

# **ESTUDIO SOBRE LAS BARRERAS A LA CREACIÓN Y AL CRECIMIENTO DE PYMES Y A SU PARTICIPACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**E/CNMC/004/23**

Colección Estudios de Mercado  
E/CNMC/004/23  
ISSN: 2792-5919  
Fecha: 13 de enero de 2026

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora la Colección Estudios de Mercado, utilizando una óptica de promoción de la competencia y de buena regulación, con la finalidad de emitir recomendaciones, no vinculantes, a Administraciones Públicas o a otros agentes con el objetivo de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios.

La CNMC difunde los estudios de mercado que componen la colección a través de su página web oficial <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/estudios-y-evaluacion-expost/estudios-de-mercado> o repositorio web CNMC.

Se permite la reproducción solo si se cita la fuente.

ISSN: 2792-5919

Colección Estudios de Mercado

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

[Estudio sobre las barreras a la creación y al crecimiento de pymes y a su participación en la contratación pública](#)

E/CNMC/004/23

<https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00423>

© CNMC, 2026

## Estudio sobre las barreras a la creación y al crecimiento de pymes y a su participación en la contratación pública

E/CNMC/004/23

### RESUMEN

Las pymes son un elemento clave para el funcionamiento eficiente y competitivo de la economía española. Este Estudio identifica problemas que les afectan en su proceso de creación, crecimiento y participación en la contratación pública, y plantea recomendaciones de mejora. Se recomienda, primero, impulsar un mercado más integrado y procompetitivo, coordinando normativas e impulsando ordenanzas tipo. Segundo, facilitar la creación de empresas, reforzando el funcionamiento, eficiencia y difusión de CIRCE y la red PAE, y promoviendo ‘sandboxes’ regulatorios. Tercero, propiciar una normativa que acompañe el crecimiento empresarial, modulando obligaciones para las pymes y evitando efectos escalón. Cuarto, orientar las políticas públicas hacia la competencia y el crecimiento, aplicando el principio “solo una vez” y esquemas de apoyo y ayudas procompetitivos. Quinto, reforzar las medidas para combatir la morosidad. En cuanto a contratación pública, se recomienda reforzar la orientación procompetitiva en planificación, preparación y diseño de licitaciones, facilitar la presentación de ofertas, reducir las cargas en la ejecución del contrato, dotar de suficientes recursos a los órganos de contratación y revisar y simplificar el marco normativo. Finalmente, se recomienda acudir al asesoramiento de la CNMC.

**PALABRAS CLAVE:** regulación; creación de empresas; crecimiento empresarial; contratación pública.

**CÓDIGOS JEL:** H57; K20; K23; L26; L50; L51; L53.

## CONTENIDO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>1. Introducción .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>2. Caracterización económica.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>2.1. Estructura del tejido empresarial.....</b>  | <b>16</b> |
| 2.1.1. Distribución por tamaño y edad .....   | 16        |
| 2.1.2. Distribución por forma jurídica .....  | 19        |
| 2.1.3. Distribución sectorial .....   | 21        |
| 2.1.4. Distribución territorial.....  | 24        |
| 2.1.5. Comparativa con el entorno europeo.....  | 25        |
| <b>2.2. Dinámica empresarial .....</b>  | <b>29</b> |
| 2.2.1. Creación y destrucción de empresas.....  | 29        |
| 2.2.2. Supervivencia empresarial .....  | 31        |
| 2.2.3. Dinámica empresarial según la forma jurídica .....   | 32        |
| <b>2.3. Productividad .....</b>   | <b>33</b> |
| 2.3.1. Análisis por sector de actividad y tamaño de empresa.....  | 33        |
| 2.3.2. Comparativa con el entorno europeo.....  | 34        |
| <b>2.4. Internacionalización.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>2.5. Innovación y adopción de nuevas tecnologías.....</b>  | <b>37</b> |
| <b>2.6. Participación en la contratación pública.....</b>   | <b>44</b> |
| <b>3. Marco jurídico e institucional .....</b>  | <b>52</b> |
| <b>3.1. Principales elementos del marco normativo con impacto en las<br/>        pymes .....</b>                      | <b>52</b> |
| 3.1.1. Trámites administrativos para la creación de empresas.....   | 52        |
| 3.1.2. Normas recientes relevantes para la actividad empresarial .....  | 59        |
| 3.1.3. Normativa relacionada específicamente con acceso y ejercicio.....  | 66        |
| 3.1.4. Real Decreto relativo al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas<br>regulaciones de profesiones ..... | 71        |
| 3.1.5. Normativa de contratación pública.....   | 72        |
| <b>3.2. Otras medidas en el ámbito de las pymes .....</b>   | <b>74</b> |
| 3.2.1. Instrumentos de apoyo a las pymes .....  | 74        |
| 3.2.2. Marco institucional en el ámbito de las pymes .....  | 79        |
| 3.2.3. Iniciativas, estrategias y planes .....  | 82        |
| <b>4. Barreras a la creación y crecimiento de las pymes .....</b>   | <b>86</b> |
| <b>4.1. Barreras relacionadas con la unidad de mercado .....</b>  | <b>86</b> |
| 4.1.1. Complejidad y fragmentación normativa.....   | 86        |
| 4.1.2. Restricciones regulatorias a la unidad de mercado .....  | 88        |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| 4.1.3.      | Fragmentación administrativa e insuficiente interoperabilidad .....  | 90         |
| <b>4.2.</b> | <b>Barreras relacionadas con la constitución de la empresa.....</b>  | <b>92</b>  |
| 4.2.1.      | Trámites necesarios para la constitución y puesta en marcha efectiva de una<br>empresa.....                              | 92         |
| 4.2.2.      | Limitado grado de conocimiento de las herramientas y plataformas<br>destinadas a facilitar la creación de empresas ..... | 95         |
| 4.2.3.      | Licencias y permisos para el inicio de la actividad .....  | 97         |
| <b>4.3.</b> | <b>Barreras relacionadas con el coste de cumplimiento de la regulación<br/>para pymes .....</b>                          | <b>100</b> |
| 4.3.1.      | Carga regulatoria desproporcionada para las pymes .....  | 100        |
| 4.3.2.      | Saltos regulatorios al crecer: el “efecto escalón” .....   | 102        |
| <b>4.4.</b> | <b>Barreras relacionadas con los esquemas de apoyo a las pymes.....</b>  | <b>104</b> |
| 4.4.1.      | Barreras que pueden afectar a los programas de apoyo a la digitalización .....   | 106        |
| 4.4.2.      | Barreras que pueden afectar a los programas de apoyo a la<br>internacionalización .....                                  | 107        |
| <b>4.5.</b> | <b>Barreras relacionadas con el entorno regulatorio e institucional de<br/>la morosidad.....</b>                         | <b>108</b> |
| <b>5.</b>   | <b>Análisis de las barreras de las pymes para acceder a la<br/>contratación pública .....</b>                            | <b>111</b> |
| <b>5.1.</b> | <b>Asimetrías informativas.....</b>  | <b>111</b> |
| <b>5.2.</b> | <b>Normativa extensa y fragmentada .....</b>   | <b>112</b> |
| <b>5.3.</b> | <b>Barreras relacionadas con la planificación, preparación y diseño de<br/>las licitaciones.....</b>                     | <b>113</b> |
| 5.3.1.      | Insuficiente planificación y difusión de la programación contractual .....   | 113        |
| 5.3.2.      | Implementación insuficiente de las actuaciones preparatorias.....  | 114        |
| 5.3.3.      | Inclusión en los pliegos de requisitos innecesarios o desproporcionados .....  | 115        |
| <b>5.4.</b> | <b>Barreras relacionadas con la presentación de ofertas.....</b>   | <b>116</b> |
| 5.4.1.      | Dificultades en la presentación electrónica de ofertas.....  | 116        |
| 5.4.2.      | Plazos ajustados para la presentación de ofertas .....   | 117        |
| <b>5.5.</b> | <b>Cargas y costes durante la ejecución .....</b>  | <b>118</b> |
| 5.5.1.      | Exigencias financieras y administrativas.....  | 118        |
| 5.5.2.      | Rigideces contractuales .....  | 119        |
| <b>6.</b>   | <b>Conclusiones .....</b>  | <b>120</b> |
| <b>7.</b>   | <b>Recomendaciones .....</b>   | <b>123</b> |
| <b>1ª.</b>  | <b>IMPULSAR UN MERCADO MÁS INTEGRADO Y PROCOMPETITIVO.....</b>   | <b>123</b> |
| I.          | Coordinación normativa para promover la unidad de mercado .....  | 123        |
| II.         | Impulsar la adopción municipal de “ordenanzas tipo”.....   | 126        |
| <b>2ª.</b>  | <b>FACILITAR LA CREACIÓN DE EMPRESAS.....</b>  | <b>126</b> |

|   |   |            |
|---|---|------------|
| III.  | Avanzar en el sistema CIRCE como “ventanilla única” para crear una empresa.....   | 126        |
| IV.   | Potenciar la red PAE como herramienta de asistencia.....  | 129        |
| V.  | Potenciar campañas de información hacia las pymes sobre CIRCE y PAE .....   | 131        |
| VI.   | Extender el uso de declaraciones responsables .....   | 131        |
| VII.  | Reforzar la eficiencia en la tramitación de licencias .....   | 132        |
| VIII.   | Considerar un uso creciente de los bancos de pruebas ( <i>sandbox</i> ).....  | 134        |
| <b>3ª. PROPICIAR UNA NORMATIVA QUE FACILITE Y ACOMPAÑE EL<br/>CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y LA COMPETENCIA .....</b>            |   | <b>135</b> |
| IX.   | Modular las obligaciones regulatorias y los costes de cumplimiento para las pymes sin desincentivar el crecimiento.....                                   | 135        |
| X.  | Diseñar transiciones para sustituir el “efecto escalón” por una “rampa” .....   | 136        |
| XI.   | Aplicar los principios de regulación eficiente .....  | 140        |
| <b>4ª. ORIENTAR A LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS<br/>HACIA EL CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y LA COMPETENCIA.....</b> |   | <b>141</b> |
| XII.  | Impulsar el cumplimiento del principio “solo una vez” .....   | 141        |
| XIII.   | Aplicar un apoyo administrativo proactivo y centrado en el usuario .....  | 142        |
| XIV.  | Asegurar la eficiencia y el enfoque procompetitivo de los esquemas de apoyo a pymes .....   | 142        |
| <b>5ª. COMBATIR LA MOROSIDAD .....</b>  |   | <b>149</b> |
| XV.   | Impulsar el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada .....  | 149        |
| XVI.  | Reformar la Ley 3/2004 de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales .....  | 150        |
| <b>6ª. REFORMAR EN PROFUNDIDAD EL MARCO DE CONTRATACIÓN<br/>PÚBLICA.....</b>  |   | <b>151</b> |
| XVII.   | Reforma del marco de contratación pública orientada a fomentar de manera efectiva la participación de las pymes.....                                      | 152        |
| XVIII.  | Revisar y simplificar el marco normativo de la contratación pública a nivel nacional, para reforzar su enfoque procompetitivo, coherencia y accesibilidad | 155        |
| <b>7ª. MEJORAR LA ACCESIBILIDAD Y PRACTICIDAD DE LA<br/>INFORMACIÓN SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS .....</b>                   |   | <b>156</b> |
| XIX.  | Optimizar la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) .....   | 156        |
| XX.   | Maximizar el conocimiento sobre licitaciones públicas y convocatorias.....  | 159        |
| <b>8ª. REFORZAR LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LAS FASES DE<br/>PLANIFICACIÓN, PREPARACIÓN Y DISEÑO DE LA LICITACIÓN .....</b>     |   | <b>161</b> |
| XXI.  | Fortalecer la planificación y la publicación de la programación contractual .....   | 161        |
| XXII.   | Reforzar las actuaciones preparatorias de las licitaciones .....  | 162        |
| XXIII.  | Depurar el diseño del procedimiento y los pliegos fomentando una orientación procompetitiva .....   | 163        |
| <b>9ª. FACILITAR LA PRESENTACIÓN DE OFERTAS.....</b>  |   | <b>165</b> |

|  |            |
|--|------------|
| XXIV. Facilitar la presentación ofertas y reducir el riesgo operativo en la presentación electrónica .....   | 165        |
| XXV. Ajustar los plazos de presentación de ofertas a la complejidad del contrato .....   | 167        |
| <b>10ª. REDUCIR LAS CARGAS FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS DURANTE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL .....</b>  | <b>168</b> |
| XXVI. Garantizar el cumplimiento efectivo de los plazos de pago del sector público....   | 168        |
| XXVII. Adaptar las exigencias de garantías y otros costes contractuales respecto al objeto del contrato .....  | 169        |
| <b>11ª. DOTAR DE SUFICIENTES RECURSOS Y CAPACIDADES A LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN .....</b>  | <b>170</b> |
| XXVIII. Reforzar las capacidades y profesionalización de los órganos de contratación   | 170        |
| <b>12ª. ACUDIR AL ASESORAMIENTO DE LA CNMC .....</b>   | <b>172</b> |
| XXIX. Aprovechar los recursos y el asesoramiento de la CNMC en materia de regulación, de contratación pública y de ayudas públicas .....             | 172        |
| <b>ANEXO I. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....</b> | <b>175</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>  | <b>176</b> |

## RESUMEN EJECUTIVO

**Las pequeñas y medianas empresas (pymes) tienen una relevancia fundamental para la economía española.** Son la base del tejido empresarial, al representar más del 99,8% del total de empresas en España y generar el 65% del empleo empresarial y 55% del valor añadido del sector privado.

**También son un motor clave de la competencia e innovación.** Amplían la variedad de bienes y servicios, aportan ideas nuevas y, de esta manera, alzan la presión competitiva, promoviendo mercados más eficientes y competitivos. Además, su participación en las compras públicas impulsa la competencia y, así, ayudan a mejorar los precios y calidad de las adquisiciones públicas, propiciando ahorros para el Estado y mejoras en los servicios públicos. Por ello, resulta esencial que no enfrenten barreras injustificadas en el acceso y ejercicio de su actividad, ni obstáculos innecesarios para participar en la contratación pública.

**El objetivo del presente Estudio es analizar las barreras que afrontan las pymes para su creación, para crecer y para participar en la contratación pública,** a fin de plantear recomendaciones que permitan mitigar esas trabas. De esta manera, se busca promover mercados más eficientes y competitivos, que procuren mejores ofertas, mayor variedad e innovación, y, en general, una economía más próspera, en beneficio de consumidores y usuarios.

Las pymes españolas presentan, en comparación con los países de nuestro entorno europeo, menor tamaño, menor ritmo de creación, menor tasa de supervivencia, menor productividad y menor participación en la contratación pública. Del análisis del marco jurídico e institucional se desprende que estos rasgos podrían en parte deberse a la existencia de un conjunto de barreras que frenan tanto la creación de empresas como su posterior crecimiento y desarrollo.

Así, durante la fase de constitución empresarial, la fragmentación institucional y la necesidad de interacción con múltiples organismos públicos pueden constituir obstáculos relevantes, especialmente si no existe plena interoperabilidad entre administraciones. Esto podría bloquear o ralentizar el inicio ágil de la actividad a causa de la sobrecarga de trámites, exceso de burocracia y demoras innecesarias. En cuanto a la fase de crecimiento, la disparidad normativa entre las distintas administraciones podría generar costes de adaptación y cumplimiento, y frenar la expansión. A ello se añade la existencia de requisitos regulatorios que pueden resultar particularmente gravosos para las pymes, junto con un “efecto escalón” que desincentiva su crecimiento. Por otro lado, existen dificultades para acceder a herramientas de apoyo, tales como multiplicidad de instrumentos, dispersión informativa y complejidad burocrática. Además, la persistente morosidad en las relaciones comerciales perjudica la liquidez y estabilidad financiera de las empresas, en especial de las pymes, limitando su capacidad para invertir, innovar o crecer.

**Las pymes también enfrentan un conjunto de barreras en el acceso a la contratación pública, no solo a la hora de resultar adjudicatarias, sino especialmente para incluso llegar a plantearse la opción de concurrir presentando ofertas.** Entre estas barreras se hallan las asimetrías informativas y complejidad normativa; dispersión territorial del marco regulatorio; posible inclusión en los pliegos de requisitos innecesarios o desproporcionados; cargas administrativas y financieras elevadas; y rigideces contractuales que pueden agravar la incertidumbre y erosionar los márgenes de las pymes, y, así, desincentivar su participación sostenida en la contratación pública.

La principal conclusión del presente Estudio es que, ante los retos que afrontan las pymes, una economía más fuerte, dinámica y competitiva requiere de un compromiso proactivo, coordinado y continuo de las administraciones para eliminar las barreras que dificultan que las pymes compitan, innoven, crezcan y ganen escala. Esta idea, además, enlaza con la prioridad europea de profundizar en la construcción de mercados eficientes, competitivos e integrados y ganar escala, todo ello a fin de reforzar el potencial de crecimiento, innovación y fortaleza económica españoles y de la UE.

A partir de lo anterior, y a efectos de facilitar la labor de las pymes, incluyendo su creación, crecimiento y participación en la contratación pública, **la CNMC realiza las siguientes recomendaciones:**

## **1ª. IMPULSAR UN MERCADO MÁS INTEGRADO Y PROCOMPETITIVO**

### *I. Coordinación normativa para promover la unidad de mercado*

Se recomienda: i) promover una gobernanza regulatoria coordinada que impulse la unidad de mercado y facilite el crecimiento de las pymes; ii) impulsar iniciativas de simplificación de cargas administrativas en todo el territorio nacional; y iii) difundir los mecanismos de protección de operadores económicos en el marco de la unidad de mercado.

### *II. Impulsar la adopción municipal de “ordenanzas tipo”*

Se plantea impulsar la adopción voluntaria a nivel municipal de voluntaria de “ordenanzas tipo”, como la elaborada en el marco de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios para el “ejercicio de actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios”, para favorecer la agilización de trámites y la certidumbre.

## **2ª. FACILITAR LA CREACIÓN DE EMPRESAS**

### *III. Avanzar en el sistema CIRCE como “ventanilla única” para crear una empresa*

Se recomienda: i) integración completa de los trámites municipales y autonómicos en el ecosistema CIRCE; ii) explorar mejoras en las interfaces digitales de CIRCE y el DUE; y iii) transparencia y refuerzo de la evaluación continua del sistema.

### *IV. Potenciar la red PAE como herramienta de asistencia*

Se recomienda potenciar la Red PAE como herramienta de asistencia, culminando la regulación de la designación de nuevos PAE mediante Orden Ministerial, asegurando recursos suficientes, reforzando el PAE virtual y sus canales de atención, creando repositorios normativos interconectados con CIRCE y reforzando la evaluación integral de la Red PAE.

### *V. Potenciar campañas de información hacia las pymes sobre CIRCE y PAE*

Se recomienda impulsar campañas informativas sobre el sistema CIRCE y la red PAE, destacando sus ventajas mediante vídeos, guías sencillas, seminarios en línea y publicaciones en redes sociales.

### *VI. Extender el uso de declaraciones responsables*

Se recomienda ampliar el uso de la declaración responsable frente a la licencia previa, revisando y extendiendo el catálogo de actividades exentas de la Ley 12/2012.

### *VII. Reforzar la eficiencia en la tramitación de licencias*

Cuando esté justificada la existencia de licencias, se recomienda mejorar la previsibilidad y agilidad de tramitación mediante plazos breves y efectivos, tramitación plenamente digital, posibles repositorios de requisitos por actividad, gestión simultánea entre órganos y seguimiento de tiempos de tramitación para la mejora continua del servicio.

### *VIII. Considerar un uso creciente de los bancos de pruebas (sandbox)*

Se recomienda generalizar el uso de *sandbox* regulatorios con criterios de acceso objetivos y límites claros, permitiendo a pymes y *startups* experimentar bajo supervisión, reduciendo barreras de entrada, ajustando la regulación según riesgos y beneficios, fomentando la innovación y la competencia.

### **3ª. PROPICIAR UNA NORMATIVA QUE FACILITE Y ACOMPAÑE EL CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y LA COMPETENCIA**

#### *IX. Modular las obligaciones regulatorias y los costes de cumplimiento para las pymes sin desincentivar el crecimiento*

Se recomienda modular las obligaciones de las pymes, evitando cargas desproporcionadas sin menoscabar los objetivos de la norma. Para ello, pueden preverse cláusulas de minimis, menores exigencias informativas, plazos de adaptación más amplios y exenciones parciales.

#### *X. Diseñar transiciones para sustituir el “efecto escalón” por una “rampa”*

Se recomienda sustituir los “efectos escalón” por una “rampa”, de forma que el aumento de obligaciones por superar ciertos umbrales de tamaño se produce de forma progresiva, con periodos de referencia plurianuales y plazos de adaptación.

#### *XI. Aplicar los principios de regulación eficiente*

La creación de empresas y el crecimiento de las pymes depende de un marco regulatorio eficiente. Por ello, se recomienda que la normativa se rija por los principios de necesidad y proporcionalidad, eficiencia (evaluación *ex ante* y *ex post*), neutralidad competitiva y claridad y transparencia, analizando alternativas y efectos específicos sobre pymes.

### **4ª. ORIENTAR A LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA EL CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y LA COMPETENCIA**

#### *XII. Impulsar el cumplimiento del principio “solo una vez”*

Se recomienda extender el principio “solo una vez” en las AAPP, para compartir y reutilizar datos en origen, evitando que las pymes vuelvan a presentar documentos ya disponibles en las AAPP.

#### *XIII. Aplicar un apoyo administrativo proactivo y centrado en el usuario*

Se recomienda impulsar servicios proactivos, como recordatorios inteligentes de cumplimiento normativo o prellenado de documentos, así como potenciar proyectos como el perfil de empresa en Mi Carpeta Ciudadana.

#### *XIV. Asegurar la eficiencia y el enfoque procompetitivo de los esquemas de apoyo a pymes*

Se propone: i) asignar conforme a criterios competitivos las ayudas; ii) asegurar requisitos y procedimientos que resulten practicables para las pymes; iii) reforzar la planificación y la evaluación *ex ante* y *ex post*; iv) diseñar una arquitectura institucional del apoyo a las pymes óptima y racional; y v) asegurar un adecuado

encaje de las pymes en los programas de apoyo a la internacionalización y digitalización.

## **5ª. COMBATIR LA MOROSIDAD**

### *XV. Impulsar el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada*

Se recomienda impulsar la puesta en marcha operativa del Observatorio Estatal de Morosidad Privada, con informes periódicos desagregados, colaboración con organismos públicos e integración con plataformas de factura electrónica, para mejorar la transparencia, la trazabilidad y el análisis de los plazos de pago.

### *XVI. Reformar la Ley 3/2004 de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*

Se recomienda: i) aplicar un pago automático de intereses de demora e indemnización por costes de cobro en operaciones comerciales; e ii) introducir mecanismos sancionadores ante el incumplimiento de los plazos de pago.

## **6ª. REFORMAR EN PROFUNDIDAD EL MARCO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

### *XVII. Reforma del marco de contratación pública orientada a fomentar de manera efectiva la participación de las pymes*

Aprovechando el actual proceso de revisión de las Directivas de contratación pública, se recomienda priorizar aquellas reformas orientadas a facilitar el acceso a las licitaciones públicas, en particular de las pymes. El marco normativo debería mantener como objetivo estratégico favorecer la participación de las pymes, incorporando medidas efectivas que eliminen los principales obstáculos que actualmente limitan su acceso. En este sentido, se pueden considerar medidas encaminadas a asegurar la digitalización de la contratación pública, la simplificación y agilización de los procedimientos, la aplicación efectiva del principio de proporcionalidad, la exigencia de planificación de la actividad contractual, la regla general de división en lotes, el control sobre el uso de los contratos mixtos, el alivio de las cargas financieras y la transparencia y el control de la subcontratación.

### *XVIII. Revisar y simplificar el marco normativo de la contratación pública a nivel nacional, para reforzar su enfoque procompetitivo, coherencia y accesibilidad*

Aprovechando la oportunidad que pueda abrir la revisión en la UE, se recomienda revisar y simplificar el marco de contratación pública, mediante una codificación coherente del marco regulatorio, guías claras para gestores y pymes, una orientación más explícita a la eficiencia y la competencia con evaluación *ex ante* y *ex post*, y criterios homogéneos entre administraciones.

## **7ª. MEJORAR LA ACCESIBILIDAD Y PRACTICIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS**

### *XIX. Optimizar la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP)*

Se recomienda: i) avanzar en la interoperabilidad, unificación y estandarización de la información; ii) facilitar la usabilidad y experiencia de usuario de la plataforma; iii) mejorar los sistemas de búsqueda y filtrado de licitaciones; iv) incorporar resúmenes ejecutivos de los pliegos.

### *XX. Maximizar el conocimiento sobre licitaciones públicas y convocatorias*

Se recomienda: i) difundir de forma activa y sistemática las convocatorias; ii) realizar iniciativas de acompañamiento y formación; y iii) ajustar los canales de difusión en función de la evaluación de su alcance.

## **8ª. REFORZAR LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LAS FASES DE PLANIFICACIÓN, PREPARACIÓN Y DISEÑO DE LA LICITACIÓN**

### *XXI. Fortalecer la planificación y la publicación de la programación contractual*

Se recomienda: i) integrar la planificación en el ciclo ordinario de gestión; ii) publicar planes anuales completos, comprensibles y reutilizables; iii) vincular la programación a la rendición de cuentas y evaluación.

### *XXII. Reforzar las actuaciones preparatorias de las licitaciones*

Se recomienda reforzar las actuaciones preparatorias en contratación pública como práctica ordinaria en la gestión de las licitaciones.

### *XXIII. Depurar el diseño del procedimiento y los pliegos fomentando una orientación procompetitiva*

Se recomienda orientar el diseño de procedimientos y pliegos en clave procompetitiva, dividiendo en lotes, priorizando procedimientos abiertos y sistemas dinámicos de adquisición, ajustando requisitos de solvencia, evitando condiciones discriminatorias, usando criterios objetivos y neutrales, limitando duraciones excesivas y no restringiendo indebidamente la subcontratación.

## **9ª. FACILITAR LA PRESENTACIÓN DE OFERTAS**

### *XXIV. Facilitar la presentación ofertas y reducir el riesgo operativo en la presentación electrónica*

Se recomienda reducir el riesgo operativo de la licitación electrónica para pymes reforzando el *pre-check* y entornos de prueba, aplicando el principio “solo una vez”, normalizando formularios y formatos, mejorando gestión de incidencias y subsanaciones, habilitando alertas y soporte reforzado.

*XXV. Ajustar los plazos de presentación de ofertas a la complejidad del contrato*

Se recomienda fijar plazos de presentación adecuados a la complejidad del expediente para facilitar que los licitadores dispongan de tiempo suficiente para preparar sus ofertas.

**10ª. REDUCIR LAS CARGAS FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS DURANTE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL**

*XXVI. Garantizar el cumplimiento efectivo de los plazos de pago del sector público*

Se propone: i) incluir un calendario de certificación y pago en los pliegos; ii) publicar indicadores de pago; iii) facilitar el pago directo a subcontratistas; iv) agilizar la cesión del crédito; v) implantar la liquidación automática y de oficio de intereses de demora.

*XXVII. Adaptar las exigencias de garantías y otros costes contractuales respecto al objeto del contrato*

Se recomienda adaptar las exigencias de garantías y otros costes contractuales al objeto y tamaño del contrato, facilitando garantías alternativas y devoluciones parciales, revisando la proporcionalidad de los requisitos adicionales, incorporando revisiones de precios ágiles.

**11ª. DOTAR DE SUFICIENTES RECURSOS Y CAPACIDADES A LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN**

*XXVIII. Reforzar las capacidades y profesionalización de los órganos de contratación*

Se recomienda: i) potenciar la profesionalización de los órganos de contratación; y ii) explorar mejoras organizativas en los órganos de contratación.

**12ª. ACUDIR AL ASESORAMIENTO DE LA CNMC**

*XXIX. Aprovechar los recursos y el asesoramiento de la CNMC en materia de regulación, de contratación pública y de ayudas públicas*

Se recomienda que las AAPP soliciten el asesoramiento de la CNMC ante proyectos normativos, ayudas públicas, contratación y otras actuaciones con impacto en la competencia, y que integren en su práctica las guías, estudios y actividades formativas de la CNMC para asegurar intervenciones públicas eficientes y procompetitivas.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) constituyen la base del tejido empresarial español. De las 3.255.276 empresas que operaban en España en 2023, 3.250.210 eran pymes (empresas de menos de 250 asalariados), suponiendo un 99,84% del total, generando el 65% del empleo privado, así como el 55% del valor añadido del sector privado. Asimismo, las pymes constituyen un motor crucial de la competencia y la innovación, promoviendo mercados más eficientes y dinámicos. Su participación en las compras públicas resulta igualmente clave, en la medida en que impulsar la competencia en estos procedimientos contribuye a obtener mejores precios y calidades en las adquisiciones públicas, generando ahorros para las arcas públicas y mejoras en los servicios prestados a los ciudadanos.

Por esta especial relevancia de las pymes resulta fundamental para la CNMC analizar el entorno en el que desempeñan su actividad, de cara a detectar posibles restricciones que puedan dificultar su entrada y crecimiento, así como su concurrencia en los procedimientos de contratación pública. Reducir estas fricciones fomenta la reducción de costes, intensifica la presión competitiva y facilita que las empresas más eficientes crezcan, innoven, ganen licitaciones y se internacionalicen. Esta agenda conecta con la prioridad europea de profundizar en la construcción de mercados eficientes, competitivos e integrados y ganar escala, todo ello a fin de reforzar el potencial de crecimiento, innovación y fortaleza económica españoles y de la UE.

**Por ello, la CNMC, mediante el presente Estudio, plantea examinar las barreras que enfrentan las pymes para crecer y para participar en la contratación pública**, a fin de proponer recomendaciones que permitan mitigar esas trabas. De esta manera, se busca promover mercados más eficientes y competitivos, que procuren mejores ofertas, mayor variedad e innovación, y, en general, una economía más próspera, en beneficio de consumidores y usuarios.

Este estudio se estructura como sigue. Tras esta introducción, en una segunda sección se analiza la caracterización económica de las pymes. En la tercera sección se describen los principales elementos del marco jurídico e institucional. La cuarta sección analiza las posibles barreras que pueden encontrar las pymes en sus fases de creación y crecimiento, y la quinta sección se centra específicamente en el ámbito de las barreras que enfrentan las pymes en el ámbito de la contratación pública. Por último, el apartado sexto recoge las principales conclusiones obtenidas del análisis y el apartado séptimo las recomendaciones para la reducción de barreras a la actividad empresarial y crecimiento de las pymes y mejorar su acceso a la contratación pública.

## 2. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

### 2.1. Estructura del tejido empresarial

#### 2.1.1. Distribución por tamaño y edad

En primer lugar, resulta de interés revisar la distribución de las empresas, tanto respecto a su número y proporción segmentando por tamaños, como también por su edad. Así, se puede conocer el tipo de estructura que tiene el tejido empresarial en España. Igualmente, también resulta de utilidad para observar el peso y relevancia que tienen los distintos grupos de empresa, distinguiendo por tamaño, a fin de entender con mayor detalle la presencia que tienen las empresas de tamaño pequeño y mediano en la economía española.

A tal fin, partimos de los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE)<sup>1</sup>. Como muestra la

Tabla 1, a partir de estos datos se observa que, por número de empresas, el tejido empresarial español está compuesto en un 95,1% por microempresas (menos de 10 asalariados), un 4,09% por pequeñas empresas (entre 10 y 49 asalariados), un 0,65% por medianas empresas (entre 50 y 249 asalariados), y en apenas un 0,16% por grandes empresas (250 o más asalariados). Es decir, las pymes (empresas de menos de 250 asalariados) representan el 99,84% del tejido empresarial a partir del número total de sociedades.

Esta distribución refleja una fuerte concentración de empresas en los tramos de menor tamaño (pymes y, dentro de las mismas, microempresas).

---

<sup>1</sup> El Directorio Central de Empresas (DIRCE) es una base de datos estadística gestionada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que recopila información sobre todas las empresas establecidas en territorio español, independientemente de si cuentan o no con trabajadores contratados y con independencia de su forma legal, ya sea como persona física o jurídica. DIRCE proporciona datos sobre el número de empresas y establecimientos en cada comunidad autónoma, según la actividad económica y el número de asalariados. Se actualiza el 1 de enero de cada año y tiene como objetivo facilitar la realización de encuestas económicas.

Debido a una revisión metodológica aplicada por el INE en el DIRCE durante el año 2022, se eliminaron más de 200.000 empresas del censo empresarial (pasando de 3.430.663 empresas en 2022 a 3.207.580 empresas en 2023) que, aunque estaban registradas administrativamente, no presentaban actividad económica real. Esta corrección técnica, orientada a mejorar la calidad estadística, dificulta la comparación directa con años anteriores, ya que el cambio de criterio rompe la continuidad de la serie histórica.

**Tabla 1. Distribución de empresas por tamaño (medido en personas asalariadas)**

|   | Número de empresas | % del total    |
|---|--------------------|----------------|
| <b>Microempresas (0-9 asalariados)</b>          | <b>3.095.880</b>   | <b>95,10%</b>  |
| <i>Sin asalariados</i>                          | 1.692.479          | 51,99%         |
| <i>De 1 a 2</i>                                 | 955.079            | 29,34%         |
| <i>De 3 a 5</i>                                 | 316.419            | 9,72%          |
| <i>De 6 a 9</i>                                 | 131.903            | 4,05%          |
| <b>Pequeñas empresas (10-49 asalariados)</b>    | <b>133.269</b>     | <b>4,09%</b>   |
| <i>De 10 a 19</i>                               | 84.907             | 2,61%          |
| <i>De 20 a 49</i>                               | 48.362             | 1,49%          |
| <b>Medianas empresas (50-249 asalariados)</b>   | <b>21.061</b>      | <b>0,65%</b>   |
| <i>De 50 a 99</i>                               | 13.079             | 0,40%          |
| <i>De 100 a 199</i>                             | 6.615              | 0,20%          |
| <i>De 200 a 249</i>                             | 1.367              | 0,04%          |
| <b>Grandes empresas (250 o más asalariados)</b> | <b>5.066</b>       | <b>0,16%</b>   |
| <i>De 250 a 999</i>                             | 3.856              | 0,12%          |
| <i>De 1.000 a 4.999</i>                         | 1.012              | 0,03%          |
| <i>De 5.000 o más asalariados</i>               | 198                | 0,01%          |
| <b>Total</b>                                    | <b>3.255.276</b>   | <b>100,00%</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DIRCE (INE) a 1 de enero de 2024<sup>2</sup>.

No obstante, aunque las pymes, y dentro de ellas las microempresas, son preponderantes en número, su peso en el empleo y, sobre todo, en el valor añadido es muy inferior (ver Tabla 2). Las pymes, que constituyen el 99,84% del total del tejido empresarial, generan el 65,24% del empleo privado y aportan el 55,25% del valor añadido privado. Dentro de ellas, el peso de las microempresas, que constituyen el 95,1% del tejido empresarial, es solo del 32,8% del empleo y del 23,04% del valor añadido. Las grandes empresas, que apenas representan el 0,16% del total de empresas, generan el 34,76% del empleo y el 44,75% del valor añadido.

<sup>2</sup> Disponible en

[https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736160707&menu=ultiDatos&idp=1254735576550](https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736160707&menu=ultiDatos&idp=1254735576550)

**Tabla 2. Distribución del empleo y del valor añadido por tamaño de empresa**

|  | Empleo            |                       | Valor añadido                |                              |
|--|-------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|
|  | Nº de empleos     | % del total de empleo | Valor (en millones de euros) | % del total de valor añadido |
| Microempresas (0-9 asalariados)          | 5.175.761         | 32,80%                | 198.989,13                   | 23,04%                       |
| Pequeñas empresas (10-49 asalariados)    | 2.901.342         | 18,39%                | 142.128,35                   | 16,45%                       |
| Medianas empresas (50-249 asalariados)   | 2.217.031         | 14,05%                | 136.119,71                   | 15,76%                       |
| <b>PYMES</b>                             | <b>10.294.134</b> | <b>65,24%</b>         | <b>477.237,19</b>            | <b>55,25%</b>                |
| Grandes empresas (250 o más asalariados) | 5.484.325         | 34,76%                | 386.538,15                   | 44,75%                       |
| <b>Total</b>                             | <b>15.778.462</b> | <b>100,00%</b>        | <b>863.775,32</b>            | <b>100,00%</b>               |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat para 2023<sup>3</sup>.

El peso de las grandes empresas en el empleo resulta superior a su peso en número dado que, por definición, cuentan con más empleados. Al mismo tiempo, el hecho de que la relevancia relativa de las pymes (y, en especial, de las microempresas) caiga en el valor añadido aún más respecto a su peso en el empleo indica que las mismas (y, en especial, las microempresas) cuentan asimismo con una productividad inferior a las grandes empresas.

En cuanto a la distribución de las empresas por edad, la Tabla 3 revela un patrón heterogéneo en función del tamaño empresarial.

**Tabla 3. Distribución de las empresas por edad dentro de cada tramo de tamaño**

|              | Total            |             | Sin asalariados  |             | 1-2 asalariados |             | 3-9 asalariados |             | 10-19 asalariados |             | 20 o más asalariados |             |
|--------------|------------------|-------------|------------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-------------------|-------------|----------------------|-------------|
|              | Número           | %           | Número           | %           | Número          | %           | Número          | %           | Número            | %           | Número               | %           |
| 0-3 años     | 1.005.441        | 30,9%       | 663.644          | 39,2%       | 220.952         | 23,1%       | 92.343          | 20,6%       | 14.131            | 16,6%       | 14.371               | 19,3%       |
| 4-7 años     | 650.240          | 20,0%       | 337.045          | 19,9%       | 200.281         | 21,0%       | 86.690          | 19,3%       | 14.201            | 16,7%       | 12.023               | 16,1%       |
| 8-11 años    | 413.791          | 12,7%       | 198.213          | 11,7%       | 133.172         | 13,9%       | 61.526          | 13,7%       | 11.471            | 13,5%       | 9.409                | 12,6%       |
| 12-15 años   | 328.383          | 10,1%       | 148.248          | 8,8%        | 114.637         | 12,0%       | 50.181          | 11,2%       | 8.525             | 10,0%       | 6.792                | 9,1%        |
| 16-19 años   | 252.894          | 7,8%        | 113.908          | 6,7%        | 85.806          | 9,0%        | 38.583          | 8,6%        | 7.924             | 9,3%        | 6.673                | 9,0%        |
| 20 o más     | 604.527          | 18,6%       | 231.421          | 13,7%       | 200.231         | 21,0%       | 118.999         | 26,5%       | 28.655            | 33,7%       | 25.221               | 33,9%       |
| <b>Total</b> | <b>3.255.276</b> | <b>100%</b> | <b>1.692.479</b> | <b>100%</b> | <b>955.079</b>  | <b>100%</b> | <b>448.322</b>  | <b>100%</b> | <b>84.907</b>     | <b>100%</b> | <b>74.489</b>        | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DIRCE (INE) a 1 de enero de 2024.

De los más de 3,25 millones de compañías registradas, más de un 30% (1.005.441 empresas) son de entre 0-3 años. Los siguientes bloques de 4 años

<sup>3</sup> Para la distribución del empleo y del valor añadido por tamaño de empresa se utilizan datos de Eurostat, ya que el DIRCE no dispone de ellos. Datos disponibles en

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sbs\\_sc\\_ovw\\_custom\\_18690320/bookmark/able?lang=en&bookmarkId=acd1eadd-e48e-40cc-8d73-9160e60b83f9&c=1761896785000](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sbs_sc_ovw_custom_18690320/bookmark/able?lang=en&bookmarkId=acd1eadd-e48e-40cc-8d73-9160e60b83f9&c=1761896785000)

El agregado estadístico de empresas que usa Eurostat es: “Industria, construcción y servicios de mercado (excepto la administración pública y la defensa; la seguridad social obligatoria; las actividades de organizaciones de afiliación)”.

(4-7, 8-11, 12-15, 16-19) tienen un peso decreciente, lo que sugiere un filtro de supervivencia. Las empresas de 20 o más años suponen un 18,75% del total.

En las empresas sin asalariados (1.692.479), las empresas de 0-3 años (663.644) son el 39,21% del total de empresas sin asalariados, mientras que las empresas de 20 o más años (231.421) son solo el 13,67%.

En cambio, en las empresas con 20 o más asalariados (74.489), las empresas de 0-3 años (14.371) son el 19,29% del total de empresas con asalariados, mientras que las empresas de 20 o más años (25.221) son el 33,86%.

Este mismo patrón se observa no solo en los tramos extremos de tamaño sino también en los tramos intermedios: en los tramos de empresas más pequeñas, las empresas más jóvenes son relativamente más numerosas y las longevas están relativamente menos presentes.

Por tanto, en términos generales, la longevidad parece asociada positivamente con el mayor tamaño empresarial, lo que podría responder a diversos factores económicos. En primer lugar, la selección del mercado expulsa a las iniciativas menos viables en los primeros años, de modo que las empresas que persisten tienden a ser modelos más sólidos y escalables. En segundo lugar, la acumulación de capital humano, tecnológico y relacional favorece que, con el paso del tiempo, las empresas consoliden clientes, procesos y reputación, lo que facilita la contratación de personal. Adicionalmente, la antigüedad constituye una señal de solvencia ante el sistema financiero y los proveedores, generando mejores condiciones de crédito y aumentando la capacidad de inversión. Todo lo anterior sin perjuicio de que existan empresas de pequeño tamaño que logren un rápido crecimiento o alcancen una gran longevidad.

### **2.1.2. Distribución por forma jurídica**

Entre las formas societarias más comunes en España destacan las sociedades de responsabilidad limitada (S.L.) y las sociedades anónimas (S.A.). A estas se suman otras figuras societarias, como la sociedad cooperativa, aunque con menor peso relativo en el conjunto del tejido empresarial.

Desde el punto de vista fiscal, las personas físicas tributan por su actividad económica a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), mientras que las sociedades, como personas jurídicas, están sujetas al Impuesto sobre Sociedades (IS)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En términos fiscales, pasar de tributar por IRPF como persona física a hacerlo mediante el Impuesto sobre Sociedades (IS), constituyendo una sociedad limitada, puede resultar fiscalmente ventajoso para pequeñas empresas en expansión. En el IS, los beneficios tributan a un tipo fijo del 25%, lo que puede ser más favorable que los tipos progresivos del IRPF. Además, las nuevas sociedades pueden acogerse a un tipo reducido del 15% durante los dos

La Tabla 4 refleja la segmentación de la estructura jurídica de las empresas en España.

**Tabla 4. Distribución según condición jurídica y tamaño de la empresa**

|  | Sociedad Limitada (S.L.) | Personas Físicas | Sociedad Anónima (S.A.) | Otras        | Total       |
|--|--------------------------|------------------|-------------------------|--------------|-------------|
| <b>Total</b>                             | <b>33,6%</b>             | <b>56,5%</b>     | <b>1,5%</b>             | <b>8,5%</b>  | <b>100%</b> |
| Microempresas (0-9 asalariados)          | 31,6%                    | 59,2%            | 0,9%                    | 8,3%         | 100%        |
| <i>Sin asalariados</i>                   | <i>17,4%</i>             | <i>75,1%</i>     | <i>0,5%</i>             | <i>6,9%</i>  | <i>100%</i> |
| <i>De 1 a 9</i>                          | <i>48,6%</i>             | <i>40,0%</i>     | <i>1,4%</i>             | <i>10,0%</i> | <i>100%</i> |
| Pequeñas empresas (10-49 asalariados)    | 76,4%                    | 4,7%             | 9,2%                    | 9,7%         | 100%        |
| Medianas empresas (50-249 asalariados)   | 60,0%                    | 0,0%             | 22,0%                   | 18,0%        | 100%        |
| Grandes empresas (250 o más asalariados) | 44,7%                    | 0,0%             | 36,3%                   | 19,0%        | 100%        |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DIRCE (INE) a 1 de enero de 2024.

**Las personas físicas constituyen el grupo más numeroso, representando más de la mitad** (el 56,48%) del total de empresas activas, siendo especialmente numerosas entre las microempresas (y particularmente en las empresas sin asalariados). Por otro lado, **las S.L. representan aproximadamente un tercio del total de empresas**, pero su peso relativo crece significativamente al pasar de microempresa a pequeña y mediana empresa (76,41% y 59,98% de las pequeñas y medianas empresas respectivamente), siendo también la forma mayoritaria entre las grandes (44,69% de las grandes empresas).

