son diversos os documentos mediante os cales pode demostrarse o cumprimento deses criterios.

É preciso decidir que criterios son os adecuados en relación co tipo de compra considerada e co valor da mesma. Todos os criterios de selección han de ser claros, non discriminatorios e proporcionados ao contrato de que se trate.

Polo demais, os criterios de selección non deberán formularse de maneira tal que se reduza a competencia mediante a inclusión de aspectos escasamente pertinentes. Así, por exemplo, unha condición conforme á cal só se tomará en consideración a experiencia adquirida en relación co sector público, resulta, en si, escasamente pertinente e limita a competencia.

En particular, os poderes adxudicadores non deben estar autorizados a esixir aos operadores económicos un volume de negocios mínimo que non sexa proporcional ao obxecto do contrato.

O requisito normalmente non debe exceder **como máximo o dobre do valor estimado do contrato**.

Con todo, poden aplicarse esixencias máis estritas en circunstancias debidamente xustificadas, que poden referirse ao elevado risco vinculado á execución do contrato ou ao carácter crítico da súa execución correcta e a tempo, por exemplo porque constitúe un elemento preliminar necesario para a execución doutros contratos.

Neses casos debidamente xustificados, os poderes adxudicadores deben gozar de liberdade para decidir autonomamente se sería conveniente e pertinente establecer un requisito de volume de negocio mínimo máis elevado, sen estar sometidos a supervisión administrativa ou xudicial.

Cando se apliquen requisitos de volume de negocio mínimo máis elevado, os poderes adxudicadores deben gozar de liberdade para fixar o nivel mentres estea relacionado e sexa proporcional ao obxecto do contrato.

Cando o poder adxudicador decida que o requisito de volume de negocio mínimo establézase nun nivel superior ao dobre do valor estimado do contrato, o informe específico ou a documentación da licitación deben incluír unha indicación das principais razóns que expliquen a elección feita polo poder adxudicador.

5.3.2. Formación de UTES e integración da capacidade.

As Directivas sobre contratación pública permiten aos operadores económicos recorrer á capacidade económica, financeira e técnica doutras empresas, con independencia da natureza xurídica dos vínculos que teñan con elas, a fin de demostrar que satisfacen o nivel de competencia ou capacidade esixido polo poder adxudicador.

Con todo, o operador económico debe demostrar que dispoñerá dos recursos necesarios para a execución do contrato.

Polo que respecta ás agrupacións de operadores económicos, as Directivas sobre contratación pública e a normativa en materia de contratación pública establecen agora con claridade que a agrupación poderá valerse da capacidade de todos os seus participantes. Así mesmo, a agrupación poderá recorrer tamén á capacidade doutras entidades non pertencentes á mesma.

Os poderes adxudicadores están obrigados, en virtude da normativa comunitaria, a aceptar esas formas de cooperación entre PEMEs. A fin de favorecer a maior competencia posible, convén que os órganos de contratación poñan de manifesto esa posibilidade no anuncio de licitación.

Polo demais, e dado que a implantación desas formas de cooperación entre PEME esixe tempo, os poderes adxudicadores deberían aproveitar a posibilidade de preparar o mercado para futuras contratacións, publicando **anuncios de información previa** que dean aos operadores económicos marxe de tempo suficiente para preparar ofertas conxuntas.

É evidente que todas estas disposicións e prácticas facilitan a constitución de agrupacións de PEME independentes coa finalidade de licitar ou presentar a súa candidatura en grandes contratos públicos, especialmente no caso de contratos complexos que requiran competencias diversas.

5.4. MEDIDAS ORIENTADAS AO IMPULSO DA SUBCONTRATACIÓN.

Como é natural, a aspiración dos operadores económicos é conseguir que se lles adxudiquen de maneira principal os contratos, pois adoitan considerar a subcontratación coma algo residual xa que reporta menores beneficios.

