

**Consulta pública de la CNMC sobre la participación de las PYMEs en la contratación pública y las barreras a su actividad empresarial**  
**(plazo del 10 de octubre de 2023 al 1 de diciembre de 2023)**

*Este documento tiene mero carácter informativo. Las contestaciones a la consulta pública deberán remitirse mediante la cumplimentación del formulario web que puede encontrar en este [enlace](#)*

**¿Por qué realiza la CNMC una consulta pública sobre la participación de las PYMEs en la contratación pública y las barreras a su actividad empresarial?**

En España, la inmensa mayoría de las empresas son pequeñas y medianas empresas (PYMEs): representan el 99,8% del tejido empresarial español en términos de número de empresas y el 63,8% en términos de empleo<sup>1</sup>. Las PYMEs tienen un rol de suma importancia en la economía, en tanto que constituyen un motor esencial de la innovación, el crecimiento y el empleo. En este sentido, algunos estudios subrayan que la gran mayoría de las empresas nuevas son PYMES (García Perea, 2020, págs. 6-7) y que las empresas entrantes suelen ser responsables de crear la mayoría del nuevo empleo: un estudio de la OCDE (OCDE, 2016) documentó que algo más de la mitad de los nuevos trabajos en España provenían de empresas con cinco años o menos de vida.

Por otro lado, la contratación pública representa entre el 10% y el 20% del PIB español, según la fuente, y, desde un punto de vista cualitativo, es una herramienta estratégica de gobernanza para promover un crecimiento inclusivo y sostenible.

Uno de los objetivos inspiradores de la normativa de contratación pública a nivel europeo, plasmado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es el impulso a la participación de las PYMEs en la contratación pública. Es también una prioridad a nivel nacional, como reflejan recientes modificaciones normativas (entre las que destacan las recogidas en la Ley 8/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas) o su inclusión en los componentes 11 y 13 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. A pesar de ello, todavía existe margen para seguir progresando: la [Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026](#) identifica obstáculos a la participación de las PYMEs en la contratación pública, entre los que destacan los relacionados con el acceso a la información sobre contratación, el acceso a

---

<sup>1</sup> Dirección General de Industria y de la PYME (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

los procedimientos de contratación, la elaboración de ofertas o la participación de las PYMEs en la contratación pública a través de la subcontratación.

Por otra parte, el destacado papel de las PYMEs se refleja en el [Plan de actuación de la CNMC 2023](#) (líneas estratégicas 7 y 10), el cual contempla la realización de estudios y guías en sectores y ámbitos relevantes para la productividad y competitividad de la economía española, como las PYMEs, así como la medición de la eficiencia de la contratación pública.

En este marco, la CNMC lanza esta consulta pública con una doble finalidad: primero, identificar los obstáculos a los que se enfrentan las PYMEs en el acceso a la contratación pública y, segundo, identificar otros obstáculos que dificulten su desarrollo y crecimiento. La información recabada podrá servir de apoyo para diversas iniciativas de promoción de la competencia, entre ellas, la fase III de la actualización de la Guía sobre Contratación Pública y Competencia (sobre la preparación y el diseño de las licitaciones públicas) y la posible elaboración de un estudio sobre alguna o varias de las barreras identificadas.

La consulta se estructura en dos bloques: el primer bloque se centra en la participación de las PYMEs en la contratación pública, el segundo bloque se enfoca en las barreras administrativas a su actividad empresarial.

### **¿Cuál es el objetivo de la consulta pública sobre la participación de las PYMEs en la contratación pública y las barreras a su actividad empresarial?**

El objeto de la presente consulta es recabar las opiniones de los diferentes agentes de la sociedad (empresas, asociaciones, administraciones públicas, academia o particulares, etc.) respecto de las trabas que encuentran las empresas a la hora de participar en el mercado de compras públicas, así como para constituirse y crecer.

### **Reglas de participación en esta consulta pública**

Esta consulta pública es un proceso transparente. Los datos de contacto (el e-mail) se mantendrán confidenciales y no se publicarán en ningún caso. El nombre completo del particular, entidad privada o de la institución responsable de la contribución se podrá mantener confidencial **si así se solicita expresamente**. Pero las respuestas podrán ser publicadas íntegramente, salvo precisión en contrario por motivos de confidencialidad de cierta información, debidamente justificados.

Solo es obligatorio responder a los campos marcados con un asterisco (\*). Al resto de preguntas de la consulta no es obligatorio responder, por lo que se invita a los interesados a centrar sus contribuciones en aquellos apartados donde cuenten con información más relevante, dejando las preguntas donde no se dispone de información o juicio sin contestar. Asimismo, se establece una longitud máxima por respuesta para asegurar la concisión de la misma, por lo que se recomienda incluir referencias o enlaces a documentación que ya sea

pública para aligerar la extensión en la medida de lo posible. **En algunas preguntas encontrará la opción de pulsar “+” para efectuar más de una contestación.**

Si se desea transmitir información adicional (como datos, documentos de apoyo, etc.) se puede enviar documentación en formato electrónico (PDF, Excel, Word, etc.) a la dirección de correo electrónico [dp.estudios@cnmc.es](mailto:dp.estudios@cnmc.es) con el asunto “*Consulta de PYMEs*” (y expresando si la documentación facilitada se puede hacer pública junto a la respuesta a la consulta pública o no).