Por su parte, las S.A., aunque minoritarias en términos generales, tienen una presencia creciente según aumenta el tamaño de las empresas. En las medianas empresas representan el 22,05%, y en las grandes empresas el 36,26%. Esta forma jurídica está asociada a estructuras corporativas más complejas, con mayores exigencias de transparencia y gobernanza, pero con mayor capacidad de captar recursos en los mercados financieros y de facilitar la entrada y salida de socios.

Finalmente, las formas jurídicas diversas (como cooperativas, asociaciones o comunidades de bienes) representan un 8,45% del total, destacando especialmente en el segmento de las grandes empresas (19,05%). Estas estructuras suelen responder a modelos de negocio alternativos, con objetivos sociales, comunitarios o de economía colaborativa.

---

primeros ejercicios con base imponible positiva y a tipos reducidos si su volumen de facturación no supera el millón de euros. A esto se suman otras ventajas, como la amortización acelerada de determinados activos y deducciones adicionales que permiten una planificación más eficiente, especialmente útil para negocios en fase de consolidación o crecimiento.

Este patrón podría reflejar, por un lado, que, a medida que las empresas crecen, tienden a optar por formas jurídicas más estructuradas, debido a que ello les otorga más capacidad para acceder a los recursos financieros necesarios para sus inversiones y mayor seguridad jurídica y confianza externa, entre otras cosas. Por otro lado, se observaría que, incluso entre las grandes empresas, la mayoría optan por la S.L.

En conjunto, la distribución jurídica de las empresas españolas refleja una economía estructurada en torno a dos modelos: por un lado, una mayoría de empresas constituidas principalmente por personas físicas (56%), que operan a menor escala y con modelos más individualizados en torno a microempresas; y por otro, una amplia base de empresas estructuradas en formas societarias, de mayor tamaño y complejidad organizativa (especialmente S.L., aunque también S.A. para empresas de mayor tamaño).

A nivel de peso en el empleo, como muestra la Tabla 5 las sociedades limitadas y sociedades anónimas, al estar más orientadas a grandes empresas, son las más relevantes, acercándose al 74% de peso en el empleo.

**Tabla 5. Distribución del empleo por forma societaria**

|   | Número de empleos | % del total    |
|---|-------------------|----------------|
| <b>Total</b>  | 15.815.310        | <b>100,00%</b> |
| <b>Sociedades limitadas (S.L.) y sociedades anónimas (S.A.)</b> | 11.702.050        | <b>73,99%</b>  |
| <b>Otras formas societarias</b>                                 | 1.130.423         | <b>7,15%</b>   |
| <b>Personas físicas</b>   | 2.982.837         | <b>18,86%</b>  |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat para 2023.

### 2.1.3. Distribución sectorial

El mayoritario peso de las pequeñas empresas (y en particular de las microempresas) presenta algunas particularidades sectoriales, como muestra la Tabla 6. Asimismo, las particularidades sectoriales también se observan en el caso del empleo y el valor añadido, si bien, en ambos casos, especialmente en cuanto a valor añadido, las grandes empresas ganan peso (ver Tabla 7 y Tabla 8).

**Tabla 6. Distribución de las empresas por tamaño dentro de cada sector.**

|  | Total            | Microempresas    |                          | Pequeñas       |                          | Medianas      |                          | Grandes      |                          |
|--|------------------|------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|---------------|--------------------------|--------------|--------------------------|
|  | Número           | Número           | % de empresas del sector | Número         | % de empresas del sector | Número        | % de empresas del sector | Número       | % de empresas del sector |
| <b>Total CNAE</b>                                  | <b>3.255.276</b> | <b>3.095.880</b> | <b>95,10%</b>            | <b>133.269</b> | <b>4,09%</b>             | <b>21.061</b> | <b>0,65%</b>             | <b>5.066</b> | <b>0,16%</b>             |
| Industria  | 175.806          | 144.765          | 82,34%                   | 25.273         | 14,38%                   | 4.642         | 2,64%                    | 1.126        | 0,64%                    |
| Construcción                                       | 383.622          | 362.449          | 94,48%                   | 19.488         | 5,08%                    | 1.537         | 0,40%                    | 148          | 0,04%                    |
| Comercio   | 635.234          | 611.181          | 96,21%                   | 20.256         | 3,19%                    | 3.072         | 0,48%                    | 725          | 0,11%                    |
| Transporte y almacenamiento                        | 205.574          | 196.601          | 95,64%                   | 7.513          | 3,65%                    | 1.157         | 0,56%                    | 303          | 0,15%                    |
| Hostelería   | 264.006          | 249.451          | 94,49%                   | 12.871         | 4,88%                    | 1.414         | 0,54%                    | 270          | 0,10%                    |
| Información y comunicaciones                       | 71.979           | 65.933           | 91,60%                   | 4.696          | 6,52%                    | 1.053         | 1,46%                    | 297          | 0,41%                    |
| Servicios financieros e inmobiliarios              | 282.462          | 279.695          | 99,02%                   | 2.259          | 0,80%                    | 364           | 0,13%                    | 144          | 0,05%                    |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas  | 410.020          | 397.777          | 97,01%                   | 10.543         | 2,57%                    | 1.326         | 0,32%                    | 374          | 0,09%                    |
| Actividades administrativas y servicios auxiliares | 198.940          | 187.927          | 94,46%                   | 8.788          | 4,42%                    | 1.620         | 0,81%                    | 605          | 0,30%                    |
| Educación, sanidad y servicios sociales            | 284.876          | 268.275          | 94,17%                   | 12.155         | 4,27%                    | 3.574         | 1,25%                    | 872          | 0,31%                    |
| Otros servicios                                    | 342.757          | 331.826          | 96,81%                   | 9.427          | 2,75%                    | 1.302         | 0,38%                    | 202          | 0,06%                    |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DIRCE (INE) a 1 de enero de 2024.

En el sector industrial se observa la presencia de empresas mayor tamaño relativo. En contraste, la mayoría de los ramos del sector servicios cuentan con una altísima proporción de empresas sin asalariados y una presencia más reducida de empresas medianas y grandes. Destacan en este aspecto los servicios financieros e inmobiliarios (posiblemente condicionada por empresas atomizadas de intermediación y gestión inmobiliaria), actividades profesionales, científicas y técnicas (basadas en modelos de pequeños despachos especializados y con proyectos a medida) y hostelería.

Aunque hay otras actividades con mayor presencia relativa de grandes empresas, como información y comunicaciones o actividades administrativas y servicios auxiliares. Esto se traslada al empleo y el valor añadido, donde, por ejemplo, las grandes empresas de información y comunicaciones generan el 54,16% del empleo y el 63,58% del valor añadido (por encima de la media y superando al sector industrial). Por su parte, la actividad de transporte y almacenamiento tiene una estructura pareja a la media nacional, que refleja la coexistencia de autónomos y flotas pequeñas con operadores medianos y grandes especializados en logística.

En cuanto al sector de la construcción, este tendría una presencia muy reducida de grandes empresas: las grandes empresas son solo un 0,4% del sector de la construcción cuando son un 0,16% de la media nacional (véase Tabla 6). El sector opera con una base pequeña de grandes contratistas que lideran y coordinan grandes proyectos que ejecutan empresas pequeñas y medianas dentro de un entorno de temporalidad de proyectos.

**Tabla 7. Distribución del del empleo por tamaño de empresa y sector**

|  | Total             | Microempresas     |                         | Pequeñas          |                         | Medianas          |                         | Grandes           |                         |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|
|  | Número de empleos | Número de empleos | % de empleos del sector | Número de empleos | % de empleos del sector | Número de empleos | % de empleos del sector | Número de empleos | % de empleos del sector |
| <b>Total</b>   | <b>13.977.862</b> | <b>4.427.597</b>  | <b>31,68%</b>           | <b>2.522.237</b>  | <b>18,04%</b>           | <b>2.022.683</b>  | <b>14,47%</b>           | <b>5.005.348</b>  | <b>35,81%</b>           |
| Industria  | 2.390.680         | 328.415           | 13,74%                  | 529.688           | 22,16%                  | 536.105           | 22,42%                  | 996.473           | 41,68%                  |
| Comercio   | 3.139.810         | 1.184.606         | 37,73%                  | 546.021           | 17,39%                  | 368.987           | 11,75%                  | 1.040.196         | 33,13%                  |
| Transporte y almacenamiento                              | 973.599           | 299.604           | 30,77%                  | 172.077           | 17,67%                  | 125.000           | 12,84%                  | 376.918           | 38,71%                  |
| Hostelería   | 1.662.157         | 661.726           | 39,81%                  | 456.288           | 27,45%                  | 185.628           | 11,17%                  | 358.516           | 21,57%                  |
| Información y comunicaciones                             | 651.342           | 95.344            | 14,64%                  | 91.771            | 14,09%                  | 111.437           | 17,11%                  | 352.789           | 54,16%                  |
| Actividades inmobiliarias                                | 264.556           | 218.367           | 82,54%                  | 25.568            | 9,66%                   | 10.197            | 3,85%                   | 10.425            | 3,94%                   |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas        | 1.150.641         | 557.935           | 48,49%                  | 190.210           | 16,53%                  | 147.547           | 12,82%                  | 254.949           | 22,16%                  |
| Actividades administrativas y servicios auxiliares       | 1.623.862         | 246.986           | 15,21%                  | 169.029           | 10,41%                  | 200.208           | 12,33%                  | 1.007.639         | 62,05%                  |
| Educación  | 528.506           | 170.134           | 32,19%                  | 108.888           | 20,60%                  | 142.842           | 27,03%                  | 106.643           | 20,18%                  |
| Actividades sanitarias y de servicios sociales           | 886.586           | 256.463           | 28,93%                  | 124.372           | 14,03%                  | 124.071           | 13,99%                  | 381.679           | 43,05%                  |
| Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento | 371.391           | 148.198           | 39,90%                  | 75.015            | 20,20%                  | 56.976            | 15,34%                  | 91.202            | 24,56%                  |
| Otros servicios  | 334.732           | 259.819           | 77,62%                  | 33.310            | 9,95%                   | 13.685            | 4,09%                   | 27.919            | 8,34%                   |

Fuente: Elaboración propia de la Estadística Estructural de Empresas (EEE, datos de 2023<sup>5</sup>).

<sup>5</sup> Disponibles para el sector industrial en

[https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736143952&menu=ultiDatos&idp=1254735576550](https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736143952&menu=ultiDatos&idp=1254735576550)

Para el sector comercial en

[https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176902&menu=](https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176902&menu=)

**Tabla 8. Distribución del del valor añadido por tamaño de empresa y sector**

|  | Total                            | Microempresas                    |                                | Pequeñas                         |                                | Medianas                         |                                | Grandes                          |                                |
|--|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
|  | Valor añadido (en millones de €) | Valor añadido (en millones de €) | % del valor añadido del sector | Valor añadido (en millones de €) | % del valor añadido del sector | Valor añadido (en millones de €) | % del valor añadido del sector | Valor añadido (en millones de €) | % del valor añadido del sector |
| <b>Total</b>   | <b>703.837,16</b>                | <b>148.964,61</b>                | <b>21,16%</b>                  | <b>121.055,89</b>                | <b>17,20%</b>                  | <b>119.428,33</b>                | <b>16,97%</b>                  | <b>314.388,32</b>                | <b>44,67%</b>                  |
| Industria  | 197.990,50                       | 18.387,33                        | 9,29%                          | 30.511,40                        | 15,41%                         | 41.168,30                        | 20,79%                         | 107.923,48                       | 54,51%                         |
| Comercio   | 146.701,55                       | 37.856,17                        | 25,80%                         | 30.297,80                        | 20,65%                         | 23.726,90                        | 16,17%                         | 54.820,69                        | 37,37%                         |
| Transporte y almacenamiento                              | 55.804,66                        | 10.092,69                        | 18,09%                         | 9.514,57                         | 17,05%                         | 8.110,56                         | 14,53%                         | 28.086,84                        | 50,33%                         |
| Hostelería   | 46.984,23                        | 12.514,57                        | 26,64%                         | 13.683,64                        | 29,12%                         | 7.237,06                         | 15,40%                         | 13.548,95                        | 28,84%                         |
| Información y comunicaciones                             | 51.136,53                        | 4.273,54                         | 8,36%                          | 5.629,62                         | 11,01%                         | 8.719,24                         | 17,05%                         | 32.514,13                        | 63,58%                         |
| Actividades inmobiliarias                                | 20.932,85                        | 15.527,22                        | 74,18%                         | 2.916,98                         | 13,93%                         | 1.720,16                         | 8,22%                          | 768,49                           | 3,67%                          |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas        | 61.015,99                        | 22.533,71                        | 36,93%                         | 11.956,70                        | 19,60%                         | 10.062,48                        | 16,49%                         | 16.463,10                        | 26,98%                         |
| Actividades administrativas y servicios auxiliares       | 51.885,05                        | 9.049,64                         | 17,44%                         | 5.941,24                         | 11,45%                         | 6.718,58                         | 12,95%                         | 30.175,59                        | 58,16%                         |
| Educación  | 14.832,72                        | 3.161,25                         | 21,31%                         | 2.904,65                         | 19,58%                         | 4.733,23                         | 31,91%                         | 4.033,58                         | 27,19%                         |
| Actividades sanitarias y de servicios sociales           | 30.876,94                        | 8.267,21                         | 26,77%                         | 3.886,45                         | 12,59%                         | 3.774,24                         | 12,22%                         | 14.949,05                        | 48,41%                         |
| Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento | 19.431,19                        | 3.718,63                         | 19,14%                         | 2.805,76                         | 14,44%                         | 2.977,30                         | 15,32%                         | 9.929,50                         | 51,10%                         |
| Otros servicios  | 6.244,95                         | 3.582,65                         | 57,37%                         | 1.007,09                         | 16,13%                         | 480,29                           | 7,69%                          | 1.174,92                         | 18,81%                         |

Fuente: Elaboración propia de la Estadística Estructural de Empresas (EEE, datos de 2023).

### 2.1.4. Distribución territorial

El mayoritario peso de las pequeñas empresas (y en particular de las microempresas) presenta algunas particularidades territoriales, como refleja la Tabla 9. Así, Madrid, Navarra, País Vasco y Cataluña destacan como las CC.AA. donde el porcentaje de empresas grandes supera la media nacional del 0,16%.

[ultiDatos&idp=1254735576550](#)

Y para el sector servicios en

[https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176865&menu=ultiDatos&idp=1254735576550](https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176865&menu=ultiDatos&idp=1254735576550)

**Tabla 9. Distribución de empresas por tamaño en cada Comunidad Autónoma**

|                      | Total              | Microempresas      |                                  | Pequeñas           |                                  | Medianas           |                                  | Grandes            |                                  |
|----------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------------------|
|                      | Número de empresas | Número de empresas | % de empresas de cada territorio | Número de empresas | % de empresas de cada territorio | Número de empresas | % de empresas de cada territorio | Número de empresas | % de empresas de cada territorio |
| <b>Total España</b>  | <b>3.255.276</b>   | <b>3.095.880</b>   | <b>95,10%</b>                    | <b>133.269</b>     | <b>4,09%</b>                     | <b>21.061</b>      | <b>0,65%</b>                     | <b>5.066</b>       | <b>0,16%</b>                     |
| Andalucía            | 529.087            | 506.086            | 95,65%                           | 20.006             | 3,78%                            | 2.489              | 0,47%                            | 506                | 0,10%                            |
| Aragón               | 84.439             | 79.964             | 94,70%                           | 3.735              | 4,42%                            | 622                | 0,74%                            | 118                | 0,14%                            |
| Asturias             | 64.463             | 61.780             | 95,84%                           | 2.299              | 3,57%                            | 315                | 0,49%                            | 69                 | 0,11%                            |
| Illes Balears        | 100.430            | 95.692             | 95,28%                           | 4.186              | 4,17%                            | 469                | 0,47%                            | 83                 | 0,08%                            |
| Canarias             | 142.398            | 135.527            | 95,17%                           | 5.852              | 4,11%                            | 848                | 0,60%                            | 171                | 0,12%                            |
| Cantabria            | 38.005             | 36.333             | 95,60%                           | 1.417              | 3,73%                            | 211                | 0,56%                            | 44                 | 0,12%                            |
| Castilla y León      | 148.398            | 141.968            | 95,67%                           | 5.543              | 3,74%                            | 742                | 0,50%                            | 145                | 0,10%                            |
| Castilla - La Mancha | 123.486            | 117.942            | 95,51%                           | 4.887              | 3,96%                            | 560                | 0,45%                            | 97                 | 0,08%                            |
| Cataluña             | 602.706            | 571.850            | 94,88%                           | 25.257             | 4,19%                            | 4.506              | 0,75%                            | 1.093              | 0,18%                            |
| Comunitat Valenciana | 361.234            | 343.595            | 95,12%                           | 14.974             | 4,15%                            | 2.217              | 0,61%                            | 448                | 0,12%                            |
| Extremadura          | 63.577             | 60.939             | 95,85%                           | 2.276              | 3,58%                            | 323                | 0,51%                            | 39                 | 0,06%                            |
| Galicia              | 185.554            | 177.846            | 95,85%                           | 6.583              | 3,55%                            | 948                | 0,51%                            | 177                | 0,10%                            |
| Madrid               | 513.575            | 485.706            | 94,57%                           | 21.901             | 4,26%                            | 4.416              | 0,86%                            | 1.552              | 0,30%                            |
| Región de Murcia     | 92.458             | 87.422             | 94,55%                           | 4.307              | 4,66%                            | 599                | 0,65%                            | 130                | 0,14%                            |
| Navarra              | 40.934             | 38.442             | 93,91%                           | 2.017              | 4,93%                            | 378                | 0,92%                            | 97                 | 0,24%                            |
| País Vasco           | 135.658            | 127.458            | 93,96%                           | 6.706              | 4,94%                            | 1.228              | 0,91%                            | 266                | 0,20%                            |
| La Rioja             | 21.219             | 20.012             | 94,31%                           | 1.026              | 4,84%                            | 158                | 0,74%                            | 23                 | 0,11%                            |
| Ceuta                | 3.301              | 3.134              | 94,94%                           | 143                | 4,33%                            | 19                 | 0,58%                            | 5                  | 0,15%                            |
| Melilla              | 4.354              | 4.184              | 96,10%                           | 154                | 3,54%                            | 13                 | 0,30%                            | 3                  | 0,07%                            |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DIRCE (INE) a 1 de enero de 2024.

### 2.1.5. Comparativa con el entorno europeo

El mayoritario peso de las pequeñas empresas (y en particular de las microempresas) es un rasgo que España comparte con los países europeos, como muestra la Tabla 10. No obstante, cabe precisar que España está ligeramente por encima de la media de la UE en cuanto al peso de las microempresas (94,56% en España<sup>6</sup> vs 94,33% en la UE) y por debajo en cuanto al peso de pequeñas, medianas y (sobre todo) grandes empresas.

<sup>6</sup> Los datos para España de Eurostat para 2023 presentan mínimas diferencias con los analizados hasta ahora con datos del DIRCE (INE) de 2024, diferencias que en cualquier caso no alteran el análisis.

**Tabla 10. Distribución de las empresas por tamaño en la UE**

|                      | Total              | Microempresas      |                                  | Pequeñas           |                                  | Medianas           |                                  | Grandes            |                                  |
|----------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------------------|
|                      | Número de empresas | Número de empresas | % de empresas de cada territorio | Número de empresas | % de empresas de cada territorio | Número de empresas | % de empresas de cada territorio | Número de empresas | % de empresas de cada territorio |
| <b>Unión Europea</b> | <b>33.065.686</b>  | <b>31.190.732</b>  | <b>94,33%</b>                    | <b>1.572.015</b>   | <b>4,75%</b>                     | <b>248.720</b>     | <b>0,75%</b>                     | <b>54.219</b>      | <b>0,164%</b>                    |
| Grecia               | 932.549            | 879.537            | 94,32%                           | 47.320             | 5,07%                            | 5.013              | 0,54%                            | 679                | 0,073%                           |
| Portugal             | 1.404.910          | 1.350.456          | 96,12%                           | 45.819             | 3,26%                            | 7.407              | 0,53%                            | 1.228              | 0,087%                           |
| Eslovaquia           | 664.228            | 648.135            | 97,58%                           | 12.833             | 1,93%                            | 2.598              | 0,39%                            | 662                | 0,100%                           |
| Italia               | 4.625.476          | 4.387.541          | 94,86%                           | 206.850            | 4,47%                            | 26.357             | 0,57%                            | 4.728              | 0,102%                           |
| Estonia              | 153.836            | 146.391            | 95,16%                           | 6.202              | 4,03%                            | 1.073              | 0,70%                            | 170                | 0,111%                           |
| Hungría              | 901.708            | 863.865            | 95,80%                           | 31.976             | 3,55%                            | 4.852              | 0,54%                            | 1.015              | 0,113%                           |
| Francia              | 5.173.617          | 4.985.084          | 96,36%                           | 157.135            | 3,04%                            | 25.254             | 0,49%                            | 6.144              | 0,119%                           |
| Países Bajos         | 2.303.028          | 2.235.677          | 97,08%                           | 53.547             | 2,33%                            | 11.031             | 0,48%                            | 2.773              | 0,120%                           |
| Polonia              | 2.746.431          | 2.633.414          | 95,88%                           | 93.756             | 3,41%                            | 15.714             | 0,57%                            | 3.547              | 0,129%                           |
| República Checa      | 1.323.079          | 1.276.830          | 96,50%                           | 36.973             | 2,79%                            | 7.517              | 0,57%                            | 1.759              | 0,133%                           |
| Lituania             | 357.723            | 341.995            | 95,60%                           | 12.751             | 3,56%                            | 2.500              | 0,70%                            | 477                | 0,133%                           |
| Eslovenia            | 202.047            | 192.468            | 95,26%                           | 7.807              | 3,86%                            | 1.492              | 0,74%                            | 280                | 0,139%                           |
| España               | 3.475.276          | 3.286.318          | 94,56%                           | 161.325            | 4,64%                            | 22.744             | 0,65%                            | 4.889              | 0,141%                           |
| Chipre               | 90.964             | 84.908             | 93,34%                           | 5.137              | 5,65%                            | 790                | 0,87%                            | 129                | 0,142%                           |
| Rumanía              | 1.022.431          | 966.384            | 94,52%                           | 46.749             | 4,57%                            | 7.632              | 0,75%                            | 1.666              | 0,163%                           |
| Letonia              | 146.256            | 137.385            | 93,93%                           | 7.118              | 4,87%                            | 1.511              | 1,03%                            | 242                | 0,165%                           |
| Bélgica              | 905.376            | 869.713            | 96,06%                           | 28.377             | 3,13%                            | 5.778              | 0,64%                            | 1.508              | 0,167%                           |
| Finlandia            | 453.742            | 431.282            | 95,05%                           | 18.113             | 3,99%                            | 3.586              | 0,79%                            | 761                | 0,168%                           |
| Croacia              | 240.696            | 223.668            | 92,93%                           | 14.341             | 5,96%                            | 2.251              | 0,94%                            | 436                | 0,181%                           |
| Bulgaria             | 404.257            | 373.833            | 92,47%                           | 25.225             | 6,24%                            | 4.439              | 1,10%                            | 760                | 0,188%                           |
| Suecia               | 861.053            | 817.955            | 94,99%                           | 34.924             | 4,06%                            | 6.514              | 0,76%                            | 1.660              | 0,193%                           |
| Malta                | 56.436             | 53.071             | 94,04%                           | 2.693              | 4,77%                            | 554                | 0,98%                            | 118                | 0,209%                           |
| Irlanda              | 401.359            | 371.480            | 92,56%                           | 24.282             | 6,05%                            | 4.662              | 1,16%                            | 935                | 0,233%                           |
| Dinamarca            | 383.161            | 351.587            | 91,76%                           | 25.799             | 6,73%                            | 4.871              | 1,27%                            | 904                | 0,236%                           |
| Austria              | 602.763            | 553.995            | 91,91%                           | 40.790             | 6,77%                            | 6.451              | 1,07%                            | 1.527              | 0,253%                           |
| Alemania             | 3.185.294          | 2.685.353          | 84,30%                           | 419.780            | 13,18%                           | 65.185             | 2,05%                            | 14.976             | 0,470%                           |
| Luxemburgo           | 47.990             | 42.407             | 88,37%                           | 4.393              | 9,15%                            | 944                | 1,97%                            | 246                | 0,513%                           |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat para 2023<sup>7</sup>.

Países similares a España por entorno geográfico (como Grecia o Portugal) y/o tamaño (como Italia o Francia) estarían en una situación similar. En cambio, Alemania presentaría un reducido del peso de las microempresas (84,03% del total de sus empresas) y una mayor proporción de compañías pequeñas, medianas y grandes, lo que podría deberse a su especialización manufacturera, rasgo que tiende a ir asociado a economías de escala mayores y a cadenas de suministro que requieren estructura empresarial de mayor tamaño<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Disponible en

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sbs\\_sc\\_oww\\_custom\\_18299617/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sbs_sc_oww_custom_18299617/default/table)

<sup>8</sup> Con datos de Eurostat se observa de manera consistente: la industria pesa más en el valor añadido alemán (21,2% del PIB) que en la media de la UE (17,2% del PIB) y que en España (14,2% del PIB), Francia (12,2% del PIB) e Italia (17% del PIB).

Datos del peso del sector industrial en el PIB disponibles en

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama\\_10\\_a10/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=49d1a20c-90a7-4064-982e-77963b5f7580&c=1758182621000](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_a10/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=49d1a20c-90a7-4064-982e-77963b5f7580&c=1758182621000)

Como muestran la Tabla 11 y la Tabla 12, relativas a la distribución del empleo y del valor añadido del sector privado por tamaño de empresa, España presenta un perfil con un mayor protagonismo de las empresas de menor tamaño que la media europea.

En términos de empleo, las microempresas concentran en España el 32,8% de los puestos de trabajo, frente al 29,81% en la UE. El peso del empleo en pequeñas empresas es prácticamente idéntico (18,39% en España y 18,49% en la UE), mientras que las medianas y, sobre todo, las grandes pierden algo de peso relativo con respecto a la media UE: las medianas reúnen el 14,05% del empleo (15,24% en la UE) y las grandes el 34,76% (36,46% en la UE).

**Tabla 11: Distribución del número de empleos por tamaño de empresa en la UE**

|                      | Total              | Microempresas     |                                 | Pequeñas          |                                 | Medianas          |                                 | Grandes           |                                 |
|----------------------|--------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|
|                      | Número de empleos  | Número de empleos | % de empleos de cada territorio | Número de empleos | % de empleos de cada territorio | Número de empleos | % de empleos de cada territorio | Número de empleos | % de empleos de cada territorio |
| <b>Unión Europea</b> | <b>162.195.258</b> | <b>48.349.372</b> | <b>29,81%</b>                   | <b>29.988.847</b> | <b>18,49%</b>                   | <b>24.723.500</b> | <b>15,24%</b>                   | <b>59.135.309</b> | <b>36,46%</b>                   |
| Grecia               | 3.488.231          | 1.549.327         | 44,42%                          | 875.928           | 25,11%                          | 468.722           | 13,44%                          | 594.254           | 17,04%                          |
| Portugal             | 4.614.470          | 1.948.595         | 42,23%                          | 882.280           | 19,12%                          | 726.779           | 15,75%                          | 1.056.816         | 22,90%                          |
| Eslovaquia           | 1.842.304          | 839.367           | 45,56%                          | 250.636           | 13,60%                          | 266.757           | 14,48%                          | 485.544           | 26,36%                          |
| Italia               | 18.638.291         | 7.610.717         | 40,83%                          | 3.725.949         | 19,99%                          | 2.570.195         | 13,79%                          | 4.731.430         | 25,39%                          |
| Estonia              | 549.995            | 220.319           | 40,06%                          | 121.371           | 22,07%                          | 107.701           | 19,58%                          | 100.604           | 18,29%                          |
| Hungría              | 3.330.687          | 1.299.418         | 39,01%                          | 603.901           | 18,13%                          | 475.632           | 14,28%                          | 951.736           | 28,57%                          |
| Francia              | 20.790.797         | 5.611.991         | 26,99%                          | 3.054.883         | 14,69%                          | 2.527.341         | 12,16%                          | 9.596.584         | 46,16%                          |
| Países Bajos         | 8.665.531          | 2.463.277         | 28,43%                          | 1.372.961         | 15,84%                          | 1.348.065         | 15,56%                          | 3.481.227         | 40,17%                          |
| Polonia              | 11.524.332         | 4.292.409         | 37,25%                          | 1.824.203         | 15,83%                          | 1.606.077         | 13,94%                          | 3.801.643         | 32,99%                          |
| República Checa      | 4.262.808          | 1.441.199         | 33,81%                          | 728.834           | 17,10%                          | 771.530           | 18,10%                          | 1.321.245         | 30,99%                          |
| Lituania             | 1.287.465          | 440.688           | 34,23%                          | 254.037           | 19,73%                          | 248.865           | 19,33%                          | 343.875           | 26,71%                          |
| Eslovenia            | 792.868            | 288.591           | 36,40%                          | 148.198           | 18,69%                          | 149.634           | 18,87%                          | 208.217           | 26,26%                          |
| España               | 15.778.462         | 5.175.761         | 32,80%                          | 2.901.342         | 18,39%                          | 2.217.031         | 14,05%                          | 5.484.325         | 34,76%                          |
| Chipre               | 401.185            | 156.861           | 39,10%                          | 94.412            | 23,53%                          | 75.299            | 18,77%                          | 74.613            | 18,60%                          |
| Rumania              | 4.831.918          | 1.573.681         | 32,57%                          | 915.402           | 18,94%                          | 786.274           | 16,27%                          | 1.556.561         | 32,21%                          |
| Letonia              | 675.129            | 223.557           | 33,11%                          | 144.749           | 21,44%                          | 148.042           | 21,93%                          | 158.781           | 23,52%                          |
| Bélgica              | 3.941.660          | 1.246.997         | 31,64%                          | 564.544           | 14,32%                          | 591.099           | 15,00%                          | 1.539.020         | 39,04%                          |
| Finlandia            | 1.772.092          | 410.229           | 23,15%                          | 367.878           | 20,76%                          | 350.131           | 19,76%                          | 643.854           | 36,33%                          |
| Croacia              | 1.310.039          | 436.012           | 33,28%                          | 272.052           | 20,77%                          | 225.976           | 17,25%                          | 375.999           | 28,70%                          |
| Bulgaria             | 2.200.045          | 697.488           | 31,70%                          | 493.479           | 22,43%                          | 436.524           | 19,84%                          | 572.554           | 26,02%                          |
| Suecia               | 4.130.867          | 1.023.830         | 24,78%                          | 675.267           | 16,35%                          | 662.217           | 16,03%                          | 1.769.553         | 42,84%                          |
| Malta                | 258.821            | 82.498            | 31,87%                          | 53.709            | 20,75%                          | 55.198            | 21,33%                          | 67.416            | 26,05%                          |
| Irlanda              | 2.345.457          | 629.956           | 26,86%                          | 482.259           | 20,56%                          | 455.795           | 19,43%                          | 777.447           | 33,15%                          |
| Dinamarca            | 2.245.444          | 439.418           | 19,57%                          | 516.614           | 23,01%                          | 475.577           | 21,18%                          | 813.835           | 36,24%                          |
| Austria              | 3.803.867          | 1.064.544         | 27,99%                          | 772.687           | 20,31%                          | 641.230           | 16,86%                          | 1.325.406         | 34,84%                          |
| Alemania             | 38.312.984         | 7.117.273         | 18,58%                          | 7.804.007         | 20,37%                          | 6.241.331         | 16,29%                          | 17.150.373        | 44,76%                          |
| Luxemburgo           | 399.509            | 65.369            | 16,36%                          | 87.265            | 21,84%                          | 94.478            | 23,65%                          | 152.397           | 38,15%                          |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat para 2023.

Esta mayor atomización también se observa en el reparto del valor añadido. Las microempresas generan en España el 23,04% del valor añadido empresarial, frente al 19,45 % en la UE, y las pequeñas aportan un 16,45% (15,47% en la UE). De nuevo, la participación de las medianas es muy similar (15,76% del valor añadido en España frente al 16,01% en la UE), mientras que las grandes

empresas concentran una proporción menor del valor añadido que en el conjunto europeo (44,75% frente al 49,06%).

Si se observan otros países, se comprueba que esta comparación España-UE se inscribe en un mapa europeo muy diverso. Grecia, Portugal e Italia muestran, al igual que España, una elevada participación de las microempresas en el empleo (por encima del 40 % en los tres casos), mientras que Alemania se sitúa claramente por debajo, con alrededor del 18,6% del empleo en microempresas y cerca del 44,8% en grandes compañías. En términos de valor añadido, la brecha entre micro y grandes empresas es aún más marcada en Alemania (las grandes generan en torno al 54% del valor añadido empresarial).

**Tabla 12: Distribución del valor añadido por tamaño de empresa en la UE**

|                      | Total                            | Microempresas                    |                                       | Pequeñas                         |                                       | Medianas                         |                                       | Grandes                          |                                       |
|----------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
|                      | Valor añadido (en millones de €) | Valor añadido (en millones de €) | % de valor añadido de cada territorio | Valor añadido (en millones de €) | % de valor añadido de cada territorio | Valor añadido (en millones de €) | % de valor añadido de cada territorio | Valor añadido (en millones de €) | % de valor añadido de cada territorio |
| <b>Unión Europea</b> | <b>10.462.378</b>                | <b>2.035.091</b>                 | <b>19,45%</b>                         | <b>1.619.036</b>                 | <b>15,47%</b>                         | <b>1.675.224</b>                 | <b>16,01%</b>                         | <b>5.133.027</b>                 | <b>49,06%</b>                         |
| Grecia               | 102.038                          | 21.843                           | 21,41%                                | 19.381                           | 18,99%                                | 18.218                           | 17,85%                                | 42.595                           | 41,74%                                |
| Portugal             | 160.896                          | 39.213                           | 24,37%                                | 31.449                           | 19,55%                                | 33.670                           | 20,93%                                | 56.563                           | 35,16%                                |
| Eslovaquia           | 66.609                           | 14.434                           | 21,67%                                | 9.246                            | 13,88%                                | 12.990                           | 19,50%                                | 29.939                           | 44,95%                                |
| Italia               | 1.178.245                        | 295.538                          | 25,08%                                | 223.639                          | 18,98%                                | 207.218                          | 17,59%                                | 451.851                          | 38,35%                                |
| Estonia              | 22.801                           | 6.570                            | 28,82%                                | 5.162                            | 22,64%                                | 5.592                            | 24,52%                                | 5.476                            | 24,02%                                |
| Hungría              | 110.823                          | 22.123                           | 19,96%                                | 18.610                           | 16,79%                                | 18.836                           | 17,00%                                | 51.255                           | 46,25%                                |
| Francia              | 1.520.260                        | 301.349                          | 19,82%                                | 189.085                          | 12,44%                                | 179.010                          | 11,77%                                | 850.817                          | 55,97%                                |
| Países Bajos         | 696.092                          | 160.046                          | 22,99%                                | 96.559                           | 13,87%                                | 128.918                          | 18,52%                                | 310.569                          | 44,62%                                |
| Polonia              | 437.182                          | 87.571                           | 20,03%                                | 60.790                           | 13,90%                                | 65.920                           | 15,08%                                | 222.901                          | 50,99%                                |
| República Checa      | 190.832                          | 40.850                           | 21,41%                                | 29.121                           | 15,26%                                | 36.395                           | 19,07%                                | 84.466                           | 44,26%                                |
| Lituania             | 41.927                           | 7.248                            | 17,29%                                | 8.288                            | 19,77%                                | 10.490                           | 25,02%                                | 15.901                           | 37,93%                                |
| Eslovenia            | 41.180                           | 9.711                            | 23,58%                                | 7.643                            | 18,56%                                | 9.184                            | 22,30%                                | 14.642                           | 35,56%                                |
| España               | 863.775                          | 198.989                          | 23,04%                                | 142.128                          | 16,45%                                | 136.120                          | 15,76%                                | 386.538                          | 44,75%                                |
| Chipre               | 20.579                           | 4.922                            | 23,92%                                | 5.427                            | 26,37%                                | 5.139                            | 24,97%                                | 5.091                            | 24,74%                                |
| Rumanía              | 143.345                          | 29.298                           | 20,44%                                | 24.457                           | 17,06%                                | 24.466                           | 17,07%                                | 65.124                           | 45,43%                                |
| Letonia              | 21.864                           | 4.792                            | 21,92%                                | 4.621                            | 21,14%                                | 5.300                            | 24,24%                                | 7.151                            | 32,71%                                |
| Bélgica              | 375.040                          | 94.185                           | 25,11%                                | 54.748                           | 14,60%                                | 60.769                           | 16,20%                                | 165.339                          | 44,09%                                |
| Finlandia            | 134.323                          | 25.534                           | 19,01%                                | 24.730                           | 18,41%                                | 26.372                           | 19,63%                                | 57.687                           | 42,95%                                |
| Croacia              | 46.248                           | 12.979                           | 28,06%                                | 8.753                            | 18,93%                                | 7.821                            | 16,91%                                | 16.694                           | 36,10%                                |
| Bulgaria             | 57.377                           | 13.023                           | 22,70%                                | 11.202                           | 19,52%                                | 11.634                           | 20,28%                                | 21.518                           | 37,50%                                |
| Suecia               | 352.264                          | 53.544                           | 15,20%                                | 48.153                           | 13,67%                                | 65.418                           | 18,57%                                | 185.148                          | 52,56%                                |
| Malta                | 14.966                           | 3.857                            | 25,77%                                | 3.040                            | 20,32%                                | 2.941                            | 19,65%                                | 5.127                            | 34,26%                                |
| Irlanda              | 446.674                          | 86.635                           | 19,40%                                | 29.916                           | 6,70%                                 | 50.719                           | 11,35%                                | 279.404                          | 62,55%                                |
| Dinamarca            | 205.247                          | 28.273                           | 13,78%                                | 33.889                           | 16,51%                                | 41.287                           | 20,12%                                | 101.798                          | 49,60%                                |
| Austria              | 297.751                          | 52.713                           | 17,70%                                | 54.015                           | 18,14%                                | 58.349                           | 19,60%                                | 132.674                          | 44,56%                                |
| Alemania             | 2.855.868                        | 412.207                          | 14,43%                                | 464.619                          | 16,27%                                | 437.133                          | 15,31%                                | 1.541.909                        | 53,99%                                |
| Luxemburgo           | 58.174                           | 7.643                            | 13,14%                                | 10.365                           | 17,82%                                | 15.316                           | 26,33%                                | 24.850                           | 42,72%                                |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat para 2023.

Las tablas anteriores presentan unos datos variados en el sentido de que países que pueden asemejarse (en cuanto a tamaño, especialización sectorial, etc.) presentan estructuras del tejido empresarial diversas, lo que apunta a la existencia de múltiples factores que pueden influir en el tamaño empresarial y el peso de las pymes.

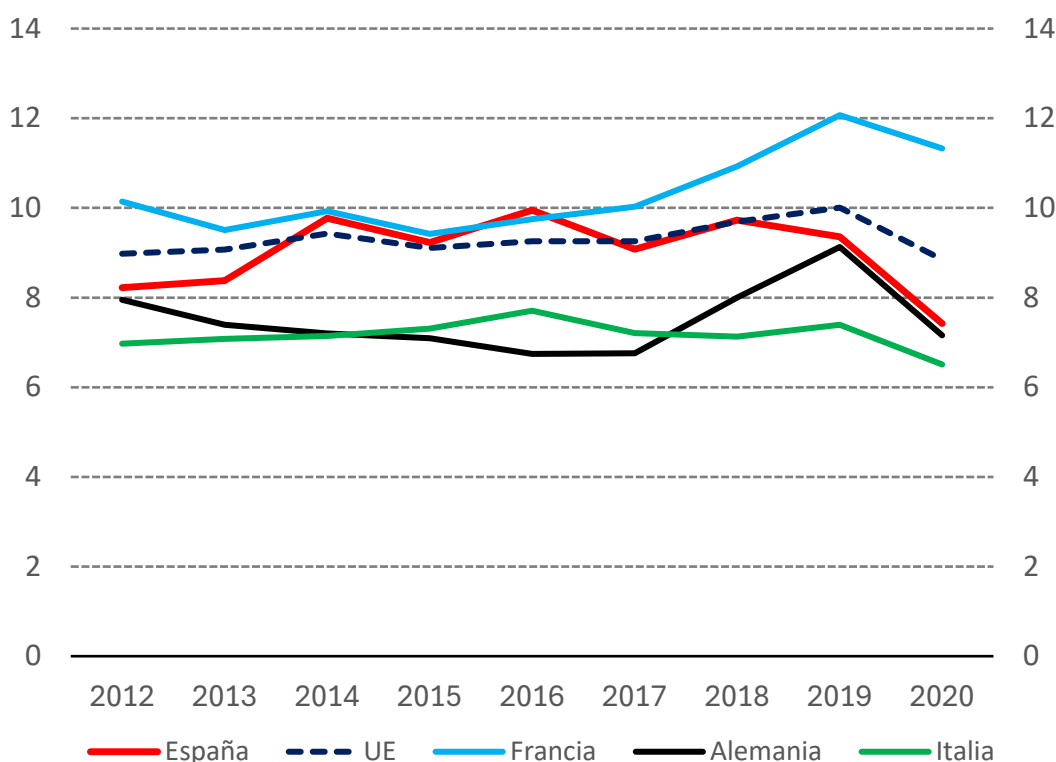
## 2.2. Dinámica empresarial

### 2.2.1. Creación y destrucción de empresas

La creación y la destrucción de empresas dependen tanto de factores coyunturales (respondiendo al ciclo económico) como estructurales (como la regulación). En este sentido, resulta relevante realizar una comparación espaciotemporal para obtener tendencias que expliquen la variación más allá de la coyuntura.

Como muestra el Gráfico 1, en la mayoría de los países se observan menores valores de la tasa de creación de empresas al inicio de la serie (apreciándose aún los síntomas de la crisis financiera) o al final (fruto de la reducción en la creación de empresas por la crisis del COVID).

**Gráfico 1: Tasa de creación de empresas (% respecto al total de empresas)**

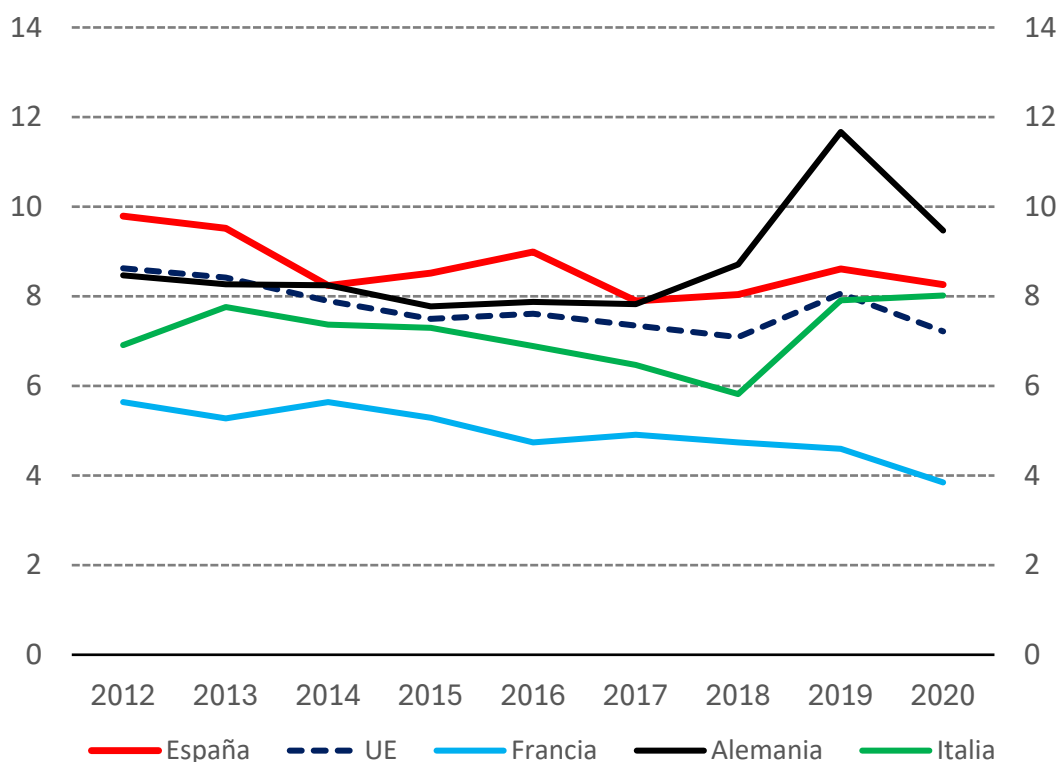


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bd\\_9bd\\_sz\\_cl\\_r2\\_custom\\_18299867/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bd_9bd_sz_cl_r2_custom_18299867/default/table)

Por su parte, el Gráfico 2 muestra una evolución análoga en el sentido de que los valores más bajos de la tasa de destrucción de empresas coincidirían con los mejores años de bonanza económica. Si bien una diferencia relevante puede ser que el impacto del COVID en la tasa de destrucción no ha sido tan apreciable como en las tasas de creación.