Con todo, cando se trata de contratos de gran envergadura, se as PEMEs non están en condicións de asumir a función de contratista principal ou de licitar conxuntamente con outras PEMEs, a subcontratación pode ofrecer boas oportunidades, especialmente cando estas poden achegar valor engadido mediante produtos ou servizos especializados ou innovadores.

O artigo 29.3 da Lei 14/2013, do 27 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, obriga aos órganos de contratación a incorporar nos pregos de contratación a posibilidade de subcontratar as prestacións nos termos permitidos no TRLCSP dispoñendo que:

b) Deberase permitir expresamente no prego de cláusulas administrativas a posibilidade de subcontratación do obxecto do contrato, de acordo co previsto no artigo 227 do texto refundido da Lei de contratos do sector público, salvo que se xustifique no expediente de contratación que pola súa natureza e condicións debe ser executado directamente polo adxudicatario.

No caso, de que a subcontratación non sexa posible deberá **xustificarse no expediente** as razóns que fan necesario que sexa executado directamente polo adxudicatario.

Por outra banda, os órganos de contratación poden, incluír nos contratos que celebren unha disposición con arranxo á cal se prohiba aos contratistas principais outorgar aos subcontratistas condicións menos favorables que as pactadas entre o poder adxudicador e o contratista principal.

Así, polo que se refire ao pago aos subcontratistas poderíase incorporar nos pregos de contratación que os pagos por parte do contratista principal aos subcontratistas se efectúen oportunamente.

Así mesmo, na liña marcada polas novas Directiva comunitarias en materia de contratación de converter aos contratos públicos en ferramentas para alcanzar os obxectivos doutras políticas comunitarias coma a da cohesión social ou o fomento da Innovación, os órganos de contratación poderían esixir nos pregos que a subcontratación se realice a favor de pemes de carater social ou innovador por parte do adxudicatario. Compre nese sentido ter en conta tamén as recomendacións incorporadas na **Guía de cláusulas sociais na contratación pública** na que se incorporan diversas medidas para fomentar os aspectos sociais na contratación.

5.5. Establecemento de determinadas medidas relativas aos Acordos- marco que conclúan coa presenza de varios licitadores.

Os procedementos de contratación pública ofrecen aos poderes adxudicadores a posibilidade de celebrar un acordo marco con varios operadores económicos e de organizar “mini licitacións”, abertas á participación das partes no acordo marco, a

medida que se vaian facendo patentes as necesidades de subministración do poder adxudicador.

Fronte aos mecanismos habituais de licitación, nos que o poder adxudicador busca un proveedor que lle provea todos os bens durante un período determinado o que podería favorecer a empresas de maiores dimensións, os acordos marco poden brindar ás PEMEs a posibilidade de competir por contratos que se achen en condicións de executar.

Tal é o caso, en particular, dos acordos marco que abarcan a un gran número de operadores económicos e están subdivididos en lotes, ou dos contratos baseados en tales acordos marco que se adxudican por lotes.

En todo caso, os poderes adxudicadores deben garantir, sobre todo mediante a aplicación de criterios de selección proporcionados, que as PEME, que adoitan considerarse excluídas dos acordos marco por razón do alcance dos mesmos e por temor ao complexo e dilatado do procedemento de licitación, non se vexan disuadidas de participar.

5.6. MEDIDAS ORIENTADAS Á POSTA EN VALOR DO CRITERIO CALIDADE-PREZO.

5.6.1. Favorecer as solucións cualitativas grazas ao criterio de calidade-prezo.

A noción de criterios de adxudicación é clave na contratación pública.

Fronte o termo acuñado nas anteriores Directivas (Directivas 2004/7/CE e 2004/18/CE) de “oferta economicamente máis vantaxosa” coma concepto de oferta gañadora que debe escollerse con arranxo ao que o poder adxudicador considere a mellor solución, economicamente falando, entre as recibidas, procede utilizar unha terminoloxía distinta para abarcar o devandito concepto: **a “mellor relación calidade-prezo”**.