## Su información

- ¿En calidad de qué o en representación de quién participa en esta consulta pública?\*

  - Autónomo
  - PYME
  - Gran empresa
  - Asociación de empresas
  - Administraciones públicas
  - Instituciones académicas
  - Otras instituciones
  - Expertos
  - Otros

- En caso de representar a una asociación sectorial, PYME, autónomo o gran empresa, seleccione el [grupo principal de su actividad CNAE](#)\*

  - Grupo principal CNAE

- En caso de ser autónomo, PYME o gran empresa, indique su interés en participar en procedimientos de contratación pública:\*

  - Empresa que no ha participado en procedimientos de contratación pública y no tiene interés en hacerlo
  - Empresa que no ha participado en procedimientos de contratación pública y tiene interés en hacerlo
  - Empresa que ha participado en procedimientos de contratación pública pero ha dejado de hacerlo
  - Empresa que ha participado en procedimientos de contratación pública y sigue teniendo interés en hacerlo

- Nombre completo (del particular o de la institución representada)\*
- ¿Desea publicar el nombre junto a su respuesta o mantenerlo confidencial (en cuyo caso se publicará como respuesta anónima)?\*

  - Público
  - Confidencial

- E-mail de contacto (se mantendrá confidencial)\*

## Bloque I: PYMEs y acceso a la contratación pública

En la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, aprobada recientemente por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), se incluye como un objetivo prioritario el de “Promover la participación de las PYMEs en el mercado de la contratación pública”. Dada la importancia cualitativa y cuantitativa que tiene la contratación pública dentro de nuestra economía, reviste especial importancia asegurar la participación de las empresas que conforman la mayor parte del tejido empresarial para fomentar un elevado nivel de competencia y un crecimiento inclusivo.

Los cambios legislativos y los esfuerzos de las entidades del sector público se han traducido en una evolución positiva de la participación de la PYME en los procedimientos de contratación pública: de acuerdo con datos de la Estrategia Nacional, en el año 2020, en cómputo global, fueron adjudicatarias del 62,9% y del 42,2% de los contratos en términos de número y de valor total, respectivamente. Sin embargo, la participación de la PYME en España está todavía, en términos generales, por detrás de la participación que tienen estas empresas en los procedimientos de contratación pública en países de nuestro entorno. Así, según el [Scoreboard](#) elaborado por la Comisión Europea para el año 2021: (i) en términos de participación de la PYME como adjudicatarios, España se encuentra en la posición 24 de los 30 países de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo con un 45%; (ii) en términos de la proporción de las pujas realizadas por las PYMEs sobre el total de pujas, con un 50%, España se encuentra en la posición 27 de 30.

A continuación, se realizan preguntas encaminadas a identificar áreas de mejora que permitan soslayar los obstáculos a los que se enfrentan las PYMEs a la hora de identificar, participar y resultar adjudicatarias en los procesos de contratación pública.

\* En determinadas preguntas de este bloque se consulta sobre si una normativa o actuación resulta **“innecesaria”** o **“desproporcionada”**. Estos términos deben entenderse en el sentido de los principios de regulación económica eficiente (artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas):

- Principio de necesidad: cualquier norma, límite o requisito a la actividad económica debe estar justificado por una razón imperiosa de interés general, y ser un instrumento adecuado para garantizar su consecución.
- Principio de proporcionalidad: no debe existir otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica de alcanzar la finalidad de interés público perseguida.

## **Sobre la participación de la PYME en los procedimientos de licitación**

1. Valore en qué medida el **tipo de contrato** (de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministro, de servicios) influye sobre el grado de participación y adjudicación de las PYMEs en procedimientos de licitación pública (máximo 300 palabras).
2. Valore en qué medida el **tipo de procedimiento** (menor, abierto, abierto simplificado, restringido, con negociación, negociado sin publicidad, etc.) influye sobre el grado de participación y adjudicación de las PYMEs en procedimientos de licitación pública (máximo 300 palabras).
3. Valore en qué medida el **sector económico asociado al objeto del contrato** (subgrupos de la [CNAE](#)) influye sobre el grado de participación y adjudicación de las PYMEs en procedimientos de licitación (máximo 300 palabras).
4. Valore el grado de participación y adjudicación de las PYMEs en procedimientos de licitación en función del **tipo de órgano de contratación** (estatal, autonómico o local) (máximo 300 palabras).
5. Valore el grado de participación y adjudicación de las PYMEs en procedimientos de licitación en función del **tipo de entidad del sector público licitante** (según definición del art. 3 de la Ley de Contratos del Sector Público) (máximo 300 palabras).
6. Valore el grado de participación y adjudicación de las PYMEs en los procedimientos de licitación mediante la constitución de **Uniones Temporales de Empresas (UTES)**. Concretamente, valore hasta qué punto las UTES incentivan la participación de las PYMEs en los procedimientos de contratación pública y mejoran las probabilidades de resultar adjudicatarias. Indique si hay determinados sectores económicos, tipología de contratos y de órganos de contratación en los que es más frecuente la participación de PYMEs mediante UTES (máximo 500 palabras).
7. Valore el grado de participación de las PYMEs en los procedimientos de licitación por la vía de la **subcontratación por parte del adjudicatario principal**. Concretamente, valore hasta qué punto la subcontratación beneficia a las PYMEs en lo que se refiere a la participación indirecta en los procedimientos de contratación pública y valore los problemas a los que potencialmente se enfrenta una PYME en la posición de subcontratación. Indique si hay determinados sectores económicos, tipología de contratos y de órganos de contratación en los que es más frecuente la participación indirecta de PYMEs a través de la subcontratación (máximo 500 palabras).