**Gráfico 2: Tasa de destrucción de empresas (% respecto al total de empresas)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

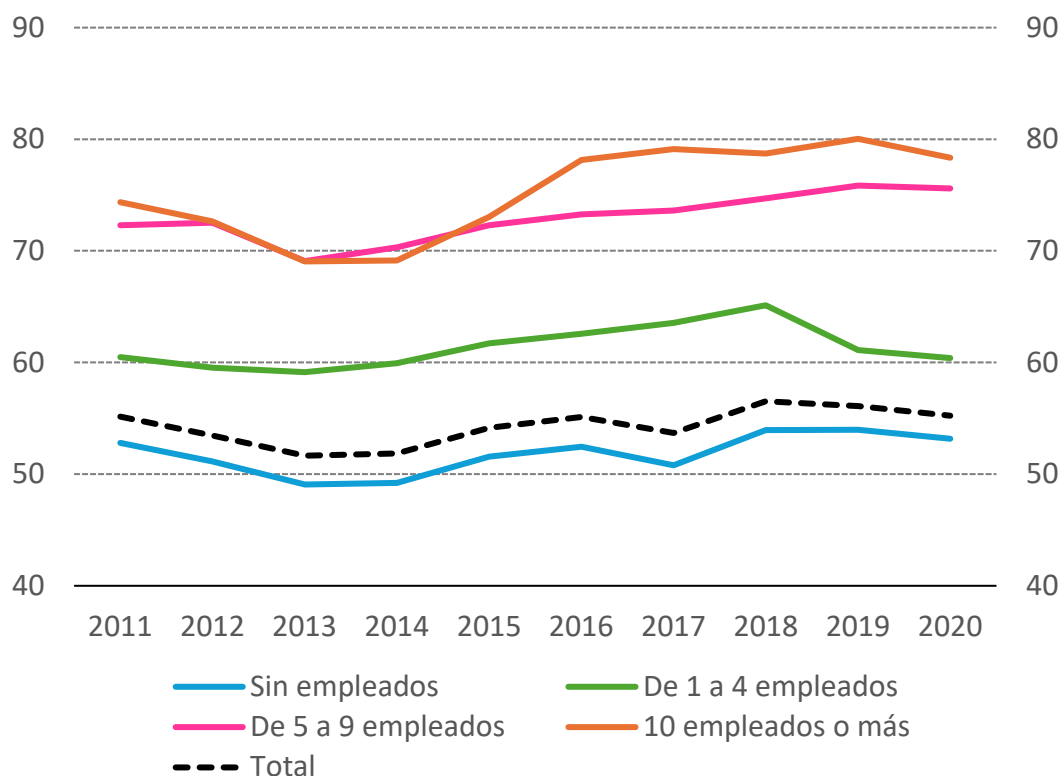
España estaría en torno a la media de la UE en tasa de creación de empresas y por encima en la tasa de destrucción, lo que determinará que esté por debajo de la media de la UE en tasa de supervivencia.

Lo relevante de estos datos es en qué medida pueden reflejar una capacidad de adaptación al entorno. En este sentido, es especialmente deseable que la tasa de creación de empresas sea elevada en momentos de reactivación económica o cuando un cambio tecnológico pueda estar generando nuevas oportunidades. Por su parte, una elevada tasa de destrucción puede interpretarse en clave negativa si denota una fragilidad excesiva ante cambios coyunturales, si supone la merma de activos empresariales valiosos. No obstante, puede no ser negativa en momentos donde el ciclo económico o una disrupción tecnológica puedan aconsejar cambios en modelos de negocio.

## 2.2.2. Supervivencia empresarial

El tamaño empresarial está relacionado con las posibilidades de supervivencia, como apuntaría el Gráfico 3, existiendo una mayor vulnerabilidad para las empresas de menor tamaño. Las empresas sin empleados tienen solo un 50% de posibilidades de mantenerse tras 3 años. Ese porcentaje sube hasta el 60% para empresas de 1-4 empleados, hasta más del 75% para empresas de 5-9 empleados y hasta el entorno del 80% para empresas de más de 10 empleados. La supervivencia para empresas de más 5-9 empleados y de más de 10 empleados lleva además una tendencia creciente: estaba en el entorno del 70% a principios de la década pasada.

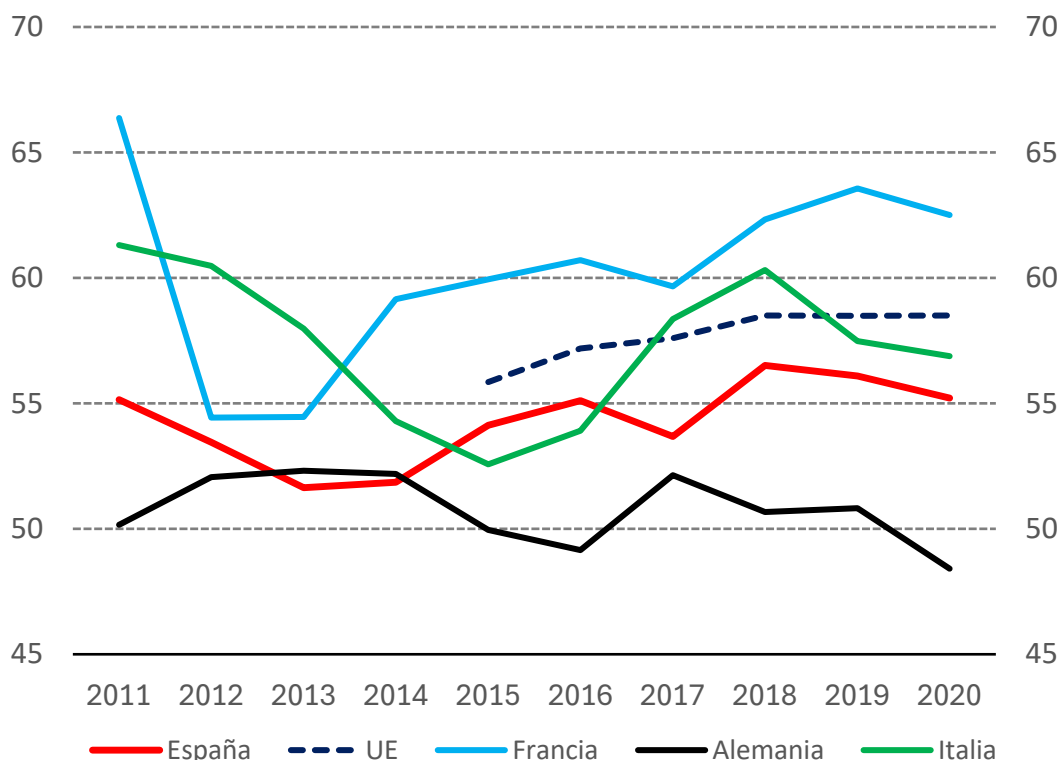
**Gráfico 3. Tasa de supervivencia empresarial según el tamaño empresarial**



Porcentaje de empresas con más de tres años de existencia, en % sobre el total de empresas creadas hace tres años. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

El Gráfico 4 muestra que la tasa de supervivencia empresarial en España es inferior a la media europea. Además, la diferencia parece estar ampliándose: mientras la media de la UE ha pasado de estar ligeramente por encima del 55% a acercarse al 60%, la tasa de supervivencia en España se mantiene (con ciertas oscilaciones) en el 55%.

**Gráfico 4. Tasa de supervivencia empresarial en varios países europeos**



Porcentaje de empresas con más de tres años de existencia, en % sobre el total de empresas creadas hace tres años. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

### 2.2.3. Dinámica empresarial según la forma jurídica

La Tabla 13 apunta a que la dinámica empresarial varía según la forma jurídica.

**Tabla 13: Evolución de la distribución de empresas según la condición jurídica**

|                                    | 2007    | 2014    | 2019    | 2024    |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Personas físicas</b>            | 55,53%  | 50,48%  | 54,95%  | 56,48%  |
| <b>Sociedades limitadas (S.L.)</b> | 32,33%  | 36,47%  | 34,32%  | 33,59%  |
| <b>Sociedades anónimas (S.A.)</b>  | 3,46%   | 2,98%   | 2,01%   | 1,48%   |
| <b>Otras formas jurídicas</b>      | 8,67%   | 10,06%  | 8,72%   | 8,45%   |
| <b>Total</b>                       | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DIRCE (INE).

Así, por ejemplo, el peso relativo de las personas físicas se contrajo fuertemente de 2007 a 2014 (de representar un 55,53% de las empresas a solo un 50,48%). Posteriormente el peso de las personas físicas se recupera hasta 2024. El peso

relativo de las sociedades limitadas se mueve en dirección contraria el de los autónomos.

La evolución del peso de las S.A. muestra una tendencia descendente. En 2007 representaban el 3,46% del total de empresas, mientras que en 2024 apenas alcanzan el 1,48%. Esta caída sostenida del peso porcentual refleja una pérdida de protagonismo relativo de esta figura jurídica.

## 2.3. Productividad

La productividad se define como la relación entre la cantidad de bienes o servicios producidos y los recursos utilizados para producirlos (incluyendo trabajo, capital, materias primas, etc.). De este modo, mide la eficiencia con la que los insumos se transforman en resultados. La productividad es un indicador clave del desempeño de las empresas y, también, de la capacidad de una economía para generar valor a partir de sus recursos humanos y materiales.

Como señala el Banco de España en su [Informe Anual](#) (páginas 73 y ss.), medir la productividad a nivel país, sector de actividad y empresa es complejo y requiere de información muy precisa sobre las cantidades de bienes y servicios producidos, y sobre la cantidad, calidad e intensidad de uso de los factores de producción empleados. El indicador de productividad más utilizado es el PIB o valor añadido bruto (VAB) por trabajador, aunque también se presta atención a otros indicadores que ayudan a identificar sus fuentes de crecimiento<sup>10</sup>.

### 2.3.1. Análisis por sector de actividad y tamaño de empresa

La Tabla 14 indica que existen diferencias sustanciales de productividad entre sectores económicos en España<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, la productividad por hora trabajada tiene en cuenta la intensidad de uso del factor trabajo, y la productividad total de los factores (PTF) mide cuánto aumenta la eficiencia productiva de todos los *inputs* conjuntamente.

<sup>11</sup> La Estadística Estructural de Empresas (EEE) del INE mide la productividad a través del valor añadido a coste de los factores por persona ocupada. Esta variable se obtiene dividiendo el valor añadido generado por las empresas entre el número medio anual de ocupados (INE, Metodología de la Estadística Estructural de Empresas, 2021).

El uso del valor añadido a coste de los factores permite aproximar la renta efectivamente generada por la actividad productiva, mientras que la referencia a personas ocupadas facilita la comparación entre ramas y tamaños empresariales. Sin embargo, esta medida no ajusta por horas trabajadas ni por diferencias en la intensidad laboral y, además, no permite aislar la contribución de otros factores productivos como el capital o el progreso tecnológico.

**Tabla 14: Productividad por ocupado (en €) por sector y tamaño de empresa**

|   | Total         | Microempresas | Pequeñas empresas | Medianas empresas | Grandes empresas |
|---|---------------|---------------|-------------------|-------------------|------------------|
| <b>TOTAL SECTOR INDUSTRIAL</b>                            | <b>82.818</b> | <b>55.988</b> | <b>57.603</b>     | <b>76.791</b>     | <b>108.305</b>   |
| <b>TOTAL SECTOR SERVICIOS</b>                             | <b>42.516</b> | <b>31.813</b> | <b>41.649</b>     | <b>48.795</b>     | <b>51.081</b>    |
| <i>Transporte y almacenamiento</i>                        | <i>57.318</i> | <i>33.687</i> | <i>55.293</i>     | <i>64.884</i>     | <i>74.517</i>    |
| <i>Hostelería</i>   | <i>28.267</i> | <i>18.912</i> | <i>29.989</i>     | <i>38.987</i>     | <i>37.792</i>    |
| <i>Información y comunicaciones</i>                       | <i>78.509</i> | <i>44.822</i> | <i>61.344</i>     | <i>78.244</i>     | <i>92.163</i>    |
| <i>Actividades profesionales, científicas y técnicas</i>  | <i>53.028</i> | <i>40.388</i> | <i>62.861</i>     | <i>68.198</i>     | <i>64.574</i>    |
| <i>Actividades administrativas y servicios auxiliares</i> | <i>31.952</i> | <i>36.640</i> | <i>35.149</i>     | <i>33.558</i>     | <i>29.947</i>    |
| <i>Otros servicios</i>                                    | <i>18.657</i> | <i>13.789</i> | <i>30.234</i>     | <i>35.096</i>     | <i>42.083</i>    |

Fuente: Elaboración propia de la Estadística Estructural de Empresas (EEE, datos de 2023<sup>12</sup>).

Estas disparidades no sólo se aprecian en los datos actuales, sino también en la evolución de las productividades del trabajo por sectores durante la última década<sup>13</sup>.

La Tabla 14 también apuntaría a que la productividad tiende a aumentar con el tamaño empresarial. Esto podría suceder por varios factores. Por ejemplo, mayor capacidad de inversión en capital físico, tecnológico y humano para las empresas grandes, mayor aprovechamiento de economías de escala, mejor acceso a financiación, optimización de los recursos físicos y humanos por mejores prácticas en gestión, mayor capacidad de internacionalizarse, lo que impulsa también la especialización y el valor añadido, etc. No obstante, la relación observada también podría deberse a lo contrario, y que las empresas más productivas tiendan a crecer y hacerse de mayor tamaño.

### 2.3.2. Comparativa con el entorno europeo

La productividad en España es inferior a la media europea en todos los tamaños empresariales, como muestra el Gráfico 5. También se halla por debajo de los

<sup>12</sup> Disponibles para el sector industrial en

[https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736143952&menu=ultiDatos&idp=1254735576550](https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736143952&menu=ultiDatos&idp=1254735576550)

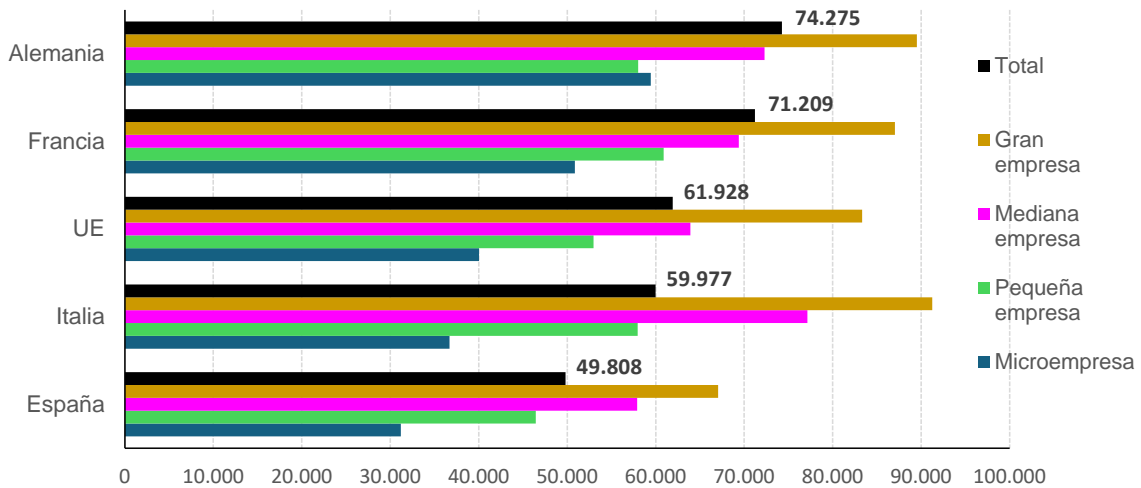
y para el sector servicios en

[https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176865&menu=ultiDatos&idp=1254735576550](https://ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176865&menu=ultiDatos&idp=1254735576550)

<sup>13</sup> Datos sobre la variación media anual de la productividad del trabajo para el periodo 1995-2023 disponibles en el Observatorio de la Productividad y la Competitividad en España (OPCE) de la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) <https://www.fbbva.es/bd/observatorio-productividad-competitividad-espana/>

registros de las principales economías de la UE (Alemania, Francia e Italia), tanto en promedio como para cada uno de los tamaños de empresas.

**Gráfico 5: Productividad por ocupado (en €) por país y tamaño de empresa**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Eurostat para 2022<sup>14</sup>.

En general, en todos los países la productividad tiene una relación positiva con el tamaño empresarial, aunque con matices. Por ejemplo, en Alemania no hay apenas diferencia de productividad entre microempresas y pequeñas empresas. Por su parte Italia, cuya productividad agregada es inferior a la media de la UE, tiene una productividad elevada en medianas y grandes empresas, superando no solo la media sino también a Alemania. En Francia las pequeñas empresas serían las más productivas en comparación con las pequeñas empresas de este conjunto de países.

## 2.4. Internacionalización

La Tabla 15 muestra que las pymes (microempresas, pequeñas y medianas), pese a suponer un 96,8% de las empresas exportadoras<sup>15</sup> (85.612 empresas<sup>16</sup> de un total de 88.416), solo representan un 41,6% del valor de las exportaciones

<sup>14</sup> Datos disponibles en

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/da947460-5a58-4ff0-a084-3073cc8b1bd3?lang=en&createdAt=2025-10-09T06:21:31Z>

<sup>15</sup> 63% de microempresas, 25,1% de pequeñas y 8,7 medianas.

<sup>16</sup> 55.712 microempresas, 22.209 pequeñas y 7.691 medianas.

de bienes<sup>17</sup>. Por su parte, las grandes empresas, a pesar de suponer solo el 3,2% de las empresas exportadoras, absorben el 58,4% del valor exportado.

**Tabla 15: Distribución de las empresas exportadoras por tamaño**

|                   | Exportadoras estables |                | Exportadoras no estables |               | Total         |                |
|-------------------|-----------------------|----------------|--------------------------|---------------|---------------|----------------|
|                   | Nº empresas           | Valor (M€)     | Nº empresas              | Valor (M€)    | Nº empresas   | Valor (M€)     |
| Microempresas     | 28.125                | 21.928         | 27.587                   | 8.003         | 55.712        | 29.931         |
| Pequeñas empresas | 16.902                | 35.275         | 5.307                    | 3.149         | 22.209        | 38.424         |
| Medianas empresas | 6.163                 | 63.334         | 1.528                    | 9.737         | 7.691         | 73.071         |
| Grandes empresas  | 2.191                 | 167.859        | 613                      | 30.405        | 2.804         | 198.263        |
| <b>TOTAL</b>      | <b>53.381</b>         | <b>288.395</b> | <b>35.035</b>            | <b>51.294</b> | <b>88.416</b> | <b>339.689</b> |
|                   | % empresas            | % valor        | % empresas               | % valor       | % empresas    | % valor        |
| Microempresas     | 52,7%                 | 7,6%           | 78,7%                    | 15,6%         | 63,0%         | 8,8%           |
| Pequeñas empresas | 31,7%                 | 12,2%          | 15,1%                    | 6,1%          | 25,1%         | 11,3%          |
| Medianas empresas | 11,5%                 | 22,0%          | 4,4%                     | 19,0%         | 8,7%          | 21,5%          |
| Grandes empresas  | 4,1%                  | 58,2%          | 1,7%                     | 59,3%         | 3,2%          | 58,4%          |
| TOTAL             | 100,0%                | 100,0%         | 100,0%                   | 100,0%        | 100,0%        | 100,0%         |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de comercio exterior de la AEAT para 2023<sup>18</sup>.

Las microempresas suponen un 78,7% de las exportadoras no estables y un 15,6% del valor de la exportación de las exportadoras no estables, pero solo un 52,7% de las exportadoras estables y un 7,6% del valor de la exportación de las exportadoras estables. La Tabla 16 indica que solo un 50,5% de las microempresas que exportan lo hacen de forma estable, mientras que este porcentaje de exportadoras estables sube hasta el 75-80% para empresas de mayor tamaño.

<sup>17</sup> 8,8% las microempresas, 11,3% las pequeñas y 21,5% las medianas.

<sup>18</sup> Datos disponibles en

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/estadisticas-comercio-exterior/datos-comercio-exterior-caracteristicas-empresa.html>

**Tabla 16: Porcentaje de empresas exportadoras estables por tamaño**

|                   | Número de exportadoras estables | Número de exportadoras no estables | Total         | % exportadoras estables |
|-------------------|---------------------------------|------------------------------------|---------------|-------------------------|
| Microempresas     | 28.125                          | 27.587                             | 55.712        | 50,5%                   |
| Pequeñas empresas | 16.902                          | 5.307                              | 22.209        | 76,1%                   |
| Medianas empresas | 6.163                           | 1.528                              | 7.691         | 80,1%                   |
| Grandes empresas  | 2.191                           | 613                                | 2.804         | 78,1%                   |
| <b>TOTAL</b>      | <b>53.381</b>                   | <b>35.035</b>                      | <b>88.416</b> | <b>60,4%</b>            |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de comercio exterior de la AEAT para 2023.

## 2.5. Innovación y adopción de nuevas tecnologías

Aunque la innovación no está siempre necesariamente ligada a la investigación y desarrollo (I+D), una buena *proxy* del éxito innovador puede ser la inversión en I+D. La Tabla 17 muestra en qué medida dicha inversión está también ligada al tamaño empresarial. Mientras el 26,88% de las grandes empresas realizan I+D interna, en el caso de las pymes solo un 0,31% de la mismas (9.977 empresas sobre las más de 3,2 millones de pymes) realiza I+D interna. Estos datos están condicionados por los 3 millones de microempresas, de las que solo el 0,1% (menos de 3.000 empresas) realiza I+D interna, porcentaje que se eleva al 3,38% para las pequeñas empresas y al 13,19% para las medianas.

A su vez, también se observa una fuerte gradiente por tamaño en cuanto a la estabilidad de la inversión en I+D<sup>19</sup> de manera estable en el tiempo. En el caso de las pymes, de las empresas que hacen I+D, el 76% lo hace de forma estable (72% en el caso de las microempresas, más del 76% en el caso de las pequeñas y casi el 80% en el caso de las medianas). Mientras que en el caso de las grandes empresas de las empresas que hacen I+D, más del 86% lo hace de forma estable.

<sup>19</sup> La inversión en I+D de manera estable se define por el INE como aquella para la cual la empresa destina personal de forma permanente.

**Tabla 17: Número de empresas que realizan I+D interna por tamaño de empresa**

|                              | Total de empresas | Total de empresas que realizan I+D interna |                                       | Empresas que realizan I+D interna de manera estable |                                       |  |
|------------------------------|-------------------|--|---------------------------------------|---|---------------------------------------|--|
|                              | número            | número                                     | % del total de empresas de cada grupo | número  | % del total de empresas de cada grupo | % del total de empresas que realizan I+D de cada grupo |
| Pequeñas y medianas empresas | 3.202.717         | 9.977                                      | 0,31%                                 | 7.589   | 0,24%                                 | 76,06%   |
| Microempresas                | 3.054.690         | 2.983                                      | 0,10%                                 | 2.154   | 0,07%                                 | 72,21%   |
| Pequeñas empresas            | 127.718           | 4.316                                      | 3,38%                                 | 3.304   | 2,59%                                 | 76,55%   |
| Medianas empresas            | 20.309            | 2.678                                      | 13,19%                                | 2.131   | 10,49%                                | 79,57%   |
| Grandes empresas             | 4.863             | 1.307                                      | 26,88%                                | 1.131   | 23,26%                                | 86,53%   |
| <b>Total</b>                 | <b>3.207.580</b>  | <b>11.284</b>                              | <b>0,35%</b>                          | <b>8.720</b>  | <b>0,27%</b>                          | <b>77,28%</b>  |

Fuente: Elaboración propia a partir del INE<sup>20</sup>.

El tamaño empresarial influye también en la inversión media en I+D, como muestra la Tabla 18. Mientras las pymes constituyen el 88,4% de las empresas innovadoras, solo aglutinan el 41% de la inversión. Por ello el importe medio invertido por una pyme (ligeramente por encima de los 500.000€) es muy inferior al invertido por una gran empresa (acercándose a los 6.000.000€), cuestión que se torna relevante dados los rendimientos crecientes y las indivisibilidades asociadas a la inversión en I+D.

<sup>20</sup> Total de empresas obtenido del DIRCE y resto de datos disponibles en

<https://ine.es/jaxi/Tabla.htm?tpx=71161&L=0>

**Tabla 18: Inversión en I+D de manera interna por tamaño de empresa**

|                              | Inversión en I+D interna |  |                    |  |                  |
|------------------------------|--------------------------|--|--------------------|--|------------------|
|                              | Millones de €            |  | Número de empresas |  | €/empresa        |
|                              |                          | % de cada grupo de empresas sobre el total |                    | % de cada grupo de empresas sobre el total |                  |
| Pequeñas y medianas empresas | 5.174                    | 41,0%                                      | 9.977              | 88,4%                                      | 518.596          |
| <i>Microempresas</i>         | 539                      | 4,3%                                       | 2.983              | 26,4%                                      | 180.540          |
| <i>Pequeñas empresas</i>     | 1.805                    | 14,3%                                      | 4.316              | 38,2%                                      | 418.230          |
| <i>Medianas empresas</i>     | 2.830                    | 22,4%                                      | 2.678              | 23,7%                                      | 1.056.907        |
| Grandes empresas             | 7.442                    | 59,0%                                      | 1.307              | 11,6%                                      | 5.693.733        |
| <b>Total</b>                 | <b>12.616</b>            | <b>100,0%</b>                              | <b>11.284</b>      | <b>100,0%</b>                              | <b>1.118.020</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir del INE.

Finalmente, la Tabla 19 muestra que también existe una diferente composición del I+D en función del tamaño en I+D. Las pymes invierten relativamente más en investigación básica (7,5% de las pymes por 3,4% de las grandes empresas) y aplicada (55,6% de las pymes por 44,2% de las grandes empresas) y relativamente menos en desarrollo experimental (36,9% de las pymes por 52,4% de las grandes empresas).

**Tabla 19: Inversión en cada tipo de investigación (% de la inversión de cada grupo de empresas)**

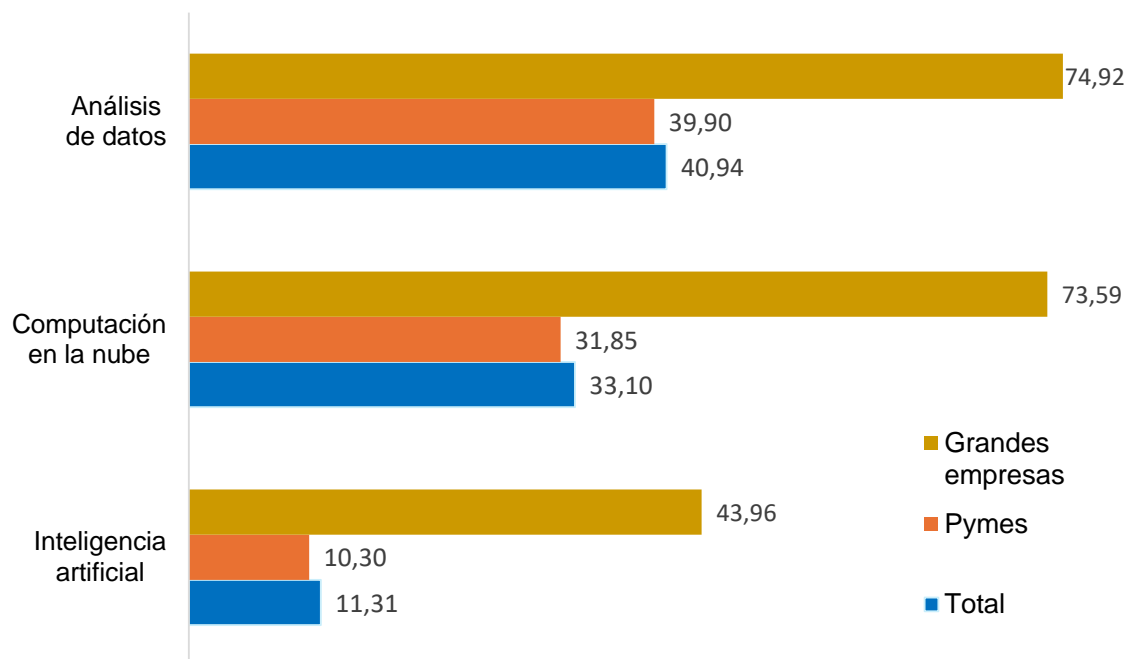
|                              | Inversión en cada tipo de investigación<br>(% de la inversión de cada grupo de empresas) |                           |                            |               |
|------------------------------|--|---------------------------|----------------------------|---------------|
|                              | Investigación<br>fundamental<br>o básica   | Investigación<br>aplicada | Desarrollo<br>experimental | Total         |
| Pequeñas y medianas empresas | 7,5%   | 55,6%                     | 36,9%                      | 100,0%        |
| <i>Microempresas</i>         | 9,4%   | 54,0%                     | 36,6%                      | 100,0%        |
| <i>Pequeñas empresas</i>     | 6,8%   | 56,3%                     | 36,9%                      | 100,0%        |
| <i>Medianas empresas</i>     | 7,5%   | 55,5%                     | 37,0%                      | 100,0%        |
| Grandes empresas             | 3,4%   | 44,2%                     | 52,4%                      | 100,0%        |
| <b>Total</b>                 | <b>5,1%</b>  | <b>48,9%</b>              | <b>46,1%</b>               | <b>100,0%</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir del INE.

Si se pone el foco en la adopción de tecnologías avanzadas, el Gráfico 6 muestra que también existe una brecha entre pequeñas y grandes<sup>21</sup>. Por ejemplo, mientras que solo el 10,3% de las pymes han adoptado técnicas de inteligencia artificial, este porcentaje se cuadruplica para las grandes empresas y supera el 40%. Las brechas son también notables para la adopción de servicios en la nube (31,85% para pymes frente a 73,59% para grandes empresas), y de técnicas de análisis (31,85% para pymes frente a 73,59% para grandes empresas).

<sup>21</sup> Aparte de los datos contenidos en esta sección, el *Digital Decade 2025 – Country Report: Spain* (Comisión Europea, 2025), señala que el 74,2% de pymes han alcanzado un nivel básico de intensidad digital (en aumento respecto a los años previos), superando la media de la UE (72,9%). El objetivo fijado por la Unión Europea para 2030 es el 90%.

**Gráfico 6: Utilización de determinadas tecnologías (% dentro de cada grupo de empresas). Datos de 2024**



Fuente: Digital Decade 2025 – Country Report: Spain (Comisión Europea)<sup>22</sup>.

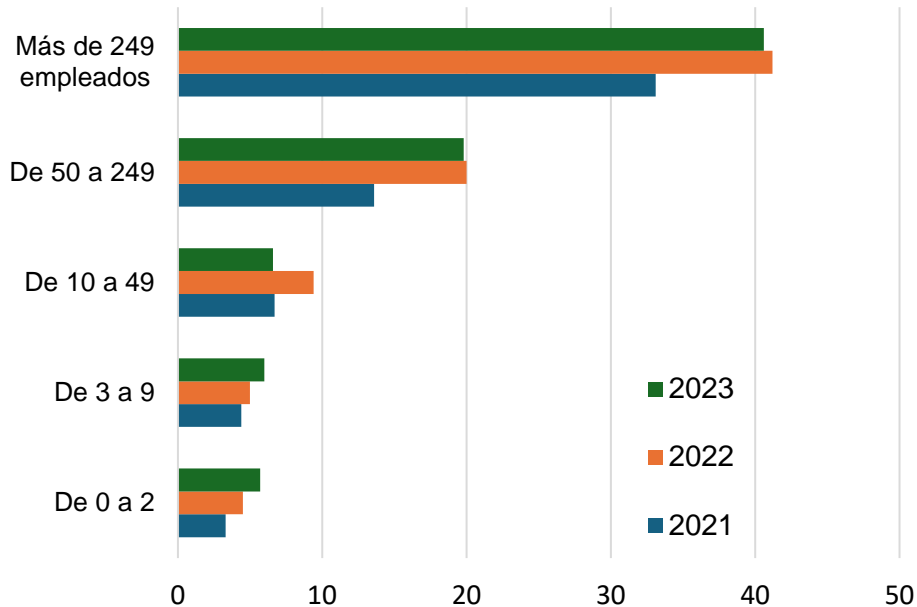
No obstante, de nuevo esta asimétrica adopción de tecnologías está muy determinada por las empresas de menor tamaño dentro de las pymes. En este sentido, al tratarse de tecnologías muy intensivas en datos, la necesidad de determinados esquemas de gobernanza y gestión del dato puede resultar un reto, especialmente para las empresas de menor tamaño.

Como indica el Gráfico 7, aunque en todos los tamaños de empresa se está produciendo un incremento de la adopción de inteligencia artificial, ese progreso está siendo desigual. En las microempresas (0-9 empleados) la adopción ronda el 5% y en las pequeñas empresas (10-49 empleados) la adopción supera ligeramente el 5%, pero en ambos casos (microempresas y pequeñas) sin un incremento destacable en los últimos años. En las medianas empresas (50-249 empleados) ya se llega al 20% en 2023, cuando partían por debajo del 15% del 2021, y en las grandes empresas ya se supera el 40% cuando partían de poco más del 30%.

<sup>22</sup> Disponible en

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/spain-2025-digital-decade-country-report>

**Gráfico 7: Uso de inteligencia artificial (% dentro de cada grupo de empresas)**



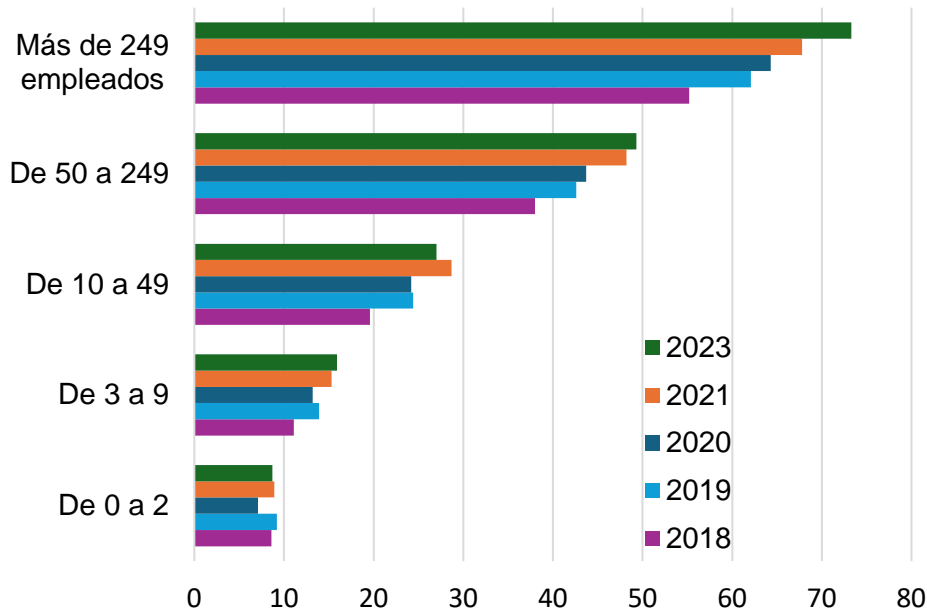
Fuente: Informe ONTSI Digitalización de las pymes – Análisis comparado 2024<sup>23</sup>.

En lo que respecta a computación en la nube, el Gráfico 8 muestra que son las empresas de 0-2 empleados las más rezagadas, con una adopción inferior al 10% y estancada. Tanto en el resto de microempresas (3-9 empleados) como en pequeñas empresas (10-49 empleados) y medianas empresas (50-249 empleados) sí se está incrementando la adopción, aunque muy por debajo del nivel y el ritmo de las empresas grandes. En microempresas, en pequeñas y en medianas empresas la adopción se sitúa respectivamente en torno al 15%, 30% y 50% respectivamente, tras incrementos de 5-10 puntos porcentuales en los últimos 5 años. Mientras, en las grandes empresas se sitúa en el 70%, tras un incremento de 20 puntos porcentuales en el mismo periodo.

<sup>23</sup> Página 24 del informe disponible en

[https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2024-08/informe\\_digitalizacion\\_pymes.pdf](https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2024-08/informe_digitalizacion_pymes.pdf)

**Gráfico 8. Uso de computación en nube (% dentro de cada grupo de empresas)**



Fuente: Informe ONTSI Digitalización de las pymes – Análisis comparado 2024<sup>24</sup>.

Esta tendencia muestra que las microempresas están más centradas en usos básicos (correo y almacenamiento) mientras que las pequeñas empresas ya es más probable que supere el umbral del uso regular. La consolidación de plataformas y aplicaciones de negocio y la contratación de servicios intermedios/avanzados (bases de datos gestionadas, seguridad como servicio, ERP/CRM en SaaS) suelen darse para mayores escalas de negocio en medianas y grandes empresas.

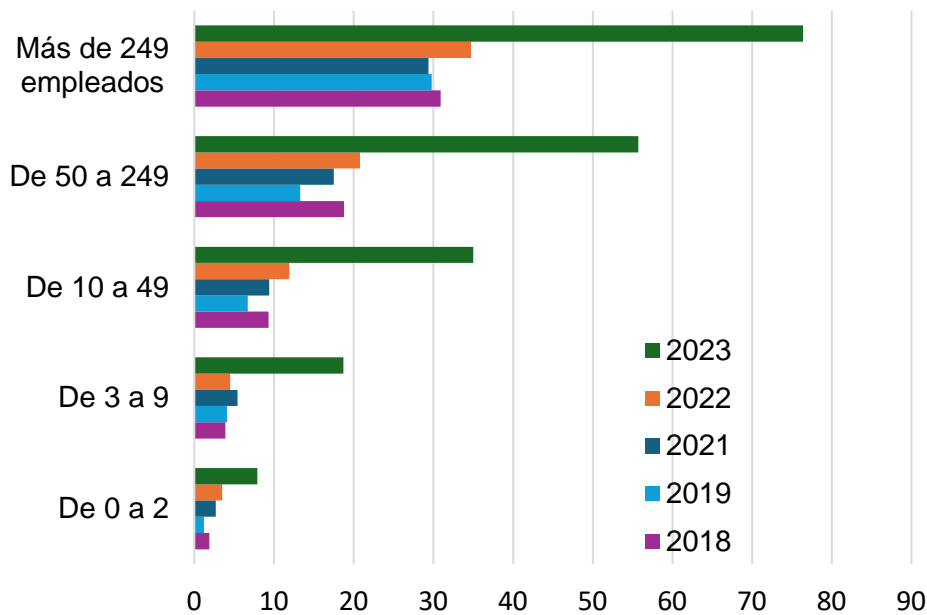
Respecto a las técnicas de analítica de datos, el Gráfico 9 muestra que sí es un ámbito cuya adopción está incrementándose en todos los tipos de empresas, con un salto particularmente notable en 2023. Aunque también hay un crecimiento desigual, con incrementos de 5 puntos porcentuales en empresas de 0-2 empleados, de 15 puntos porcentuales en empresas de 3-9 empleados, de 25 puntos porcentuales en pequeñas empresas (10-49 empleados), de 35 puntos porcentuales en medianas empresas (50-249 empleados) y de más de 40 puntos porcentuales en grandes empresas. Por ello, se mantiene una marcada asimetría en su adopción en función del tamaño empresarial: inferior al 10% en empresas de 0-2 empleados, inferior al 20% en empresas de 3-9 empleados, en torno al 30% en pequeñas empresas, en torno al 50% en medianas empresas y cerca del 80% en grandes empresas. Aparte de esta

<sup>24</sup> Página 20 del informe disponible en

[https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2024-08/informe\\_digitalizacion\\_pymes.pdf](https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2024-08/informe_digitalizacion_pymes.pdf)

diferencia cualitativa también es probable que existan diferencias cualitativas en general: usos descriptivos de datos en empresas de menor tamaño, dándose el salto hacia analítica avanzada/prescriptiva normalizando su uso a medida que crece el tamaño empresarial.

**Gráfico 9: Uso de analítica de datos (% dentro de cada grupo de empresas)**



Fuente: Informe ONTSI Digitalización de las pymes – Análisis comparado 2024<sup>25</sup>.

## 2.6. Participación en la contratación pública

El Gráfico 10 muestra el porcentaje de contratos públicos adjudicados a pymes en diversos países de la UE y del Espacio Económico Europeo (EEE) a partir de datos publicados por la Comisión Europea en el *Public Procurement Scoreboard*<sup>26</sup>. Estos datos podrían infraestimar el peso de las pymes al basarse en los anuncios publicados en el [Diario de licitaciones electrónicas](#) (TED, por sus siglas en inglés) en el que obligatoriamente se publican los contratos que superan los umbrales establecidos por la UE (los denominados contratos SARA, “sujetos a regulación armonizada”). La publicación de contratos por debajo de

<sup>25</sup> Página 22 del informe disponible en

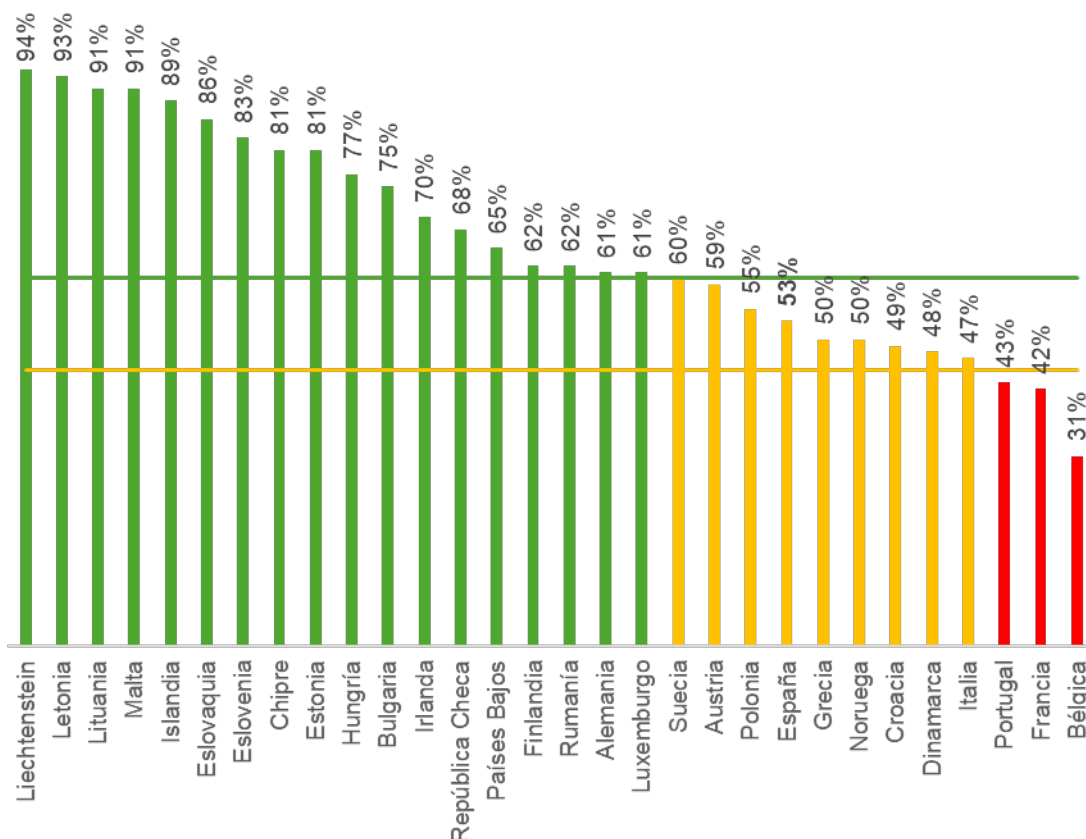
[https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2024-08/informe\\_digitalizacion\\_pymes.pdf](https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2024-08/informe_digitalizacion_pymes.pdf)

<sup>26</sup> Single Market and Competitiveness Scoreboard - Public Procurement disponible en

[https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en)

dichos umbrales es voluntaria, por lo que la presencia de pymes puede ser mayor<sup>27</sup>. En cualquier caso, España estaría en la posición 22 de los 30 países con un 53% de contratos públicos adjudicados a pymes (por debajo de Alemania, con un 61%, aunque por delante de Francia, 42%, e Italia, 47%).