Ao avaliar a mellor relación calidade-prezo, os poderes adxudicadores deberían determinar os criterios económicos e de calidade relacionados co obxecto do contrato que utilizarán para ese efecto.

Estes criterios deben, pois, permitir efectuar unha avaliación comparativa do nivel de rendemento de cada oferta respecto do obxecto do contrato tal como defínese nas especificacións técnicas.

No contexto da mellor relación calidade-prezo, a nova Directiva inclúe unha lista non exhaustiva de posibles criterios de adxudicación que inclúen aspectos sociais e ambientais. Débese alentar aos órganos de contratación a elixir os criterios de adxudicación que lles permitan obter obras, subministracións e servizos de gran calidade que respondan o mellor posible ás súas necesidades

Esta opción permite aos órganos de contratación tomar en consideración diversos elementos en relación co obxecto do contrato, tales como a calidade, o valor técnico, as características funcionais, os custos de utilización, a rendibilidade, o servizo

postventa e a asistencia técnica, etc.

Deste xeito, os órganos de contratación poden avaliar non só os custos directos dunha adquisición, senón así mesmo os custos do seu ciclo de vida.

Incentívase así aos operadores económicos a ofrecer ao poder adxudicador auténtico valor engadido e estímúlase a innovación, ao fomentarse o desenvolvemento de produtos sustentables e mellores. É este un aspecto particularmente importante para o sector das PEME, que representa unha fonte de innovacións e de importantes actividades de I+D.

A fin de garantir que, á hora de adxudicar un contrato, tómense en consideración os custos do ciclo de vida da adquisición e o criterio da oferta economicamente máis vantaxosa aplíquesse de maneira eficaz e coherente, o persoal do poder adxudicador deberá de organizarse de tal forma que os usuarios finais do produto adquirido interveñan activamente na etapa preparatoria dos procedementos de contratación.

5.6.2. A definición dos pregos de prescricións técnicas en termos de rendemento ou exixencias funcionais.

Aínda que as Directivas sobre contratación pública deixan plenamente á discreción dos órganos de contratación a contratación dos bens e servizos que satisfagan as súas necesidades, é preciso evitar que se limiten as posibilidades de participación de empresas que achegan solucións novas ou innovadoras que poden presentar unha mellor relación calidade-prezo.

As especificacións técnicas establecidas polos poderes adxudicadores deben permitir a apertura dos contratos públicos á competencia.

Para iso, deberían poderse presentar ofertas que reflectan a diversidade das solucións técnicas dispoñibles no mercado. Para ese efecto, as Directivas sobre contratación pública dispoñen que as especificacións técnicas dun contrato poden definirse **en termos de rendemento ou de esixencias funcionais**.

Trátase **dunha nova formulación** en relación coas anteriores directivas, con arranxo ás cales as especificacións técnicas debían definirse en termos de normas.

Este enfoque orientado aos resultados, aínda que permite aos poderes adxudicadores atender prioritariamente ás súas verdadeiras necesidades de compra p.ex., as esixencias funcionais dun produto que desexen adquirir, outorga aos licitadores plena liberdade para desenvolver bens ou servizos novos ou innovadores que poidan responder mellor ás necesidades concretas do poder adxudicador.

Así pois, esta nova formulación favorece ás PEME, en particular ás PEME innovadoras, que poden experimentar dificultades á hora de satisfacer as especificacións técnicas aprobadas polos organismos de normalización recoñecidos, pero que producen subministracións, prestan servizos ou empregan materiais, métodos ou técnicas de elevado valor técnico ou ambiental e poden satisfacer as

esixencias de rendemento ou funcionais establecidas polos poderes adxudicadores. Da información recibida dos Estados membros despréndese que esta posibilidade pode revelarse de particular interese en ámbitos tales como o dos equipos informáticos.

Unha forma ou metodoloxía para redactar os prego de prescricións técnicas en forma de especificacións funcionais atópase na “**Guía de boas prácticas para favorecer a contratación pública de Innovación en Galicia**”.