### **Sobre el acceso a información y al procedimiento de licitación de contratos públicos**

8. Valore la experiencia de usuario en lo referido a la **búsqueda** de licitaciones a través de la **Plataforma de Contratación del Sector Público**. Asimismo, identifique qué aspectos de dicha Plataforma podrían ser objeto de mejora (máximo 300 palabras).
  
9. Valore la experiencia de usuario en lo referido a la **búsqueda** de licitaciones a través del **buscador del Portal PYME del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo**. Asimismo, identifique qué aspectos de dicho buscador podrían ser objeto de mejora (máximo 300 palabras).
  
10. Valore el grado de **digitalización de los procedimientos** de licitación pública (máximo 300 palabras).

### **Sobre la normativa en materia de contratación pública**

11. Valore la **claridad y facilidad de comprensión de la Ley de Contratos del Sector Público**, indicando si, a su juicio, existen aspectos que podrían aclararse o simplificarse y, en ese caso, señale qué actuaciones podrían emprender las distintas administraciones públicas (estatal, autonómica y local) para mejorar el conocimiento de las PYMEs sobre la Ley de Contratos del Sector Público (máximo 300 palabras).
  
12. Valore si, a su juicio, existen **requisitos** innecesarios, desproporcionados o mejorables para las PYMEs para participar y resultar adjudicatario en una licitación pública. Si existen, indique el/los requisito/s identificado/s, justifique por qué lo considera innecesario, desproporcionado o mejorable e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar en este aspecto (máximo 150 palabras por requisito).
  
13. Valore las medidas introducidas por la Ley de Contratos del Sector Público vigente para facilitar el **acceso de las PYMEs a la contratación pública**. En concreto, identifique y valore sus efectos sobre el acceso de las PYMEs a la contratación respecto a la normativa anterior (máximo 300 palabras).

14. Valore en qué medida la introducción de criterios sociales, medioambientales y de innovación en los procedimientos de contratación tiene impacto en la participación de las PYMEs y en su caso, en resultar adjudicatarias de los contratos (máximo 300 palabras).
15. Valore el efecto que ha tenido el cambio de un modelo de adjudicación basado en precio a un modelo de adjudicación basado en el **binomio calidad-precio** sobre la adjudicación de contratos por parte de las PYMEs (máximo 300 palabras).
16. Valore el efecto sobre la participación y adjudicación de las PYMEs de las figuras de los **acuerdos marcos** y los **sistemas dinámicos de adquisición** (máximo 300 palabras).
17. Valore el impacto de la exigencia de la utilización de **herramientas de modelado digital de la información de la construcción (BIM)** o herramientas similares por parte de los órganos de contratación en el acceso de las PYMEs a la contratación pública (máximo 300 palabras).

#### **Sobre la elaboración de pliegos por parte de los órganos de contratación**

18. Valore la **facilidad de comprensión** de los pliegos de licitación elaborados por los órganos de contratación de la **Administración General del Estado**. En su respuesta, si así lo desea (máximo 300 palabras):
  - Detalle aspectos a mejorar y/o destacar favorablemente.
  - Identifique pliegos concretos que considere a destacar por su facilidad o dificultad de comprensión, dando detalle sobre los aspectos a destacar.
  - Valore hasta qué punto el nivel de facilidad de comprensión de los pliegos pueda estar ligado a la dotación de recursos económicos y humanos de los órganos de contratación en este nivel de la administración.
19. Valore la **facilidad de comprensión** de los pliegos de licitación elaborados por los órganos de contratación de las diferentes **administraciones autonómicas**. En su respuesta, si así lo desea (máximo 300 palabras):
  - Detalle aspectos a mejorar y/o destacar favorablemente.
  - Identifique pliegos concretos que considere a destacar por su facilidad o dificultad de comprensión, dando detalle sobre los aspectos a destacar.
  - Valore hasta qué punto el nivel de facilidad de comprensión de los pliegos pueda estar ligada a la dotación de recursos económicos y humanos de los órganos de contratación en este nivel de la administración.

20. Valore la **facilidad de comprensión** de los pliegos de licitación elaborados por los órganos de contratación de las diferentes **administraciones locales**. En su respuesta, si así lo desea (máximo 300 palabras):
- Detalle aspectos a mejorar y/o destacar favorablemente.
  - Identifique pliegos concretos que considere a destacar por su facilidad o dificultad de comprensión, dando detalle sobre los aspectos a destacar.
  - Valore hasta qué punto el nivel de facilidad de comprensión de los pliegos pueda estar ligada a la dotación de recursos económicos y humanos de los órganos de contratación en este nivel de la administración.
21. Valore el grado de vinculación al objeto del contrato y la proporcionalidad de los **requisitos de solvencia económica y financiera** presentes habitualmente en los pliegos elaborados por los órganos de contratación. En su respuesta, indique si considera que existen diferencias para los diferentes niveles de la administración (estatal, autonómica y local) y, de existir, valore si están justificados e identifique pliegos concretos en donde estos requisitos sean ejemplos de proporcionalidad o de desproporcionalidad (máximo 300 palabras).
22. Valore el grado de vinculación al objeto del contrato y la proporcionalidad de los **requisitos de solvencia técnica o profesional** presentes habitualmente en los pliegos elaborados por los órganos de contratación. Indique si considera que existen diferencias para los diferentes niveles de la administración (estatal, autonómica y local) y, de existir, valore si están justificados e identifique pliegos concretos en donde estos requisitos sean ejemplos de proporcionalidad o desproporcionalidad (máximo 300 palabras).
23. Valore el grado de utilidad y empleo por parte de los órganos de contratación de las **consultas preliminares de mercado** previstas en el artículo 115 de Ley de Contratos del Sector Público, así como la participación de las PYMEs en estas consultas. En su respuesta, si así lo desea (máximo 300 palabras):
- Detalle aspectos a mejorar y/o destacar favorablemente.
  - Identifique procedimientos en los que este instrumento haya sido empleado y que considere destacables, bien por existir margen de mejora, o bien por una buena utilización, dando detalle sobre los aspectos a mejorar y/o señalar como ejemplos de buena práctica.