**Gráfico 10: Porcentaje de contratos públicos adjudicados a pymes en la Unión Europea (2023)**

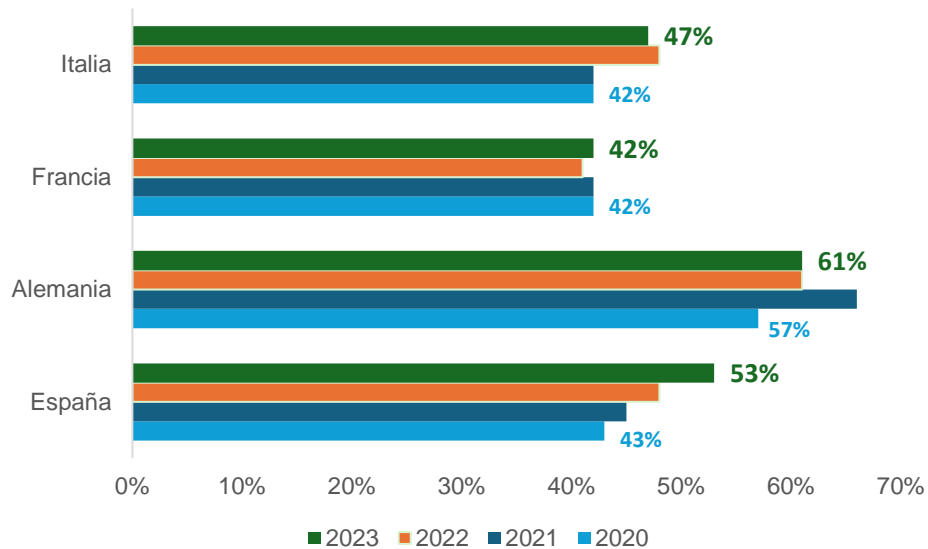


Fuente: Comisión Europea. Public Procurement Scoreboard 2023, Indicador [7].

El Gráfico 11 muestra al mismo tiempo que el porcentaje de contratos públicos adjudicados a pymes está creciendo en España a una velocidad superior a la de los principales países europeos: ha aumentado 10 puntos porcentuales entre 2020 (43%) y 2023 (53%). Por ello España reduce su brecha con Alemania y la amplía con Italia y Francia.

<sup>27</sup> Además, los indicadores se calculan por número de expedientes/ofertas y no por valor, y el uso de lotes, acuerdos marco y sistemas dinámicos puede alterar los conteos.

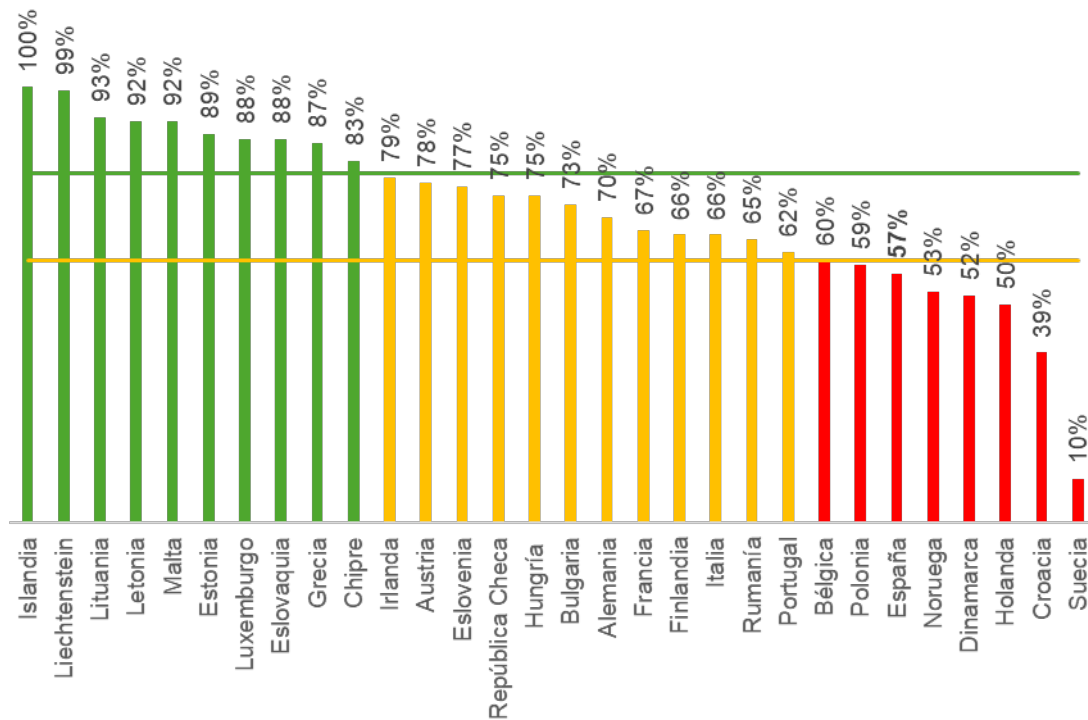
**Gráfico 11. Evolución del porcentaje de contratos públicos adjudicados a pymes en España, Italia, Francia y Alemania (2020-2023)**



Fuente: Comisión Europea. Public Procurement Scoreboard 2023.

Por su parte, el Gráfico 12 muestra el porcentaje de ofertas que han sido presentadas por pymes, sobre el total de ofertas. España estaría en torno al 57%, en la posición 25 de los 30 países de la UE y del Espacio Económico Europeo (EEE), por debajo de Alemania (con un 70%), Francia (67%), e Italia (66%).

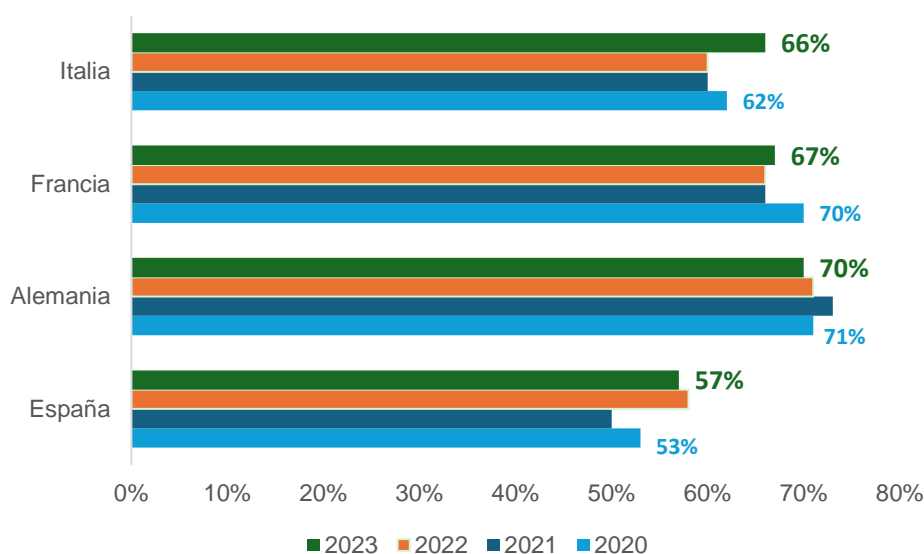
**Gráfico 12: Porcentaje de ofertas realizadas por pymes, sobre el total de ofertas (2023)**



Fuente: Comisión Europea. Public Procurement Scoreboard 2023, Indicador [8].

A su vez, el Gráfico 13 muestra que dicho porcentaje de ofertas presentadas por pymes ha aumentado ligeramente en España: pasan del 53% en 2020 al 57% en 2023. En cuanto al resto de principales países europeos, Italia presenta un incremento similar de este indicador, mientras en Alemania está relativamente estancado y en Francia incluso se ha reducido; aunque los tres parten de un nivel considerablemente superior al de España.

**Gráfico 13. Evolución del porcentaje de ofertas presentadas por pymes en licitaciones en España, Italia, Francia y Alemania (2020-2023)**



Fuente: Comisión Europea. *Public Procurement Scoreboard 2023*.

En definitiva, España está en cifras inferiores a las de la mayoría de los países europeos en cuanto a la adjudicación de contratos a pymes y, especialmente, en cuanto a la participación efectiva de pymes presentando ofertas. El hecho de que España esté más alejada de los países de su entorno en la presentación de ofertas por parte de pymes pero no lo esté tanto en adjudicación de contratos a pymes podría ser indicativo de que las pymes sí son competitivas cuando se presentan.

A nivel europeo, el Tribunal de Cuentas Europeo concluyó en 2023 que el nivel de competencia en la contratación pública en la UE había disminuido entre 2011 y 2021, y que la reforma de las Directivas de 2014<sup>28</sup> no habían promovido un aumento significativo del acceso de las pymes<sup>29</sup>. A raíz de estas conclusiones, la Comisión Europea inició una revisión exhaustiva del marco europeo de contratación pública. En su informe final de evaluación recoge resultados de otros estudios que sí apuntan a una mejora del acceso de las pymes<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/12/CE, y Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

<sup>29</sup> Informe disponible en

[https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_ES.pdf)

<sup>30</sup> Ver páginas 27 y 28 del informe disponible en

Por su parte, la Tabla 20 muestra el porcentaje de contratos adjudicados a pymes en España con los datos del [Informe Trienal relativo a la contratación pública en España en 2021, 2022 y 2023](#)<sup>31</sup> y el [Informe Trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020](#), que tiene en cuenta todos los contratos recogidos en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) y que puede aportar una información más exhaustiva de la participación de las pymes que el *Public Procurement Scoreboard*, aunque sin la posibilidad inmediata de realizar comparaciones internacionales. Los datos de la PLACSP incluyen los contratos de todas las entidades del sector público (estatal, autonómico y local) referida, no solo la contratación armonizada que supera los umbrales a partir de los cuales es obligado reportar al TED, sino también la contratación por debajo de dichos umbrales<sup>32</sup>.

Con dichos datos, la Tabla 20 muestra que el porcentaje de adjudicación a pymes supuso en 2023 el 55,4% de los contratos por umbrales sujetos a regulación armonizada (SARA), y el 35,9% por valor de los contratos. Por debajo de esos umbrales, el peso de adjudicación a pymes sube, tanto en número de contratos (66,3%) como en valor de los mismos (60,8%). No obstante, en 2023 se observa un retroceso del peso de las pymes respecto a los datos de 2022, 2021 y 2020.

---

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en)  
[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en)

<sup>31</sup> <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

<sup>32</sup> Los órganos de contratación dependientes del Sector Público Estatal están obligados por Ley a publicar su perfil del contratante en PLACSP. Los órganos de contratación de los organismos vinculados a las CC.AA. y EE.LL. pueden optar por publicar su Perfil del Contratante en PLACSP o por mantener su propio perfil del contratante. En este último caso, deberán publicar en PLACSP sus convocatorias de licitaciones, así como el resultado de éstas mediante mecanismos de agregación de información.

**Tabla 20: Porcentaje de contratos públicos adjudicados a pymes en España  
(2018-2023)**

|                        | 2018                              | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023         |
|------------------------|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------------|
|                        | <b>Por contratos formalizados</b> |       |       |       |       |              |
| Umbrales SARA          | 44,7%                             | 48,8% | 58,6% | 57,0% | 53,7% | <b>55,4%</b> |
| Por debajo de umbrales | 58,3%                             | 61,4% | 63,0% | 68,8% | 68,5% | <b>66,3%</b> |
|                        | 2018                              | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023         |
|                        | <b>Por valor de los contratos</b> |       |       |       |       |              |
| Umbrales SARA          | 28,4%                             | 29,4% | 40,3% | 32,4% | 38,3% | <b>35,9%</b> |
| Por debajo de umbrales | 51,9%                             | 56,0% | 55,4% | 68,0% | 69,9% | <b>60,8%</b> |

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024,2021) con datos de la PLACSP y plataformas autonómicas<sup>33</sup>.

A nivel de presentación de ofertas (Tabla 21), las pymes han supuesto el 64,5% de las mismas en 2023, mostrando un descenso respecto a años anteriores (las ofertas de pymes rondaban el 73-74% en 2021-2022). Y los contratos donde ha concurrido pymes suponen el 51,7% por valor de la licitación en 2023, en este caso sí estando este valor en aumento respecto a años anteriores (pues este indicador estaba por debajo del 50%). La participación de las pymes tiende a ser superior en los procedimientos abiertos, especialmente en los simplificados, y en los contratos menores; mientras que tiende a ser inferior en el procedimiento negociado.

---

Para 2021-2023, página 69 en

<https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

Para 2018-2020, página 65 del informe disponible en

<https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>

**Tabla 21. Porcentaje de ofertas de pymes y peso del valor de los contratos donde han concurrido pymes, por tipo de procedimiento (2021-2023)**

|  | 2021         | 2022         | 2023         | 2021-2023    |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Porcentaje de ofertas de pymes</b>  |              |              |              |              |
| <b>Total</b>   | <b>73,2%</b> | <b>74,0%</b> | <b>64,5%</b> | <b>70,7%</b> |
| Procedimiento abierto  | 58,5%        | 58,7%        | 58,4%        | 58,6%        |
| Procedimiento abierto simplificado   | 75,8%        | 75,6%        | 76,8%        | 76,0%        |
| Procedimiento restringido  | 57,2%        | 59,6%        | 62,1%        | 59,7%        |
| Procedimientos negociados  | 43,9%        | 50,0%        | 51,4%        | 48,3%        |
| Contratos menores  | 82,6%        | 82,0%        | 64,1%        | 75,5%        |
| Otros procedimientos   | 52,1%        | 43,1%        | 47,1%        | 48,3%        |
| <b>Pocentaje del valor agregado de los procedimientos/lotes adjudicados donde se ha presentado alguna pyme</b> |              |              |              |              |
| <b>Total</b>   | <b>46,1%</b> | <b>49,6%</b> | <b>51,7%</b> | <b>49,1%</b> |
| Procedimiento abierto  | 46,1%        | 52,0%        | 55,5%        | 51,2%        |
| Procedimiento abierto simplificado   | 81,5%        | 83,9%        | 85,3%        | 83,6%        |
| Procedimiento restringido  | 53,7%        | 30,6%        | 39,8%        | 42,6%        |
| Procedimientos negociados  | 24,1%        | 18,0%        | 21,3%        | 21,2%        |
| Contratos menores  | 51,5%        | 50,3%        | 53,1%        | 51,6%        |
| Otros procedimientos   | 46,9%        | 42,9%        | 24,0%        | 38,7%        |

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024) con datos de la PLACSP y plataformas autonómicas<sup>34</sup>.

La Tabla 22 apunta a que la causa de que el peso de las ofertas pymes haya caído en 2023 en España se debe a las cifras de las Comunidades Autónomas, pues en la contratación del Estado sí se ha producido un aumento entre 2021 y 2023.

**Tabla 22. Porcentaje de ofertas de pymes en la contratación autonómica y estatal (2021-2023)**

|                                  | 2021         | 2022         | 2023         |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Total</b>                     | <b>73,2%</b> | <b>74,0%</b> | <b>64,5%</b> |
| Estado                           | 63,4%        | 64,8%        | 74,0%        |
| Comunidades y ciudades autónomas | 74,8%        | 75,3%        | 62,9%        |

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024) con datos de la PLACSP y plataformas autonómicas<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Página 67 del informe disponible en

<https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

<sup>35</sup> Página 65 del informe disponible en

### 3. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

#### 3.1. Principales elementos del marco normativo con impacto en las pymes

Este apartado pretende recoger las disposiciones normativas más relevantes que afectan a las pymes, tanto a la actividad empresarial de forma transversal como por ser susceptibles de tener una incidencia especial en las pymes<sup>36</sup>.

##### 3.1.1. Trámites administrativos para la creación de empresas

###### 3.1.1.1. Proceso de constitución de empresas

Para operar en el mercado es necesario tener personalidad jurídica. Hay que distinguir entre el empresario individual, que ya dispone de personalidad jurídica, y las sociedades, que deberán adquirirla.

El empresario individual o autónomo<sup>37</sup> no tiene obligación de realizar ningún trámite de constitución, según el artículo 1 del Código de Comercio, ya que las personas físicas tienen personalidad jurídica desde el momento de su nacimiento (como apunta el artículo 29 del Código Civil)<sup>38</sup>.

Las sociedades, en cambio, deberán llevar a cabo un proceso de constitución para la obtención de personalidad jurídica, que se inicia con la inscripción de la sociedad en el Registro Mercantil, según establecen el artículo 16 del Código de

---

<https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

<sup>36</sup> Con ánimo de concreción, no se analizan iniciativas en tramitación como el Proyecto de Ley de industria y autonomía estratégica (véase valoración de la CNMC en [IPN/CNMC/019/24](#) e [IPN/CNMC/001/23](#)) o el Anteproyecto de Ley por la que se modifican los criterios de tamaño de las empresas o grupos de empresas a efectos de información corporativa (véase valoración de la CNMC en [IPN/CNMC/016/25](#)).

<sup>37</sup> Se exceptúa a aquellos empresarios que se dediquen a la explotación de buques mercantes, que deben registrarse en el Registro Mercantil Provincial.

<sup>38</sup> Artículo 1 del Código de Comercio: “Son comerciantes, para los efectos de este Código, los que, teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, se dedican a él habitualmente.” Es decir, basta con ejercer la actividad mercantil habitualmente, sin necesidad de un acto formal de constitución (como sí ocurre con las sociedades).

Comercio<sup>39</sup>, el artículo 81 del Reglamento del Registro Mercantil (RRM)<sup>40</sup> y el artículo 33 de la Ley de Sociedades de Capital (LSC)<sup>41</sup>.

Junto con el registro se requieren una serie de trámites, que varían en función de la forma jurídica que se quiera adoptar.

- El Emprendedor de Responsabilidad Limitada (E.R.L.) debe, en primer lugar, acudir al Notario para firmar un Acta notarial<sup>42</sup>, posteriormente a la Consejería de Hacienda de la Comunidad Autónoma para liquidar el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD)<sup>43</sup>. Y, por último, inscribirse en el Registro Mercantil Provincial correspondiente a su domicilio. Esta figura se regula en los artículos 7 a 11 de la “Ley de Emprendedores”<sup>44</sup>.
- La Sociedad de Responsabilidad Limitada (S.L.) y la Sociedad Anónima (S.A.) debe, en primer lugar, acudir al Registro Mercantil Central para obtener una certificación negativa del nombre de la sociedad<sup>45</sup>, que tendrá una vigencia de tres meses, renovable. Posteriormente debe solicitar, ante la Agencia Tributaria (AEAT), el Número de Identificación Fiscal (NIF) provisional<sup>46</sup> y acudir al Notario para firmar la escritura pública de constitución de la sociedad<sup>47</sup>, en el plazo máximo de seis meses desde la expedición de la certificación negativa del nombre de la sociedad. Además, se deberá liquidar el ITPAJD ante la Consejería de Hacienda de la correspondiente Comunidad Autónoma en el plazo de un mes desde el otorgamiento de la escritura pública,

---

<sup>39</sup> [Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio.](#)

<sup>40</sup> [Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil.](#)

<sup>41</sup> [Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital \(LSC\).](#)

<sup>42</sup> Tal y como establece el artículo 9.1 de la normativa que regula esta figura, la [Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización](#) (“Ley de emprendedores”).

<sup>43</sup> Según el artículo 19 de la Ley del ITPAJD ([Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados](#)). Si bien es obligatorio presentar la liquidación, el pago del impuesto está exento, según el artículo 45.11 de la Ley.

<sup>44</sup> [Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.](#)

<sup>45</sup> Conforme al artículo 409 del Reglamento del Registro Mercantil (RRM). El certificado negativo de denominación social es un documento oficial que acredita que el nombre elegido para una sociedad (empresa) no está siendo utilizado por ninguna otra entidad ya inscrita en el Registro Mercantil Central (en España).

<sup>46</sup> Conforme al artículo 7 de la [LSC](#), y el artículo 22 y ss del [Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.](#)

<sup>47</sup> Según el artículo 20 de la [LSC](#).

inscribir la sociedad en el Registro Mercantil Provincial correspondiente, dentro del mes siguiente al otorgamiento de la escritura pública y, por último, solicitar el NIF definitivo a la Agencia Tributaria dentro del mes siguiente a la fecha de constitución de la sociedad.

Desde la “Ley de Emprendedores” en 2013, se recoge la posibilidad de constitución de sociedades de forma telemática, a través del **sistema CIRCE** (Centro de Información y Red de Creación de Empresas) y de los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE) que, además, recopilan toda la información sobre los trámites necesarios para la creación y puesta en funcionamiento de empresas. El artículo 13.4 de esta ley establece que todos los trámites necesarios para la constitución de sociedades, el inicio efectivo de una actividad económica y su ejercicio por emprendedores, podrán realizarse a través del PAE y el CIRCE. Así, este sistema permite **centralizar los trámites** descritos anteriormente, facilitando la interacción con distintas administraciones públicas, y presentar toda la documentación y solicitudes de forma telemática.

También se ha permitido realizar el paso notarial de forma telemática en las sociedades de responsabilidad limitada (S.L.), gracias a la Ley 11/2023, que traspone la conocida como “directiva de digitalización de sociedades” y que permite a los notarios ofrecer servicios a través de la Sede Electrónica Notarial. Por tanto, **en las S.L., se puede realizar todo el proceso de constitución de forma íntegramente online, si utilizan estatutos tipo**<sup>48</sup>. Las S.A., en cambio, deben constituirse mediante escritura pública presencial ante notario, si bien el resto del proceso puede hacerse telemáticamente.

### 3.1.1.2. Trámites para la puesta en marcha de una empresa

Se presentan, de manera no exhaustiva, los trámites necesarios para la puesta en funcionamiento de una empresa.

- Alta en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores, ante la AEAT, con anterioridad al inicio de la actividad empresarial o profesional<sup>49</sup>. Se puede realizar en la Delegación de la AEAT correspondiente al domicilio fiscal, a través de la sede electrónica de la AEAT, o bien a través del CIRCE.
- Solicitud de licencia de actividad o declaración responsable<sup>50</sup>, en función del tipo de actividad de la empresa, en el ayuntamiento del municipio en el cual

---

<sup>48</sup> [Art.39](#) de la Ley 11/2023, que modifica la LSC.

<sup>49</sup> Según el [Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos](#).

<sup>50</sup> [La Ley 12/2012 de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios](#) sustituye la obligación de obtener licencia previa por una declaración

la empresa ejercerá su actividad. Los requerimientos de licencia de apertura o ambiental varían en cada Comunidad Autónoma y son de competencia municipal, por lo que hay que consultar la normativa autonómica de medio ambiente o calidad ambiental correspondiente, además de la ordenanza municipal para ver si se necesita licencia o declaración responsable.

- Alta de los socios y administradores en los regímenes de la Seguridad Social correspondientes<sup>51</sup>. En el caso de autónomos, alta en el régimen especial de trabajadores autónomos (RETA)<sup>52</sup>. Se puede realizar ante la Administración de la TGSS de la provincia en que esté domiciliado, o bien a través de la Sede electrónica de la Seguridad Social o del CIRCE.
- Declaración de las actividades económicas ante la AEAT<sup>53</sup>. Además, en función de la actividad desarrollada se deberá comunicar el inicio de la actividad en aquellas administraciones, autoridades y/o registros sectoriales, estatales, autonómicos y municipales que correspondan. Por ejemplo: Registro Industrial, Registro de empresas de seguridad, Registro de Empresas de juego, Autorizaciones de centros sanitarios o de centros educativos, etc.

Además, hay otros trámites que, sin ser obligatorios, son habituales y relevantes. Entre ellos se puede destacar la obtención de un certificado electrónico, ante una Autoridad de Certificación. No es obligatorio, pero necesario si se quiere firmar documentos electrónicamente. Y el Registro de la marca o nombre comercial en la Oficina Española de Patentes y Marcas, de carácter voluntario.

Al igual que en el proceso de constitución de la empresa, **la mayoría de los trámites asociados al inicio de la actividad se pueden remitir de forma electrónica a través CIRCE a las autoridades competentes**. En concreto: tramitar el alta en la Seguridad Social, la declaración censal de inicio de actividad y, en su caso, la comunicación de apertura del centro de trabajo, la comunicación de inicio de actividad, la declaración responsable o la solicitud de autorización o licencia, cuando proceda.

### 3.1.1.3. Obligaciones de la empresa en el ejercicio de su actividad

Sin ánimo de exhaustividad, se presentan las principales obligaciones a las que están sujetas las empresas una vez que comienzan a desarrollar una actividad

---

responsable o comunicación previa para determinadas actividades comerciales y de servicios de bajo riesgo.

<sup>51</sup> Según la [Ley General de la Seguridad Social](#) (artículo 138).

<sup>52</sup> Según la [Ley General de la Seguridad Social](#) (Título IV).

<sup>53</sup> Según el [Real Decreto 1065/2007](#) (artículo 5).

económica. Se destacan las obligaciones más transversales y/o que pueden tener una mayor afectación relativa a las pymes.

### **Obligaciones contables**

En general, las empresas cuentan con las siguientes obligaciones contables básicas<sup>54</sup>:

- Obligación de llevar una contabilidad ordenada con una serie de libros obligatorios: Libro Diario, Libro de Inventarios y Cuentas Anuales, y Libros societarios (Libro de actas, Libro registro de socios o acciones nominativas, etc.).

Además, existe la obligación de legalizar dichos libros, presentándolos en el Registro Mercantil provincial del lugar de domicilio, dentro de los cuatro meses siguientes al cierre del ejercicio social. Se pueden cumplimentar y presentar por vía telemática.

- Obligación de formulación de cuentas anuales, en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio social. Las cuentas anuales comprenderán el balance, la cuenta de pérdidas y ganancias, un estado que refleje los cambios en el patrimonio neto del ejercicio, un estado de flujos de efectivo y la memoria. A ello hay que añadir el informe de gestión.
- Obligación de realizar una auditoría de cuentas.

La normativa prevé ciertas simplificaciones para las pymes. Algunas de ellas son<sup>55</sup>:

- El artículo 257 de la LSC establece los umbrales para poder formular Balance y estado de cambios en el patrimonio neto abreviados. Aquellas sociedades que, durante dos ejercicios consecutivos no superen dos de los tres límites: activo de 4 millones de euros, cifra de negocios de 8 millones de euros o número medio de trabajadores de 50<sup>56</sup>. En tal caso, además, el Estado de

---

<sup>54</sup> Reguladas en el Art. 25 y ss del [Código de Comercio](#), el Plan General de Contabilidad ([PGC](#)) y la Ley de Sociedades de Capital ([LSC](#)), título VII.

<sup>55</sup> Actualmente está en tramitación el Anteproyecto de Ley por la que se modifican los criterios de tamaño de las empresas a efectos de información financiera, que modifica los umbrales del artículo 257.1 para formular balance y estado de cambios en el patrimonio neto abreviados y del 263.2 para exceptuar de la obligación de auditoría.

<sup>56</sup> El Consejo de Ministros aprobó el 4 de noviembre de 2025 anteproyecto de ley que modifica los umbrales de tamaño de empresa. El proyecto de ley eleva los límites del artículo 257 de la Ley de Sociedades de Capital, permitiendo formular balance y estado de cambios en el patrimonio neto abreviados a las sociedades cuyo total de activo no supere los siete millones quinientos mil euros y cuyo importe neto de la cifra anual de negocios no exceda de quince millones de euros, manteniéndose el umbral de cincuenta trabajadores. Asimismo, modifica el artículo 263 para actualizar los criterios de auditoría obligatoria, de modo que las sociedades únicamente deberán someter sus cuentas a verificación cuando durante dos ejercicios consecutivos

cambios en el patrimonio neto y el Estado de flujos de efectivo pasan a ser voluntarios.

- El artículo 258 establece umbrales diferentes para poder formular la Cuenta de pérdidas y ganancias abreviada: que el activo no supere los 11,4 millones de euros, la cifra de negocios no supere los 22,8 millones de euros y el número medio de trabajadores sea inferior a 250. También durante dos ejercicios consecutivos y al menos dos de las tres circunstancias.
- Los límites para eximir a las empresas de la obligación de realizar una auditoría de cuentas son<sup>57</sup>: aquellas que, durante dos ejercicios consecutivos, reúnan al menos dos de las siguientes circunstancias: activo inferior a 2,85 millones de euros, cifra de negocios inferior a 5,7 millones de euros y número medio de trabajadores inferior a 50.
- Los umbrales del artículo 257 de la LSC son los mismos que definen las pymes que pueden acogerse al Plan General de Contabilidad para pymes (PGC - pyme). Dicho Plan permite usar un modelo de cuentas anuales abreviado con menos exigencias de información. Contiene, además, criterios específicos para microempresas.

### Obligaciones fiscales

- Las empresas están sujetas al Impuesto de Sociedades (IS), que grava la obtención de rentas en el ejercicio de su actividad económica. Se debe presentar la liquidación anual del IS ante la AEAT dentro de los 25 días naturales siguientes a los seis meses posteriores a la conclusión del periodo impositivo.

Las pymes con cifra de negocios inferior a un millón de euros gozan de un tipo reducido, que se calcula en base a una escala establecida en el artículo 29.1 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades<sup>58</sup>. Además, en el caso de entidades de nueva creación, el tipo de gravamen se mantiene en el 15% para el primer período impositivo en que obtienen una base imponible positiva y el siguiente. Se prevén también una serie de incentivos fiscales para las empresas con cifra de negocios inferior a 10 millones de euros, denominadas “de reducida dimensión”.

- Por otro lado, existe la obligación de llevar un registro de las facturas y de realizar las correspondientes autoliquidaciones de IVA ante la AEAT, de forma

---

superen, al menos, dos de los siguientes límites: total de activo superior a tres millones quinientos sesenta y cinco mil euros, importe neto de la cifra anual de negocios superior a siete millones ciento veinticinco mil euros o plantilla media superior a cincuenta trabajadores. Noticia disponible en <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/apl-umbrales.aspx>.

<sup>57</sup> Artículo 263.2 LSC, Modificado por el Real Decreto 1/2021, de 12 de enero.

<sup>58</sup> [Ley del IS](#).

trimestral (o mensual, para las empresas con volumen de operaciones superior a 6 millones de euros<sup>59</sup>), así como los resúmenes anuales. En este ámbito, la normativa<sup>60</sup> prevé regímenes simplificados para pymes con el objetivo de reducir sus cargas.

- Además, transcurridos dos años desde el inicio de la actividad empresarial, las empresas tienen la obligación de hacer la declaración y pago del Impuesto sobre Actividades Económicas<sup>61</sup>.

### **Obligaciones laborales**

- Las empresas que deseen contratar personal tienen la obligación de solicitar un número de afiliación y de dar de alta a los empleados en la Seguridad Social. Se puede realizar de forma electrónica o en las oficinas de la TGSS.
- También se debe realizar la legalización o alta de los contratos de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).
- Durante el curso de la actividad, existe la obligación de realizar las correspondientes retenciones e ingresos a cuenta y de presentar la declaración-liquidación ante la AEAT.

### **Otras Obligaciones**

Por otro lado, en los últimos años se han desarrollado diversas regulaciones que imponen obligaciones adicionales a las empresas. Algunas de ellas son:

- Obligación de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales<sup>62</sup>, que busca asegurar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. Además de la normativa básica, hay una multitud de normas, reales decretos, reglamentos sectoriales, órdenes ministeriales, directivas europeas traspuestas, etc., que desarrollan los diferentes aspectos concretos de la prevención y riesgos específicos.
- Obligación de comunicar la apertura del centro de trabajo<sup>63</sup> ante la Consejería de Trabajo de la Comunidad Autónoma, a efectos del control de las condiciones de seguridad y salud laboral, dentro de los 30 días siguientes a la apertura.

---

<sup>59</sup> Artículo 71.3 del [Reglamento del IVA](#).

<sup>60</sup> [Ley del IVA](#) y Reglamento del IVA.

<sup>61</sup> Según el [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales](#) (artículos 78 y ss).

<sup>62</sup> Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales; Real Decreto 39/1997 que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

<sup>63</sup> [Orden TIN/1071/2010](#).

- Obligación de llevar un registro de la jornada de los trabajadores y de conservarlo durante 4 años<sup>64</sup>.
- Las empresas con más de 50 trabajadores tienen, además, la obligación de constituir un comité de empresa como órgano representativo del conjunto de los trabajadores<sup>65</sup>, además de tener un sistema interno de denuncias<sup>66</sup> para que los trabajadores puedan informar sobre infracciones del Derecho laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como elaborar un plan de igualdad siguiendo los requisitos establecidos en la normativa<sup>67</sup>.
- Obligaciones en materia de protección de datos<sup>68</sup>, que incluyen la identificación de los datos a ser protegidos o la aplicación de medidas de seguridad.

### 3.1.2. Normas recientes relevantes para la actividad empresarial

Se presentan, a continuación, una serie de normas, relativamente recientes, que afectan a la actividad de las empresas de forma transversal, y tienen especial interés para las pymes, tanto por modificar las obligaciones y requisitos existentes (en general, buscando reducir las cargas administrativas) como por regular aspectos horizontales de la actividad económica.

#### 3.1.2.1. Ley de emprendedores

La [Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización](#) (“Ley de emprendedores”) fue diseñada con el objetivo de dinamizar el tejido empresarial español. Se exponen a continuación las medidas más relevantes para las pymes recogidas en la ley.

En primer lugar, se crea la figura del **Emprendedor de Responsabilidad Limitada** (ERL), que pretende ofrecer a los autónomos y pequeños empresarios una mayor seguridad jurídica, al proteger su vivienda habitual frente a deudas derivadas de su actividad económica.

En segundo lugar, se busca simplificar los **trámites asociados al inicio y ejercicio de la actividad empresarial**, mediante la posibilidad de constitución

---

<sup>64</sup> [Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo](#), que modifica la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Existe un [proyecto de Real Decreto](#) para establecer que deba hacerse de manera totalmente digital y con posibilidad de acceder en tiempo real a los datos.

<sup>65</sup> [Ley del Estatuto de los Trabajadores](#) (artículo 63).

<sup>66</sup> [Ley 2/2023](#).

<sup>67</sup> [Real Decreto 901/2020](#).

<sup>68</sup> Siguiendo el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales ([LOPDGDD](#)).

telemática a través del sistema CIRCE (Centro de Información y Red de Creación de Empresas) y la utilización del Documento Único Electrónico (DUE)<sup>69</sup>, así como con la creación de los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE). También se da la posibilidad al ERL de constitución mediante escritura pública estandarizada y estatutos tipo, para intentar reducir los plazos y costes notariales y registrales.

En el **ámbito fiscal**, entre otras medidas, se introduce el criterio de caja en el IVA permitiendo que el impuesto no se devengue hasta que efectivamente se cobre la factura. Además, se conceden incentivos fiscales para inversiones en empresas de nueva o reciente creación y por inversión de beneficios.

Se dedica un capítulo entero a la **simplificación de las cargas administrativas**, mediante medidas de reforma regulatoria para la mejora del clima de negocios, la reducción de cargas estadísticas y de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, entre otros. Por otro lado, se simplifican los **requisitos de información económico-financiera** que deben presentar las pymes, mediante la reforma de la Ley de Sociedades de Capital<sup>70</sup>, resultando en los umbrales mencionados en el apartado anterior.

En el ámbito de la **internacionalización**, se refuerza el marco institucional de fomento a la internacionalización, así como algunos de los principales instrumentos financieros de apoyo a la misma. Además, se introducen mecanismos para favorecer la movilidad y atracción de talento e inversión extranjera, como la concesión de visados específicos para emprendedores, inversores y profesionales cualificados. Finalmente, se incorporan medidas de fomento del emprendimiento en el **ámbito educativo**, buscando generar una cultura empresarial.

### 3.1.2.2. Ley “Crea y Crece”

[La Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas](#), conocida como “Ley Crea y Crece”, que forma parte del paquete legislativo desplegado con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), tiene como objetivo mejorar el clima de negocios en España, impulsando la constitución de empresas, facilitando su crecimiento y combatiendo obstáculos estructurales que afectan especialmente a las pymes.

En primer lugar, la ley contiene una serie de **medidas para agilizar la creación de empresas**. Entre las más relevantes, destaca la posibilidad de constituir

---

<sup>69</sup> El Documento Único Electrónico (DUE) es un formulario telemático que permite realizar en un solo acto administrativo todos los trámites necesarios para la creación de una empresa o el alta como autónomo en España. Regulado en la disposición adicional III del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

<sup>70</sup> Se modifican los artículos 257 y 263 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.

sociedades de responsabilidad limitada con un capital social de tan solo 1 euro, sustituyendo el mínimo legal anterior de 3.000 euros. Además, se busca impulsar la constitución telemática de empresas a través del sistema CIRCE y de los PAE.

En segundo lugar, se introducen reformas que buscan **mejorar el marco regulatorio** de las actividades económicas, mediante la reforma de Ley de garantía de unidad de mercado (LGUM). Se impulsa la cooperación interadministrativa y confianza mutua entre autoridades competentes, se determinan las causas que podrían dar lugar a la exigencia de una autorización para el acceso o ejercicio de una actividad económica, en base a los principios de necesidad y proporcionalidad, exigiendo su motivación razonada. Se fortalecen los mecanismos de protección frente a regulaciones desproporcionadas o innecesarias, ampliando el acceso a mecanismos de reclamación (dando la opción a cualquier ciudadano o empresa de interponer una queja, incluso sin ser parte directamente interesada) y se refuerzan las ventanillas únicas para mejorar su eficacia. Asimismo, la ley sustituye el anterior Consejo para la Unidad de Mercado por la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios, órgano que concentra las funciones de mejora regulatoria, con participación de las administraciones locales y autonómica, y, en el marco de esta, se crea el Observatorio de Buenas Prácticas Regulatorias. Finalmente, se amplía el catálogo de actividades exentas de licencia<sup>71</sup>, incorporando aquellas consideradas inocuas por al menos una comunidad autónoma.

En tercer lugar, la ley introduce **medidas para luchar contra la morosidad comercial**, como el refuerzo del uso obligatorio de la facturación electrónica entre empresas y autónomos<sup>72</sup>, y la creación de un Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, como instrumento específico para el seguimiento de los plazos de pago entre empresas.

Por último, la Ley busca **apoyar financieramente** el crecimiento empresarial impulsando la financiación alternativa al crédito bancario, como la financiación participativa (*crowdfunding*), la inversión colectiva y el capital riesgo. Se adapta

---

<sup>71</sup> Previstas en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

<sup>72</sup> Aunque el [IPN/CNMC/012/24](#) ya señala la relevancia de la morosidad para las pymes, hay que tener en cuenta que ciertas obligaciones pueden tener un impacto asimétrico sobre las pymes. Así, véase: [IPN/CNMC/006/23](#) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, donde la CNMC señala “*de cara al análisis de los costes, debe tenerse en cuenta que la obligación afectará principalmente a pymes y autónomos, dado que las grandes empresas ya están obligadas a cumplir con el sistema de suministro inmediato de información (SII), establecido para la gestión del IVA. Así que la obligación tendrá previsiblemente un efecto mayor sobre las empresas más vulnerables, lo que puede ocasionar un mayor impacto negativo sobre la competencia en los mercados*”.

la normativa nacional al marco europeo, aumentando los umbrales de inversión por proyecto y flexibilizando los límites para inversores minoristas.

En resumen, son especialmente relevantes para las pymes medidas como la posibilidad de aprobar ordenanzas tipo para el ejercicio de actividades comerciales minoristas y prestación de servicios o la ampliación del catálogo de actividades exentas de licencia.

### **3.1.2.3. Ley de startups**

[La Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes](#), conocida como “Ley de *startups*”, pretende promover un entorno favorable para las empresas emergentes de base tecnológica, intentando adaptar el marco jurídico, normativo, fiscal y administrativo a la realidad de las *startups*.

Entre sus principales aportaciones, la ley introduce una definición legal de “empresa emergente”, estableciendo criterios objetivos como la antigüedad (menos de 5 años o 7 en sectores estratégicos), el carácter innovador, y la no cotización en mercados regulados. Se prevé un procedimiento ágil de acreditación a través de ENISA (Empresa Nacional de Innovación). En el ámbito fiscal, se implementan diversos incentivos: se reduce el tipo del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de los No Residentes del 25% al 15% durante los primeros cuatro años con base imponible positiva; se flexibiliza el régimen de *stock options* (instrumento habitual de retribución en *startups*); y se eleva la deducción fiscal por inversión en *startups* del 30% al 50%, con un aumento del límite de base anual.

La ley también busca impulsar la atracción de talento internacional y nómadas digitales mediante un régimen fiscal más favorable para impatriados y la creación de un visado específico para emprendedores extranjeros. Asimismo, se reducen trámites para la constitución de empresas y se eliminan costes como el pago de aranceles notariales y registrales en constituciones digitales.

### **3.1.2.4. Ley de transposición de la “Directiva de digitalización de sociedades”**

[La Ley 11/2023](#)<sup>73</sup>, de 8 de mayo, incorpora al ordenamiento jurídico español la conocida como “directiva de digitalización de sociedades” o “directiva de herramientas digitales”, con el objetivo de simplificar, agilizar y dotar de mayor

---

<sup>73</sup> Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos.

seguridad jurídica a las actuaciones societarias, promoviendo la utilización de herramientas y procedimientos digitales para la creación, gestión y administración de sociedades mercantiles.

Destaca la posibilidad de realizar trámites societarios de forma totalmente electrónica, incluyendo la constitución de sociedades, modificaciones estatutarias, y otros actos societarios que tradicionalmente requerían presencia física o procesos más complejos. Además, la ley promueve el uso de plataformas electrónicas que garantizan la autenticidad, integridad y confidencialidad de las comunicaciones y documentos, con la intención de reforzar la seguridad jurídica y la confianza en los procesos digitales.

### **3.1.2.5. Normativa en materia de interoperabilidad administrativa**

La interoperabilidad administrativa está regulada principalmente dentro del marco de la Administración Electrónica. Busca que los sistemas de las distintas administraciones públicas puedan comunicarse y compartir información de manera segura, eficiente y respetando la privacidad de los ciudadanos.

[La Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos](#) reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las administraciones y obliga a las administraciones a interoperar, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica. La norma crea el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) como conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, formatos y procedimientos, que se regula en el [RD 4/2010 de Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica](#). Este RD regula, además, las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI), que detallan aspectos como la gestión documental, la firma electrónica o los modelos de datos, así como la reutilización de la información en manos del sector público<sup>74</sup>.

La [Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) (LPACAP) contiene varias disposiciones relevantes en materia de interoperabilidad. El artículo 16 establece que los registros electrónicos de todas las Administraciones deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales documentos que se presenten en cualquiera de los registros. El artículo 27

---

<sup>74</sup> Esta última, añadida por el [RD 1495/2011, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público](#).

resalta de nuevo la necesidad de mantener registros de documentos interoperables e interconectados de las Administraciones Públicas.

El artículo 28.2 establece que los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. El artículo 53 recoge el derecho de los interesados a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos a través del Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que deberá contener copias de los documentos contenidos en los procedimientos. Además, el mismo reconoce el derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

Además, la [Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) consagra, en su artículo 3, los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas. Prescribe que las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad, garantizarán la protección de los datos de carácter personal y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

El Capítulo V del Título Preliminar concreta los requisitos del funcionamiento electrónico del sector público, entre los que se encuentra la interoperabilidad, la accesibilidad y la seguridad. El Título III desarrolla las relaciones interadministrativas y, en concreto, el deber de colaboración, las técnicas y órganos de cooperación, así como las relaciones electrónicas entre las Administraciones. En concreto, el artículo 155 establece que cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad. Además, se regula el ENI, la reutilización de sistemas y aplicaciones entre Administraciones o la transferencia de tecnología.

En resumen, el marco legal de interoperabilidad español no solo recomienda, sino que obliga a las Administraciones Públicas a garantizar la interoperabilidad técnica, semántica y organizativa entre ellas.

### **3.1.2.6. Ley de Reforma Concursal**

[La Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal](#)<sup>75</sup> (“Ley de Reforma Concursal”), constituye una reforma profunda del

---

<sup>75</sup> Texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de

marco concursal español, orientada a modernizar los procedimientos de insolvencia y adaptarlos a las recomendaciones europeas, con el fin de facilitar la reestructuración temprana de empresas en dificultades y promover la “segunda oportunidad” para los empresarios y pymes. Esta norma es una trasposición de la Directiva (UE) 2019/1023 y responde a la necesidad de mejorar la eficiencia y agilidad de los procesos concursales, especialmente para las pymes, que tradicionalmente han enfrentado importantes obstáculos para superar crisis financieras, debido a la complejidad, duración y coste de los procedimientos.