5.6.3. Favorecer a presentación de variantes

A autorización de variantes pode permitir tamén aos licitadores propoñer solucións innovadoras. Esta ferramenta tamén pode favorecer a participación de PEMEs, xa que permite incentivar a presentación de solucións innovadoras.

Nese caso, os órganos de contratación que fagan uso desa posibilidade deberán precisar no prego de condicións os requisitos mínimos que haxan de satisfacer as variantes e calquera esixencia específica en canto á forma de presentación das mesmas.

5.7. MEDIDAS TENDENTES Á REDUCCIÓN DA CARGA ADMINISTRATIVA.

5.7.1 As declaracións responsables

Un dos principais obstáculos para a participación na contratación pública sinalados polos operadores económicos, e en particular polas PEMES, son as cargas administrativas e a obriga de presentar un gran número substancial de certificados ou outros documentos relacionados cos criterios de selección e exclusión.

A normativa en materia de contratación pública avanzou moito neste aspecto.

A Lei 14/2013, de 27 de setembro, de apoio aos emprendedores e a súa internacionalización, modificou o TRLCSP aos efectos de reducir as cargas administrativas que teñen que soportar as empresas nos procedementos de contratación administrativa, prevendo que os licitadores poidan achegar unha **declaración responsable** indicando que cumpre as condicións legalmente establecidas para contratar coa Administración.

Así, só o licitador a cuxo favor recaía a proposta de adxudicación deberá presentar toda a documentación que acredite que cumpre as mencionadas condicións.

Pola súa banda, a Lei 14/2013, do 27 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, converteu en obrigatoria para todos os órganos de contratación do sector público autonómico a incorporación nos pregos desta posibilidade nos contratos non suxeitos a regulación harmonizada (salvo excepcións)

aos efectos de simplificar a tramitación e as cargas administrativas para as empresas.

Artigo 24. Contratación documentalmente simplificada

1. Nos procedementos non suxeitos a regulación harmonizada que celebren a Administración xeral da Comunidade Autónoma e as entidades do sector público autonómico, a achega inicial da documentación acreditativa do cumprimento dos requisitos previos para contratar prevista no artigo 146.1 do texto refundido da Lei de contratos do sector público, aprobado polo Real decreto lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, substituirase por unha declaración responsable do licitador na que se indique que cumpre as condicións establecidas legalmente para contratar coa Administración. Non obstante, sempre que a normativa básica estatal o permita, naqueles supostos en que por razón do obxecto do contrato, das necesidades que se vaian satisfacer e/ou do procedemento de adxudicación se estime conveniente, o órgano de contratación poderá establecer no prego que documentación non pode ser substituída por unha declaración responsable e debe incluírse necesariamente coa proposición no procedemento aberto e coas solicitudes de participación nos procedementos restrinxido e negociado e no diálogo competitivo. Esta circunstancia xustificarase oportunamente no expediente.

Co obxecto de facilitarles aos licitadores a identificación daqueles procedementos en que se substitúe a achega da documentación inicial por unha declaración responsable, incluírase na rúbrica dos pregos, nos anuncios de licitación e na identificación do contrato no perfil do contratante a expresión «documentalmente simplificado» ou ben «contratación documentalmente simplificada».

2. A mesa de contratación, ou o órgano de contratación naqueles procedementos nos que esta non se constitúa, cualificará a documentación acreditativa das condicións exixidas para contratar coa Administración. Esta documentación deberá achegala o licitador a cuxo favor recaia a proposta de adxudicación no prazo de dez días hábiles nos termos previstos no artigo 151.2 do texto refundido da Lei de contratos do sector público. De non cumprirse axeitadamente esta obriga, entenderase que o licitador retirou a oferta, e procederase nese caso a recadar a documentación do licitador seguinte segundo a orde na que quedaran clasificadas as ofertas.