24. Valore hasta qué punto la **división en lotes de los contratos** facilita el acceso de las PYMEs a la contratación pública (máximo 300 palabras).
25. Valore las justificaciones de la **no división de un contrato en lotes**. En su respuesta, indique si considera que existen diferencias para los diferentes niveles de la administración (estatal, autonómica y local) y, de existir, identifique pliegos concretos en donde estas justificaciones sean insuficientes (máximo 300 palabras).
26. Valore la adecuación de los **plazos de presentación de ofertas y de subsanación** de estas, especialmente atendiendo a los recursos (económicos, técnicos y humanos) con los que cuentan las PYMEs para la participación en los procedimientos de licitación. En su respuesta, si así lo desea (máximo 300 palabras):
- Detalle aspectos a mejorar y/o destacar favorablemente.
  - Identifique pliegos concretos que considere deficientes y/o a destacar favorablemente por la adecuación de sus plazos, dando detalle sobre los aspectos a mejorar y/o señalar como ejemplos de buena práctica.
27. Valore la influencia de la **duración de los contratos** en la decisión de las PYMEs de participar en procedimientos de contratación pública (máximo 300 palabras).

### **Sobre la ejecución de los contratos**

28. Valore el grado de proporcionalidad de las **condiciones especiales de ejecución** presentes habitualmente en los pliegos elaborados por los órganos de contratación y cómo éstos pueden afectar a la participación de las PYMEs. Indique si considera que existen diferencias para los diferentes niveles de la administración (estatal, autonómica y local) y, de existir, valore si están justificados e identifique pliegos concretos en donde estos requisitos sean ejemplos de proporcionalidad o desproporcionalidad (máximo 300 palabras).
29. Valore el efecto de la existencia de potenciales **prórrogas forzosas de los contratos** en la decisión de las PYMEs de participar en procedimientos de contratación pública (máximo 300 palabras).

30. Valore el efecto del régimen actual de **modificaciones contractuales**, en especial en lo que se refiere a las decisiones de revisión de precios, en la decisión de las PYMEs de participar en procedimientos de contratación pública (máximo 300 palabras).
31. Valore el efecto de la **modificación de los salarios** contemplados en el precio base de licitación (modificación del SMI y/o nuevo convenio colectivo) (máximo 300 palabras).
32. Valore el grado de proporcionalidad de los **avales y/o garantías exigidas a los adjudicatarios** presentes habitualmente en los pliegos elaborados por los órganos de contratación y cómo éstos pueden afectar a la participación de PYMEs. Indique si considera que existen diferencias para los diferentes niveles de la administración (estatal, autonómica y local) y, de existir, valore si están justificados e identifique pliegos concretos en donde estos requisitos sean ejemplos de proporcionalidad o desproporcionalidad (máximo 300 palabras).
33. Valore la política de **devolución de garantías** practicada por los órganos de contratación y cómo éstas pueden afectar a la participación de PYMEs. Indique si considera que existen diferencias para los diferentes niveles de la administración (estatal, autonómica y local) y, de existir, valore experiencias concretas que sean ejemplos de buena y mala *praxis* (máximo 300 palabras).
34. Valore el efecto que los **plazos de pago** pueden tener, en particular, sobre la participación y adjudicación de PYMEs en la contratación pública. Indique si considera que existen diferencias para los diferentes niveles de la administración (estatal, autonómica y local) y, de existir, valore experiencias concretas que sean ejemplos de buena y mala *praxis* (máximo 300 palabras).

### **Sobre las medidas recogidas en la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026**

35. Respecto de las actuaciones identificadas en la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 para **promover la participación de las PYMEs en el mercado de la contratación pública**, seleccione las que considera de mayor importancia:
- Promover la generalización de buenas prácticas a través de la elaboración de guías, recomendaciones, instrucciones o su inclusión en los modelos de pliegos de las diferentes Administraciones y entes del sector público, tomando como referencia las actuaciones ya desarrolladas por distintas

Administraciones, y adecuadas a los tipos de PYME que actúan en el territorio de cada Administración.