Entre las principales novedades, se encuentra la introducción de mecanismos preventivos y extrajudiciales de reestructuración que permiten a las empresas negociar acuerdos con sus acreedores antes de llegar a un concurso formal, facilitando soluciones más rápidas y menos costosas. Además, se flexibilizan los requisitos para acceder a la “segunda oportunidad”, posibilitando la exoneración de deudas a empresarios y autónomos que han sufrido insolvencia sin que ello suponga una sanción excesiva, lo que busca incentivar la reinserción económica y el emprendimiento posterior.

La ley incorpora asimismo procedimientos adaptados a las características específicas de las pymes, con menor carga formal y plazos más reducidos, y fomenta la digitalización y especialización judicial para agilizar la tramitación. Se establecen también medidas para mejorar la transparencia y la participación de los acreedores, así como la coordinación internacional en casos transfronterizos, en línea con el marco europeo de insolvencia.

### **3.1.2.7. Normativa en materia de morosidad**

La [Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales](#) tiene por objeto fijar los plazos de pago en las operaciones comerciales, ya sean entre empresas, entre empresas y la Administración, o entre contratistas, proveedores y subcontratistas. Con ello, se busca combatir la morosidad comercial. Esta fue modificada por la [Ley 15/2010](#), estableciendo los plazos de pago actualmente vigentes. Se fija un plazo máximo de pago para empresas de 60 días naturales y de 30 para la Administración Pública<sup>76</sup>. Si las partes no hubieran pactado un plazo, este será de 30 días, según

---

mayo.

<sup>76</sup> Existe un proyecto del nuevo Reglamento Europeo contra la Morosidad en las operaciones comerciales es una propuesta legislativa presentada por la Comisión Europea en septiembre de 2023 que busca sustituir la actual Directiva 2011/7/UE, estableciendo un plazo de pago único y vinculante de 30 días tanto para transacciones entre empresas como con administraciones públicas, eliminando excepciones contractuales y exigiendo el pago automático de intereses de demora y compensaciones por costes de cobro.

El Reglamento incluye un régimen sancionador y la creación de autoridades nacionales de

establece la [Ley 11/2013](#) al modificar la Ley 3/2004. Esta norma establece, además, que, cuando el deudor incumple el plazo, incurre en mora automáticamente, sin necesidad de requerimiento o aviso por parte del acreedor, y el acreedor tendrá derecho a reclamar una indemnización por los costes de cobro que haya sufrido.

Por último, la Ley “Crea y Crece” contiene medidas de lucha contra la morosidad, y prevé la creación de un Observatorio Estatal de la Morosidad Privada, como instrumento específico para el seguimiento de los plazos de pago entre empresas. Dicho observatorio fue creado por el Real Decreto 439/2024.

### **3.1.3. Normativa relacionada específicamente con acceso y ejercicio**

#### **3.1.3.1. Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**

La [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#) transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (“Directiva de servicios”), cuyo objetivo es facilitar la libre prestación de servicios tanto a nivel nacional como en el marco del Espacio Económico Europeo, eliminando barreras injustificadas al acceso y ejercicio de actividades de servicios.

Así, esta Ley trata de instaurar los principios de libre acceso, libre ejercicio, proporcionalidad, y no discriminación. La norma se aplica a una amplia gama de actividades económicas, salvo aquellas expresamente excluidas (como servicios financieros, sanitarios o audiovisuales, entre otros).

En las relaciones entre particulares y Administración se fomentan las declaraciones responsables y las comunicaciones previas. Además, se introduce la obligación para la Administración de escoger la “medida menos restrictiva”. También se fomenta la simplificación de trámites, impulsando el uso de medios electrónicos para facilitar la actividad económica y la comunicación entre operadores y administraciones públicas.

Se consagra, por otro lado, el principio de que el acceso a una actividad de servicios no debe estar condicionado por una autorización previa, salvo que esté

---

control, con el objetivo de proteger especialmente a las pymes frente a los abusos de grandes pagadores. El Parlamento Europeo, en su primera lectura (abril de 2024), introdujo más flexibilidad: hasta 60 días B2B si se pacta expresamente (manteniendo 30 días cuando el deudor es una administración) y se introduce una escala para el cálculo de las compensaciones por costes de cobro según el valor de la factura. Tras aprobar el Parlamento Europeo su posición en primera lectura en abril de 2024, a fecha de elaboración de este Estudio el proyecto se encuentra pendiente de que el Consejo adopte su primera posición.

justificada por razones imperiosas de interés general y que dicha autorización sea proporcional, no discriminatoria y adecuada al fin perseguido. La Ley obliga a las administraciones públicas a revisar su normativa y procedimientos para suprimir o modificar aquellos que no se ajusten a los principios establecidos por la norma.

Además, se refuerza el principio de libertad de establecimiento y circulación, persiguiendo que los prestadores de servicios de otros Estados miembros de la UE puedan operar en España sin obstáculos regulatorios injustificados.

A nivel institucional, se creó el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios como órgano de cooperación multilateral destinado a facilitar la coordinación y el seguimiento de las actividades que lleven a cabo las Administraciones Públicas en el proceso de transposición, comité que mantiene su actividad.

La importancia de esta norma radica en la introducción, en el marco normativo español, de los principios generales de libertad de establecimiento, libre prestación de servicios, incremento de la calidad de los servicios y reducción de cargas administrativas, y, como observó la CNC<sup>77</sup>, su verdadera fuerza se mide en su finalidad de evitar *pro futuro* la aparición de ulteriores restricciones al acceso o al ejercicio de las actividades de servicios, si bien su éxito depende del ulterior proceso de revisión normativa sectorial<sup>78</sup>.

### 3.1.3.2. Ley de garantía de la unidad de mercado

La [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#) (LGUM) tiene como finalidad principal asegurar que las empresas y profesionales puedan desarrollar su actividad económica en todo el territorio nacional sin enfrentarse a barreras regulatorias o administrativas injustificadas impuestas por distintas administraciones públicas, ya sean estatales, autonómicas o locales<sup>79</sup>. Esta norma se fundamenta en varios principios orientados a garantizar un entorno económico más integrado y competitivo, entre los que destacan especialmente los principios de necesidad y proporcionalidad, que exigen que cualquier regulación o intervención administrativa esté debidamente justificada, sea necesaria para la consecución de fines de interés general y no imponga cargas excesivas; y el principio de no discriminación por lugar de residencia o

---

<sup>77</sup> Véase la valoración de la CNC (antecesora de la CNMC como Autoridad de Competencia) en <https://www.cnmc.es/expedientes/ipn-00809>.

<sup>78</sup> Entre 2009 y 2010 la CNC (antecesora de la CNMC como Autoridad de Competencia) analizó varias Leyes y varios Reales Decretos “ómnibus” que realizaban una adaptación de cada regulación sectorial al nuevo marco propiciado por la transposición de la Directiva de servicios.

<sup>79</sup> Véase la valoración de la CNC (antecesora de la CNMC como Autoridad de Competencia) en <https://www.cnmc.es/expedientes/ipn-08913>.

establecimiento, para que todos los operadores económicos tengan los mismos derechos en todo el territorio nacional. Son asimismo relevantes el principio de cooperación y confianza mutua, que busca impulsar la coordinación entre administraciones públicas para evitar duplicidades y contradicciones normativas; el principio de simplificación administrativa, que promueve la reducción de trabas burocráticas, así como la generalización del uso de medios electrónicos en la tramitación administrativa<sup>80</sup>.

La Ley establece, además, instrumentos específicos para su aplicación.

- En primer lugar, para garantizar la cooperación entre las administraciones públicas, se creó la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios<sup>81</sup>, y la Secretaría para la Unidad de Mercado, como órgano técnico de coordinación y cooperación continua con las autoridades competentes para la aplicación de la LGUM. Además, la ley atribuye a las conferencias sectoriales un papel especial como órgano de cooperación en la elaboración de proyectos normativos y en la evaluación periódica de la normativa del sector correspondiente.
- En segundo lugar, en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, se establecen una serie de mecanismos de protección de los operadores económicos por los cuales estos pueden informar o reclamar por la existencia de barreras u obstáculos a su actividad económica. Constituyen “ventanillas especiales” a través de las que se canalizan las reclamaciones tanto a través de la vía administrativa (con un procedimiento

---

<sup>80</sup> La versión original del LGUM contenía preceptos adicionales dirigidos a reforzar la unidad de mercado nacional. No obstante, algunos de estos preceptos fueron anulados por las sentencias del TC 79/2017 y 110/2017. Así, la primera declaró inconstitucional su artículo 6 que incluía el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, y la segunda los artículos 19 y 20 que lo desarrollaban.

Así el artículo 19, disponía que cualquier operador legalmente establecido, o bien cualquier producto legalmente producido y puesto en circulación, podría ejercer la actividad económica, y circular, en todo el territorio español sin que fueran requeridas nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras administraciones territoriales diferentes.

Por otro lado, en el artículo 20 se regulaba con detalle la plena eficacia de las actuaciones administrativas como las autorizaciones, declaraciones responsables, comunicaciones, inscripciones en registros o cualesquiera otros actos de habilitación e intervención, con algunas excepciones.

El TC, en sus pronunciamientos, consideró que los mencionados preceptos eran inconstitucionales por exceder el alcance de la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.13 CE, como por vulnerar el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, al permitir la aplicación en un mismo lugar del territorio nacional de normativas diferenciadas para aquellos operadores económicos que únicamente se diferencian por su procedencia.

<sup>81</sup> Esta conferencia sectorial ha sido creada en 2022, con la aprobación de la “Ley Crea y Crece”, en sustitución del Consejo para la Unidad de Mercado.

ágil de resolución de conflictos con la administración), como a través de la vía contencioso-administrativa (los operadores pueden solicitar a la CNMC que proceda a la impugnación judicial de disposiciones y actos administrativos contrarios a la LGUM). Estos mecanismos de protección de los operadores pueden ser especialmente útiles en el caso particular de las pymes, pues son rápidos, relativamente sencillos y no requieren incurrir en los elevados costes jurídicos asociados a otro tipo de procesos tradicionales.

Esta Ley guarda una íntima conexión con la anterior Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, pero extiende su ámbito a todos los servicios excluidos en la anterior, y consigna la interdicción general del régimen de autorizaciones para acceso y establecimiento, salvo justificación de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. También es más ambiciosa a la hora de garantizar las libertades en cuestión; por ejemplo, al acotar las razones de imperioso interés general que pueden dar lugar a establecer un régimen de autorización que limite la libertad de establecimiento. En definitiva, uno de los aspectos más destacados es la voluntad de ampliar y profundizar en estos elementos de “mejor regulación”.

### 3.1.3.3. Ley de procedimiento administrativo

La [Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) (LPACAP) establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas. Su objeto es asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento.

Así, el art. 129 de la Ley establece los siguientes principios de buena regulación:

- **Necesidad y eficacia:** la norma debe estar justificada por una razón de interés general identificando claramente los fines perseguidos y debe ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
- **Proporcionalidad:** la norma debe contener lo mínimo imprescindible para atender la necesidad y debe ser la forma menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones.
- **Seguridad jurídica:** se debe garantizar la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre. Para ello, se apuesta por mejorar la planificación normativa *ex ante*. El artículo 132 obliga a las Administraciones a divulgar un Plan Anual Normativo en el que recojan todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece

la evaluación *ex post*, puesto que, junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, el artículo 130 impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaban justificados y adecuadamente valorados.

- **Transparencia:** las AAPP deben facilitar el acceso a la normativa en vigor de forma sencilla y universal, así como posibilitar que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas. En concreto, el artículo 130 establece la obligación de publicar las normas en el diario o boletín oficial correspondiente, y el artículo 133 recoge la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de normas, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.
- **Eficiencia:** obligación de evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y de racionalizar la gestión de los recursos públicos.

Por otro lado, la Ley regula la figura de la declaración responsable y la comunicación previa como una vía de inicio del procedimiento administrativo común a solicitud del interesado. El artículo 69 establece que la declaración es el documento en el que el interesado manifiesta que cumple con los requisitos establecidos en la normativa para obtener el reconocimiento de un derecho o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Por otro lado, la comunicación es un documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho. La ley prescribe la obligación de las Administraciones Públicas de tener permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y comunicación, fácilmente accesibles a los interesados, y señala que únicamente será exigible bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho.

### 3.1.3.4. Ley de liberalización del comercio y de determinados servicios

La [Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios](#), tiene por objeto el impulso de la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectan al inicio y ejercicio

de la actividad comercial. En particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas. Así, en relación con un listado de actividades comerciales minoristas y de servicios recogido en el anexo de la Ley, realizados a través de establecimientos permanentes de superficie inferior a 750m<sup>2</sup>, se prescribe la inexigibilidad de licencia previa de ningún tipo que sujete a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial o la posibilidad de la apertura del establecimiento. En su lugar, se podrán solicitar declaraciones responsables o comunicaciones previas.

Además, la ley dispone que, en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios, las administraciones públicas cooperarán para promover la elaboración de una ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal. El Estado también promoverá la implantación de mecanismos de tramitación electrónica y ventanilla única que ayuden a potenciar los efectos positivos de la simplificación normativa prevista.

### **3.1.4. Real Decreto relativo al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones**

[El Real Decreto 472/2021](#), de 29 de junio, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aplicación del test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones en el ámbito de las profesiones. Esta normativa establece un marco obligatorio para que las autoridades públicas evalúen y justifiquen de manera rigurosa, previa a la aprobación de cualquier regulación que afecte al acceso o ejercicio de profesiones reguladas, si las medidas propuestas son necesarias, adecuadas y proporcionadas para alcanzar los objetivos legítimos de interés público perseguidos, tales como la protección de la salud pública, la seguridad o el medio ambiente.

El Real Decreto promueve la utilización de criterios objetivos y no discriminatorios para asegurar que las regulaciones no introduzcan barreras desproporcionadas que limiten el acceso o el ejercicio profesional, especialmente relevantes en sectores con alta presencia de pymes y profesionales autónomos. Además, se impulsa una evaluación rigurosa y transparente del impacto normativo, para evitar cargas regulatorias innecesarias que puedan restringir indebidamente la competencia y la libre prestación de servicios profesionales.

La incorporación de este test de proporcionalidad en el marco jurídico español busca que las normativas profesionales respondan a objetivos públicos legítimos sin imponer cargas regulatorias excesivas. No obstante, al no abarcar los

códigos deontológicos ya aprobados, su efectividad queda limitada a las nuevas regulaciones<sup>82</sup>.

### 3.1.5. Normativa de contratación pública

La [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#) (LCSP) traspone al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública. Esta Ley regula los contratos de obras, concesión de obras, suministros, servicios y concesión de servicios que lleven a cabo las Administraciones públicas, poderes adjudicadores y demás entes del sector público y tiene por objeto asegurar los principios de publicidad, transparencia, igualdad, libre competencia y eficiencia en el gasto, con el fin de obtener la mejor relación calidad-precio, incorporando objetivos sociales y medioambientales e **impulsando de forma específica la participación de las pymes en los procedimientos de contratación**<sup>83</sup>.

El Libro I regula la capacidad, solvencia y prohibiciones de contratar de los licitadores, los registros oficiales, la clasificación de empresas, la forma de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica. También establece el régimen de los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, así como la posibilidad de introducir criterios sociales, medioambientales o de innovación. Se definen los elementos esenciales del contrato: objeto, precio, duración, garantías y nulidad.

El Libro II regula los procedimientos de adjudicación (abierto, restringido, negociado, diálogo competitivo, asociación para la innovación, concurso de proyectos). Define cómo se deben presentar las proposiciones, la forma de valorar las ofertas (criterios de adjudicación basados en calidad-precio) y el uso de medios electrónicos. También aborda la ejecución de los contratos: sus modificaciones, condiciones de cumplimiento, subcontratación, pagos y revisión de precios. Por último, regula la finalización de los contratos (cumplimiento, resolución, extinción, efectos de la invalidez).

El Libro III se dirige a entes del sector público que no son Administraciones (por ejemplo, empresas públicas), que tienen procedimientos de adjudicación más flexibles, y el Libro IV establece la estructura institucional encargada de supervisar y coordinar la contratación pública<sup>84</sup>. También fija medidas de

---

<sup>82</sup> Véase la valoración de la CNMC en <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc03723>.

<sup>83</sup> Artículo 1 y Exposición de motivos de la LCSP.

<sup>84</sup> Regula la Junta Consultiva de Contratación Pública, las Mesas de contratación, las Oficinas de supervisión de proyectos, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), y los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales.

transparencia y la obligación de difundir información en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Entre las medidas que introduce la Ley con objeto de facilitar la concurrencia de las pymes, destaca el principio general de división en lotes de los contratos de forma obligatoria cuando la naturaleza del contrato lo permita, debiendo justificarse la no división del contrato en lotes. Además, se prevé la posibilidad de limitar el número de lotes a los que puede concurrir un mismo licitador o de los que puede resultar adjudicatario, para evitar que una sola empresa acapare toda la contratación.

Por otro lado, la Ley promueve el uso de la Declaración Responsable (DEUC<sup>85</sup> europeo o DEUC simplificado español). De esta forma, las empresas no tendrían que aportar toda la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos en la fase inicial, sino que basta con la declaración responsable. Además, se flexibilizan las exigencias de solvencia económica, financiera y técnica o profesional, buscando evitar requisitos desproporcionados que puedan excluir a pymes, y se limita la exigencia de clasificación empresarial a ciertos contratos de obras y servicios de importe elevado.

En cuanto a la adjudicación, la introducción del criterio de mejor relación calidad-precio, y no solo el de precio más bajo, pretende favorecer a pymes que puedan competir por calidad, innovación o especialización. Además, la posibilidad de subcontratar parte del contrato busca facilitar que las pymes accedan como colaboradoras de grandes adjudicatarios. Finalmente, se recogen medidas para que las Administraciones cumplan con los plazos de pago a contratistas.

La CNMC valoró favorablemente aspectos que incorpora la Ley y que pretenden **favorecer la participación de las pymes**: la eliminación del procedimiento negociado por razón de la cuantía; la apuesta decidida por la contratación electrónica; la inclusión de nuevas entidades dentro del ámbito subjetivo (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales); las medidas de fomento de la transparencia (perfil del contratante, Registro de contratos, informes periódicos); la flexibilización de la opción de acudir a lotes; la extensión de la figura de las declaraciones responsables; o la configuración del denominado ciclo de vida de los contratos<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> El Documento Único Europeo de Contratación (DEUC) es un formulario normalizado de autodeclaración sobre la situación financiera, las capacidades y la idoneidad de las empresas para un procedimiento de contratación pública. Con este documento, los operadores económicos evitan tener que proporcionar formularios y pruebas documentales completas en la preparación de la oferta. La acreditación documental se exige, ex post, al adjudicatario propuesto.

<sup>86</sup> Véase la valoración de la CNMC en <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01015>.

## 3.2. Otras medidas en el ámbito de las pymes

### 3.2.1. Instrumentos de apoyo a las pymes

El catálogo de instrumentos es amplio, por lo que se recogen los más representativos y únicamente los de nivel estatal.

#### 3.2.1.1. Instrumentos de asesoramiento

La administración pública ha diseñado programas de acompañamiento personalizado, formación y acceso a redes internacionales, con el objetivo de fortalecer la capacidad directiva y la mejora de la gestión, la innovación y la internacionalización de las pymes.

El [Centro de Información y Red de Creación de Empresas \(CIRCE\)](#), creado en 2003, es una plataforma impulsada por el Ministerio de Economía cuyo objetivo principal es simplificar, agilizar y digitalizar los trámites necesarios para la constitución de empresas. A través de su sistema telemático, busca centralizar, en un único procedimiento electrónico, mediante el uso del Documento Único Electrónico (DUE), la amplia variedad de trámites necesarios para la puesta en marcha de una empresa, facilitando la interacción con distintas administraciones públicas como la Agencia Tributaria, la Seguridad Social, los notarios y el Registro Mercantil<sup>87</sup>. En los últimos años, se ha tratado de impulsar el sistema CIRCE a través de diversas normas<sup>88</sup>, con el objetivo de reforzar su funcionalidad y relevancia.

Además, el CIRCE se apoya en una red de [Puntos de Atención al Emprendedor \(PAE\)](#) (creados en la Ley “Crea y Crece”) distribuidos por todo el territorio nacional, que constituyen una red de apoyo presencial y telemático al servicio de emprendedores y pymes en España. Estos puntos pueden estar ubicados en entidades públicas o privadas, como cámaras de comercio, asociaciones empresariales, ayuntamientos, colegios profesionales o gestorías, y están autorizados por la Dirección General de Industria y de la Pyme. La principal función de los PAE es ofrecer asistencia en la tramitación administrativa necesaria para la creación de empresas y el inicio de actividades económicas ante los organismos competentes y prestar servicios de asesoramiento

---

<sup>87</sup> Ejemplos de estos trámites son: el alta en el Censo de Empresarios de la Agencia Tributaria; el alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) o, en su caso, en el régimen general de la Seguridad Social; la solicitud del NIF provisional y definitivo para sociedades; la comunicación de apertura del centro de trabajo y la inscripción de la empresa en el Registro Mercantil.

<sup>88</sup> La Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, la Ley 18/2022 “Crea y Crece” y la Ley 11/2023, de 8 de mayo, que permite la constitución íntegramente telemática de sociedades de responsabilidad limitada cuando las aportaciones sean dinerarias.

personalizado sobre aspectos como la forma jurídica más adecuada, obligaciones fiscales y laborales, financiación, ayudas disponibles o elaboración de planes de negocio<sup>89</sup>.

El [Programa Activa Crecimiento](#), desarrollado por el Ministerio de Industria y Turismo a través de la Fundación EOI (Escuela de Organización Industrial), en el marco del PRTR, ofrece asesoramiento personalizado a las pymes. Esto lo hace a través de un diagnóstico integral y la elaboración de un plan de crecimiento a medida, en áreas como innovación, digitalización, marketing, operaciones, finanzas y gestión del talento.

Junto a este programa, la Fundación EOI ofrece otras iniciativas, como el [Programa de Aceleración de startups](#), que ofrece formación especializada, mentorías y conexión a redes empresariales, así como [The Break](#), específico para mujeres.

Igualmente, **ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX)** cuenta con programas como [Desafía ICEX](#), desarrollado en colaboración con Red.es, que impulsa la internacionalización de *startups* y *scaleups* tecnológicas españolas. Les ayuda a entrar en ecosistemas de innovación de referencia en otros países, mediante inmersiones presenciales en *hubs* tecnológicos internacionales. El programa [ICEX Next](#) también ofrece asesoramiento a pymes y *startups* enfocadas en crecer en mercados internacionales, unido a una subvención.

### 3.2.1.2. Instrumentos financieros

Existe una amplia gama de instrumentos financieros públicos que tratan de proporcionar apoyo financiero a las empresas, y en especial las pymes, que no consiguen acceder a recursos privados para el desarrollo de su actividad empresarial. Se exponen a continuación algunos de ellos dentro de un entramado complejo.

**ENISA, la Empresa Nacional de Innovación, S.A.**, dependiente del Ministerio de Empresa, Comercio y Turismo. Tiene una línea de financiación para *startups* y pymes viables e innovadoras, tanto en fase de creación como de crecimiento, que permite cofinanciar las necesidades financieras asociadas al proyecto empresarial, mediante un préstamo participativo sin exigencia de garantías. Disponen también de otras líneas de financiación para emprendedoras digitales, el sector agrícola, audiovisual y cultural.

**El CDTI, Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial**, dependiente del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, lanza programas propios de ayudas públicas para emprendedores y para el impulso de los ecosistemas de

---

<sup>89</sup> Se pueden consultar estadísticas de trámites con CIRCE y datos de la Red PAE en

<https://paeelectronico.es/es-es/CreaEmpresaPorTiMismo/Paginas/CIRCEestadisticas.aspx>

innovación. Su programa NEOTEC apoya la creación y consolidación de empresas de base tecnológica mediante subvenciones a fondo perdido de hasta 325.000 € o más si hay coinversión. Dispone también de préstamos parcialmente reembolsables para el apoyo a la innovación (proyectos que consigan mejorar la competitividad de la empresa mediante la incorporación de tecnologías emergentes en el sector), a la expansión (a regiones españolas desfavorecidas), o en sectores estratégicos como aeroespacial o salud.

**El ICO, Instituto de Crédito Oficial**, dispone de diversos instrumentos de financiación, como avales, préstamos directos, crédito comercial, cofinanciación, coinversión, etc. Cuenta con un catálogo con más de 15 líneas diferentes, muchas interrelacionadas entre sí, que financian desde emprendedores hasta grandes empresas, incluyendo la internacionalización. Además, el ICO tiene una filial de capital-riesgo, **AXIS**, que proporciona, tanto financiación directa a empresas y proyectos digitales e innovadores como inversión en fondos que invierten en emprendedores.

**El instrumento de garantía GR-CERSA**, está diseñado para apoyar a pymes y autónomos que enfrentan dificultades en el acceso a la financiación. **CERSA**, la Compañía Española de Reafianzamiento, adscrita a la Secretaría de Estado de Industria, actúa como re-aval para las Sociedades de Garantía Recíproca que avalan a las pymes en su acceso a la financiación bancaria.

**FIEM, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa**, gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio, ofrece financiación directa (mediante crédito) a aquellas operaciones de exportación o inversión de empresas españolas en el exterior. Es un instrumento especialmente enfocado a las pymes, al asumir los riesgos que no asume la banca comercial y financiar operaciones de tamaño reducido y mayor riesgo, a un menor coste que el mercado.

**COFIDES, la Compañía Española de Financiación del Desarrollo**, adscrita al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. Ofrece financiación a medio y largo plazo principalmente para apoyar la internacionalización de las empresas. A través de su fondo FONPYME apoya inversiones de pymes españolas en el exterior.

**CESCE, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación**, a través de su parte pública de la Cuenta del Estado, ofrece distintos seguros para operaciones de internacionalización, de los que se pueden beneficiar las pymes, como el Seguro de Crédito a la Exportación, Seguro de Crédito Suministrador, Seguro de Crédito de Circulante, o el Seguro de Inversiones en el Exterior. El objetivo principal de estos seguros es ayudar a canalizar financiación bancaria hacia operaciones de empresas españolas en el exterior.

### 3.2.1.3. Instrumentos específicos para digitalización

En los últimos años se han lanzado diversas iniciativas para fomentar la digitalización entre las pymes españolas, abordando tanto la sensibilización y asesoramiento previo como la implantación efectiva de soluciones digitales y la consultoría estratégica posterior. Las más recientes se han financiado con recursos del PRTR.

La [Red de Oficinas Acelera Pyme](#) está compuesta por más de 150 oficinas repartidas por todo el territorio nacional. Ofrecen servicios de información, asesoramiento técnico y jornadas formativas para ayudar a las pymes a entender sus necesidades digitales, conocer las soluciones disponibles y planificar sus procesos de digitalización. Preparan a las empresas antes de que accedan a las ayudas e instrumentos públicos.

El [Programa Kit Digital](#) ha proporcionado ayudas directas, en forma de bonos digitales, que las empresas pueden canjear para contratar servicios tecnológicos a través de agentes digitalizadores adheridos al programa. Las soluciones subvencionadas cubren un amplio abanico de necesidades, como la creación de páginas web, comercio electrónico, gestión de clientes (CRM), facturación electrónica y ciberseguridad, entre otras. Este programa ha sido diseñado específicamente para facilitar la adopción rápida de herramientas digitales básicas, especialmente entre microempresas y pymes<sup>90</sup>.

El [Kit Consulting](#), lanzado en 2024 como complemento al Kit Digital, acompaña a las empresas en la profesionalización y maduración de sus procesos digitales. Ofrece bonos de consultoría digital que permiten contratar servicios especializados en áreas como inteligencia artificial, análisis de datos, procesos de negocio, estrategia digital, y cumplimiento normativo en materia tecnológica<sup>91</sup>.

El [DigitalXBorder](#) es un programa de inmersión digital intensiva dirigido a CEOs de empresas españolas, impulsado por ICEX, EOI y Adigital, y cofinanciado por

---

<sup>90</sup> Desde su puesta en marcha en marzo de 2022 y hasta el verano de 2025, el Programa ha concedido más de 760.000 bonos digitales a autónomos, microempresas y pymes en toda España, con un desembolso total que supera los 3.000 millones de euros, encontrándose a fecha de elaboración de este Estudio en la etapa final del programa. No obstante, su ejecución ha registrado algunos problemas en la tramitación y pago final de las ayudas, como consecuencia de la elevada burocracia necesaria para justificar y cobrar la ayuda y de las demoras en su tramitación. Ello ha dado lugar a que muchas pymes renuncien a las ayudas concedidas y, como resultado, las devoluciones de fondos europeos del Kit Digital superan en fecha de elaboración de este Estudio los 800 millones de euros, más de la cuarta parte del presupuesto total, de 3.067 millones de euros.

<sup>91</sup> Según los datos del Ministerio para la transformación digital, se han concedido más de 860.000 ayudas, con un presupuesto de 3.067 millones de euros. Las cuantías oscilan entre 12.000 y 24.000 euros, según el tamaño de la empresa.

<https://espanadigital.gob.es/en/actualidad/el-gobierno-presenta-el-balance-del-kit-digital-con-mas-de-860000-ayudas-concedidas>

el Ministerio de Industria y Turismo y el Fondo Social Europeo Plus. Su objetivo es proporcionar a los líderes empresariales las herramientas necesarias para adaptar sus empresas al entorno digital global, así como diseñar estrategias de crecimiento sostenibles y aprovechar las oportunidades que ofrece la inteligencia artificial<sup>92</sup>.

Por último, el [Programa de Apoyo a los Digital Innovation Hubs](#) (PADIH), ofrecido por la EOI, facilita a las pymes el acceso a tecnologías avanzadas y servicios de innovación, mediante servicios de asesoramiento, formación y apoyo para el acceso a redes o ecosistemas de innovación.

#### 3.2.1.4. Repositorios de información

Se trata de herramientas que buscan mejorar el acceso a información, asesoramiento y recursos disponibles, y contribuir así a reducir cargas administrativas para las pymes.

La [“Carpeta Empresa”](#) dentro de “Mi Carpeta Ciudadana” es un acceso para representantes de compañías que busca centralizar en un único punto la consulta de datos y documentación de la empresa (incluida información tributaria, propiedades y vehículos), así como el acceso a notificaciones (vía DEHú) y a expedientes relacionados. Además, permite verificar si la entidad está al corriente de pagos con la Agencia Tributaria, las haciendas autonómicas y la Seguridad Social. El acceso requiere identificación mediante CI@ve (DNle, certificado o sistemas CI@ve), y la plataforma actúa como agregador de información procedente de distintas administraciones.

El [Portal IPYME](#) es una plataforma digital para emprendedores y pymes, creada en 2003 y gestionada por la Dirección General de Industria y de la Pyme, dependiente del Ministerio de Industria y Turismo. Ofrece un espacio centralizado de información, servicios y herramientas de apoyo institucional para quienes desarrollan o desean iniciar una actividad empresarial. El portal busca actuar como una guía práctica para acceder a los recursos disponibles en materia de creación, desarrollo, modernización y consolidación de pymes, incluyendo textos legales actualizados, guías prácticas, estudios sectoriales y documentos estadísticos relacionados con el tejido empresarial español. También incorpora herramientas digitales de diagnóstico y planificación empresarial, así como información sobre ayudas públicas, financiación y programas de apoyo al emprendimiento, la digitalización y la internacionalización, tanto a nivel nacional como europeo.

---

<sup>92</sup> Desde su lanzamiento en 2018, DigitalXBorder ha ofrecido formación a más de 1.150 directivos de más de 1.100 empresas en 26 ciudades españolas, con una participación mayoritaria de pymes (93%).

Igualmente, la [Oficina Nacional de Emprendimiento \(ONE\)](#), gestionada por Red.es, fue creada en 2021 como parte de la Estrategia España Nación Emprendedora. Funciona como una plataforma digital centralizada para apoyar a emprendedores, *startups* y pymes innovadoras. Su objetivo es facilitar el acceso a información sobre servicios, programas públicos y herramientas útiles para la creación, desarrollo y consolidación de empresas innovadoras en España. Además, busca facilitar la colaboración entre actores del ecosistema emprendedor reuniendo a *startups*, inversores, incubadoras, centros tecnológicos, universidades y entidades públicas.

### 3.2.2. Marco institucional en el ámbito de las pymes

#### 3.2.2.1. Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios

La [Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios](#), constituida a raíz de la Ley “Crea y Crece”, es el órgano de cooperación administrativa encargado del seguimiento de la aplicación del contenido de dicha ley. Sus antecedentes son el Comité para la mejora de la regulación<sup>93</sup> y el Consejo para la Unidad de Mercado<sup>94</sup>.

Entre sus funciones, recogidas en el artículo 6 del capítulo III de la Ley 18/2022 “Crea y Crece”, destacan: el impulso de los cambios normativos necesarios para la eliminación de obstáculos a la unidad de mercado; el seguimiento del cumplimiento del principio de cooperación y confianza mutua en relación con las posibles barreras a la libre circulación de bienes y la libre prestación de servicios; el seguimiento de los mecanismos de protección de los operadores económicos; o el impulso de cooperación en la elaboración de proyectos normativos.

La Secretaría de la Conferencia asume las funciones de la Secretaría para la Unidad de Mercado, y entre ellas se encuentran:

- La gestión del Observatorio de Buenas Prácticas Regulatorias, creado por esta misma ley. Este observatorio se encarga de hacer un seguimiento de las buenas prácticas regulatorias de las diferentes Administraciones y ha elaborado un [catálogo de buenas prácticas regulatorias](#).
- La gestión de los mecanismos de protección de los operadores económicos.
- La elaboración de directrices o guías. En este marco, se elabora una [guía práctica para la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado](#).

---

<sup>93</sup> Creado en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

<sup>94</sup> Creado por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

- La elaboración de una memoria anual sobre la unidad de mercado.

Además, tal y como mandata la Ley 18/2022 “Crea y Crece”, la Conferencia ha impulsado la adaptación de la [ordenanza tipo](#) para el ejercicio de actividades comerciales minoristas y prestación de servicios.

### 3.2.2.2. Consejo Estatal de la PYME

El [Consejo Estatal de la Pequeña y Mediana Empresa](#) se creó en 2013 mediante el [Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre](#). Es un órgano colegiado de carácter consultivo, asesor y de colaboración en las materias que afectan a las pymes, para favorecer y facilitar su creación, crecimiento y desarrollo de ventajas competitivas. Está adscrito al Ministerio de Industria y Turismo, a través de la Secretaría de Estado de Industria.

El artículo 2 del RD regula sus funciones, entre las que destacan: seguimiento de la evolución, problemas y políticas que afectan a las pymes para formular recomendaciones, incluidas aquellas para la coordinación de los distintos programas de apoyo a la pyme; informar el Plan plurianual de apoyo a la pyme; seguimiento y evaluación de la aplicación en España de la “*Small Business Act* para Europa - SBA” (Ley de la Pequeña Empresa); y analizar las prácticas europeas e internacionales de apoyo a la pyme para orientar a los poderes públicos sobre cómo aplicar el marco jurídico comunitario de apoyo a la pyme.

El Consejo está compuesto por representantes de diferentes ministerios, de otras entidades dependientes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y locales, organizaciones empresariales y sindicales, cámaras de comercio, asociaciones sectoriales y expertos del ámbito académico y económico. Finalmente, en aplicación de la Ley 18/2022 “Crea y Crece”, se modificó el RD de creación del Consejo Estatal de la PYME para incluir a representantes de asociaciones especializadas en el ámbito de la morosidad<sup>95</sup>, con el objetivo de incluir la función de seguimiento de la evolución del comportamiento de pago de las empresas a través del análisis del informe anual elaborado por el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada<sup>96</sup>.

### 3.2.2.3. Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios

El Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios fue creado por [La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las](#)

---

<sup>95</sup> Mediante el [Real Decreto 439/2024](#), de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 962/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de la pequeña y la mediana empresa, y se regula el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada.

<sup>96</sup> Véase la valoración de la CNMC en <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01224>.

[actividades de servicios y su ejercicio](#) como órgano de cooperación multilateral formado por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, con el objeto de facilitar la cooperación para la mejora de la regulación de las actividades de servicios y, en particular, el seguimiento y la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes administraciones para la correcta transposición de la directiva.

Su mandato fue ampliado posteriormente por la [Ley 12/2012](#) para incluir la elaboración conjunta entre las administraciones públicas de una ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal para ayudar al impulso y dinamización del comercial minorista.

#### **3.2.2.4. Consejo de la Productividad**

El [Consejo de la Productividad de España](#), fue constituido mediante el [Real Decreto 758/2024, de 30 de julio, por el que se crea el Consejo de la Productividad de España](#). Responde a una recomendación del Consejo de la Unión Europea, que instaba a los Estados miembros a disponer de órganos nacionales que analicen la evolución y las políticas en el ámbito de la productividad y la competitividad, con el objetivo de fomentar la aplicación de reformas. Así, como señala el artículo 2 del RD, el Consejo se constituye como órgano colegiado dedicado al diagnóstico y análisis de la evolución de la productividad y la competitividad y sus implicaciones distributivas en España. Está adscrito al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y opera con plena autonomía funcional.

Entre sus funciones, reguladas en el artículo 8 del RD, destacan: la elaboración de análisis económicos y estadísticos sobre productividad y competitividad en España y la UE (que incluyan aspectos como I+D+i, inversión, formación, adopción de nuevas tecnologías, especialización sectorial, autonomía estratégica, entre otros); la emisión de opiniones en materia de política económica orientadas a la mejora de la productividad y la competitividad de la economía; la planificación y elaboración de los ejes de actuación y la elaboración de un informe anual para recopilar los análisis y trabajos realizados.

Para desempeñar sus funciones, el Consejo podrá recabar información relevante de diversos organismos y autoridades, como el Banco de España, el INE, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), la CNMC o la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

#### **3.2.2.5. Observatorio Estatal de la Morosidad Privada**

El [Observatorio Estatal sobre Morosidad Privada](#) fue creado en aplicación de lo dispuesto en la Ley 18/2022, “Crea y Crece”, como parte de las medidas

recogidas en dicha ley para luchar contra la morosidad comercial<sup>97</sup>. Se trata de un órgano adscrito al Consejo Estatal de la PYME, cuyas principales funciones, recogidas en el [Real Decreto 439/2024, de 30 de abril](#), son: el seguimiento de la evolución de los periodos medios de pago y la morosidad en las operaciones comerciales entre empresas privadas; la elaboración del informe anual en la materia; la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas comerciales con el fin de contribuir a generar una cultura de pagos responsable; la elaboración, resolución y publicación anual del listado de empresas que hayan incumplido los plazos de pago; la promoción de sistemas de resolución de conflictos a través de la mediación y el arbitraje y el estudio de instrumentos financieros que permitan una mejor gestión de los pagos; y la formulación de propuestas de actuación y recomendaciones.

Además, el Observatorio elabora un informe anual sobre la situación de plazos de pago y morosidad en las operaciones comerciales entre empresas privadas, que permita analizar la eficacia del régimen de plazos de pago regulado en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad, así como en las Administraciones públicas.

### 3.2.3. Iniciativas, estrategias y planes

#### 3.2.3.1. Iniciativas a nivel nacional

[El Marco Estratégico en Política PYME 2030](#), aprobado en 2019, se estructura en torno a siete ejes estratégicos: el fomento del emprendimiento; la mejora de la gestión empresarial y del talento; la revisión del marco regulatorio para eliminar trabas burocráticas; el fortalecimiento del acceso a la financiación; el impulso de la innovación y la digitalización; la incorporación de la sostenibilidad como factor clave de competitividad; y, finalmente, el apoyo a la internacionalización de las pymes. Cada uno de estos ámbitos incluye líneas de actuación, programas públicos de apoyo y medidas de gobernanza para su implementación coordinada entre administraciones públicas.

La coordinación y el seguimiento del Marco Estratégico corren a cargo del Consejo Estatal de la PYME, que realiza informes de seguimiento periódicos. En el último informe disponible ([Informe de Seguimiento Anual 2022-2023](#)) se destaca un crecimiento significativo en la adopción de tecnologías digitales por parte de las pymes, especialmente en el uso de herramientas de gestión y comercio electrónico. Además se señalan, como retos importantes, la baja participación de las pymes en procesos de internacionalización y la dificultad de acceso a financiación para proyectos innovadores, especialmente en sectores

---

<sup>97</sup> Véase la valoración de la CNMC en <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01224>.

emergentes. El informe subraya la necesidad de reforzar el apoyo institucional y mejorar la coordinación entre administraciones para superar estos desafíos.

Por otro lado, el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (PRTR), lanzado en 2021 para canalizar los fondos europeos del programa *Next Generation EU* con el objetivo de superar la crisis causada por el COVID-19, proporciona los recursos financieros y los programas específicos para implementar las políticas delineadas en el Marco Estratégico en Política de PYME 2030. Su [componente 13](#), denominado "Impulso a la PYME", dispone de una inversión total estimada de 87.577 millones de euros para abordar medidas como:

- La Estrategia España Nación Emprendedora, presentada en febrero de 2021, cuyo horizonte temporal se extiende hasta 2030. Busca fomentar el emprendimiento e incorpora un enfoque centrado en la innovación disruptiva y el talento tecnológico. Pretende facilitar la creación y el escalado de *startups* tecnológicas, atraer inversión internacional, fomentar la colaboración público-privada en I+D+i, y modernizar la normativa a través de medidas como la "Ley de startups". Asimismo, prevé la creación de instrumentos como la Oficina Nacional de Emprendimiento (ONE), que buscan responder a la necesidad de articular mejor el ecosistema emprendedor español.
- Inversiones en áreas como el emprendimiento, crecimiento, digitalización e innovación, apoyo al comercio e internacionalización. Estas inversiones se materializan en el fortalecimiento de instrumentos de financiación y en programas como el Kit Digital.
- La Iniciativa Régimen 20, que se centra en la simplificación administrativa mediante la reducción efectiva de cargas burocráticas y la optimización de los procedimientos administrativos (incluyendo la coordinación interadministrativa para garantizar la coherencia normativa en todo el territorio nacional). Se reconoce que la mejora del entorno regulatorio constituye un eje fundamental para incrementar la competitividad y la capacidad de adaptación del ecosistema empresarial español ante los retos de la economía actual. Se identifican áreas clave donde las pymes enfrentan barreras administrativas (como las licencias de apertura, la dispersión normativa local, el etiquetado comercial, o la gestión de certificados energéticos) y se plantean soluciones como el uso de declaraciones responsables, ordenanzas tipo, etiquetado digital, simplificación de autorizaciones técnicas y el desarrollo de herramientas digitales para trámites.

En el ámbito digital, la [Agenda España Digital 2026](#), presentada como actualización de la hoja de ruta iniciada en 2020, persigue la mejora de las infraestructuras digitales, el impulso al 5G, el fomento del talento digital, la digitalización de las Administraciones Públicas, el desarrollo de la inteligencia artificial y el refuerzo de la ciberseguridad, entre otros. Se apoya en los Proyectos

Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) y el programa RETECH (Redes Territoriales de Especialización Tecnológica), que promueven inversiones público-privadas e innovación tecnológica a escala regional. Uno de los principales focos de la Agenda es la digitalización del tejido empresarial, con las pymes como centro. Contempla una inversión pública total de más de 20.000 millones de euros hasta 2026 en el conjunto de planes y programas orientados a las empresas. En este contexto, el Plan de Digitalización de pymes está dotado con 5.000 millones de euros y su objetivo es acompañar a más de 1,5 millones de pequeñas empresas en su transformación tecnológica. Además, el Plan Nacional de Competencias Digitales busca facilitar a las pymes disponer de profesionales mejor capacitados para liderar procesos de transformación interna y adaptación a nuevas tecnologías.

En cuanto a la internacionalización, [la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017–2027](#) es un plan para fortalecer la presencia exterior de las empresas españolas, especialmente las pymes. Para ello, se desarrollan acciones específicas centradas en el acceso a financiación pública, asesoramiento personalizado, formación en comercio exterior y apoyo institucional. Programas como *ICEX Next* y herramientas de financiación como las que proporcionan el ICO, el FIEM o CESCE son los pilares de esta Estrategia. La Estrategia se articula mediante planes bienales que permiten ajustar las medidas a los cambios del entorno global. El último plan publicado es [el Plan de Acción para la Internacionalización 2021-2022](#). Para las pymes, el plan establece medidas específicas que buscan facilitar su acceso a mercados internacionales mediante la asignación de fondos europeos, incluyendo 200 millones de euros destinados a apoyar su actividad exportadora y la creación de líneas de financiación no reembolsable para estudios de viabilidad y modernización.