O disposto no parágrafo anterior enténdese sen prexuízo da facultade recoñecida ao órgano de contratación no segundo parágrafo do punto 4 do artigo 146 do texto refundido da Lei de contratos do sector público.

3. O incumprimento ou a cumprimentación defectuosa da obriga de acreditar o cumprimento dos requisitos previos para contratar determinará, se é o caso, a concorrencia de prohibición de contratar nos termos previstos no artigo 60 do texto refundido da Lei de contratos do sector público.

Respecto aos contratos harmonizados, a entrada en vigor da nova Directiva comunitaria, o 18 de abril de 2016, esixe incorporar nos pregos o chamado **Documento Europeo Único de contratación (DEUC)** cuxo formulario normalizado atópase aprobado Regulamento (UE) nº 2016/7 (ditado en cumprimento do disposto no artigo 59.2 DN).

	Old rules	New rules
At the start of a procurement procedure	All bidders: full documentary evidence Overall burden: high 	All bidders: European Single Procurement document (standard self-declaration form) Overall burden: low 
At the end of a procurement procedure	---	Winning bidder: full documentary evidence or link to national databases Overall burden: low 

Fonte: Comisión Europea⁴

5.7.2. A constitución de garantías.

En moitas ocasións a constitución de garantías para participar nas licitacións dos contratos públicas desincentiva e resulta ser un obstáculo para as PEMES. En consecuencia recomendase aos órganos de contratación eximir da constitución das garantías sempre que legalmente resulte posible e as circunstancias concorrentes no contrato así o aconsellen.

Así mesmo, recomendase aos órganos de contratación evitar unha retención prolongada das garantías constituídas e regular nos pregos mecanismos de redución de garantías en función da execución do contratos.

5.8. MEDIDAS TENDENTES A CONCESIÓN DE PRAZOS SUFICIENTES PARA A PREPARACIÓN DAS OFERTAS.

5.8.1 Prazos adecuados.

Para facer os procedementos máis rápidos e máis eficientes, os prazos de participación nos procesos contratación debe ser o máis curto de tempo posible, sen crear obstáculos inadecuados ao acceso operadores económicos en todo o mercado, e en especial as PEME .

Polo tanto, hai que ter en conta que, ao establecer límites para a recepción das propostas e solicitudes de participación, as entidades adxudicatarias deberan ter en conta a **complexidade do contrato** e o tempo necesario para preparar as propostas, aínda que esta opción implique prazos máis amplos dos límites establecidos nas directivas.

Polo xeral, as PEMEs dispoñen de escasa ou nula capacidade administrativa específica para ocuparse da preparación do expediente de licitación. Os poderes

⁴ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8707&lang=es&title=New-opportunities-for-SMEs-under-the-reform-of-public-procurement-legislation-

adxudicadores deben ser conscientes desta circunstancia ao fixar os prazos, de maneira que poidan favorecer a maior competencia posible.

As Directivas sobre contratación pública ofrecen a posibilidade de publicar, con carácter facultativo, **anuncios de información previa** a fin de permitir aos licitadores potenciais prepararse para presentar ofertas oportunamente en relación cos contratos anunciados.

Esta posibilidade reviste particular importancia no caso de contratos complexos e de gran envergadura, xa que a localización de socios cos que as PEME poidan presentar ofertas conxuntas pode requirir certo tempo.

Cando os órganos de contratación fagan uso da facultade de reducir os prazos por mor da publicación dun anuncio de información previa, deberán cerciorarse de que este último sexa o bastante pormenorizado como para permitir aos operadores económicos preparar o proxecto.

5.8.2. As Consultas preliminares do mercado e mapas de demanda temprana.

As consultas preliminares do mercado teñen por obxecto obter información sobre a capacidade e a dimensión do mercado para preparar unha licitación e informar as empresas sobre as necesidades e os plans de compra do sector público.