- Promover la publicación por los órganos de contratación de la programación de la contratación prevista, incluida la no sujeta a regulación armonizada.
- Habilitar canales de asistencia, soporte técnico y resolución de dudas, así como establecer sistemas de información específicos dirigidos principalmente a micropyme y pequeñas empresas.
- Llevar a cabo actividades formativas específicas para las PYMEs sobre contratación pública y licitación electrónica.
- Promover el establecimiento de criterios de solvencia, medios de prueba de la misma, plazos de presentación de proposiciones, etc. que permitan la participación de las PYMEs.
- Fomentar la inclusión en los pliegos de los contratos de una adecuada división en lotes teniendo en cuenta las capacidades de las PYMEs, frente a la utilización de contratos mixtos que dificultan la participación de las PYMEs debido a la heterogeneidad de objetos contractuales.
- Automatizar la comprobación de información correspondiente a las empresas (apoderamientos, cuentas, seguridad social, hacienda etc.) que ya conste en registros oficiales, mediante la utilización de robots u otros mecanismos de Inteligencia Artificial.
- En las compras agregadas, promover el análisis por los órganos de contratación de la procedencia de la utilización de la técnica del sistema dinámico de adquisición frente a la del acuerdo marco, teniendo en cuenta, entre otros factores, que estos sistemas permiten el acceso continuado al mismo de nuevas personas licitadoras.
- Promover la inclusión en los planes formativos del personal de los órganos de contratación de contenidos sobre el modo de configurar las contrataciones para facilitar la participación de las PYMEs.

Si lo desea, aporte más detalle sobre cómo considera que deben materializarse estas actuaciones u otras cuestiones que considere que deberían añadirse o tenerse en consideración (máximo 300 palabras).

### **Comentarios adicionales al bloque I**

36. Si lo desea, puede proveer **comentarios adicionales** a sus respuestas en este bloque de preguntas (máximo 500 palabras).

## **Bloque II: barreras administrativas a la actividad de las PYMEs**

Las dificultades de las PYMEs españolas de acceso a la contratación pública pueden estar relacionadas con su reducido tamaño (el 93,59% son microempresas), ya que un menor tamaño dificulta que puedan destinar recursos a dicha actividad. Asimismo, dada la importancia cuantitativa y cualitativa del mercado de compras públicas, estas dificultades pueden ser un factor que limite su potencial de crecimiento. Por otro lado, el menor acceso de las PYMEs a la contratación pública reduce la presión competitiva en los procesos de compras públicas.

El objetivo de este bloque es indagar acerca de las barreras administrativas a la actividad de las PYMEs, concretamente, las relacionadas con su creación y crecimiento empresarial.

La gran mayoría de las empresas de nueva creación son PYMEs (ver [Banco de España](#)). Las empresas entrantes, además, crean la mayoría del empleo: en el caso de España, algo más de la mitad de los nuevos trabajos provienen de empresas con cinco años o menos de vida (ver [OCDE, 2016](#)).

Algunos [informes](#) identifican como problemas para emprender en España la lentitud por parte de la Administración Pública en algunos procesos administrativos, así como un entorno regulatorio y burocrático poco favorable para la iniciación de empresas.

Por otro lado, la literatura señala la existencia de un vínculo entre el tamaño empresarial y la productividad de la economía, siendo este vínculo bidireccional. Es decir, por un lado, la distribución de empresas en España, sesgada hacia las pequeñas empresas, provocaría una [menor productividad de la economía española](#). Por otro lado, la menor productividad de las empresas españolas sería una de las causas del mayor número de empresas pequeñas. Por ello, junto con la eliminación de las barreras injustificadas o innecesarias que supongan una traba para el crecimiento de las empresas, el apoyo a medidas que impulsen la productividad tendría un impacto positivo sobre el tamaño empresarial.

En los siguientes apartados se tratarán las **barreras administrativas** que se encuentran las empresas en su **constitución, desarrollo y expansión**.

Quedan fuera de la consulta pública otros aspectos como la financiación de la actividad empresarial o la evaluación de la normativa en materias como la fiscal o laboral.

\* En determinadas preguntas de este bloque se consulta sobre si una normativa o actuación resulta **“innecesaria”** o **“desproporcionada”**. Estos términos deben entenderse en el sentido de los principios de regulación económica eficiente (artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas):

- Principio de necesidad: cualquier norma, límite o requisito a la actividad económica debe estar justificado por una razón imperiosa de interés general, y ser un instrumento adecuado para garantizar su consecución.
- Principio de proporcionalidad: no debe existir otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica de alcanzar la finalidad de interés público perseguida.

### **Procedimientos relacionados con la constitución de una empresa**

En este apartado se examinarán los **trámites para constituir la empresa**, entendiéndose como tal el conjunto de procesos necesarios para que la empresa alcance su forma jurídica y tenga capacidad para contratar. A modo de ejemplo, los procedimientos incluidos en este apartado se pueden encontrar [aquí](#).

37. Valore si, a su juicio, existen **requisitos** innecesarios, desproporcionados o mejorables para constituir una empresa. Si existen, indique el/los requisito/s identificado/s y la norma de la que emana, justifique por qué lo considera innecesario, desproporcionado o mejorable, e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar en este aspecto (máximo 300 palabras).
38. En la constitución de la empresa, valore si existen **procedimientos** cuya tramitación pueda simplificarse y/o agilizarse. Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana, justifique por qué lo considera innecesario, desproporcionado o mejorable, e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar en este aspecto (máximo 300 palabras).
39. Valore si, a su juicio, existe margen de mejora para la **digitalización de determinados procedimientos** relacionados con la constitución de las empresas. Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana, e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar en este aspecto (máximo 300 palabras).
40. Valore si, a su juicio, existen procedimientos asociados a la constitución de empresas que conllevan unos **costes (monetarios u otros)** excesivos. Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).
41. Indique si conoce las **herramientas a disposición del emprendedor para facilitar los trámites administrativos** (por ejemplo, los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE)...). Valore el grado de **publicidad, puesta en conocimiento y suficiencia de la información** de estas herramientas e indique, en su caso, cómo podrían mejorarse (máximo 300 palabras).