### **3.2.3.2. Iniciativas a nivel comunitario**

A nivel europeo, destaca La [Estrategia para el Mercado Único Europeo](#), de 2025, que busca eliminar barreras persistentes, impulsar la digitalización, fortalecer la integración de servicios y apoyar a las pymes. La Comisión Europea identifica los “Terrible Ten”, diez obstáculos prioritarios que afectan la libre circulación de bienes, servicios, personas y capital (entre ellos destaca la complejidad normativa).

Por su parte, el [Programa para el Mercado Único Europeo 2021-2027](#), es un programa financiero que establece el presupuesto, la gobernanza y las normas de financiación del primer programa integrado del mercado interior único. Reúne actividades que anteriormente se financiaban en seis programas distintos. Entre sus objetivos está capacitar a las pymes.

Adicionalmente, la [Estrategia Europa para las pymes \(2020\)](#), cuyo objetivo es crear un entorno favorable para el crecimiento, la digitalización y la sostenibilidad

de las pymes europeas, y el [Paquete de ayuda a las pymes \(2023\)](#), que aborda los principales retos operativos a los que se enfrentan las pymes: la carga administrativa y los obstáculos reglamentarios; los retrasos en los pagos; los problemas de acceso a la financiación; y la escasez de personal cualificado.

En esta línea, el "SME Test", es una herramienta dentro de la política de [Better Regulation](#) (Mejor Regulación) de la Comisión Europea, que propone una evaluación de impacto para que toda nueva propuesta legislativa o política europea tenga en cuenta los efectos sobre las pymes, evitando cargas desproporcionadas.

Además, la Comisión Europea ha presentado, en febrero de 2025, dos propuestas de simplificación de la Ley Omnibus ("[Omnibus Packages](#)"), con el foco en reducir las obligaciones de información sobre sostenibilidad.

## **4. BARRERAS A LA CREACIÓN Y CRECIMIENTO DE LAS PYMES**

En este apartado se analizan las principales restricciones administrativas y regulatorias que enfrentan las pymes en las distintas fases de su desarrollo.

En primer lugar, se examinan los obstáculos que pueden limitar la unidad de mercado y su impacto en el crecimiento de las pymes. En segundo lugar, las posibles dificultades asociadas a la constitución de nuevas empresas, especialmente en lo relativo a la carga burocrática y los trámites administrativos. En tercer lugar, se analiza cómo las cargas regulatorias pueden suponer un coste fijo relativamente más elevado para las pymes. Asimismo, la propia modulación de obligaciones para las pymes tiene el riesgo en ocasiones de suponer un freno al crecimiento al darse la transición hacia mayores obligaciones (“efecto escalón”). En cuarto lugar, se estudian las barreras a las que pueden enfrentarse las pymes en su interacción con programas de apoyo, entre ellos, los existentes en materia de digitalización o internacionalización. En quinto y último lugar, se aborda la barrera que supone el problema de la morosidad, una de las principales fuentes de tensión financiera para las pymes.

El objetivo de este análisis no es presuponer que serán exitosas solo las pymes que, a partir de su crecimiento, dejen de ser pymes. Tampoco que todas las pymes deban crecer indefinidamente o mantenerse activas a largo plazo. La finalidad es identificar aquellas barreras de origen administrativo, normativo o institucional que dificultan innecesariamente la actividad de las pymes y puedan conducir al estancamiento o al cierre de empresas viables por motivos ajenos a su desempeño económico.

### **4.1. Barreras relacionadas con la unidad de mercado**

#### **4.1.1. Complejidad y fragmentación normativa**

La complejidad regulatoria puede entenderse como el entramado de normas, procedimientos, organismos y obligaciones que condicionan la actividad y crecimiento empresariales. No viene determinada únicamente por la cantidad de reglas existentes, sino también por su grado de fragmentación, posibles solapamientos, tecnicismos, cambios frecuentes y por el margen de interpretación a la hora de aplicarlas.

A medida que aumenta la complejidad regulatoria suele crecer también el coste de oportunidad, en la medida en que más recursos deben destinarse a interpretar, supervisar y documentar el cumplimiento de la normativa. En las pymes el coste de asumir el cumplimiento normativo es mayor al traducirse en

costes fijos, más carga administrativa por euro ingresado, necesidad de asesoría externa, adaptación de procesos, demoras en trámites y riesgo de sanciones por fallos formales o desconocimiento.

Las actuaciones administrativas para poner en marcha una empresa son numerosas y, además, pueden variar entre los distintos municipios y CCAA. Las diferencias entre administraciones pueden reflejar distintas preferencias y fomentar un aumento del bienestar al acercar la administración a la ciudadanía y favorecer que puedan surgir las mejores prácticas al comparar entre modelos; pero también pueden crear costes relevantes adicionales a la entrada y expansión de las pymes, generando el riesgo de distorsionar la competencia.

Un documento de trabajo publicado por el Banco de España sobre el impacto de la complejidad regulatoria a escala sectorial en España (Mora-Sanguinetti et al., 2023) apunta a que **la complejidad normativa tiene un impacto significativamente más negativo sobre las pymes**, especialmente las de menor tamaño y menor antigüedad. En concreto, estima que un aumento del 10% en el número de nuevas regulaciones se asocia con una caída cercana al 0,5% en el empleo en empresas con menos de 10 trabajadores y una caída muy similar para empresas de entre 10 y 49 empleados, mientras que las empresas de mayor tamaño (más de 250 empleados) no muestran efectos significativos en sus niveles de empleo ante el mismo incremento regulatorio.

A su vez, el documento indica que el impacto también se concentra en empresas jóvenes: aquellas con menos de cinco años de antigüedad sufren una caída del 0,9% en el empleo frente a un aumento del 10% en el número de nuevas regulaciones, mientras que las empresas con más de 10 años no presentan variaciones significativas. Estos resultados reafirman que la complejidad normativa no afecta de forma homogénea al tejido empresarial, y que las pymes y las empresas nacientes son especialmente vulnerables.

Además, la fragmentación normativa supone un reto para el crecimiento de las pymes, generando costes adicionales y retrasos que frenan su capacidad para escalar, diversificar mercados y competir en todo el territorio. Así, antes de operar en una nueva comunidad autónoma o municipio, deben estudiar, adaptar y cumplir con normativas específicas, lo que implica costes en términos de tiempo, recursos financieros y recursos humanos. Este entorno fragmentado tiende a penalizar especialmente a las pymes, ya que cuentan en general con menores recursos para afrontar este tipo de complejidad normativa. Como consecuencia, se limita su capacidad de crecer, generar empleo o competir en igualdad de condiciones en todo el territorio<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Otro estudio publicado por el Banco de España (Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls, 2020) ha planteado que la fragmentación normativa en España podría estar incentivando la proliferación

La existencia de estas barreras interterritoriales también puede conllevar un impacto sobre el funcionamiento del mercado, tanto a nivel de España como de la UE, al obstaculizar el desarrollo de un mercado interior más eficiente y dinámico<sup>99</sup>.

#### 4.1.2. Restricciones regulatorias a la unidad de mercado

A pesar de los avances normativos introducidos por la Ley de garantía de la unidad de mercado (LGUM) y sus modificaciones posteriores (como el principio de cooperación y confianza mutua, la evaluación constante de la normativa o la existencia de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios (sucediendo al Consejo para la Unidad de Mercado), todavía se observan determinados obstáculos que podrían estar limitando una integración plena y efectiva del mercado nacional.

En la práctica, pueden aparecer reglas y decisiones administrativas que, de forma directa o indirecta, terminen favoreciendo a operadores ya establecidos o a determinadas categorías, sin que siempre exista detrás una justificación suficientemente sólida. Muchas de estas restricciones son fruto de diferencias regulatorias que reflejan las diferentes circunstancias y preferencias de zonas distintas. En ese caso, permiten ajustar más las normativas a dichas circunstancias, lo que podría resultar en mejoras del bienestar, siempre y cuando la regulación esté diseñada de forma adecuada. Sin embargo, las diferentes regulaciones también pueden introducir costes, tanto por la propia regulación

---

de empresas pequeñas, más adaptadas a entornos locales, en detrimento de estructuras empresariales más grandes y escalables. La existencia de normativas divergentes entre comunidades autónomas y municipios impone costes adicionales de cumplimiento, asesoría legal y adaptación operativa, lo que desincentiva a las empresas con potencial de expansión a operar en múltiples territorios. Esta complejidad regulatoria genera lo que se ha denominado “fricciones de umbral”, es decir, obstáculos que inducen a las empresas a mantenerse por debajo de ciertos tamaños para evitar cargas normativas adicionales, afectando negativamente a su productividad y capacidad de escalar. El estudio encuentra evidencia empírica de que un mayor volumen de regulación se asocia con una reducción en el número de sociedades limitadas, de mayor tamaño, y un aumento en la presencia de personas físicas empresarias, más pequeñas y locales. Esta dinámica contribuye a explicar la estructura empresarial española, caracterizada por un predominio de microempresas.

<sup>99</sup> Según estimaciones del centro de estudios privado “Instituto de Estudios Económicos (IEE)”, el cumplimiento de cargas administrativas derivadas de la fragmentación normativa supone costes para las empresas de entre el 1,5 % y el 2,5 % del PIB, mientras que la liberación de estos recursos y la mejora del marco regulatorio que se deriva de una reducción de la fragmentación normativa supondría, según estos cálculos, un impulso sobre el crecimiento económico a largo plazo de entre el 1,5 % y el 3 % del PIB, e incluso superior si se produce también una mejora en clave europea. Véase: Instituto de Estudios Económicos, La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022, Revista del IEE, n.º 4/2022 (Madrid: IEE, 2022), pp. 15–16 y 27, disponible en:

<https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe-iee/files/content/file/2025/02/05/31/rev4-22.pdf>.

como por su efecto sobre la unidad de mercado. Para elevar estos potenciales beneficios y minorar los costes, las normas deben valorarse detalladamente desde la perspectiva de los principios de competencia y regulación eficiente.

En este sentido, la CNMC ha identificado diversos casos recientes que ilustran cómo estas barreras podrían elevar costes, alargar plazos y desincentivar la entrada y expansión de las pymes. Se señalan a continuación, sin ánimo de exhaustividad, algunos ejemplos que pueden resultar ilustrativos:

- **Falta de reconocimiento mutuo de habilitaciones:** en Cantabria, la denegación de la convalidación de la habilitación de guía de turismo expedida por Aragón, pese a que la normativa cántabra prevé ese reconocimiento, constituye, a juicio de la CNMC, una restricción no motivada en una razón imperiosa de interés general, tal y como exige la LGUM<sup>100</sup>. Esto obliga a repetir pruebas y trámites a las pymes, encarece la expansión interregional y desincentiva la movilidad profesional, fragmentando el mercado de servicios turísticos.
- **Requisitos y trámites desproporcionados en licencias de obra para el despliegue de fibra óptica:** la CNMC ha constatado la existencia en diversos municipios de exigencias municipales que van más allá de lo necesario (por ejemplo, requerimientos extensos de justificación de compatibilidad del uso del dominio público u optar por licencia de obra mayor donde podría proceder declaración responsable). La CNMC recuerda que el acceso al dominio público debe ser neutral, objetivo y no discriminatorio, que toda denegación para el despliegue debe estar debidamente justificada con criterios objetivos y proporcionados y que la falta de resolución expresa (silencio administrativo negativo) impide el ejercicio de la actividad, lo que podría erigirse en una limitación injustificada<sup>101</sup>. El impacto sobre las pymes viene dado por el incremento de costes de cumplimiento y alargamiento del plazo para acceder al mercado, que erosiona márgenes y capacidad de competir del operador entrante.
- **Reservas profesionales no motivadas en motivos técnicos:** la Consejería de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía emitió una nota informativa sobre las atribuciones de las titulaciones universitarias habilitadas en el ámbito de la seguridad industrial. La CNMC concluyó que la nota no estaría respetando el principio de “libertad con idoneidad” de los profesionales técnicos intervinientes, ya que no tiene en cuenta los conocimientos académicos, la competencia y experiencia, caso por caso, de cada profesional

---

<sup>100</sup> Informe disponible en <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5830244.pdf>.

<sup>101</sup> Véanse, por ejemplo, los informes [UM/003/25](#), [UM/011/25](#), [UM/022/25](#), [UM/027/25](#) y [UM/035/25](#).

redactor del proyecto técnico<sup>102</sup>. Además, concluye que este instrumento carece de la validez jurídica para establecer este tipo de reservas de actividad. Este tipo de reservas de actividad supondría la exclusión de empresas, entre ellas pymes, de la realización de servicios para los que podrían estar capacitadas técnicamente.

#### 4.1.3. Fragmentación administrativa e insuficiente interoperabilidad

La fragmentación administrativa puede llegar a constituir una barrera estructural para el crecimiento de las pymes, ya que crea el riesgo de multiplicar trámites, generar redundancias y encarecer el cumplimiento. Sobre esta cuestión, el estudio *The Digital Transformation of SMEs* de la OCDE (2021) señala cómo la digitalización de los servicios públicos contribuye a reducir la complejidad burocrática y los costes de transacción en la interacción con la administración. En este sentido, el estudio muestra que enlazar portales administrativos para que las empresas no vuelvan a aportar la misma información (principio de “solo una vez” o *Once-Only Principle*, OOP<sup>103</sup>) y desplegar ventanillas únicas reduce la redundancia de las peticiones administrativas; y que las herramientas digitales para la relación entre la empresa y las administraciones públicas ayudan a reducir la burocracia y aliviar la carga administrativa, liberando recursos para que las pymes puedan escalar su actividad (OCDE, 2021).

En este sentido, **las pymes acaban repitiendo trámites porque los sistemas de información no están plenamente integrados ni comparten datos de forma efectiva, incumpliendo el principio ‘solo una vez’ (o *only once*)**. Esto añade carga burocrática y reduce el tiempo y recursos disponibles para la actividad productiva de las pymes.

A pesar de contar con infraestructuras consolidadas, como la Red SARA<sup>104</sup>, diseñadas para facilitar la interoperabilidad entre administraciones públicas y evitar la fragmentación administrativa y la duplicación de trámites, la

---

<sup>102</sup> Informe disponible en <https://www.cnmc.es/sites/default/files/6238775.pdf>.

<sup>103</sup> Iniciativa clave de la Unión Europea para reducir la carga administrativa sobre ciudadanos y empresas en sus interacciones con las administraciones públicas. Este principio establece que los usuarios, ya sean personas físicas o jurídicas, no deben proporcionar la misma información más de una vez a las autoridades públicas. En su lugar, son las propias administraciones las que deben compartir y reutilizar los datos de forma segura y conforme a la normativa de protección de datos.

<sup>104</sup> La Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) es una infraestructura de comunicaciones segura que interconecta a las distintas administraciones públicas españolas, permitiendo el intercambio automatizado de datos y documentos. Su objetivo principal es facilitar la interoperabilidad administrativa, evitando que los ciudadanos tengan que aportar información ya disponible en otras administraciones. Gestionada por el Ministerio para la Transformación Digital, soporta servicios clave como la verificación de identidad, consultas de empadronamiento o titulaciones, y comunicaciones entre registros.

interoperabilidad sigue siendo incompleta<sup>105</sup>. Así, persisten situaciones en las que las empresas deben volver a presentar documentación ya entregada ante otras administraciones u organismos públicos<sup>106</sup>.

Por otra parte, el estudio *“Burocràcia i competitivitat empresarial: diagnòstic i propostes”* elaborado por la organización empresarial PIMEC (2024<sup>107</sup>), estima que las pymes dedican una media de 41,1 horas al mes a trámites administrativos, gran parte de ellos repetitivos, ya que cerca del 70% de la documentación solicitada por la administración ya obra en poder de otro organismo público. Para revertir esta situación, el informe propone avanzar hacia una digitalización completa de la Administración Pública, sustentada en una interoperabilidad efectiva entre sistemas, el intercambio automático de información y el reconocimiento mutuo de certificados y registros. El estudio remarca que la implementación real del principio “solo una vez”, junto con la creación de ventanillas únicas que centralicen los trámites y eliminen redundancias, permitiría reducir significativamente el tiempo y el coste del cumplimiento normativo, facilitando el desarrollo su actividad económica.

A este respecto, actualmente la administración carece de una ventanilla única integral que permita la tramitación de extremo a extremo de todos los procedimientos empresariales ante el conjunto de las administraciones. Se están desarrollando herramientas como la “Carpeta Empresa” dentro de “Mi Carpeta Ciudadana”, que opera como punto único de consulta y de enlace, incluido el acceso a notificaciones, pero hasta la fecha no gestiona directamente dichas notificaciones ni tramita expedientes.

A nivel europeo también se han recogido los efectos que tendría la aplicación del principio “solo una vez” para las pymes. Así, según el estudio *“Benefits of the Once-Only Technical System (OOTS) for SMEs”* de la Comisión Europea

---

<sup>105</sup> Véase, por ejemplo, un análisis en González Bustos, M. (2024): “La interoperabilidad como instrumento estratégico de la administración electrónica”. Revista Digital CEMCI(61).

<https://revista.cemci.org/numero-61/pdf/tribuna-2-la-interoperabilidad-como-instrumento-estrategico-de-la-administracion-electronica.pdf>.

<sup>106</sup> Por ejemplo, en el comercio minorista suele producirse una duplicidad práctica de trámites y aportación de documentación: por un lado, el expediente municipal de apertura/inicio de actividad (y, en su caso, obras y rotulación) y, por otro, diversas comunicaciones o autorizaciones sectoriales ante la comunidad autónoma u otros organismos (p. ej., registro/comunicación de taller, obligaciones en materia de residuos, consumo, licencias de música, o solicitudes de ayudas). Aunque cada procedimiento persigue fines distintos, la empresa acaba aportando reiteradamente información y adjuntos coincidentes (identificación societaria y poderes, datos del local y título habilitante, planos y memorias técnicas, certificados de instalaciones, pólizas y, en su caso, acreditaciones de estar al corriente con AEAT y la Tesorería General de la Seguridad Social), reproduciendo esfuerzos en ventanillas separadas y en fases sucesivas del ciclo de apertura y consolidación del negocio.

<sup>107</sup> Disponible en [https://services.pimec.org/images/news/5/doc/67403f4829268-9737-20241122\\_Burocr%C3%A0ciaCompetitivitat\\_.pdf](https://services.pimec.org/images/news/5/doc/67403f4829268-9737-20241122_Burocr%C3%A0ciaCompetitivitat_.pdf).

(2024<sup>108</sup>), la implantación plena de mecanismos interoperables en los procedimientos administrativos reduciría los costes y tiempos de tramitación de las pymes en torno a un 50% (equivalente a un ahorro medio de 5.247 euros y 6,4 semanas por operación transfronteriza) al eliminar duplicidades, traducciones, desplazamientos y gestiones presenciales. Esta integración digital incrementa la productividad empresarial, mejora la previsibilidad regulatoria y favorece la expansión en nuevos mercados, al transformar procesos fragmentados y presenciales en interacciones electrónicas seguras, homogéneas y eficientes.

En definitiva, la fragmentación administrativa y su impacto en el tiempo invertido en burocracia daría lugar a un coste de oportunidad elevado. Y, también, pueden llegar a actuar como una barrera que restringe la competitividad y la capacidad de crecer de las pymes españolas.

## **4.2. Barreras relacionadas con la constitución de la empresa**

### **4.2.1. Trámites necesarios para la constitución y puesta en marcha efectiva de una empresa**

Durante el proceso de constitución y puesta en funcionamiento de una empresa, suele ser necesario realizar una serie de trámites en diferentes niveles administrativos (local, autonómico y estatal). Entre otros:

- La Agencia Tributaria (alta censal, obtención del NIF).
- La Seguridad Social (alta de trabajadores y del empresario).
- El Registro Mercantil y la Notaría.
- El ayuntamiento (para licencias de apertura y actividad).

Un entramado institucional complejo que implica múltiples pasos, documentación diversa, tiempos de espera que pueden dilatarse con plazos diferentes y exigencias que pueden no estar armonizadas.

Si bien en los últimos años se han logrado avances importantes en la digitalización y simplificación administrativa de este proceso, la fragmentación administrativa e institucional puede seguir generando barreras burocráticas y derivar en un proceso complejo, especialmente para las pymes. Dos ejemplos concretos en los que se puede traducir esta situación son la aportación reiterada

---

<sup>108</sup> Disponible en [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/new-study-shows-how-once-only-can-reduce-administrative-burden-eu-smes-and-self-employed-workers-2024-10-02\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/new-study-shows-how-once-only-can-reduce-administrative-burden-eu-smes-and-self-employed-workers-2024-10-02_en).

de documentación o los cuellos de botella derivados de tramitaciones secuenciales:

- Respecto a la aportación reiterada de documentación, un ejemplo sería el certificado negativo de denominación social, el DNI de los socios, las escrituras de constitución y los poderes notariales. Estos documentos deben presentarse en varias ocasiones en diferentes organismos: ante la notaría para la constitución de la empresa, en la Agencia Tributaria para la obtención del NIF provisional y la declaración censal, en el Registro Mercantil para la inscripción de la sociedad, y, más adelante, ante los ayuntamientos para la tramitación de licencias de apertura o actividad. A pesar de que estos documentos ya han podido ser verificados por otras administraciones, en muchos casos se exige su presentación nuevamente en formato físico o como copia compulsada.
- Respecto a la secuencia obligatoria de determinados trámites, un caso ilustrativo podría ser el siguiente: para poder dar de alta a los trabajadores en la Seguridad Social es necesario haber obtenido previamente el NIF provisional de la empresa, que solo se concede una vez firmada la escritura de constitución ante notario. A su vez, esta escritura no puede formalizarse sin haber obtenido previamente el certificado negativo de denominación social y haber realizado el depósito del capital social mínimo en una cuenta bancaria. Además, la inscripción en el Registro Mercantil debe completarse antes de que Hacienda otorgue el NIF definitivo, lo cual es un requisito para realizar numerosas gestiones posteriores, como la contratación de servicios o la solicitud de licencias municipales. En paralelo, muchos ayuntamientos pueden exigir dicha inscripción registral o el NIF definitivo para iniciar el trámite de la licencia de apertura o actividad, lo que podría bloquear la posibilidad de comenzar la actividad empresarial hasta que todo lo anterior esté resuelto.

De esta forma, los trámites obligatorios condicionan los plazos de constitución de una empresa. Estos plazos tienen implicaciones directas para la operativa inicial de las pymes. Por ejemplo, hasta la obtención del NIF provisional, la pyme no puede realizar operaciones básicas como emitir facturas, firmar contratos o abrir cuentas bancarias, lo que limita su capacidad de actuar legalmente. Una vez obtenido el NIF, se presentan otras restricciones frecuentes en los primeros días (como la obtención de licencias o autorizaciones sectoriales) que retrasan el inicio efectivo de la actividad e impiden generar ingresos, mientras que es necesario incurrir en ciertos gastos, como alquileres o servicios profesionales, que son indispensables para preparar el inicio de operaciones. Estos desfases iniciales entre ingresos y gastos son habituales en la fase de puesta en marcha

de la empresa y requieren una gestión financiera cuidadosa para asegurar la viabilidad del proyecto en sus primeros días<sup>109</sup>.

Frente a este problema, la “Ley Crea y Crece” introdujo varias medidas para reducir el tiempo necesario para constituir una empresa en España. Por ejemplo, el fortalecimiento del sistema CIRCE (Centro de Información y Red de Creación de Empresas) y los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE) representan un paso importante hacia la simplificación administrativa y la creación digital de empresas. **CIRCE permite centralizar diversos trámites a través del DUE**, reduciendo el plazo teórico de constitución a entre 1 y 10 días, dependiendo del uso de estatutos tipo y la disponibilidad notarial. No obstante, su impacto se puede ver limitado por las deficiencias en la interoperabilidad interadministrativa, ya que siguen existiendo procedimientos, especialmente en el ámbito municipal, que se encuentran fuera del sistema CIRCE e incluso pueden llegar a requerir presencia física o tramitación en papel. Así, aunque CIRCE es una herramienta valiosa, su efectividad plena depende de la consolidación de un entorno digitalizado plenamente integrado e interoperable.

En la línea de impulsar el uso de medios digitales en la constitución de empresas, la transposición de la Directiva (UE) 2019/1151 mediante la Ley 11/2023 ha permitido la constitución de sociedades de responsabilidad limitada (S.L.) de forma íntegramente *online*<sup>110</sup>. En concreto, una vez otorgada la escritura, el notario remite telemáticamente la documentación al Registro Mercantil, que debe inscribir la sociedad en un plazo de 6 horas hábiles si se utilizan estatutos tipo. Esta norma tiene un gran potencial para reducir los tiempos necesarios para constituir una empresa ya que, según el [Informe Anual CIRCE 2024](#), el 97,45% de las S.L. constituidas en 2024 se acogieron a estatutos tipo.

Sin embargo, **se ha constatado la existencia de fallos en el sistema CIRCE que podrían mermar la credibilidad del sistema** y disuadir a nuevos emprendedores de acudir al mismo. Debido a problemas de interoperabilidad y

---

<sup>109</sup> En esta línea, el estudio de Tomasi, Pieri y Cecco (2023), con datos de 22 países europeos, apunta a que las cargas burocráticas ligadas al tiempo para iniciar la actividad (como obtener licencias, conectar electricidad, registrar propiedades y ejecutar contratos) representan un freno significativo para la entrada de empresas y la dinámica empresarial, con coste incluso superior a los costes monetarios directos de inicio de la actividad. Estiman que reducir del máximo al mínimo su índice agregado de “tiempo dedicado a burocracia” (construido vía componentes principales) elevaría la tasa de entrada de nuevas empresas en un 6,4%, lo que apunta a que una mejora de la eficiencia administrativa impulsa el dinamismo empresarial.

<sup>110</sup> Con anterioridad a la transposición de la citada directiva, CIRCE ya ofrecía la posibilidad de constituir una S.L. de manera telemática, aunque aún era necesario realizar el paso notarial de forma presencial. Sin embargo, con la incorporación de la Directiva (UE) 2019/1151, se permite que todo el proceso de constitución de la S.L. pueda completarse de forma totalmente digital a través de esta plataforma.

conectividad con la Agencia Tributaria Española (AEAT)<sup>111</sup>, se produjeron una serie de interrupciones en su funcionamiento desde el 31 de enero hasta el 7 de marzo de 2025, afectando a la tramitación de altas de autónomos y sociedades limitadas, lo que tuvo reflejo en los datos de creación de empresas a través del sistema: entre enero y abril de 2025 se realizaron únicamente 15.048 trámites, frente a 23.637 del año anterior<sup>112</sup>.

En conclusión, el sistema CIRCE supone un gran avance que ha permitido agilizar los procesos de constitución empresarial. No obstante, no ha llegado a integrar todo el ciclo, ya que persisten trámites, sobre todo municipales, que deben realizarse fuera del sistema, lo que podría obligar a realizar gestiones duplicadas, reenvíos de documentación y validaciones redundantes, etc. Como consecuencia de la ausencia de una ventanilla única como CIRCE plenamente efectiva y consolidada, muchas empresas realizan los trámites de constitución a través de los canales tradicionales, en un itinerario fragmentado con plazos largos y operativa más compleja. El resultado es un **sobrecoste de coordinación, incertidumbre temporal y retrasos en el inicio efectivo de la actividad empresarial**.

#### 4.2.2. Limitado grado de conocimiento de las herramientas y plataformas destinadas a facilitar la creación de empresas

El uso del sistema CIRCE como ventanilla única y de la red PAE como herramienta de asistencia dependen del conocimiento sobre mismas por parte de emprendedores y profesionales.

En este sentido, a pesar de su potencial para simplificar el proceso de puesta en marcha de nuevos negocios, **estas herramientas presentan margen de mejora en su implantación práctica y visibilidad entre los emprendedores y profesionales**. Tomando como ejemplo el caso de la creación de sociedades limitadas, según [datos del INE](#), se crearon 117.685 sociedades limitadas en 2024, de las cuales únicamente 24.655 fueron creadas a través de CIRCE, lo que representa un 21%, mientras que únicamente un 3,67% de los Documentos Únicos Electrónicos fueron tramitados mediante CIRCE con asistencia virtual del PAE. Esto evidencia que la mayoría de los emprendedores continúa recurriendo a vías tradicionales, más fragmentadas y burocráticas, a pesar de la

---

<sup>111</sup> Ver aviso oficial de parada del servicio a partir del 31 de enero publicado en la web del PAE Electrónico (DGEIPYME · Ministerio de Industria y Turismo) en

<https://paelectronico.es/es-es/Paginas/DetalleNoticia.aspx?idnoticia=162>.

Aviso de reanudación del servicio a partir del 7 de marzo disponible en

<https://paelectronico.es/es-es/Paginas/DetalleNoticia.aspx?idnoticia=167>.

<sup>112</sup> [https://paelectronico.es/Documents/InformesCirce/2025/Informe\\_abril\\_2025\\_CIRCE.pdf](https://paelectronico.es/Documents/InformesCirce/2025/Informe_abril_2025_CIRCE.pdf).

disponibilidad de plataformas digitalizadas diseñadas para agilizar los procesos<sup>113</sup>.

**Esta baja penetración puede explicarse, en parte, por la insuficiente difusión institucional.** Las campañas informativas pueden no alcanzar adecuadamente a los grupos objetivo, especialmente a pequeños empresarios, autónomos y colectivos con menos acceso a recursos informativos especializados. Además, en ocasiones, la comunicación sobre estas herramientas tiene el riesgo de ser técnica y poco adaptada a perfiles sin experiencia en trámites administrativos, lo que reduciría su comprensión y percepción de utilidad.

En este sentido, portales como CIRCE, creados con el objetivo de simplificar la constitución de empresas, se enfrentan a un doble desafío. Por un lado, la falta de plena interoperabilidad entre sistemas y administraciones puede obligar todavía a los usuarios a realizar trámites fuera del sistema o a aportar la misma información en distintas fases del proceso, limitando su potencial.

Por otro lado, incluso cuando se avanza en la digitalización, **esta puede dar lugar a nuevas barreras si no se acompaña de una experiencia de usuario intuitiva, clara y accesible**, que evite las conocidas como “trabas conductuales”. La excesiva complejidad percibida en los procesos administrativos (*sludge* o “trabas conductuales”) puede generar una sensación de carga cognitiva que puede disuadir a muchos emprendedores de completar los trámites, especialmente cuando implica formularios extensos, lenguaje técnico o pasos poco claros<sup>114</sup>. Esta situación es especialmente relevante para personas y empresas con menor formación digital o escasa experiencia previa en trámites relacionados con la creación de empresas, que tienden a cometer más errores, enfrentar frustraciones o incluso abandonar el proceso<sup>115</sup>.

En resumen, **la falta de conocimiento sobre las herramientas de asistencia puede actuar como una barrera estructural que limita el uso efectivo de CIRCE como ventanilla única en sus diferentes variantes** (asistencia en un PAE presencial o virtual, o tramitación propia). Así, muchos emprendedores pueden optar por tramitar sus procesos a través de canales fuera del sistema

---

<sup>113</sup> Estos datos concuerdan con la información obtenida en la consulta pública realizada para la elaboración de este estudio, donde algunos operadores destacaban el escaso conocimiento y uso de las herramientas de asistencia para la creación de empresas.

<sup>114</sup> Véase el Estudio sobre economía conductual para una regulación y supervisión eficientes ([E/CNMC/002/23](#)).

<sup>115</sup> Se sometió a audiencia e información pública el [Proyecto de Orden](#) por la que se regula el procedimiento administrativo de adquisición y pérdida de la condición de PAE. Sin embargo, no consta publicada en el BOE y se siguen incorporando PAE por convenio en aplicación de la disposición transitoria quinta de la Ley 18/2022, que permite mantener y prorrogar convenios mientras no se apruebe la Orden.

CIRCE, que, aunque menos eficientes, les resultan más accesibles o comprensibles. Esto puede perpetuar el efecto de la burocracia y retrasar el inicio efectivo de la actividad económica, afectando particularmente a quienes cuentan con menores recursos financieros, desincentivando la iniciativa emprendedora.

### 4.2.3. Licencias y permisos para el inicio de la actividad

Uno de los obstáculos identificados generalmente por las empresas para poder iniciar una actividad económica en España es la obtención de **diversas licencias y permisos administrativos**, tanto en el ámbito municipal como en el autonómico.

En primer lugar, destaca **la licencia de actividad (o licencia de apertura), de competencia municipal**, que acredita que el establecimiento físico donde se desarrollará la actividad cumple con las normativas urbanísticas, medioambientales, técnicas y de seguridad. Esta autorización es obligatoria para aquellas actividades sujetas por ordenanza municipal, destacando actividades con atención al público, manipulación de alimentos, uso de maquinaria, servicios sanitarios, o cualquier actividad con impacto potencial en el entorno urbano o en la salud pública<sup>116</sup>. La naturaleza de la actividad (inocua o calificada) determina el nivel de exigencia del expediente técnico y los informes requeridos, que en muchos casos deben ser elaborados por un profesional habilitado<sup>117</sup>.

**Además, según la actividad y la comunidad autónoma, pueden exigirse actuaciones adicionales** (autorización previa, declaración responsable o inscripción registral). Estos requisitos no son uniformes entre CC.AA. y se suman a los municipales, por lo que se debe atender a la normativa sectorial autonómica

---

<sup>116</sup> Sin ánimo de ser exhaustivos, entre las actividades sujetas a licencia en las respectivas ordenanzas municipales, destacan las actividades de hostelería y ocio (bares, cafeterías, restaurantes, pubs, discotecas y locales con música), los talleres y actividades industriales o artesanales (mecánicos, carpinterías, imprentas, metalisterías, almacenamiento), las actividades sanitarias y asistenciales (clínicas, consultas médicas y dentales, veterinarias, centros de fisioterapia), los centros educativos y de formación privados (guarderías, academias, centros de enseñanza no reglada), los establecimientos de espectáculos y actividades recreativas (cines, teatros, salas de conciertos, salones recreativos, salas de apuestas), los comercios y grandes superficies con locales de más de 300 m<sup>2</sup>, gimnasios y centros deportivos, así como aquellas actividades que se desarrollan en edificios protegidos o en zonas urbanas con regulación especial (casco histórico, áreas acústicamente saturadas, zonas de protección patrimonial), incluso cuando se trate de actividades inocuas.

<sup>117</sup> Un ejemplo de ordenanza municipal que regula actividades sujetas a licencia es la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, disponible en

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2023\\_149.pdf?idNormativa=e33fa9913813d810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2023\\_149&cacheKey=9](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2023_149.pdf?idNormativa=e33fa9913813d810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2023_149&cacheKey=9)

aplicable al caso concreto. Algunas de las principales áreas en las que las comunidades autónomas suelen imponer requisitos específicos son:

- **Educación y formación:** la apertura de centros de enseñanza no reglada (como academias, centros de formación profesional privada, guarderías, etc.) puede requerir una autorización educativa por parte de la consejería autonómica competente en materia de educación<sup>118</sup>.
- **Comercio y consumo:** según la comunidad autónoma, pueden exigirse inscripciones en registros autonómicos de comercio y, para establecimientos minoristas de alimentación, la inscripción sanitaria autonómica correspondiente; en fitosanitarios es obligatoria la inscripción en el ROPO (Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitaria), gestionado por las CCAA<sup>119</sup>.
- **Medio ambiente:** las actividades con impacto ambiental (talleres industriales, gasolineras, actividades agrarias intensivas, etc.) pueden someterse a procedimientos autonómicos como la evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental integrada, o la licencia ambiental autonómica, dependiendo del nivel de riesgo y del marco normativo de la comunidad correspondiente<sup>120</sup>.
- **Turismo y hostelería:** los alojamientos turísticos, restaurantes, agencias de viajes y otras actividades del sector deben obtener una clasificación o inscripción en el registro de empresas turísticas autonómico, además de cumplir con requisitos técnicos y normativos que pueden diferir entre regiones.
- **Sanidad y salud pública:** las actividades relacionadas con la sanidad (clínicas, consultas privadas, ópticas, centros de estética avanzada, laboratorios, etc.) requieren autorizaciones sanitarias previas expedidas por las consejerías de salud de las comunidades autónomas.

---

<sup>118</sup> Por ejemplo, información disponible sobre la autorización para la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana en

<https://www.comunidad.madrid/servicios/educacion/autorizacion-modificacion-centros-privados> [https://www.gva.es/es/inicio/procedimientos?id\\_proc=02484](https://www.gva.es/es/inicio/procedimientos?id_proc=02484).

<sup>119</sup> Por ejemplo, información disponible sobre la autorización para Aragón e Illes Balears en

<https://www.aragon.es/tramitador/-/tramite/inscripcion-registro-oficial-productores-operadores-defensa-fitosanitarios>.

<https://www.caib.es/seucaib/es/200/personas/tramites/tramite/4265056/>.

<sup>120</sup> Por ejemplo, información disponible sobre la autorización para Galicia y Castilla y León en

<https://sede.xunta.gal/es/detalle-procedemento?codtram=MT201Y&utm>.

<https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Tramite/1284403236739/Tramite>.

- **Servicios sociales:** las empresas que prestan servicios de atención a personas mayores, menores, personas con discapacidad o en situación de dependencia pueden estar obligadas a obtener autorización autonómica como entidad acreditada en el sistema de servicios sociales.

Esta capa adicional de regulación introduce nuevos requisitos, plazos y procedimientos, lo que puede dificultar la comprensión del marco normativo por parte de las empresas y traducirse en una mayor complejidad administrativa<sup>121</sup>. En consecuencia, la puesta en marcha de una empresa puede verse retrasada no solo por los tiempos de los procedimientos municipales, sino también por los procedimientos autonómicos, que varían de forma significativa en función del territorio y del sector.

Frente a esto, en los últimos años, la simplificación de trámites se ha reforzado en línea con la Directiva de Servicios 2006/123/CE y su transposición al ordenamiento español a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común y la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado, la Ley 12/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, buscaba dar un impulso a la declaración responsable y a la comunicación previa al sustituir la licencia en un amplio conjunto de actividades comerciales y de servicios incluidas en su Anexo, y prohibir exigir licencia salvo por razones imperiosas de interés general. Así, la declaración responsable permite iniciar la actividad desde su presentación, eliminando la espera para iniciar la actividad, bajo manifestación del cumplimiento de los requisitos legales y control *ex post*, y ha reemplazado la licencia previa en actividades de bajo riesgo (por ejemplo, oficinas sin atención al público, pequeño comercio sin manipulación de alimentos o servicios profesionales sin impacto ambiental).

Sin embargo, en múltiples casos **el uso de la declaración responsable como alternativa a la licencia es limitado y los tiempos de espera para la obtención de la licencia de inicio de actividad pueden resultar demasiado extensos**. Esta situación podría verse agravada por diversos factores: la sobrecarga de trabajo en los departamentos municipales y autonómicos encargados de la tramitación, la falta de medios técnicos y de digitalización en algunas administraciones, la complejidad de los requisitos técnicos (especialmente en locales que requieren obras o reformas), y la exigencia de inspecciones previas o de requisitos sectoriales (como informes en materia

---

<sup>121</sup> En ocasiones se producen errores en la interpretación del marco normativo. Por ejemplo, el caso analizado por la CNMC mediante el Informe del artículo 28 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado [UM/018/25](#) REGISTRO SEGURIDAD INDUSTRIAL CATALUNYA - CATALUÑA lo ilustra bien: al mantener inscripciones en más de un registro autonómico, la empresa afectada incurrió en una duplicidad que la CNMC recordó innecesaria.

urbanística). Como consecuencia, los plazos de resolución pueden superar los tres o incluso los seis meses, generando un cuello de botella significativo en la fase inicial de algunos proyectos emprendedores<sup>122</sup>.

En conclusión, la obtención de licencias y permisos previos para iniciar una actividad económica puede aumentar la incertidumbre en los plazos, incrementar los costes de cumplimiento y generar tensiones de liquidez (alquileres, suministros, seguros y salarios sin posibilidad facturar) en el arranque empresarial, que pueden verse agravados por la ausencia de una ventanilla única efectiva.

### **4.3. Barreras relacionadas con el coste de cumplimiento de la regulación para pymes**

#### **4.3.1. Carga regulatoria desproporcionada para las pymes**

**La regulación suele introducir costes de cumplimiento** (tiempo, reporte de información, registros, adaptación tecnológica) **que se traducen en un incremento de la carga burocrática para las pymes**. Estos costes fijos de cumplimiento tienden a pesar más por empleado o por euro facturado en las pymes que en las grandes empresas. Este efecto puede intensificarse cuando las obligaciones se activan con plazos cortos y sin apoyos/alivios específicos para empresas con menor capacidad administrativa o tecnológica. Dado que gran parte de estas exigencias se gestionan en formato digital, las pymes asumen además una “carga tecnológica” (elección de soluciones, integración y mantenimiento), junto al coste económico directo, el tiempo administrativo y una mayor exposición a sanciones si fallan en el cumplimiento. En conjunto, estos factores pueden actuar como un condicionante adicional para la competitividad de las pymes.

Frente a esto, **la CNMC ha señalado en diversas ocasiones el impacto desproporcionado que podría tener para las pymes la regulación**. Sin ánimo de ser exhaustivos, se recogen los siguientes ejemplos que pueden resultar ilustrativos de la barrera que puede suponer la no modulación de cargas regulatorias para las pymes:

---

<sup>122</sup> La Ley 39/2015 establece que el plazo máximo para resolver y notificar será el que fije la norma reguladora del procedimiento, sin poder exceder de seis meses; si esa norma no fija plazo, rige el supletorio de tres meses. Estos plazos pueden suspenderse (p. ej., por informes preceptivos o subsanaciones) y, con carácter excepcional y motivado, ampliarse hasta la mitad del plazo inicial, lo que explica que la duración “en calendario” pueda superar esos límites sin infringir el plazo marcado en la ley, el cual en ocasiones se infringe y se dan los efectos del silencio administrativo (que generalmente es negativo).

- En la implantación de la factura electrónica en operaciones entre empresas y profesionales ([IPN/CNMC/002/24](#)), si bien la CNMC valora las ventajas que ofrece, recoge la identificación en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de dos nuevas cargas administrativas (remitir copia de cada factura a la solución pública y comunicar el pago efectivo completo de la factura a la solución pública de facturación electrónica o de su rechazo, en su caso) y recoge la cuantificación de la MAIN de 37,82 euros de media para cada pyme. Ante esto la CNMC apunta que las más afectadas serán pymes y autónomos, por no estar ya en el Sistema Inmediato de Información, recomendando salvaguardas sólidas de interoperabilidad e interconexión (admitiendo todas las sintaxis EN 16931 mediante certificación). Indica que, si se opta por introducir una aplicación gratuita de la AEAT para pequeños emisores, se deben establecer cautelas de neutralidad para no distorsionar la competencia entre soluciones públicas y privadas<sup>123</sup>.
- En el marco del nuevo régimen de información corporativa de sostenibilidad (CSRD), la CNMC ([IPN/CNMC/010/24](#)) ha advertido que no conviene replicar mecánicamente los requisitos de auditoría financiera en la verificación de sostenibilidad, por el riesgo de costes innecesarios. Recomienda revisar quién elabora las normas de verificación, ajustar periodos de contratación, diferenciar honorarios y adecuar tasas del supervisor para reflejar diferencias reales de actividad. Además, se valora positivamente las facilidades para la adaptación de las pymes (están obligadas aquellas que hayan emitido valores en mercados secundarios regulados de la UE): contenido informativo más reducido, normas específicas de presentación y plazos más amplios para asumir las nuevas obligaciones<sup>124</sup>.
- En su informe sobre el Anteproyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica ([IPN/CNMC/019/24](#)), la CNMC recoge la cuantificación de la MAIN de nuevas cargas ligadas a declaraciones, comunicaciones y seguimientos y recuerda el deber de revisar periódicamente la normativa para comprobar que esos costes están justificados, son proporcionales y están bien medidos. Además, pide diseñar la gobernanza industrial con sensibilidad hacia las pymes simplificando trámites, evitando barreras competitivas innecesarias, preservando la neutralidad y calibrando umbrales y certificaciones para que las medidas no se traduzcan en sobrecargas para los operadores de menor tamaño<sup>125</sup>.
- En su informe sobre la modificación de los criterios de tamaño a efectos de información corporativa ([IPN/CNMC/016/25](#)), la CNMC señala que “*valora*

---

<sup>123</sup> Informe disponible en <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5206501.pdf>.

<sup>124</sup> Informe disponible en <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5259478.pdf>.

<sup>125</sup> Informe disponible en <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5440173.pdf>.