O considerando 8 da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 31 de marzo de 2004, sobre coordinación dos procedementos de adxudicación dos contratos públicos de obras, de subministración e de servizos, facía referencia a esta posibilidade destacando que *“antes do lanzamento dun procedemento de adxudicación dun contrato, os poderes adxudicadores poden mediante un diálogo técnico solicitar ou aceptar asesoramento que se poderá utilizar para determinar o prego de condicións, sempre que o devandito asesoramento non teña como efecto impedir a competencia”*.

A nova Directiva 2014/24/UE do Parlamento europeo e do Consello, do 26 de febreiro de 2014, sobre contratación pública e pola que se derroga a Directiva 2004/18/CE, recolle formalmente por primeira vez no seu artigo 40 a figura das consultas preliminares do mercado.

O emprego de tal instrumento consititue unha medida moi adecuada para facilitar a participación das PEMES nas contratacións públicas xa que permite anticipar licitacións futuras ao mercado.

Así mesmo, como complemento deste proceso de consultas, e a publicación a través de **mapas de demanda temperá** ou **mapas de tendencias**, segundo o grao de concreción, os futuros contratos que os poderes adxudicadores teñan previsto licitar nos seguintes meses.

Algúns exemplos prácticos de realización de consultas preliminares atopanse recollidos na **“Guía de boas prácticas para favorecer a contratación pública de Innovación en Galicia”**.

5.9. MEDIDAS PARA POTENCIAR A PARTICIPACIÓN DAS PEMES NOS CONTRATOS MENORES E PROCEDEMENTOS NEGOCIADOS SEN PUBLICIDADE.

Unha medida complementaria tamén para favorecer a participación das PEMEs nos contratos públicos, especialmente nos contratos menores e nos procedementos negociados sen publicidade -nos que é o órgano de contratación quen ten que invitar ás empresas á formulación das súas ofertas-, é que se impulse o chamamento a PEMES e empresas incipientes, sempre que estean capacitadas para a realización do obxecto do contrato.

5.10. MEDIDAS CONCRETAS PARA O FOMENTO DA PRESENZA NAS CONTRATACIÓNS PÚBLICAS DAS PEMES INNOVADORAS.

A posibilidade de realizar reservas de contratos de compra pública precomercial a PEMES INNOVADORAS segundo o previsto na DF5ª do TRLCSP.

No ámbito autonómico preveuse a fixación de cotas a favor das chamadas PEMES INNOVADORAS.

A disposición adicional sexta da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico dispón que:

“O Consello da Xunta, mediante acordo, fixará dentro dos orzamentos de cada consellería e de cada entidade instrumental do sector público autonómico as contías necesariamente destinadas ao financiamento de contratos a que fai referencia o artigo 4.1.r) do texto refundido da Lei de contratos do sector público, aprobado polo Real decreto legislativo 3/2011, do 14 de novembro. Unha parte destas poderá reservarse a pequenas e medianas empresas innovadoras.”

O artigo 6 do Real decreto 475/2014, do 13 de xuño, sobre bonificacións na cotización a Seguridade Social do persoal investigador, establece a definición de peme innovadora no noso ordenamento xurídico.

Enténdese por PEME a definición recollida na Recomendación 2003/361/CE da Comisión, do 6 de maio, sobre microempresas, pequenas e medianas empresas:

- a) Que empreguen menos de 250 persoas.
- b) Que o seu volume de negocio anual non exceda os 50 millóns de euros, ou o seu balance xeral anual non exceda os 43 millóns de euros.
- c) Que o cómputo dos efectivos e límites no caso de empresas asociadas ou vinculadas se efectúe como dispoñen os números 2 e 3 do artigo 6 do anexo da

devandita recomendación da Comisión Europea.

Para cualificar unha peme como innovadora cómpre que concorran actualmente as seguintes circunstancias:

a) Cando recibise financiamento público nos últimos tres anos, sen sufrir revogación por incorrecta ou insuficiente execución da actividade financiada, a través de:

1.º Convocatorias públicas no marco do VI Plan nacional de investigación científica, desenvolvemento e innovación tecnolóxica ou do Plan estatal de investigación científica e técnica e de innovación.