42. Indique si considera que existen **posibilidades de mejora distintas** de las anteriores en las herramientas que actualmente se ponen a disposición del emprendedor para facilitar los trámites administrativos (por ejemplo, los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE)...). Detalle, en su caso, las propuestas de mejora que considere oportunas (máximo 300 palabras).

### **Trámites generales para la puesta en marcha de empresas**

Una vez ha sido constituida, la puesta en marcha de una empresa abarca el conjunto de procesos generales necesarios para que inicie de forma efectiva su actividad. Para ello, debe cumplir una serie de obligaciones que conllevan trámites burocráticos y el pago de determinadas tasas, generando costes tanto en términos económicos como de tiempo.

A modo de ejemplo, este apartado de la consulta se refiere a diferentes **trámites relativos a su puesta en marcha efectiva**, como el alta de trabajadores, la obtención de licencias y permisos en las diferentes administraciones competentes o bien algunos trámites específicos de una determinada actividad, como puede ser, por ejemplo, la inscripción en determinados registros específicos de un sector. Otros ejemplos de diferentes trámites incluidos en este ámbito se pueden encontrar [aquí](#).

43. Valore si, a su juicio, existen **requisitos** innecesarios, desproporcionados o mejorables para la **puesta en marcha** de una empresa. Si existen, indique el/los requisito/s identificado/s y la norma de la que emana/n, justifique por qué lo considera innecesario, desproporcionado o mejorable, e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar en este aspecto. Asimismo, especifique el tipo y sector de la empresa afectada, en su caso, por tales requisitos (máximo 300 palabras).

44. En el ámbito de la puesta en marcha de una empresa, valore si existen **procedimientos** que pueden agilizarse, por ejemplo, mediante acciones como:

- exenciones de determinadas licencias y permisos;
- exenciones de determinados requisitos o documentación exigidos para la obtención de licencias y permisos;
- extensión del silencio administrativo positivo;
- extensión del uso de declaraciones responsables;
- reducción de plazos.

Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana/n, justifique por qué considera que podría/n agilizarse, e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar en este aspecto. Asimismo, especifique el tipo y sector de la empresa afectada, en su caso, por tales procedimientos (máximo 300 palabras).

45. Valore si, a su juicio, existe margen de mejora para la **digitalización** de determinados **procedimientos necesarios** para la **puesta en marcha** de la empresa. Si existe, indique el/los procedimiento/s necesario/s, justifique por qué considera que existe margen de mejora, e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar en este aspecto. Asimismo, especifique el tipo y sector de la empresa afectada, en su caso, por tales procedimientos (300 palabras).
46. Valore si, a su juicio, existen **costes excesivos (monetarios u otros)** asociados a determinados **procedimientos** que dificulten la **puesta en marcha** de las empresas. Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto. Asimismo, especifique el tipo (PYME o gran empresa) y sector de la empresa afectada, en su caso, por tales procedimientos (300 palabras).

### **Barreras relacionadas con la existencia de distintos niveles administrativos**

En los trámites de constitución de una empresa intervienen normas y administraciones pertenecientes a tres niveles: estatal, autonómico y local. La coexistencia de requerimientos y trámites ante estas administraciones en ocasiones puede incrementar la complejidad de cumplir con la normativa y, sin una adecuada coordinación, pueden producirse situaciones que dificulten los trámites que se encuentran las empresas a la hora de comenzar una actividad empresarial. La coordinación interadministrativa ya fue señalada en 2012 por la [Agencia Estatal de Evaluación](#) (AEVAL) como uno de los elementos claves en la mejora del proceso de creación de nuevas empresas.

47. Valore si, a su juicio, existen **trámites similares** que se deben cumplimentar más de una vez ante administraciones de diferente nivel (estatal, autonómica, local) para poder ejercer una actividad económica en un lugar determinado. Si existen, indique el/los trámite/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto. Asimismo, especifique el tipo (PYME o gran empresa) y sector de la empresa afectada, en su caso, por tales trámites (300 palabras).
48. Valore si, a su juicio, existen **procedimientos administrativos** asociados a la constitución y puesta en marcha de una empresa cuya complejidad es superior (mayor número de pasos, mayor tiempo, mayor coste...) en un lugar del territorio nacional en comparación con otros puntos del territorio nacional. Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto. Asimismo, especifique el tipo (PYME o gran empresa) y sector de la empresa afectada, en su caso, por tales procedimientos (300 palabras).

49. Valore si, a su juicio, a la hora de comenzar una determinada actividad económica, se solicitan mayores **requisitos** (licencias, autorizaciones...) en unas zonas de España frente a otras, sin que exista una justificación adecuada para esta diferencia de tratamiento. Si existen, indique el/los requisito/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto. Asimismo, especifique el tipo (PYME o gran empresa) y sector de la empresa afectada, en su caso, por tales requisitos (300 palabras).

50. Indique si conoce la **ventanilla única EUGo.es**. Valore el grado de **publicidad, puesta en conocimiento y suficiencia de la información** de esta herramienta e indique, en su caso, cómo podría mejorarse (máximo 300 palabras).

### **Trámites asociados a la existencia de umbrales**

Es común en la legislación que afecta a las empresas la presencia de requisitos que son simplificados o eliminados cuando las empresas se encuentran por debajo de un determinado tamaño, ya sea en términos de número de trabajadores, o en términos de cifra de negocio.