*positivamente la posibilidad de contar con un mercado en el que puedan competir operadores de diferente tamaño a través de la implementación de medidas relativas a un trato particular en favor de aquellos que presenten elementos diferenciadores, como es el caso de las pymes, que tanta relevancia tienen en nuestro país*". Este ajuste evita someter a pymes a requisitos de *reporting* concebidos para compañías de mayor escala<sup>126</sup>.

En conjunto, los informes de la CNMC contienen un patrón consistente: las pymes sufren relativamente más cada nueva obligación por su estructura de costes y menor escala. Y los detalles de diseño (umbral de sujeción, periodos transitorios, complejidad de los modelos de información, diferenciación de tasas, coordinación entre administraciones) pueden marcar la diferencia entre una regulación que no distorsiona la capacidad de las pymes para competir, o una que introduce fricciones y resta productividad.

#### 4.3.2. Saltos regulatorios al crecer: el “efecto escalón”

En ocasiones la propia regulación que pretende establecer una regulación más laxa para las empresas de menor tamaño puede generar un desincentivo al crecimiento. Esto sucede cuando al sobrepasar ciertos umbrales (por ejemplo, de activos, facturación o empleo) aumenta la carga regulatoria de forma abrupta. Se trata del denominado “**efecto escalón**”, que describe la discontinuidad regulatoria que afrontan muchas pymes cuando rebasan determinados umbrales de activos, cifra de negocios o plantilla, consecuencia de la simplificación regulatoria diseñada para aliviar la carga a las empresas de menor tamaño. Si bien la modulación de las obligaciones para las empresas de menor tamaño puede estar justificada y ser beneficiosa, rebasar los umbrales supone el paso a regímenes contables, fiscales y laborales más exigentes, generando costes de cumplimiento y de adaptación organizativa de manera abrupta.

Algunos ejemplos son los siguientes:

- En el ámbito **contable**, una empresa pierde determinadas ventajas cuando, durante dos ejercicios consecutivos, cumple al menos dos de las siguientes condiciones: activos superiores a cuatro millones de euros, una cifra de negocios superior a ocho millones de euros o una plantilla media de más de cincuenta trabajadores. En este caso, deja de poder presentar balances simplificados – según el art. 257 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC) - y pierde la posibilidad de aplicar el Plan General de Contabilidad para Pequeñas y Medianas Empresas, debiendo adoptar el régimen contable general (art. 2 del Real Decreto 1515/2007). En cuanto a la obligación de someter sus cuentas a auditoría obligatoria, esta se activa si

---

<sup>126</sup> Informe disponible en <https://www.cnmc.es/sites/default/files/6077743.pdf>.

supera los umbrales de 2,85 millones de euros en activos, 5,7 millones de euros en ventas y 50 trabajadores medios durante dos ejercicios consecutivos (art. 263 TRLSC).

- Desde el punto de vista **fiscal**, también se activan nuevas obligaciones conforme aumenta la cifra de negocios. Por ejemplo, cuando la cifra de negocios del ejercicio anterior supera el millón de euros, la entidad ya no puede beneficiarse del tipo reducido previsto en el artículo 29.1 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. A partir de los seis millones de euros, la empresa se considera gran empresa a efectos fiscales y debe presentar liquidaciones del Impuesto sobre el Valor Añadido de forma mensual, en lugar de trimestral, según el artículo 71.3 del Reglamento del IVA, ocurriendo lo mismo con la declaración e ingreso de las retenciones e ingresos a cuenta practicados a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (artículo 3 de la Orden EHA/586/2011). Si se superan los diez millones de euros, se pierde el acceso a los incentivos fiscales previstos para entidades de reducida dimensión en el Impuesto sobre Sociedades (artículos 101 y ss. de la Ley del Impuesto de Sociedades), aunque se permite su mantenimiento durante tres ejercicios impositivos adicionales si el umbral se ha superado de forma puntual.
- En el plano **laboral**, al alcanzar los cincuenta trabajadores en un centro de trabajo, se activa la obligación de constituir un comité de empresa, cuya composición mínima es de cinco miembros en centros con entre 50 y 100 trabajadores, según el artículo 63 del Estatuto de los Trabajadores. Además, cada uno de los representantes cuenta con un crédito de horas mensuales retribuidas para el desempeño de sus funciones sindicales. Este crédito parte de las 15 horas mensuales para empresas de hasta 100 trabajadores, incrementándose progresivamente en función del tamaño de la plantilla, conforme a lo establecido en el artículo 68.e) del mismo texto legal.

De esta forma, esto puede generar incentivos a no crecer a fin de no tener que enfrentar ese salto brusco, suponiendo un freno al crecimiento. Es decir, tienen el aliciente a mantenerse "debajo del escalón" para no asumir cargas mayores. Según estimaciones de la organización empresarial CEPYME (2025), aproximadamente el 30% de las pymes afirman no crecer debido al efecto escalón, lo que generaría un freno significativo a la productividad y a la competitividad del tejido empresarial.

Diversos estudios coinciden en indicar que la existencia de umbrales administrativos o fiscales efectivamente puede inducir a las empresas a modificar su comportamiento económico y limitar su crecimiento con el fin de evitar cargas adicionales. Por ejemplo, en España, el límite de 6 millones de euros de facturación induce a algunas empresas a ajustar ingresos para evitar regímenes de mayor control tributario, evidenciando efectos frontera que

distorsionan la distribución natural del tamaño empresarial. Así, Almunia & López-Rodríguez (2014) estiman una concentración de empresas justo por debajo del umbral de 6 millones de cifra de negocio.

En el plano contable, los umbrales cuantitativos, en especial el del número medio de empleados, también pueden actuar como barreras al crecimiento. En esta línea, Maza (2024) detecta concentración de empresas en los límites ligados a umbrales que disparan obligaciones de auditoría y el estatus de gran empresa a efectos fiscales. En concreto, observan una agrupación antes de los 5,7 millones de cifra de negocios (criterio de auditoría) y, sobre todo, en torno a los 6 millones (gran empresa a efectos fiscales), en el volumen de activos que implica obligaciones de auditoría (2,85 millones), y en el umbral de 50 empleados. De esta forma, los datos sugieren que una parte de las empresas adapta estratégicamente su tamaño para permanecer por debajo de determinados umbrales, evitando así incurrir en mayores cargas informativas, de auditoría o de control fiscal (Maza, 2024).

Algunas estimaciones sugieren que el impacto es heterogéneo por sectores. En manufacturas, comercio y transporte y almacenamiento se observa concentración de empresas en torno a los 50 empleados; en agricultura, educación y servicios artísticos y recreativos, la distribución por tamaño es más continua, siendo la intensidad del efecto escalón menor (Maza, 2024).

En conclusión, los umbrales regulatorios, si bien son el reflejo de las facilidades proporcionadas a empresas de reducido tamaño, pueden también generar incentivos perniciosos contrarios al crecimiento y desarrollo empresarial.

#### **4.4. Barreras relacionadas con los esquemas de apoyo a las pymes**

Los esquemas de apoyo público a las pymes existentes cuentan con numerosos instrumentos, iniciativas, estrategias, planes y programas que conforman un entramado complejo de formas de apoyo a la pyme, lo cual puede dar lugar a complejidad administrativa y costes para las empresas. Su diseño no siempre adopta un enfoque procompetitivo, lo que puede generar ineficiencias y distorsiones competitivas innecesarias. Todo ello dificulta el aprovechamiento de los esquemas de apoyo por parte de las pymes, pudiendo incluso excluirlas del sistema.

A continuación, se presentan algunos rasgos del esquema de apoyo público que pueden generar barreras para las pymes<sup>127</sup>:

---

<sup>127</sup> Este análisis concuerda con la información obtenida en la consulta pública realizada para la

- En primer lugar, **programas que prioricen las solicitudes por orden de recepción**, especialmente común en convocatorias de concurrencia no competitiva. Esto podría dejar en desventaja a pymes con menor capacidad administrativa si reciben el apoyo más tardíamente.
- En segundo lugar, **requisitos de acceso y procedimientos complejos y poco accesibles para las pymes** que, de facto, pueden limitar su participación, favoreciendo a empresas más grandes y distorsionando la competencia en el mercado. Así, se observa, en ocasiones, la existencia de:
  - Requisitos de acceso que no necesariamente se adaptan a las capacidades de las empresas de menor tamaño, así como requerimientos de información exhaustivos, que pueden llegar a ser desproporcionados.
  - Tramitaciones burocráticas largas y complejas, que pueden llevar a las pymes a requerir servicios de empresas dedicadas exclusivamente a gestionar los trámites, con el consiguiente coste para las pymes, por ejemplo, a cambio de una tarifa o un porcentaje.
  - Criterios y condiciones de acceso poco predecibles y transparentes.
  - Utilización de lenguaje técnico y especializado que dificulta su interpretación por parte de las pymes que no dispongan de personal especializado en la materia.
  - Plazos de aplicación demasiado reducidos para las pymes.
  - Asimismo, plazos de desembolso dilatados de las ayudas o recursos que alargan demasiado los procesos y desincentivan a las empresas con necesidades inmediatas.

A ello se une la **fragmentación institucional**, que implica que los programas públicos están gestionados por diferentes organismos y niveles de la administración pública (estatal, autonómica y local), cada uno con sus propios criterios, plataformas y calendarios, lo que genera una barrera informativa considerable.

- En tercer lugar, el entorno regulatorio amplio y complejo, donde la propia **multiplicidad de estrategias e instrumentos**, unido a la **dispersión informativa** sobre los mismos, puede suponer en sí una barrera y un reto importante para que las empresas tengan conocimiento de ellos. Aunque existen algunas iniciativas, como el Portal IPYME y la Oficina Nacional de Emprendimiento, no existe un portal unificado que recopile de forma exhaustiva la información sobre todos los programas y ayudas públicos existentes para las pymes. **Tampoco existe una ventanilla única** que

---

elaboración de este estudio, donde algunos operadores destacaban estas dificultades en el acceso a los programas públicos de apoyo.

permita consultar y gestionar de manera centralizada las diferentes convocatorias.

A continuación, por la relevancia en concreto de la digitalización y la internacionalización, se desarrollan las posibles barreras que pudieran existir en el acceso a estos dos tipos concretos de programas.

#### **4.4.1. Barreras que pueden afectar a los programas de apoyo a la digitalización**

**El aprovechamiento de programas concebidos para acelerar la digitalización podría verse condicionado por barreras administrativas.**

En primer lugar, los esquemas de solicitud, si no se calibran adecuadamente, podrían traducirse en cargas de gestión significativas (tiempos de tramitación, requisitos documentales complejos, justificación *ex post* exigente) que pueden llegar a operar como costes de transacción adicionales para las pymes, especialmente para las microempresas y para aquellas con menor capacidad administrativa o digital.

Asimismo, la combinación de criterios de asignación que priorizan la rapidez en la solicitud frente a la concurrencia competitiva, la necesidad de coordinarse con múltiples actores en un contexto de información asimétrica (proveedores tecnológicos, asesores, entidades colaboradoras) y la dependencia de catálogos o tipologías cerradas de soluciones puede desplazar recursos desde la planificación estratégica de la digitalización hacia el cumplimiento formal de los requisitos del programa. Ello puede dar lugar, en algunos casos, a proyectos menos ajustados a las necesidades reales de la pyme o a una mayor exposición a incidencias en la fase de ejecución y justificación de las ayudas.

Desde la perspectiva económica, estas fricciones podrían tener efectos en tres frentes: (i) coste de oportunidad, al dedicar tiempo a tareas administrativas; (ii) riesgo de ejecución y cobro, que obliga a prever retrasos e incluso devolución de fondos asignados; e (iii) ineficiencias de asignación, cuando la pyme adapta su demanda a lo subvencionable (catálogo o tipologías cerradas) en lugar de a su necesidad óptima. En el caso de microempresas, el propietario–gerente absorbe la mayor parte de la carga, lo que eleva el coste de participar en los programas.

**La presencia de barreras de acceso a estos programas podría reducir parcialmente sus efectos positivos potenciales**, en un momento donde la digitalización de las pymes se ha convertido en un factor crítico para garantizar su competitividad y su productividad. Según el *Digital Decade 2025 – Country Report: Spain* (Comisión Europea, 2025), la digitalización de las pymes sigue siendo uno de los grandes desafíos para avanzar hacia una transformación digital inclusiva y equilibrada en el tejido empresarial español. A su vez, el informe del Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (2024) apunta a

que la falta de conocimiento, los costes percibidos y la limitada disponibilidad de talento digital constituyen barreras recurrentes para la adopción de soluciones avanzadas.

En este contexto, las carencias en digitalización limitan, en términos prácticos, la capacidad de las pymes para acceder a nuevos mercados y escalar su actividad. Así, por ejemplo, **las pymes más digitalizadas presentan una mayor probabilidad de iniciar actividades de exportación y, además, una mayor capacidad para sostener su presencia en los mercados internacionales a lo largo del tiempo.** Esta ventaja competitiva se deriva de varios factores directamente relacionados con el proceso de digitalización (Añón Higón & Bonvin, 2024).

Otro aspecto crucial es que las trabas innecesarias al acceso a las ayudas, si causan que una parte de las empresas objetivo no las reciba, puede afectar a la posición competitiva relativa de unas empresas frente a otras, distorsionando la dinámica de competencia en el mercado. Esto puede perjudicar particularmente a las pymes, dado que en general cuentan con menor capacidad para hacer frente a trámites.

#### **4.4.2. Barreras que pueden afectar a los programas de apoyo a la internacionalización**

Los instrumentos de apoyo a la internacionalización podrían justificarse por los fallos de mercado a los que se enfrentan especialmente las pymes, como, por ejemplo, los problemas de información. No obstante, para que los instrumentos sean realmente efectivos, es necesario contar con un sistema procompetitivo, transparente, de fácil acceso y cargas burocráticas reducidas.

El sistema de apoyo oficial a la internacionalización de la empresa en España se caracteriza por la coexistencia de múltiples agentes y programas (por ejemplo, ICO, FIEM, CESCE y COFIDES, además de organismos autonómicos). Una arquitectura institucional compleja, basada en un modelo de “ventanilla múltiple” con numerosos agentes públicos, genera ventajas en términos de especialización, pero también tiene riesgos de déficits de coordinación, visibilidad y evaluación<sup>128</sup>.

Por otro lado, la multiplicidad de instrumentos y la **falta de un repositorio común de información y de un sistema de “ventanilla única”** puede generar

---

<sup>128</sup> Esta situación ha sido analizada en el informe de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2023). Señaló que la fragmentación institucional y la falta de planificación estratégica conjunta pueden limitar la eficacia y eficiencia del sistema, especialmente en el acceso de pymes a los instrumentos de apoyo. Señala también trabas burocráticas y requisitos excesivos en los procedimientos de aprobación de los proyectos, que complican el proceso y alargan los plazos.

obstáculos al conocimiento por parte de las pymes, impidiendo una asignación óptima hacia los beneficiarios así como la evaluación del impacto de las políticas. Igualmente, la carencia de experiencia y de personal especializado en internacionalización de las pymes puede dificultar el aprovechamiento de oportunidades.

Todo esto puede generar que se vean desfavorecidas las pymes con menos recursos administrativos y financieros para acometer la internacionalización. Y, de esta manera, perpetuar las dificultades de las empresas de menor tamaño para internacionalizarse.

#### **4.5. Barreras relacionadas con el entorno regulatorio e institucional de la morosidad**

Pese a la existencia de normativa vinculante en relación con los períodos de pago a proveedores para empresas (período máximo de 60 días) y para administraciones (período máximo de 30 días), **los plazos reales de pago tienden a ser superiores a los permitidos.**

Así lo estima, por ejemplo, el Observatorio de Morosidad de la organización empresarial CEPYME para el primer trimestre de 2025, con un plazo medio de pago de 80,1 días<sup>129</sup>. Esto concuerda con los datos más recientes de la Central de Balances del Banco de España correspondientes a 2023, en los cuales el tercer cuartil de empresas respecto al plazo de pago a proveedores se situó en 77,1 días, lo que implica que más que el 25% de las empresas tarda más de ese tiempo en cobrar sus facturas. Además, este dato es de 118,4 días para grandes empresas y de 75,8 días para pymes, lo que indicaría que las grandes empresas concentran retrasos en el pago más elevados<sup>130</sup>. En lo que respecta al periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas, los datos del Ministerio de Hacienda indican que se rebasa el límite legal, especialmente por

---

<sup>129</sup> Informe disponible en

[https://cepyme.es/storage/2025/08/Observatorio-morosidad-1t\\_2025\\_v02-DEF.pdf](https://cepyme.es/storage/2025/08/Observatorio-morosidad-1t_2025_v02-DEF.pdf).

<sup>130</sup> Ver página 137 del informe disponible en

<https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/CentralBalances/23/Fich/ceba23.pdf>.

parte de corporaciones locales<sup>131</sup>. Esta situación tiene un impacto económico particularmente relevante para las pymes<sup>132</sup>.

El incumplimiento reiterado de la normativa sobre plazos de pago puede contribuir a que la morosidad siga constituyendo un factor de riesgo significativo para la viabilidad y el crecimiento de muchas pymes en España. A este respecto, algunos análisis - por ejemplo, Lefebvre (2023) - sugieren que el problema puede radicar más en el incumplimiento de plazos, por la incertidumbre, que en la duración del plazo de pago en sí mismo.

**Los retrasos en el cobro suelen tener mayor impacto en las pymes, por su menor capacidad de negociación y músculo financiero.** Las pymes pueden verse obligadas a adoptar mecanismos alternativos (como el uso del pago fraccionado a través de intermediarios financieros no bancarios para ofrecer facilidades de pago a sus clientes) para compensar la falta de liquidez y aliviar la carga administrativa que supone la gestión de la morosidad, si bien estas soluciones tienen un coste.

Y si las pymes no logran paliar a un coste razonable el impacto de la morosidad, los retrasos en los cobros pueden limitar su capacidad operativa, al obligarlas a cubrir desfases de tesorería recurriendo a financiación externa para atender sus propias obligaciones (con proveedores, empleados y administraciones), cuando son las más racionadas en el mercado de crédito. En línea con lo que señala el informe de FUNCAS “Morosidad y financiación empresarial: el papel de la deuda comercial” (Herce & Hernández, 2014), la deuda comercial en mora actúa como una forma de financiación involuntaria que traslada tensiones de liquidez a lo largo de la cadena de suministro, afectando especialmente a las empresas de menor tamaño. Esta dinámica puede traducirse en mayores costes financieros, dificultades adicionales de acceso al crédito y una menor capacidad de inversión. En algunos casos puede llegar a generar un círculo vicioso que limite la competitividad y sostenibilidad de parte del tejido empresarial.

**La morosidad tiene implicaciones sobre el grado de competencia en los mercados.** Cuando los plazos de pago se prolongan por encima de lo establecido, en la práctica algunos operadores pueden llegar a financiarse parcialmente a costa de sus proveedores. Esto genera una asignación de recursos que no responde a la eficiencia relativa, sino que puede depender de otros factores (como el poder de negociación o la posición de fuerza en la cadena

---

<sup>131</sup> Datos disponibles en

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/PeriodoMedioPago/InformacionAAPPs/PMPdelasAAPP.aspx>.

<sup>132</sup> Como un ejemplo de estimación de estos costes, de acuerdo con los cálculos de CEPYME recogidos en el Observatorio para el primer trimestre de 2025, la morosidad implica un esfuerzo financiero de 1.210 millones de euros para las pymes.

de valor) que pueden perjudicar especialmente a las pymes. Además, dado su menor disponibilidad de fuentes de financiación, las pymes suelen depender en mayor medida de unos cobros ágiles para mantener su actividad con normalidad. Por ello, retrasos generalizados en los pagos pueden limitar su margen de maniobra y condicionar su capacidad para competir en igualdad de condiciones.

**La incidencia y persistencia de la morosidad sugieren que el marco regulatorio e institucional todavía ofrece un margen de mejora, especialmente en lo relativo a los mecanismos disponibles para incentivar y facilitar un cumplimiento más efectivo de los plazos de pago<sup>133</sup>.**

---

<sup>133</sup> Este análisis concuerda con la información obtenida en la consulta pública realizada para la elaboración de este estudio, donde algunos operadores destacaban que el marco normativo actual es insuficiente para responder a la problemática de la morosidad.

## 5. ANÁLISIS DE LAS BARRERAS DE LAS PYMES PARA ACCEDER A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En este apartado se analizan las principales barreras de origen normativo, administrativo o procedimental que pueden dificultar la participación efectiva de las pymes en los procedimientos de contratación pública.

En primer lugar, se examinan las asimetrías informativas que pueden influir en la capacidad de las pymes para identificar oportunidades y preparar ofertas. En segundo lugar, se analiza cómo la complejidad normativa puede plantear ciertos riesgos relacionados con su extensión, fragmentación y diversidad de criterios entre distintos niveles de la Administración. En tercer lugar, se analizan posibles limitaciones en las fases de planificación, preparación y diseño de las licitaciones, que pueden afectar a la previsibilidad de la demanda pública y a la adecuación de los procedimientos a las capacidades del tejido empresarial. En cuarto lugar, se examinan las posibles barreras vinculadas a la fase de presentación de ofertas, tanto las derivadas de la tramitación electrónica y la carga documental como las asociadas a plazos ajustados. En quinto lugar, se estudian cargas y costes elevados que las pymes pueden enfrentar durante la ejecución contractual, y que pueden afectar a su sostenibilidad y continuidad en el mercado.

### 5.1. Asimetrías informativas

Existen diversos elementos que podrían dificultar el acceso a la información sobre los procedimientos de licitación de los contratos públicos, cuestión que puede impactar especialmente sobre las pymes<sup>134</sup>.

En este sentido, la **Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP)** – el sistema electrónico oficial que centraliza el acceso a la convocatoria de licitaciones y a sus resultados – es una herramienta clave para impulsar la eficiencia en el acceso a la información. Igualmente, sería deseable que exista entre las empresas un alto nivel de conocimiento de la Plataforma PYME – una herramienta del Ministerio de Industria y Turismo con el objetivo de servir de buscador de licitaciones dirigidas a pymes y autónomos.

**Muchas pymes no llegan a conocer las opciones que ofrecen estas herramientas** – como los mecanismos de suscripción y alertas de la PLACSP o

---

<sup>134</sup> Este análisis concuerda con la información obtenida en la consulta pública realizada en el marco de este estudio, donde algunos operadores plantearon limitaciones informáticas en materia de contratación pública. La consulta pública y las respuestas se encuentran disponibles en

<https://www.cnmc.es/consulta-publica-sobre-la-participacion-de-las-pymes-en-la-contratacion-publica-y-las%20barreras-a-su-actividad-empresarial-0>

las búsquedas filtradas –, o, conociéndolas, no las usan por limitaciones en su capacidad de acceder a la información o no encontrarla clara o relevante.

Esto podría deberse, por un lado, a la **dispersión de la información** derivada de la **interoperabilidad incompleta del ecosistema**. Por ejemplo, una parte de los perfiles del contratante se aloja en plataformas autonómicas o sectoriales que enlazan con la PLACSP, de modo que las pymes pueden tener que navegar entre múltiples capas para acceder a los pliegos, aclaraciones o presentación. Este potencial **coste de navegación** es proporcionalmente mayor para empresas con recursos administrativos limitados, que no cuentan con equipos dedicados a vigilar las licitaciones. Por otro lado, el Portal PYME mantiene un rol complementario, pues la validez jurídica y la tramitación efectiva se mantienen en la PLACSP, lo que contribuye a incrementar el **esfuerzo de consulta y verificación**.

Además, otras limitaciones técnicas, como la ausencia de filtros de búsqueda avanzados en la PLACSP – como por subsectores de actividad, perfiles de empresa o historial de contratación – o la falta de configuraciones personalizadas que se puedan guardar, no facilitan que las pymes identifiquen de forma rápida las licitaciones adecuadas a su capacidad y especialización. El **filtrado disponible no siempre resulta intuitivo ni produce resultados exhaustivos** y, en ocasiones, las búsquedas devuelven procedimientos que pueden ser poco relevantes y excluir otros potencialmente pertinentes.

Otro vector de asimetría puede ser el nivel de **calidad, sencillez y usabilidad de la información**. Aunque la PLACSP concentra gran volumen de datos, su presentación no siempre resulta sencilla. Lenguaje jurídico denso, pliegos extensos sin resúmenes ejecutivos o criterios de solvencia redactados con baja estandarización pueden dificultar que las pymes traduzcan información en decisión.

Esto puede **retrasar la detección de oportunidades por parte de las pymes y afectar a su capacidad para preparar ofertas competitivas**.

## 5.2. Normativa extensa y fragmentada

La complejidad de la normativa en materia de contratación pública puede ser una barrera de acceso relevante. Este marco normativo, encabezado por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y complementado por abundante normativa de desarrollo y regulación sectorial, presenta una notable dispersión, fragmentación y complejidad que actúa como una barrera especialmente significativa para las pymes, que cuentan con menos recursos para afrontar los requisitos técnicos y jurídicos de los procedimientos de contratación.

La LCSP persigue objetivos loables —como la transparencia, la eficiencia en el gasto y la libre concurrencia—, pero es una norma extensa, compleja y en constante evolución. Esto hace necesario un conocimiento especializado para interpretar conceptos jurídicos, distinguir entre procedimientos de adjudicación, identificar excepciones y aplicar correctamente las disposiciones en materia de acreditación de la solvencia, subcontratación o preparación de las ofertas y criterios de adjudicación, entre otras cuestiones relevantes. Todo ello se traduce para muchas pymes en costes de aprendizaje, asesoramiento y gestión que pueden elevar las barreras de entrada y, en la práctica, desincentivar su participación en los procedimientos de contratación.

Las **guías, instrucciones y doctrina interpretativa** de órganos de supervisión, consultivos y tribunales administrativos de recursos contractuales pueden resultar difíciles de seguir y aplicar para las pymes, lo que a su vez puede generarles inseguridad jurídica y preocupación por el riesgo de error.

Por otro lado, la **coexistencia de la normativa estatal con la legislación autonómica y las disposiciones locales** introduce un grado adicional de dificultad. Una misma pyme que opera en distintos territorios debe adaptarse a criterios y prácticas heterogéneas, lo que incrementa la carga administrativa y puede reducir las economías de escala en su participación en licitaciones.

En suma, el tiempo y los recursos necesarios para entender correctamente la normativa y adaptar la documentación a cada procedimiento pueden generar un coste fijo que afecta proporcionalmente más a las pymes. La combinación de costes de aprendizaje, riesgo jurídico y falta de certidumbre sobre el retorno puede desincentivar a muchas pymes a participar de forma recurrente. Además, la diversidad de criterios entre administraciones puede dificultar que las pymes trasciendan su ámbito local, lo que puede afectar a su crecimiento y a su capacidad de competir en mercados más amplios.

### **5.3. Barreras relacionadas con la planificación, preparación y diseño de las licitaciones**

#### **5.3.1. Insuficiente planificación y difusión de la programación contractual**

El artículo 28.4 de la LCSP incorpora la obligación de programar la actividad contractual, así como de dar a conocer dicha programación al menos en los contratos sujetos a regulación armonizada. La [Guía de la CNMC sobre la planificación de la contratación pública \(G-2019-02\)](#) subraya que una planificación adecuada mejora el diseño de las licitaciones, refuerza la transparencia y la concurrencia y facilita el acceso de los operadores —

especialmente de las pymes— a los procedimientos. Por otro lado, como destaca el [Informe anual de supervisión de la contratación pública de 2024](#) de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), los órganos consultivos se han pronunciado insistentemente demandando una adecuada programación previa<sup>135</sup>. Sin embargo, dicho informe señala que, aunque en el año 2023 se publicaron más programaciones de actividad contractual que en el año anterior, todos los ejercicios supervisados por la OIReScon han arrojado resultados mejorables en este sentido.

La falta de planificación y de publicidad de la programación traslada incertidumbre y costes a los operadores, con un impacto desproporcionado en las pymes. Sin información suficientemente anticipada sobre qué se va a contratar, cuándo y con qué presupuesto aproximado, las pymes disponen de menos tiempo para analizar requisitos, preparar documentación y ajustar sus proposiciones. Esta falta de previsión puede reducir su capacidad para detectar a tiempo oportunidades y tomar decisiones fundamentadas de concurrencia.

En el plano operativo, la falta de calendarios claros puede dificultar la organización interna (asignación de equipos, aprovisionamiento, financiación o garantías) y afectar a la posibilidad de otras formas de presentación (mediante UTE o subcontratación), que exigen preparación con antelación, siempre en cualquier caso con respecto a la normativa de competencia<sup>136</sup>.

Además, **la imprevisibilidad puede incentivar soluciones de urgencia**. Por ejemplo, mediante el uso del contrato menor, para cubrir necesidades que se podrían haber previsto. Esto reduce la publicidad y puede perjudicar a la concurrencia efectiva.

### 5.3.2. Implementación insuficiente de las actuaciones preparatorias

El acceso de las pymes como potenciales licitadores puede verse afectado si las licitaciones se diseñan sin haber realizado previamente las actuaciones preparatorias necesarias, entre las que destacan los **estudios de mercado internos** o las **consultas preliminares de mercado** en compras públicas con cierta complejidad técnica (art. 115 LCSP).

Estas actuaciones preparatorias son esenciales para que el órgano de contratación conozca las soluciones que el mercado puede ofrecer a sus

---

<sup>135</sup> Véase la página 13 del informe disponible en

<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2024/ias2024-modulo7.pdf>

<sup>136</sup> Véase la Guía de la CNMC para la identificación de indicios de conductas colusorias en licitaciones públicas (2024)

<https://www.cnmc.es/guia/competencia-contratacion-publica>

necesidades. Como señala la [Guía de la CNMC sobre preparación y diseño de las licitaciones públicas](#)<sup>137</sup>, sin este conocimiento se corre el riesgo de que aspectos como el presupuesto, las especificaciones técnicas o los criterios de solvencia y adjudicación estén alejados de las capacidades disponibles del mercado. También dificulta el juicio sobre la adecuación y razonabilidad de las ofertas.

### 5.3.3. Inclusión en los pliegos de requisitos innecesarios o desproporcionados

Aun cuando los principios de la LCSP promueven la libre concurrencia y la participación de pymes, la forma en que se elaboran los pliegos puede generar en la práctica barreras directas e indirectas de acceso. En este sentido, los aspectos que pueden resultar más relevantes son la no división en lotes (sin que medie justificación adecuada para ello), la falta de proporcionalidad en el umbral de solvencia exigido, las dificultades para acreditar la experiencia o el lenguaje complejo y la extensión de los pliegos<sup>138</sup>. Varias de estas cuestiones también se trataron en la [Guía de la CNMC sobre preparación y diseño de las licitaciones públicas \(G-2023-01\)](#).

En primer lugar, la **tendencia a agrupar contratos en lotes de gran envergadura**, o a no fraccionarlos, supone una desventaja para las pymes. Aunque el artículo 99.3 de la LCSP fomenta la división en lotes para favorecer la participación de empresas de menor tamaño, en algunos casos se sigue optando por licitaciones únicas con volúmenes económicos o requisitos técnicos que superan la capacidad de las pymes, limitando la concurrencia. Además, las justificaciones aportadas por los órganos de contratación para no dividir en lotes son, en ocasiones, genéricas o estandarizadas, sin una motivación específica basada en un estudio riguroso de las condiciones del mercado y las características de la necesidad demandada.

En segundo lugar, **los criterios de solvencia técnica y económica fijados en los pliegos pueden resultar desproporcionados** respecto del objeto del contrato. La exigencia de volúmenes de facturación elevados, certificaciones específicas o experiencia previa en contratos de gran cuantía puede excluir a pymes que podrían estar en condiciones de ejecutar la prestación con garantías.

Asimismo, la **redacción excesivamente técnica o poco clara de los pliegos puede complicar la interpretación de los requisitos**, incrementando la sensación de incertidumbre y el potencial riesgo de exclusión por errores

---

<sup>137</sup> Disponible en: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/6144918.pdf>.

<sup>138</sup> Estos datos concuerdan con la información obtenida en la consulta pública realizada para la elaboración de este estudio.

formales. La falta de estandarización en los modelos de pliegos entre administraciones añade complejidad y puede hacer que las pymes tengan que dedicar recursos adicionales para comprender y adaptarse a cada procedimiento.

Estas condiciones podrían generar un efecto disuasorio significativo sobre las pymes, incluso sobre aquellas que contarían con capacidad técnica y medios suficientes para ejecutar el contrato en condiciones competitivas. La percepción de que los requisitos de solvencia o experiencia no se ajustan al objeto del contrato ni a las capacidades o especialización de los operadores de menor tamaño, unido al potencial riesgo de exclusión por defectos formales, puede desincentivar la participación. Al mismo tiempo, **la dificultad de concurrir individualmente puede impulsar la formación de UTEs o alianzas de conveniencia**, concebidas más como mecanismos de acceso que como fórmula de complementariedad técnica o de especialización. Este tipo de alianzas (aparte de derivar, en ocasiones, en problemas de gestión interna entre las empresas participantes que pueden afectar a la correcta ejecución del contrato) puede conllevar problemas relacionados con la aplicación de la normativa de defensa de la competencia.

## 5.4. Barreras relacionadas con la presentación de ofertas

### 5.4.1. Dificultades en la presentación electrónica de ofertas

La presentación de ofertas electrónicas ha supuesto un avance innegable en términos de transparencia y eficiencia. Al mismo tiempo, plantea una serie de barreras específicas para las pymes, derivadas de las exigencias técnicas y formales propias de este procedimiento.

En la licitación electrónica, las ofertas se organizan en sobres digitales (p. ej. administrativo, técnico y económico) para separar la documentación y preservar la confidencialidad hasta su apertura en la fase de evaluación de las proposiciones. En la PLACSP, la estructura concreta de sobres (qué sobres existen y qué se debe incluir en cada uno) la configura cada órgano de contratación al crear el expediente, ajustándose a ciertos requisitos mínimos legales.

En primer lugar, la **validación de los sobres electrónicos** comprueba que la documentación presentada cumple con los requisitos de integridad, firma digital, formato y tamaño máximo permitido. Un error en esta fase —por ejemplo, un archivo en formato incorrecto o una firma no reconocida— puede llegar a implicar el rechazo de la oferta.

En segundo lugar, la **carga documental exigida** puede ser una barrera significativa<sup>139</sup>. Los pliegos suelen requerir numerosos certificados y acreditaciones (de solvencia económica y técnica, cumplimiento fiscal y laboral, calidad, medioambientales, entre otros). Aunque muchos de estos documentos pueden obtenerse de forma telemática, su preparación, organización y presentación podrían suponer una carga administrativa proporcionalmente más onerosa para las pymes. Estas trabas pueden resultar gravosas o generar una sensación de carga hasta el punto de disuadir a numerosas pymes de participar en licitaciones públicas.

Otro obstáculo se hallaría en la **dependencia de herramientas tecnológicas específicas**, como certificados digitales, aplicaciones de firma electrónica y navegadores compatibles. Aunque el uso de estas herramientas forma parte de la modernización de la Administración y representa un avance imprescindible, es crucial lograr un funcionamiento adecuado. Esto se debe a que los problemas de interoperabilidad o configuración pueden dificultar que la presentación de la oferta se complete dentro del plazo establecido y sea válida.

Por último, la **heterogeneidad en los modelos y plataformas de presentación utilizadas por diferentes administraciones** hace que las pymes tengan que familiarizarse con procedimientos y formatos distintos según el órgano de contratación, lo que incrementa los costes de aprendizaje y de gestión.

En definitiva, **la percepción de “riesgo operativo” y el temor a los fallos puede llevar a muchas pymes a autodescartarse**. En ocasiones, incluso cuando podrían llegar a presentar una propuesta competitiva.

#### **5.4.2. Plazos ajustados para la presentación de ofertas**

La normativa prevé plazos mínimos de presentación de ofertas. En la práctica, algunos órganos de contratación hacen un uso frecuente de este mínimo legal. Esto puede suponer una desventaja para aquellas empresas con menor capacidad administrativa, como suelen ser las pymes, ya que pueden tener dificultades para presentar la oferta en plazo<sup>140</sup>.

Así pues, los plazos reducidos crean el riesgo de desincentivar la participación de pymes que cuentan con la capacidad técnica para concurrir, pero tienen dificultades para preparar una oferta completa y solvente en el tiempo disponible.

---

<sup>139</sup> El *Study on Competition in the European Union's Public Procurement Markets (2018-2023)* del Banco Mundial también destaca este aspecto (página 36). Hace referencia a un estudio reciente en Grecia, que constató que las mayores cargas financieras y de tiempo provienen de los requisitos de documentación, más que de la propia preparación de la propuesta técnica.

<sup>140</sup> Estos datos concuerdan con la información obtenida en la consulta pública realizada para la elaboración de este estudio, donde algunos operadores destacaban que los plazos para presentar ofertas son insuficientes, especialmente para las pymes.

También pueden impactar en la calidad técnica o económica de las ofertas de las pymes que sí deciden presentarse, reduciendo su competitividad. Por otro lado, la premura podría afectar a la identificación y coordinación con otros socios o subcontratistas adecuados, limitando las posibilidades de complementar capacidades o innovar en la ejecución.

En conjunto, **plazos ajustados pueden aumentar el riesgo operativo, reducir la calidad de las ofertas y desincentivar la concurrencia**, al convertir el cumplimiento formal del plazo en una potencial barrera práctica de acceso. El impacto podría resultar especialmente desproporcionado para las pymes, al disponer de menores recursos especializados y capacidad para absorber picos de trabajo o tramitar con urgencia certificados o ensayos técnicos.

## 5.5. Cargas y costes durante la ejecución

La fase de ejecución contractual incluye también un conjunto de elementos con potencial de afectar a la participación sostenida de las pymes en la contratación pública. Estos elementos se vinculan tanto a las **exigencias administrativas y financieras** incluidas en los pliegos como a la **práctica cotidiana** de la relación contractual con la Administración.

### 5.5.1. Exigencias financieras y administrativas

En primer lugar, **los plazos de pago son uno de los problemas más destacados para muchas pymes**. Pese a la existencia de límites normativos (Ley 3/2004, modificada por la Ley 15/2010, que establece un plazo máximo de 30 días), la realidad muestra retrasos que pueden tensionar la tesorería de empresas de menor tamaño<sup>141</sup>. Este potencial desfase entre la prestación ejecutada y el cobro efectivo podría obligar a disponer de liquidez o de financiación externa, lo que incrementa los costes financieros y crea el riesgo de desincentivar a la participación en futuros procesos.

En segundo lugar, los **requisitos de garantías y avales** para asegurar la correcta ejecución del contrato son otro de los factores que pueden limitar la participación de las pymes en los procedimientos de contratación pública. Aunque la LCSP prevé modalidades de garantía distintas al aval bancario, en la práctica la exigencia de garantías definitivas en porcentajes elevados puede

---

<sup>141</sup> Datos disponibles en

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/PeriodoMedioPago/InformacionAAPPs/PMPdelasAAPP.aspx>.

restringir la capacidad de empresas con recursos financieros limitados o con menor acceso al crédito.

Finalmente, cabe señalar que los **costes indirectos de ejecución** — seguros, planes de prevención, certificaciones medioambientales o de calidad —, aun siendo coherentes con objetivos de política pública, podrían resultar desproporcionados en algunos casos; por ejemplo, cuando se aplican de manera excesiva y uniforme sin atender al objeto específico del contrato.

Estas condiciones pueden **trasladar un nivel de riesgo financiero y administrativo a las pymes que exceda su capacidad operativa**, afectando potencialmente a su capacidad para participar en la contratación pública de forma sostenida.

### 5.5.2. Rigideces contractuales

**La rigidez en la modificación de contratos representa un desafío adicional.**

La necesidad de solicitar autorizaciones formales para ajustes menores (plazos, cantidades, especificaciones técnicas) puede generar incertidumbre y reducir la flexibilidad de las pymes, que, en entornos competitivos, suelen basar su fortaleza en la capacidad de adaptación. Por otro lado, las **prórrogas forzosas** pueden obligar al contratista a continuar con la prestación en condiciones idénticas a las iniciales, lo que le resultaría perjudicial en particular si la situación económica o de mercado ha variado en contra de sus intereses.

Del mismo modo, **la limitada flexibilidad en la revisión de precios** puede ser una barrera significativa. Aunque la LCSP contempla mecanismos de revisión, su aplicación suele ser restrictiva y estar sujeta a condiciones temporales o a índices oficiales que pueden no reflejar fielmente el incremento real de los costes de producción. En contextos de fuerte inflación o volatilidad de materias primas, esta situación puede erosionar los márgenes de las pymes e, incluso, convertir el contrato en deficitario.

En conjunto, estos elementos pueden afectar al equilibrio contractual y desincentivar la entrada y permanencia de pymes en la contratación pública, **al no facilitar la previsión económica a medio plazo y trasladar un riesgo potencial que puede superar su capacidad de absorción.**

## 6. CONCLUSIONES

**Las pymes ejercen un papel fundamental en nuestras economías**, tanto por su gran peso sobre la actividad económica y el empleo como por su papel esencial como motor de la competencia y la innovación. Desde la perspectiva de la competencia, las nuevas empresas y pymes amplían la variedad de bienes y servicios disponibles para los consumidores, pueden introducir nuevas ideas innovadoras y ejercen presión competitiva sobre las empresas establecidas, incentivando la eficiencia y la mejora continua. Por tanto, evitar que se enfrenten a barreras injustificadas al acceso y ejercicio de su actividad resulta esencial para fomentar un entorno económico más abierto, competitivo, eficiente y favorable al bienestar general. En esta línea, **la principal conclusión del presente Estudio es que, ante los retos que afrontan las pymes, una economía más fuerte, dinámica y competitiva requiere de un compromiso proactivo, coordinado y continuo de las administraciones para eliminar las barreras que dificultan que las pymes compitan, innoven, crezcan y ganen escala.**

Resulta igualmente fundamental que no encuentren obstáculos innecesarios que limiten su participación en la contratación pública. En España, esta cuestión es particularmente relevante a la luz de los datos que expone el presente Estudio. Estos apuntan a que las pymes se encuentran en el promedio de la UE de ofertas ganadoras en licitaciones, por detrás de Alemania pero por delante de Francia o Italia. No obstante, la proporción de ofertas lanzadas por pymes se halla entre las más bajas de la UE, notablemente por detrás de las principales economías europeas, indicando que existe un margen de mejora importante en este ámbito.

Fomentar dicha mayor participación puede resultar muy beneficioso para la economía, en primer lugar, porque el mercado de la contratación pública es de gran tamaño, con lo que restringir su acceso al mismo supone una traba muy relevante al potencial de crecimiento de las pymes. Asimismo, su participación es de interés esencial para el conjunto de la economía al favorecer mayores niveles de competencia en las adquisiciones públicas. Esto redundará en mejores precios y calidades y, de esta manera, ahorros para las arcas del Estado y mejoras en los servicios públicos.

Las **pymes enfrentan desventajas** que pueden dificultar su crecimiento: menores niveles de productividad, menor capacidad para capturar economías de escala, mayor racionamiento en los mercados de crédito, mayor fragilidad ante cambios coyunturales y menores recursos para innovación, digitalización e internacionalización.

En **España** se aprecian ciertos rasgos particulares, especialmente al comparar con el entorno europeo: menor tamaño empresarial, menor ritmo de creación de empresas, menor supervivencia de las mismas, menor participación en la contratación pública - no solo en la adjudicación de contratos sino, también, a la

hora de considerar la mera posibilidad de concurrir a una licitación - y, especialmente, menor productividad. Estos rasgos son susceptibles de materializarse de forma más significativa en sectores y territorios con mayor presencia relativa de pymes. Se aprecian también carencias relativas en materia de innovación, digitalización e internacionalización.

Igualmente, el análisis realizado en este Estudio apunta a la posible **existencia en España de un conjunto de barreras que podrían limitar tanto la creación como el desarrollo de las pymes.**

Así, uno de los principales desafíos durante la **fase de constitución** empresarial es la posible necesidad de interacción con múltiples organismos públicos, lo que puede resultar una barrera especialmente si no existe plena interoperabilidad entre administraciones. La fragmentación y limitaciones en la coordinación institucional dan lugar a riesgos de sobrecarga de trámites, burocracia y demoras que ralentizan el inicio ágil de la actividad económica. La existencia de herramientas como los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), el Documento Único Electrónico (DUE) o el sistema CIRCE, diseñados para simplificar el proceso de constitución empresarial, son de gran utilidad, si bien sigue existiendo margen para explotar por completo su utilidad potencial.