2.º Axudas para a realización de proxectos de I+D+i, do Centro para o Desenvolvemento Tecnolóxico Industrial.

3.º Convocatorias do 7º Programa marco de I+D+i ou do programa Horizonte 2020, da Unión Europea.

b) Cando demostrase o seu carácter innovador, mediante a súa propia actividade:

1.º Por dispor dunha patente propia en explotación nun período non superior a cinco anos anterior ao exercicio do dereito de bonificación.

2.º Por obter, nos tres anos anteriores ao exercicio do dereito de bonificación, un informe motivado vinculante positivo para os efectos de aplicación da dedución a que se refire o artigo 35 do texto refundido da Lei do imposto sobre sociedades, aprobado polo Real decreto legislativo 4/2004, do 5 de marzo.

c) Cando demostrase a súa capacidade de innovación, mediante algunha das seguintes certificacións oficiais recoñecidas polo Ministerio de Economía e Competitividade:

1.º Xove empresa innovadora (XEI), segundo a especificación Aenor EA0043.

2.º Pequena ou microempresa innovadora, segundo a especificación Aenor EA0047.

3.º Certificación conforme a norma UNE 166.002 «Sistemas de xestión da I+D+i»..

A Orde ECC/1087/2015, do 5 de xuño, publicada no Boletín Oficial del Estado do 11 de xuño de 2015, regula a obtención do selo de peme innovadora e o funcionamento do Rexistro da Pequena e Mediana Empresa Innovadora.

Selo de PEME INNOVADORA:



6.- GOBERNANZA E INDICADORES DE AVALIACIÓN.

Para asegurar a posta en práctica das recomendacións recollidas na presente Guía e, en consecuencia, dos principios recollidos na Lei 14/2013 de racionalización do sector público autonómico e no Plan de Mellora da Contratación Pública, deseñárase un mecanismo de seguimento da aplicación efectiva do seu contido.

Para elo, identificaranse os obxectivos estratéxicos e os requisitos operativos que se queren asegurar nos procedementos e expedientes de contratación, así como os indicadores de avaliación do cumprimento dos mesmos.

Así, os órganos de contratación deberán cubrir, por cada expediente de contratación, un listado de verificación do cumprimento dos requisitos incluídos na presente Guía.

Paralelamente, e aos efectos de asegurar a mellora continua da presente Guía, establecerase un sistema de medición da satisfacción dos propios xestores de contratación a través dun cuestionario que permitirá identificar a posibilidade de mellorar os requisitos contidos na presente guía.

A Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa será a encargada de impulsar a elaboración e implantación deste sistema de información de seguimento conxuntamente con centros directivos da Administración autonómica máis directamente implicados no Plan de Mellora da Contratación, elaborará os listados e cuestionarios a cumprimentar e efectuará unha avaliación sobre mostraxe de expedientes ou trámites de contratación xestionados por unha mostra aleatoria de departamentos ou entes do sector público.

En función dos resultados de ambos procesos, a Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa elaborará un informe de periodicidade anual sobre os resultados destas avaliacións, identificando o nivel de cumprimento da guía nas diferentes unidades e proporcionando, a través do recollido nos cuestionarios, propostas de mellora da guía que poidan levar á súa actualización e revisión.

Dado o potencial que teñen as PEMEs para a creación de emprego, o crecemento e a innovación, é importante fomentar a súa participación na contratación pública a través de iniciativas coma as recollidas na presente Guía.

As disposicións que establece as novas Directivas deben contribuír a que se alcancen

mellores resultados no que se refire á participación das PEME no valor total dos contratos que se adxudiquen.

Non convén impoñer porcentaxes obrigatorias de éxito; con todo, este tipo de iniciativas destinadas a reforzar a participación das PEME deben supervisarse estreitamente dada a súa importancia.

De ahí a importancia do establecemento de indicadores de avaliación e o seu análise por parte dos órganos de avaliación e contratación.