Por eso, cuando las empresas crecen y alcanzan determinados niveles de empleo o ingresos se encuentran con el denominado “*efecto escalón*”.

Algunos estudios destacan que la presencia de requisitos normativos que dependen del tamaño de las empresas pueden desincentivar el crecimiento y explicar una parte de las [diferencias en productividad entre los países, generando efectos negativos en el PIB](#).

Como muestra del efecto de este tipo de políticas, algunos autores han observado que, en el caso español, el [número de empresas es anormalmente alto justo debajo de los umbrales](#).

Por este motivo, organismos internacionales como la [OCDE](#), el [FMI](#) o la [Comisión Europea](#) han recomendado a España eliminar o modificar las regulaciones existentes que dependen del tamaño de las empresas que puedan resultar innecesarias o injustificadas, como medida para impulsar la productividad.

51. Valore si, a su juicio, existen **requisitos** innecesarios, desproporcionados o mejorables exigidos a las empresas y aplicados **a partir de ciertos umbrales** que impactan sobre las decisiones de crecimiento de una empresa. Si existen, indique el/los requisito/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).

52. Valore si, a su juicio, existen **procedimientos** generados **a partir de determinados umbrales** que pudieran ser simplificados. Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).
53. Valore si, a su juicio, existen procedimientos generados a partir de determinados umbrales que impliquen **costes excesivos (en términos monetarios u otros)** que pudieran frenar el crecimiento de las empresas. Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).

### **Trámites asociados a la expansión geográfica de la empresa**

El crecimiento de la empresa puede ir acompañado de una expansión del mercado geográfico en el cual opera. En el caso español, por las características de organización territorial derivadas del Estado autonómico, esta expansión puede suponer que deban cumplirse diversos requisitos recogidos en diferentes normativas de autonómicas.

Así, organismos internacionales como el [FMI](#), la [Unión Europea](#) o la [OCDE](#) han señalado la fragmentación del mercado español por la proliferación de requisitos y prácticas regulatorias en distintos niveles administrativos como una de las razones que pueden limitar el crecimiento de las empresas.

54. Valore si, a su juicio, existen **requisitos** adicionales injustificados o desproporcionados a los que una empresa tenga que hacer frente a la hora de **expandir su actividad a otras zonas** del territorio nacional. Si existen, indique el/los requisitos/s adicional/es identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).
55. Valore si, a su juicio, existen procedimientos o requisitos que generan **costes excesivos (en términos monetarios u otros)** asociados a la **expansión de la actividad empresarial a otras zonas** del territorio nacional que pudieran afectar a la decisión de expansión de la empresa. Si existen, indique el/los procedimiento/s y/o requisitos/s identificado/s y la norma de la que emana, e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).

56. Valore si, a su juicio, existen **diferencias** en la normativa aplicable al ejercicio de una actividad económica **entre diferentes territorios** que puedan suponer una barrera que pudiera hacer replantear la expansión de una empresa en dicho territorio. Si existen, indique la/s diferencia/s normativa/s identificada/s, e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).

### **Trámites asociados a la internacionalización de la empresa**

Una vía de crecimiento empresarial es la internacionalización, que ha sido una de las principales medidas de impulso de la economía española en los últimos años, como pone de manifiesto el [Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022](#). Entre los objetivos del Plan de Acción se establece “*ofrecer un apoyo a la internacionalización cada vez más adaptado a las necesidades y al perfil de nuestras empresas, particularmente con el foco en mejorar el acceso a las PYMEs a los mercados exteriores*”.

La internacionalización conlleva una serie de trámites, como el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de exportación, declaraciones estadísticas o trámites para la legalización de documentos. Una descripción de los mismos puede encontrarse [aquí](#).

Por otro lado, también juegan un papel esencial los programas de apoyo a las empresas que desean emprender una actividad internacional. A modo de ejemplo, pueden consultarse diferentes programas en la [web de ICEX España Exportación e Inversiones](#).

Un acceso ágil a estas políticas de apoyo puede aumentar la eficacia empresarial, en tanto que redundaría en una internacionalización más rápida y a menor coste. Se debe notar que el cuestionario abarca exclusivamente los trámites que deban realizarse como consecuencia de la normativa nacional por parte de empresas españolas que deseen realizar su actividad en otros países, dejándose fuera del alcance de la consulta las posibles barreras comerciales establecidas por las normativas de los países de destino.

57. Valore si, a su juicio, existen **requisitos innecesarios, desproporcionados o mejorables** en la normativa española que puedan afectar a las decisiones de **internacionalización** de una empresa. Si existen, indique el/los requisito/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).

58. Valore si, a su juicio, existen **procedimientos para la internacionalización** en la normativa española que podrían ser **simplificados**. Si existen, indique el/los procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).

59. Valore si, a su juicio, existen **costes excesivos (en términos monetarios u otros)** asociados a la normativa española en materia de internacionalización de la empresa que pudieran afectar a la decisión sobre la internacionalización de la misma. Si existen, indique la/s disposiciones normativa/s identificada/s e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).
60. Indique si conoce los **programas de apoyo a la internacionalización** de las empresas convocados por las diferentes administraciones públicas (orientados a la exportación, inversión, participación en licitaciones de organismos multilaterales y otros). Valore el grado de **publicidad, puesta en conocimiento y suficiencia de la información** sobre estos programas e indique, en su caso, cómo podría mejorarse (máximo 300 palabras).
61. Valore si, a su juicio, todas las tipologías de empresas (PYME o gran empresa) tienen la misma **facilidad para acceder a los programas de apoyo a la internacionalización**. Indique, en su caso, por qué las distintas tipologías de empresas tienen distinta facilidad de acceso y cómo podría mejorarse esa situación (máximo 300 palabras).
62. Valore si, a su juicio, existe algún **requisito** de participación o **procedimiento** para la solicitud de un **programa público de apoyo a la internacionalización** que podría simplificarse o agilizarse. Si existen, indique el/los requisito/s o procedimiento/s identificado/s y la norma de la que emana e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar este aspecto (máximo 300 palabras).
63. Valore el grado de **digitalización** de los **programas públicos de apoyo a la internacionalización** (máximo 300 palabras).

### **Impulso a la productividad**

Las administraciones públicas pueden apoyar el crecimiento de las empresas mediante acciones para impulsar su productividad, tales como la mejora de procesos por la innovación tecnológica, la digitalización en la empresa, una mayor inversión en I+D o la mejora de las capacidades del personal. A modo de ejemplo, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo cuenta con programas en el marco [del impulso a la Industria 4.0](#) para la transformación digital de las empresas industriales o el CDTI con [programas de ayuda a la I+D+i](#). En esta línea se ha manifestado el [FMI](#), al señalar la importancia de políticas como la digitalización, particularmente en el ámbito de las PYMEs, como un elemento clave en las políticas estructurales de impulso de la productividad.

64. Indique si conoce los **programas de impulso a la productividad** (digitalización, innovación, mejora de capacidades...) de las empresas convocados por las diferentes administraciones públicas. Valore el grado de **publicidad, puesta en conocimiento y suficiencia de la información** de estos programas e indique, en su caso, cómo podría mejorarse (máximo 300 palabras).
65. Valore si, a su juicio, todas las tipologías de empresas (PYME o gran empresa) tienen la misma **facilidad para acceder** a los **programas de impulso a la productividad** de las empresas. Indique, en su caso, por qué las distintas tipologías de empresas tienen distinta facilidad de acceso y cómo podría mejorarse esa situación (máximo 300 palabras).
66. Valore si, a su juicio, existe algún **requisito** de participación o **procedimiento** para la solicitud de un **programa público de impulso a la productividad** (digitalización, innovación, mejora de competencias...) que podría simplificarse o agilizarse. Si existen, indique el/los organismo/s, la/s convocatoria/s y el sector/es e indique cómo, a su juicio, se podría mejorar en este aspecto (máximo 300 palabras).
67. Valore el grado de **digitalización** de los **programas públicos de impulso a la productividad** (máximo 300 palabras).

### **Morosidad interempresarial y de las administraciones públicas**

La morosidad puede llegar a generar problemas financieros a las empresas, y dificultar el crecimiento de las mismas. Esto es particularmente importante en el caso de las pequeñas empresas, que presentan mayores dificultades en el acceso a la financiación, lo que las hace especialmente sensibles a problemas de liquidez generados por una situación de morosidad.

En este punto, algunos autores han señalado que [España es uno de los países donde se observan mayores riesgos de impago](#) en las relaciones comerciales entre empresas a escala europea.

A pesar de la regulación de la morosidad entre empresas (principalmente, a través de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales), el [Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital](#) señala que continúan existiendo una serie de retos relativos a la morosidad empresarial, tales como:

- El incumplimiento de los plazos de pago máximos generales de 60 días entre empresas.
- La existencia de un desequilibrio de poder entre las grandes empresas y las PYMEs, por el cual estas últimas aceptan mayores plazos de pagos por temor a deteriorar relaciones comerciales.
- En caso de incumplimiento, la mayoría de las empresas no exigen las penalizaciones previstas en la normativa.

En lo que se refiere a morosidad de las Administraciones Públicas, la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, fija en un plazo de 30 días el periodo máximo de pago por parte de las AAPP. No obstante, los datos disponibles sugieren que en algunos casos es superior, particularmente en el ámbito de las Corporaciones Locales, cuyo [periodo medio de pago](#) en diciembre de 2022 se situaba en torno a 34 días, frente a los 24 de la administración central y los 27 de la autonómica, según la información de la [Comisión Europea](#).

68. Valore si, a su juicio, existe margen de mejora en materia de **plazos y procedimientos** previstos en la normativa actual sobre **morosidad interempresarial**. Si existe, indique el/los elemento/s que podrán mejorarse, por qué considera necesaria la/s mejora/s y como podría mejorarse este aspecto (máximo 300 palabras).
69. Valore si, a su juicio, existe margen de mejora en materia de **plazos y procedimientos** previstos en la normativa actual sobre **morosidad de las administraciones públicas**. Si existe, indique el/los elemento/s que podrían mejorarse, por qué considera necesaria dicha/s mejora/s e indique como podrían mejorarse (máximo 300 palabras).
70. Valore las **medidas incluidas en la legislación** (por ejemplo, en la Ley Crea y Crece) en materia de lucha contra la **morosidad de los contratistas principales hacia los subcontratistas** en la Ley de Contratos del Sector Público. En su contestación, especifique si considera que pueden introducirse medidas adicionales de lucha contra la morosidad de los contratistas principales hacia los subcontratistas (máximo 300 palabras).

### **Comentarios adicionales al bloque II**

71. Si lo desea, puede proveer **comentarios adicionales** a sus respuestas en este bloque de preguntas (máximo 1.000 palabras).