Durante la **fase de crecimiento**, las pymes también se pueden ver frenadas por la disparidad normativa entre las distintas administraciones a nivel territorial, lo que genera costes adicionales de adaptación y cumplimiento, especialmente en procesos de expansión geográfica. A ello se suma la existencia tanto de **requisitos que pueden resultar relativamente más gravosos para las pymes** como de un posible **efecto escalón que puede desincentivar el crecimiento** al introducir cargas adicionales al superar ciertos umbrales de activos, facturación o empleo.

Por otro lado, se han identificado posibles **dificultades para acceder a instrumentos de apoyo** (como los programas de digitalización o de internacionalización) por la complejidad administrativa, la falta de recursos internos para gestionarlos o una notable asimetría informativa. Esto podría llegar a entorpecer que las pymes aprovechen todo el potencial de políticas públicas a priori diseñadas para mejorar su competitividad.

Por su parte, la **persistente morosidad** en las relaciones comerciales, a pesar del marco legal existente, continúa afectando negativamente a la liquidez y estabilidad financiera de las pymes, limitando su capacidad para invertir, innovar o crecer.

En cuanto al acceso a la **contratación pública**, las pymes también enfrentan un conjunto de barreras que pueden desalentar su concurrencia:

- En las fases iniciales, destacan las asimetrías informativas y el riesgo de complejidad normativa. El diseño de herramientas como la PLACSP o el Portal

PYME cuenta con margen de mejora en cuanto a un acceso ágil y homogéneo a la información relevante. A ello se suma la densidad técnica y la extensión y dispersión del marco regulatorio, que puede exigir recursos especializados para interpretar adecuadamente la LCSP y su doctrina.

- En las fases de planificación y diseño, un insuficiente desarrollo de la programación contractual y las actuaciones preparatorias, así como la posible inclusión en los pliegos de requisitos innecesarios o desproporcionados, pueden restringir la concurrencia efectiva, afectando especialmente a las pymes.
- Durante las fases del procedimiento de adjudicación y de ejecución, las pymes pueden afrontar cargas administrativas y financieras elevadas. Los retrasos en los plazos de pago, los requisitos de avales elevados y los costes indirectos (seguros, certificaciones, etc.) suelen afectar de forma desproporcionada a las pymes. Finalmente, las rigideces contractuales – prórrogas forzosas, rigideces en la revisión de precios – podrían agravar la incertidumbre y erosionar los márgenes de las pymes, generando el riesgo de desincentivar su participación sostenida en la contratación pública.

A partir de este diagnóstico, el siguiente apartado propone una serie de recomendaciones orientadas a intentar reducir o eliminar estas barreras, con el objetivo de facilitar un entorno más favorable a la creación, consolidación y desarrollo competitivo de las pymes y, así, potenciar un funcionamiento más eficiente y competitivo de la economía. Estas propuestas no persiguen condicionar el tamaño o trayectoria futura de las empresas, sino garantizar que sus decisiones estratégicas se produzcan en un marco competitivo y regido por los principios de buena regulación.

## 7. RECOMENDACIONES

### 1ª. IMPULSAR UN MERCADO MÁS INTEGRADO Y PROCOMPETITIVO

#### I. Coordinación normativa para promover la unidad de mercado

La fragmentación normativa y administrativa en ocasiones puede resultar necesaria y aportar beneficios, en particular al acercar la administración a la ciudadanía. No obstante, también crea el riesgo de constituir una barrera que dificulte el crecimiento de las pymes, obstaculice la competencia y penalice el buen funcionamiento de los mercados al complicar el cumplimiento normativo, dificultando la expansión geográfica y reduciendo la escala eficiente.

Para afrontar esta barrera, **se recomienda profundizar en una coordinación normativa para promover la unidad de mercado**. Esto facilitaría la reducción de las barreras que han surgido en muchos casos por ausencia de coordinación - y no por diferencias en las preferencias ciudadanas-, minimizando así la fragmentación a lo necesario. La coordinación sería deseable a nivel de España e, igualmente, al nivel de la Unión Europea.

En concreto, puede resultar beneficioso avanzar en las siguientes líneas:

##### *I.A. Promover una gobernanza regulatoria coordinada que impulse la unidad de mercado y facilite el crecimiento de las pymes*

**Se propone consolidar un modelo de gobernanza multinivel basado en la coordinación normativa, la cooperación interadministrativa y la confianza mutua**, que permita avanzar en la unidad de mercado. Es oportuno que la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria, prevista en la Ley Crea y Crece, se configure como un espacio estable de diálogo y toma de decisiones, facilitando el diseño de marcos regulatorios coherentes que reduzcan cargas administrativas, eliminen duplicidades y favorezcan un entorno más competitivo y predecible para las empresas.

Como complemento a lo anterior, se recomienda la puesta en común de buenas prácticas y la ampliación cuando sea posible del principio de reconocimiento mutuo<sup>142</sup>. Esta práctica no lesionaría las competencias estatales, autonómicas o

---

<sup>142</sup> [La Sentencia 79/2017, de 22 de junio, del Tribunal Constitucional](#), respecto al principio de eficacia nacional recogido en la Ley de garantía de unidad de mercado, contiene consideraciones de especial interés para el diseño de mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo entre comunidades autónomas. En su Fundamento Jurídico 13.a, el

municipales, sino que se apoyaría en el refuerzo a la cooperación y confianza mutua entre administraciones. Por último, la coordinación, además de reducir trabas administrativas, podría liberar recursos públicos.

*I.B. Impulsar iniciativas de simplificación de cargas administrativas en todo el territorio nacional*

**Se propone avanzar en iniciativas para simplificar cargas administrativas y favorecer una mayor armonización normativa en todo el territorio nacional**, en línea con el marco planteado por el “Régimen 20”. De esta manera, se facilitaría la actividad empresarial, especialmente para las pymes, al reducir la fragmentación normativa entre comunidades autónomas y municipios.

Algunas líneas de trabajo que podrían facilitar este avance incluyen:

- Fomentar la revisión y, en su caso, la eliminación de barreras administrativas que puedan estar generando un impacto desproporcionado en las pequeñas y medianas empresas. En este sentido, y en línea con las recomendaciones de organismos internacionales<sup>143</sup>, las Administraciones podrían realizar un análisis exhaustivo del cuerpo normativo existente, pudiendo ser las nuevas tecnologías, y en particular la inteligencia artificial, de gran utilidad para dicha tarea.
- Promover la armonización de normativas autonómicas y locales en ámbitos estratégicos para la economía, particularmente en sectores con fuerte presencia de pymes como el comercio, la hostelería, el transporte o los servicios personales.

---

Tribunal establece que: *el reconocimiento por parte del Estado de efectos supraautonómicos a las actuaciones autonómicas tiene, en principio, un límite claro: la imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables. En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. Así lo habría reconocido nuestra doctrina en relación con las actuaciones autonómicas de carácter ejecutivo (SSTC 243/1994, 175/1999, 126/2002, 14/2004 y 33/2005). De esta forma, se permite abrir la puerta a un reconocimiento mutuo condicionado, siempre que se respete un estándar equivalente. Esta línea jurisprudencial ofrece una base argumental sólida para orientar propuestas de armonización regulatoria sin vulnerar el reparto competencial.*

<sup>143</sup> Véanse por ejemplo las recomendaciones de la OCDE:

[https://www.oecd.org/en/publications/reviewing-the-stock-of-regulation\\_1a8f33bc-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/reviewing-the-stock-of-regulation_1a8f33bc-en.html)

- Impulsar la adopción de principios comunes en la actuación administrativa, así como el uso de declaraciones responsables o el refuerzo de la digitalización integral de los procedimientos.
- Desarrollar un entorno de publicación de normas que facilite el conocimiento de los agentes afectados y, en particular, de las pymes. Por ejemplo, mediante la mayor utilización de compendios o guías sectoriales o por actividad, así como la publicación conjunta de los boletines oficiales en una única página a fin de reducir los costes de búsqueda y seguimiento de la información.

### *I.C. Difundir los mecanismos de protección de operadores económicos*

Las pymes tienen generalmente menos recursos para emprender acciones legales contra normativas o actuaciones de las administraciones públicas que generen obstáculos injustificados a su actividad. Además, la duración de los procedimientos judiciales puede en ocasiones dilatarse durante un periodo superior al que podría resistir una pyme sin poner en riesgo su viabilidad económica.

Para paliar estos problemas, la Ley de garantía de unidad de mercado (LGUM) ofrece a todas las empresas mecanismos específicos para reclamar de forma más ágil y sencilla contra las barreras regulatorias o administrativas en materia de unidad de mercado. Sin embargo, en ocasiones no se conocen estas herramientas, de tal manera que existe margen para dar a conocer en mayor medida estos mecanismos entre las pymes.

Por tanto, **se recomienda impulsar la difusión de los mecanismos de protección de los operadores económicos**, incluyendo los que plantea la LGUM. Así, algunas actuaciones que podrían contribuir a este objetivo de difusión son las siguientes:

- Establecer una estrategia para reforzar la colaboración entre la Secretaría para la Unidad de Mercado y las asociaciones empresariales representativas, como las Cámaras Oficiales de Comercio, para dar a conocer entre las pymes los mecanismos previstos en la LGUM y la posibilidad de recurrir a ellos.
- En aquellos procedimientos administrativos relacionados con actividades económicas, las administraciones podrían informar a las empresas, en los "pies de recurso" de sus notificaciones o resoluciones, sobre la posibilidad de hacer uso de los mecanismos de protección de los operadores previstos en la mencionada ley.

## II. Impulsar la adopción municipal de “ordenanzas tipo”

Para los casos donde esté justificada la exigencia de una regulación de actividad, se propone promover en el ámbito municipal la adopción voluntaria de “ordenanzas tipo”, como la elaborada en el marco de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios para el “ejercicio de actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios”. Además de ser útil para reducir las barreras administrativas a la creación de empresas (en concreto, reforzando la certidumbre en los procesos de obtención de licencia previa), puede contribuir a profundizar en la unidad de mercado, fomentando la coordinación normativa. De esta manera, promueve un marco normativo claro, accesible y replicable que puede ser adoptado por los ayuntamientos, reduciendo la disparidad normativa entre territorios y acelerando los tiempos de tramitación.

Su aplicación por parte de las entidades locales contribuiría de forma significativa a simplificar la normativa vigente y a favorecer un entorno más coherente y predecible para el desarrollo de iniciativas empresariales. Podría ayudar a agilizar trámites administrativos (como licencias, aperturas o declaraciones responsables), especialmente en sectores como el comercio, la hostelería, el transporte o los servicios personales.

## 2ª. FACILITAR LA CREACIÓN DE EMPRESAS

### III. Avanzar en el sistema CIRCE como “ventanilla única” para crear una empresa

A pesar de los significativos avances en digitalización, la creación de empresas sigue enfrentando barreras por limitaciones en la interoperabilidad entre administraciones y por la ausencia de una ventanilla única plenamente operativa. CIRCE ya actúa como puerta de entrada, pero su potencial podría incrementarse si integrara de forma sencilla el conjunto de los procedimientos necesarios para la constitución de la empresa, incluyendo los procedimientos locales o autonómicos.

Para reforzar CIRCE como ventanilla única y acercarlo a las pymes **es recomendable incorporar todos los procedimientos necesarios para la constitución de la empresa**. De esta forma, la creación de empresas, especialmente de autónomos y sociedades limitadas, podrá realizarse de forma más sencilla e íntegramente en línea a través de una ventanilla única, en línea

con las recomendaciones de los organismos internacionales, como la OCDE<sup>144</sup> y el Banco Mundial<sup>145</sup>, tomando la referencia de los países más avanzados en esta materia.

En esta línea, se proponen las siguientes medidas:

### *III.A. Integración completa de los trámites municipales y autonómicos en el ecosistema CIRCE*

Para avanzar hacia una ventanilla única más efectiva **sería recomendable lograr la incorporación completa y sistemática de los procedimientos locales** (como licencias de actividad, apertura u obras menores) **y autonómicos** (como certificado de eficiencia energética, residuos, seguridad industrial, seguridad alimentaria, autorizaciones comerciales, etc.)<sup>146</sup>.

Esto podría impulsarse a través de:

- Convenios de colaboración con ayuntamientos y comunidades autónomas.
- Una plataforma estándar de interoperabilidad local y autonómica.
- Que las entidades locales destinen recursos técnicos y financieros a digitalizar e integrar sus procedimientos.

---

<sup>144</sup> La OCDE pondera el caso de Reino Unido, que dispone de una ventanilla única digital real, que integra en un solo portal el registro mercantil, fiscal y laboral.

<https://www.gov.uk/limited-company-formation>

[https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business\\_b0b0924e-en/full-report/component-6.html#chapter-d1e785](https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business_b0b0924e-en/full-report/component-6.html#chapter-d1e785)

<sup>145</sup> El último informe *Doing Business* del Banco Mundial (de 2020, al haberse dejado de publicar) presentaba los modelos de Dinamarca, Noruega o Nueva Zelanda

<https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices#Creating>

La iniciativa *Business Ready* ha sido la continuación del informe *Doing Business*. Incluye una vocación más amplia que no lo hace comparable al *Doing Business*, aunque ciertos aspectos de la información sí resulten de relevancia para temas de creación y crecimiento empresarial.

<https://www.worldbank.org/en/businessready>

<sup>146</sup> Instituciones internacionales como el Banco Mundial consideran importante que estas “ventanillas únicas”, incluyan los trámites de todas las autoridades concernidas, incluyendo las subcentrales

<https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices#Creating>

### *III.B. Explorar mejoras en las interfaces digitales de CIRCE y el DUE*

Con el objetivo de facilitar la cumplimentación del DUE y el uso del sistema CIRCE para las pymes, **se recomienda explorar vías para potenciar la navegación fácil e intuitiva en CIRCE y el DUE.**

Por ejemplo, impulsando un lenguaje claro y directo, ayudas contextuales, potenciando herramientas como asistentes virtuales o *chatbots* que acompañen al usuario durante el proceso, resolviendo dudas frecuentes, prediciendo posibles errores o sugiriendo cambios en tiempo real, además de ofrecer la posibilidad de conectar con los servicios de asistencia del PAE virtual para un acompañamiento más personalizado. En este aspecto, puede ser aconsejable utilizar las enseñanzas de la economía conductual (p. ej., diseñar pasos breves con progreso visible, ofrecer opciones recomendadas, activar recordatorios en los hitos clave y fijar metas cercanas), facilitando así que se complete el trámite sin abandonos<sup>147</sup>.

### *III.C. Transparencia y refuerzo de la evaluación continua del sistema*

Con el objetivo de facilitar el seguimiento del desempeño del sistema CIRCE y detectar oportunidades de mejora, **resulta recomendable incrementar la transparencia y reforzar su evaluación continua.**

En particular, se podrían potenciar más los informes mensuales y anuales añadiendo indicadores de uso del sistema CIRCE. Por ejemplo, relación de empresas creadas mediante este sistema respecto al total de empresas creadas, distinguiendo por forma jurídica; desgloses de uso por territorio y canal (PAE presencial/virtual); evaluación periódica de los usuarios (satisfacción, motivos de abandono, en su caso, y tiempos de resolución); análisis sobre en qué puntos quedan trabados los usuarios a partir de la información recopilada y, por último, incluir un seguimiento específico del plazo legal de 6 horas de la Ley 11/2023 para inscripciones con estatutos tipo, publicando el porcentaje de expedientes dentro de plazo, el tiempo medio real y, eventualmente, desgloses por Registro Mercantil y CCAA. También, y en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea y de la OCDE, se podría realizar un uso creciente de las consultas públicas, una herramienta de gran utilidad tanto para la rendición de cuentas como para la mejora continua del sistema<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Véase recomendación IX del Estudio: economía conductual para una regulación y supervisión eficientes ([E/CNMC/002/23](https://www.cnmc.es/Documentos/Estudio%20econom%C3%ADa%20conductual%20para%20una%20regulaci%C3%B3n%20y%20supervisi%C3%B3n%20eficientes)).

<sup>148</sup> Véase capítulo 7 de las Directrices de la Comisión Europea de buena regulación

[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en)

#### IV. Potenciar la red PAE como herramienta de asistencia

CIRCE y la Red PAE han supuesto avances importantes en la creación de empresas, si bien aún existe margen para aumentar su adopción entre las pymes. Para consolidar la red PAE como herramienta de asistencia a las pymes en su constitución y favorecer el uso de CIRCE como ventanilla única, se podrían combinar ajustes que aporten seguridad y simplificación, formación continua de los equipos, fortalecer el PAE virtual y una evaluación orientada a resultados con indicadores comparables y planes de mejora.

Así, **se recomienda potenciar la red PAE como herramienta de asistencia**<sup>149</sup>. Todo ello en línea con las reformas que se han planteado países avanzados en esta área, fortaleciendo su carácter de ventanilla única de asistencia cuando han detectado que estas herramientas tenían escasa implantación<sup>150</sup>. A tal fin, se plantean algunas líneas de actuación que podrían considerarse:

- 1) **Facilitar y culminar la implementación del procedimiento administrativo previsto en la Ley “Crea y Crece” mediante una Orden Ministerial (conforme a los arts. 13.7 y 13.8 de la Ley 14/2013 en la redacción dada por la Ley 18/2022) para agilizar la designación de nuevos PAE y sustituir, para las nuevas altas, el sistema de convenios.** Esta Orden Ministerial podría incluir aspectos como un procedimiento electrónico por declaración responsable ante la Dirección General de Estrategia Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria y Turismo, el uso obligatorio de CIRCE en la creación de empresas y el inicio del DUE en el propio PAE, así como los requisitos de medios y capacitación, las obligaciones de imagen y protección de datos, la gestión de la Red PAE, y el régimen de

---

Véanse más medidas de seguimiento y evaluación en la página 52 y siguientes de este informe de la OCDE

[https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business\\_b0b0924e-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business_b0b0924e-en.html)

<sup>149</sup> En distintos países que la OCDE analiza como referentes en políticas de apoyo al emprendimiento y la pyme, es habitual contar con puntos de entrada o ventanillas que simplifican el acceso a información, trámites y asesoramiento. Al mismo tiempo, países como Canadá, Irlanda, Dinamarca Noruega, Finlandia o Suecia disponen de servicios gratuitos o subvencionados que ofrecen información y orientación inicial sobre cuestiones como puesta en marcha del negocio, gestión, fiscalidad o digitalización.

[https://www.oecd.org/en/publications/business-advice-for-entrepreneurship-and-small-firms\\_299705ad-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/business-advice-for-entrepreneurship-and-small-firms_299705ad-en.html)

En el Reino Unido, este enfoque se articula a través del *new Business Growth Service* integrado con *Growth Hubs* y el portal [business.gov.uk](http://business.gov.uk).

<sup>150</sup> Por ejemplo, Reino Unido introdujo una reforma de su ventana de asistencia al constatar que solo el 26% de las pymes la usaban

<https://www.gov.uk/government/news/government-growth-service-to-save-small-business-time-and-money>

pérdida de la condición (a instancia del interesado o de oficio por incumplimiento). Todo ello aportaría transparencia, sencillez y eficacia operativa a la red PAE.

- 2) **Asegurar a los PAE una suficiente dotación de recursos y capacidades**, para que puedan ofrecer un asesoramiento que sea lo más proactivo y útil posible, adaptado a las necesidades reales de los emprendedores, con un enfoque más centrado en la satisfacción de la pyme, incluyendo la formación al personal de los PAE en este sentido<sup>151</sup>.
- 3) **Fortalecer la atención personalizada y multicanal del PAE virtual**, reforzando la asistencia actual (telefónica y formulario) a través de opciones como chat o videollamada con técnicos especializados, y considerando acciones más innovadoras de un acompañamiento más personalizado, por ejemplo con la posibilidad de que existan asesores especializados que actúen como tutores o mentores en trámites especialmente relevantes o costosos. Estos programas de mentoría deberían estructurarse a partir de un diagnóstico inicial de necesidades, que permita asignar a cada empresa un asesor o mentor con experiencia específica ya sea en cuestiones más generales o en trámite concretos a abordar. Así, los mentores ofrecerían un consejo práctico y personalizado a las pymes, adaptado a sus necesidades específicas en cada momento del tiempo. El acompañamiento debería ser personalizado, limitado en el tiempo y orientado a resultados concretos, coordinándose con otros instrumentos de apoyo empresarial ya existentes y con administraciones subcentrales<sup>152</sup>.
- 4) **Reforzar la utilidad de las herramientas de apoyo mediante repositorios de normativas y trámites** estructurados por sector de actividad y ámbito territorial. Estos repositorios podrían desarrollarse como un servicio común de la Red PAE, integrado en sus herramientas de asistencia e interconectado con el sistema CIRCE, de forma que, a partir del perfil de la empresa, se ofrezca información actualizada y operativa para el cumplimiento efectivo de los trámites.
- 5) **Reforzar la evaluación de la Red PAE**, considerando una evaluación integral de servicio e impacto basada en un marco común de indicadores (por ejemplo,

---

<sup>151</sup> En cuanto a la capacitación, véase el ejemplo de formación de Canadá a sus empleados de ventanilla única en recuadro 2.31 del informe de la OCDE

[https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business\\_b0b0924e-en/full-report/component-6.html#chapter-d1e785](https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business_b0b0924e-en/full-report/component-6.html#chapter-d1e785)

<sup>152</sup> Véanse las distintas iniciativas de “mentoría” que menciona la OCDE en este documento (y el ejemplo concreto de Irlanda en su página 15)

[https://www.oecd.org/en/publications/business-advice-for-entrepreneurship-and-small-firms\\_299705ad-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/business-advice-for-entrepreneurship-and-small-firms_299705ad-en.html)

tiempo de primera respuesta, tiempo hasta la cita, porcentaje de resolución al primer contacto, abandono en llamadas/chat, satisfacción de los usuarios, etc.), medidos y comparables por PAE, vinculando los resultados a planes de mejora.

## V. Potenciar campañas de información hacia las pymes sobre CIRCE y PAE

Muchas pymes pueden desconocer herramientas como CIRCE y como PAE y cómo pueden ayudarles, por lo que tienen el riesgo de seguir tramitando en circuitos dispersos, con más pasos, más tiempo y más errores.

Por ello, **se propone potenciar campañas de información hacia las pymes sobre CIRCE y PAE**, para visibilizar y facilitar su uso. Sería oportuno que los contenidos expliquen la ventaja que supone el uso de CIRCE como ventanilla única para crear una empresa frente a un entorno fragmentado y cómo funciona, con vídeos breves, guías paso a paso, seminarios en línea y publicaciones en redes sociales, haciendo también alusión al apoyo que puede brindar la red PAE en la creación de la empresa. Sería igualmente conveniente que la información sea fácilmente entendible, de tal manera que, por ejemplo, esté en el lenguaje más claro posible o que incluya ejemplos reales. Se sugiere asimismo que las campañas estén personalizadas y combinen distintos canales, y que se adopte una evaluación sistemática de dichas campañas y canales para ir ajustándolas en las sucesivas rondas de difusión.

## VI. Extender el uso de declaraciones responsables

La necesidad de obtener la licencia para comenzar la actividad, en los casos que procede, y la incertidumbre en el proceso de obtención de la misma se han identificado como barreras sustanciales para la creación de nuevas empresas. Frente a esto, y en consonancia con las recomendaciones de organismos internacionales<sup>153</sup>, sería positivo seguir avanzando en el uso de declaraciones responsables en sustitución de la obligatoriedad de una licencia de actividad,

---

<sup>153</sup> La OCDE recomienda limitar el uso de los sistemas de licencia *ex ante* a lo estrictamente necesario, para actividades de alto riesgo que puedan generar daños irreversibles, utilizando otros enfoques más ligeros y flexibles (como las declaraciones responsables) para las actividades de menor riesgo.

[https://www.oecd.org/en/publications/best-practice-principles-for-licensing-and-permitting\\_5f63586d-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/best-practice-principles-for-licensing-and-permitting_5f63586d-en.html)

siempre a partir de los principios de proporcionalidad y necesidad, en línea con los países más avanzados en esta materia (como los países nórdicos)<sup>154</sup>.

La declaración responsable permite al emprendedor iniciar su actividad de forma inmediata, sin necesidad de esperar a que la administración conceda una autorización previa. Al firmarla, el interesado se compromete a cumplir con toda la normativa vigente aplicable, siendo posteriormente susceptible de inspecciones de oficio por parte de la administración para verificar el cumplimiento efectivo.

Este enfoque no elimina los controles, pero sí reordena su secuencia temporal: se prioriza la agilidad en el inicio de la actividad, mientras se mantiene la capacidad inspectora y sancionadora del sector público para garantizar el cumplimiento normativo.

En este sentido, **se recomienda valorar una revisión y ampliación del catálogo de actividades exentas de licencia**, actualmente recogido en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Ampliar este catálogo permitiría incorporar más actividades de bajo riesgo técnico, ambiental o sanitario al régimen de declaración responsable, eliminando trabas innecesarias y mejorando la competencia en el entorno empresarial.

Todo esto sin perjuicio de que determinadas actividades presenten riesgos o características particulares que haga necesaria su sujeción a un régimen de autorización previa y a una inspección antes de su apertura. En estos casos, sería preciso que las administraciones actuaran bajo los principios de buena regulación, como son necesidad, proporcionalidad, eficiencia y transparencia.

## VII. Reforzar la eficiencia en la tramitación de licencias

En aquellos supuestos en los que las licencias y permisos sigan siendo necesarios, **es deseable considerar medidas de carácter organizativo, administrativo y tecnológico orientadas a mejorar la previsibilidad del proceso y facilitar la experiencia de quienes desean emprender.**

---

<sup>154</sup> En países como Australia y los países nórdicos, entre otros, para muchas actividades económicas no existe una licencia de apertura general: normalmente basta con registrar la empresa y cumplir obligaciones fiscales, y según el sector puede exigirse un permiso, un registro o una simple notificación a la autoridad (mecanismo funcionalmente parecido a una declaración responsable), reservándose las autorizaciones previas para actividades de mayor riesgo. Este enfoque, limitar licencias/permisos a los casos en que el riesgo no pueda gestionarse eficazmente con controles a posteriori y, cuando sea posible, pasar de *ex ante* a *ex post*, está recogido como buena práctica por la OCDE en este documento:

[https://www.oecd.org/en/publications/best-practice-principles-for-licensing-and-permitting\\_5f63586d-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/best-practice-principles-for-licensing-and-permitting_5f63586d-en.html)

Entre las posibles actuaciones que cabría considerar, se encuentran:

- 1) **Asegurar la estricta proporcionalidad de los requisitos y procedimientos necesarios** para el inicio de la actividad, en función de su nivel de riesgo<sup>155</sup>.
- 2) **Medidas que aumenten la previsibilidad y reduzcan la duración de los plazos máximos de resolución:** resultaría deseable que se simplifiquen los procedimientos al máximo posible, se reduzca su fragmentación<sup>156</sup> y que los tiempos de resolución en general estén previstos en la normativa, estableciendo plazos tan cortos como sea posible y, además, minimizar la utilización del silencio administrativo negativo. A tal fin, las unidades tramitadoras deberían contar con los recursos necesarios para que la Administración no solo no supere los plazos, sino que sea proactiva y, en general, pueda resolver antes del plazo máximo.
- 3) **Fomentar un funcionamiento óptimo en la digitalización integral de los trámites** en lo que respecta a la solicitud electrónica de licencias, la presentación de documentación técnica y la consulta en línea del estado de los expedientes, asegurando una digitalización integral de los trámites que se adecúe a las necesidades de las pymes<sup>157</sup>.
- 4) **Impulsar repositorios de normas y guías técnicas normalizadas por tipo de actividad**, que permitan clarificar requisitos (por ejemplo, urbanísticos, de seguridad o medioambientales), especialmente en sectores como hostelería, comercio minorista o servicios personales.
- 5) **Tramitación simultánea de expedientes**, permitiendo que los distintos órganos implicados actúen en paralelo, en lugar de forma secuencial.
- 6) **Seguimiento y evaluación pública de los tiempos de tramitación**, promoviendo la publicación periódica de datos agregados que contribuyan a la rendición de cuentas y a la mejora continua del servicio.

---

<sup>155</sup> Véanse las recomendaciones de la OCDE en el documento “Licensing and Permitting: How to Manage Risks While Supporting Growth”:

[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/licensing-and-permitting\\_f2b74324/68fc3301-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/licensing-and-permitting_f2b74324/68fc3301-en.pdf)

<sup>156</sup> Véanse las recomendaciones de la OCDE:

[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/licensing-and-permitting\\_f2b74324/68fc3301-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/licensing-and-permitting_f2b74324/68fc3301-en.pdf)

<sup>157</sup> Tanto la OCDE como el Banco Mundial enfatizan la importancia de la efectiva digitalización de los trámites

[https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business\\_b0b0924e-en/full-report/component-6.html#chapter-d1e785](https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business_b0b0924e-en/full-report/component-6.html#chapter-d1e785)

<https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices#Creating>

## VIII. Considerar un uso creciente de los bancos de pruebas (*sandbox*)

**Se recomienda extender de forma horizontal el uso de bancos de pruebas regulatorios (*sandboxes*)** como instrumento ordinario de política regulatoria en contextos de innovación, en línea con las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE<sup>158</sup>. Estos bancos de pruebas pueden ser de particular importancia para la creación y desarrollo de nuevas empresas y proyectos que requieran de un enfoque regulatorio nuevo para poner a prueba la viabilidad de su planteamiento. Esta experimentación regulatoria puede ser fundamental para fomentar la innovación, también de las pymes<sup>159</sup>.

Siguiendo la lógica ya apuntada por la CNMC en distintos ámbitos (como el financiero, en el [estudio FINTECH E/CNMC/001/18](#) o el [IPN/CNMC/011/25](#), la inteligencia artificial en el [IPN/CNMC/020/23](#) o en la industria en el [IPN/CNMC/001/23](#)), estos entornos controlados permiten una regulación más dinámica y flexible. Ofrecen un espacio donde proyectos innovadores pueden operar con requisitos de entrada más livianos o parcialmente adaptados, bajo la supervisión de la autoridad competente. De este modo, es posible observar en la práctica el impacto de nuevos modelos de negocio antes de exigirles el pleno cumplimiento de todas las cargas regulatorias tradicionales, lo que resulta especialmente relevante para pymes y *startups*, para las que los costes de entrada suelen ser más gravosos.

El diseño de estos *sandboxes* debería basarse en criterios de elegibilidad objetivos y no discriminatorios, abiertos a iniciativas de todo tamaño, con limitaciones claras en el tiempo y en el alcance de las flexibilidades concedidas, y con plena vigencia de la normativa horizontal (protección de datos, seguridad, defensa de la competencia, etc.). La información generada en estos entornos sobre riesgos, beneficios y efectos competitivos serviría para ajustar posteriormente la regulación conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, evitando respuestas excesivamente restrictivas que desincentiven la innovación. Así, los *sandboxes* se consolidarían como una herramienta transversal para reducir barreras de entrada, facilitar la experimentación responsable y reforzar la capacidad de las pymes para crecer y competir en mercados cada vez más dinámicos e innovadores. Además,

---

<sup>158</sup> [https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-sandbox-toolkit\\_de36fa62-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-sandbox-toolkit_de36fa62-en.html)

<sup>159</sup> <https://www.oecd.org/en/topics/better-regulation-and-innovation.html>

La OCDE considera también los modelos de “bancos de pruebas” muy útiles para regulaciones en el ámbito medioambiental, entre otros ámbitos. Véase por ejemplo el recuadro 1.2 del siguiente documento

[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/11/better-regulation-for-the-green-transition\\_e9625ced/c91a04bc-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/11/better-regulation-for-the-green-transition_e9625ced/c91a04bc-en.pdf)

pueden servir como una herramienta de aprendizaje mutuo entre empresas y administraciones, para que las primeras asimilen con más facilidad el cumplimiento normativo y las segundas aprendan sobre los efectos de la normativa en los modelos de negocio y, en particular, en las pymes<sup>160</sup>.

### **3ª. PROPICIAR UNA NORMATIVA QUE FACILITE Y ACOMPAÑE EL CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y LA COMPETENCIA**

#### **IX. Modular las obligaciones regulatorias y los costes de cumplimiento para las pymes sin desincentivar el crecimiento**

**Se recomienda modular las obligaciones para las pymes con criterios de proporcionalidad y coste-eficacia procurando, en la medida de lo posible, evitar desincentivos al crecimiento.** La regulación eficiente debe alcanzar sus objetivos públicos al menor coste posible y evitar cargas fijas desproporcionadas, especialmente para quienes tienen menor escala. Por ello, es fundamental tener en cuenta el impacto de la regulación sobre las pymes, tal y como recomienda la Comisión Europea<sup>161</sup>.

En ocasiones, el objetivo de la política pública puede no resentirse en gran medida por relajar las obligaciones para las pymes; por ejemplo, porque su impacto es más reducido por el menor tamaño de las mismas<sup>162</sup>, algo que otros países tienen en cuenta de forma más sistemática<sup>163</sup>. Así, en el caso del Reino

---

<sup>160</sup> El Reino Unido considera los bancos de pruebas un elemento fundamental para su oficina de innovación regulatoria.

<https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-innovation-office/about>

<sup>161</sup> Véase por ejemplo, la herramienta 23 del capítulo 3

[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en)

<sup>162</sup> La CNMC ha analizado ejemplos de aspectos concretos donde un alivio de la carga regulatoria para las pymes podía estar justificado:

En el IPN/CNMC/010/24 sobre “información corporativa en cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza”, la CNMC valoró positivamente la introducción de facilidades introducidas para lograr la adaptación de las pymes (como un contenido de la información más reducido, normas específicas con las que presentar dicha información y plazos más amplios para asumir las nuevas obligaciones).

En el IPN/CNMC/016/25, aparte de cuestiones que se recuerdan en la próxima recomendación, la CNMC valoró favorablemente la ampliación del número de pymes que podrían beneficiarse de la reducción de obligaciones de presentación de cierta información contable.

<sup>163</sup> Véase, por ejemplo, la evaluación sistemática de la normativa para pequeñas empresas que se

Unido, se recomienda que la opción regulatoria por defecto sea no incluir a las microempresas ni empresas pequeñas, salvo que la evaluación de la norma aconseje lo contrario, y siempre considerando cómo modular la carga regulatoria para no superar lo imprescindible.

Este principio de aliviar en lo posible la carga regulatoria para las pymes también se puede aplicar, cuando proceda y no afecte sustancialmente a los objetivos de la política pública, a las obligaciones instrumentales de remisión de información. Por ejemplo, podría ser apropiado fijar para las pymes ritmos más espaciados en la periodicidad de obligaciones de remisión de información (en su caso, anual en lugar de trimestral) y/o plazos más dilatados de adaptación o transición. Asimismo, se podrían reducir o acotar las exigencias de información para pymes, previendo formatos estandarizados o plantillas abreviadas con campos mínimos y anexos reducidos, de forma que la carga documental sea proporcional a su tamaño.

Esta previsión de modular la carga para las pymes ha de basarse en criterios objetivos, asegurando la proporcionalidad sin vaciar de contenido la finalidad de la norma ni introducir distorsiones indebidas. Así, podría valorarse la incorporación de una cláusula de “de minimis” regulatorio que active un régimen simplificado o una exención parcial cuando el coste fijo estimado resulte desproporcionado respecto al tamaño de la empresa. En esta línea, en general es recomendable que las normas prevean plantillas abreviadas con campos mínimos y anexos reducidos para microempresas y pequeñas empresas, de modo que la carga documental sea proporcional a su tamaño.

## **X. Diseñar transiciones para sustituir el “efecto escalón” por una “rampa”**

El “efecto escalón” o “efecto umbral” surge porque muchas facilidades específicas para empresas pequeñas o medianas se retiran, en ocasiones de forma brusca, a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Aunque puede ser apropiado que ciertas obligaciones se hagan efectivas a medida que crece el tamaño de la empresa a fin de aminorar las cargas burocráticas para las pymes, se debe tener presente que los “escalones” de costes y cargas pueden desincentivar al crecimiento, y eso puede tener grandes costes a largo plazo al dificultar que las pymes pongan en valor todo su potencial.

Mitigar el problema podría requerir transiciones más graduales, que podrían contener distintas fases y ventanas de adaptación, y procurar incrementos

---

realiza en Reino Unido (Small and Micro Business Assessment. SaMBA)

<https://www.gov.uk/government/publications/small-and-micro-business-assessment-samba-guidance>

progresivos y proporcionados de la carga regulatoria. El objetivo sería mantener los objetivos de control y transparencia sin generar saltos abruptos en las cargas. De esta manera, se trataría de cambiar el efecto escalón, que necesita de un salto para superarlo, por una rampa más suave, que se puede subir de forma más gradual durante una etapa de transición.

Por ello, **se recomienda diseñar y aplicar transiciones graduales cuando existan umbrales a fin de mitigar el efecto escalón**. En esta línea, se podría plantear lo que se describe a continuación.

Como **principios generales, se propone evitar, en la medida de lo posible, que la normativa nueva o la ya existente genere efectos escalón, sustituyéndolos en su caso por “efectos rampa” gracias la aplicación de umbrales más suaves y graduales y/o de fases de transición**. Así, si se incluye un umbral en la normativa, se sugiere establecer también un mecanismo gradual, con plazos y fases de transición, que minimice los desincentivos a crecer, posibilitando que los costes y cambios se asuman de forma gradual. En el mismo sentido, se recomienda realizar una revisión de los umbrales existentes para introducir en la medida de lo posible respectivos procesos y mecanismos de transición.

En particular, como ejemplos **en el ámbito contable**, se podrían plantear las siguientes medidas:

- 1. Revisar y actualizar los umbrales actualmente vigentes en relación con la cifra de negocios y el total de activos que determinan la posibilidad de formular cuentas anuales abreviadas y la exención de la obligación de auditoría**

Esta propuesta se alinea directamente con lo dispuesto en el informe [IPN/CNMC/016/25](#). El Proyecto de Ley propone modificar el artículo 257.1 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC) para permitir que las sociedades puedan acogerse a la formulación de cuentas abreviadas si, durante dos ejercicios consecutivos, no superan simultáneamente dos de los siguientes umbrales: 7.500.000 euros de activo total, 15.000.000 euros de cifra anual de negocios y 50 empleados medios.

Asimismo, se propone modificar el artículo 263.2 TRLSC para exceptuar de la obligación de auditoría a aquellas entidades que no superen dos de los siguientes umbrales: 3.565.000 euros de activo, 7.125.000 euros de cifra de negocios y 50 como número medio de empleados.

## **2. Mecanismo de actualización más ágil de los umbrales a efectos de información corporativa**

En coherencia con lo señalado en el informe [IPN/CNMC/016/25](#), se recomienda trasladar a las autoridades comunitarias la posibilidad de valorar la incorporación de un instrumento normativo que permita la actualización automática (o al menos más ágil, no requiriendo rango legal) de los umbrales contables aplicables a la clasificación de empresas (micro, pequeñas, medianas y grandes), en función de circunstancias económicas objetivas, como la evolución de la inflación acumulada en la zona euro.

Asimismo, para evitar que futuras actualizaciones dependan exclusivamente de reformas legislativas puntuales tras periodos de elevada inflación acumulada, se propone trasladar a las autoridades comunitarias la posibilidad de valorar el establecimiento de un mecanismo técnico y previsible que permita revisar periódicamente los umbrales.

## **3. Ampliar el periodo de referencia para la aplicación de determinadas obligaciones contables y de auditoría**

Se propone plantear la reforma de la Directiva 2013/34/UE a las autoridades comunitarias para que la pérdida de la posibilidad de presentar el balance y estado de cambios en el patrimonio neto abreviados o la obligación de someterse a auditoría obligatoria se pierda tras tres ejercicios consecutivos superando los umbrales, en lugar de dos (tal y como recoge la directiva 2013/34/UE actualmente<sup>164</sup>). Esta medida podría contribuir a ofrecer a las empresas un mayor margen temporal para adaptarse a las nuevas exigencias, ayudando a evitar que el cruce puntual de un umbral suponga una barrera al crecimiento y facilitando así una transición más gradual, sostenible y alineada con los ciclos naturales de desarrollo empresarial.

## **4. Ampliación del período de referencia para la pérdida de la posibilidad de aplicar el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas**

Se recomienda valorar que la pérdida de la posibilidad de aplicar el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas tenga lugar únicamente tras superar durante tres ejercicios consecutivos los umbrales establecidos, en lugar de dos. Esta modificación (requeriría modificar previamente la Directiva 2013/34/UE y, después, adaptar el artículo 2 del RD 1515/2007 en el

---

<sup>164</sup> En el ordenamiento español, la reforma se daría mediante la modificación de los artículos 257 y 263 del TRLSC.

ordenamiento español) podría contribuir a suavizar el impacto organizativo asociado al cambio de régimen contable, ofreciendo a las empresas una mayor estabilidad normativa y facilitando una transición más progresiva hacia estructuras contables más complejas.

Por su parte, **en el ámbito fiscal**, se podrían valorar las siguientes medidas:

### **5. Ampliación del periodo de referencia para la pérdida del tipo reducido del Impuesto de Sociedades**

Se propone la modificación del artículo 29.1 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades para que la pérdida del tipo reducido se aplique únicamente cuando la empresa supere durante dos años consecutivos el umbral de 1 millón de euros en cifra de negocios. Esta medida busca corregir el efecto umbral que actualmente desincentiva el crecimiento empresarial, dado que muchas pymes limitan voluntariamente su expansión para no perder inmediatamente este beneficio fiscal. Al introducir un criterio de consolidación, se otorgaría mayor previsibilidad fiscal y se reduciría la volatilidad normativa derivada de fluctuaciones anuales en la facturación, fomentando un entorno más estable y racional para el crecimiento, evitando penalizaciones fiscales automáticas y facilitando un tránsito gradual hacia estructuras empresariales más grandes, sin comprometer la competitividad de las pymes en etapas iniciales.

### **6. Ampliación del periodo de referencia para la consolidación de la categoría de "gran empresa"**

Se recomienda incorporar una cláusula de consolidación para que la categoría de "gran empresa" solo se adquiriera tras superar durante dos ejercicios consecutivos el umbral de 6.010.121,04 euros de volumen anual de operaciones. Esta iniciativa pretende mitigar el efecto umbral que actúa como desincentivo al crecimiento, ya que muchas empresas evitan superar permanentemente este límite para no asumir obligaciones fiscales y administrativas adicionales, dado que actualmente el acceso al registro de Grandes Empresas implica obligaciones más exigentes como la presentación mensual de autoliquidaciones de IVA (modelo 303), de retenciones e ingresos a cuenta del IRPF (modelo 111), así como la remisión electrónica obligatoria de los libros registro mediante el sistema de Suministro Inmediato de Información (SII).

La aplicación de esta cláusula aportaría mayor estabilidad normativa y previsibilidad, favoreciendo un entorno que permita a las empresas crecer sin temer exigencias inmediatas y facilitando así un tránsito natural hacia una mayor dimensión empresarial.

## 7. Revisar el umbral de “gran empresa” en la normativa tributaria

Sería positivo valorar la adaptación del umbral de 6.010.121,04 euros anuales de volumen de operaciones a la inflación acumulada, siguiendo la Directiva Delegada (UE) 2023/2775 que amplía dichos umbrales en un 25%. Esto permitiría una clasificación más ajustada a la realidad económica del tejido empresarial español y reduciría las cargas innecesarias sobre empresas que han experimentado un crecimiento ligado a la inflación, pero mantienen un tamaño económico moderado.

## XI. Aplicar los principios de regulación eficiente

La creación de empresas y el crecimiento de las pymes depende de un marco regulatorio eficiente. Para asegurar un mercado integrado que permita a cada empresa alcanzar su escala de producción óptima, **se recomienda aplicar en las normas y políticas públicas los principios de regulación eficiente**, consagrados en la normativa y defendidos habitualmente por la CNMC<sup>165</sup>. Entre ellos, destacan:

- **Proporcionalidad y necesidad:** la intervención pública solo ha de producirse en casos de fallo de mercado o razones de imperiosa necesidad, priorizando la opción menos distorsionadora. En esa línea, a través de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que acompaña a cada propuesta se podría seguir reforzando el análisis de la necesidad y la proporcionalidad de cada medida propuesta, comparar alternativas, incluida la no intervención, y explicar por qué se elige la menos gravosa, anticipando los efectos específicos sobre las pymes cuando corresponda.
- **Eficiencia:** se propone evaluar la normativa no sólo *ex ante*, sino también *ex post*, para eliminar normas innecesarias o ineficientes.
- **Neutralidad competitiva:** para favorecer el crecimiento de las pymes, se recomienda promover un terreno de juego nivelado, revisando la normativa con criterios de neutralidad competitiva para evitar ventajas injustificadas (a incumbentes, operadores públicos frente a privados, operadores de mayor tamaño frente a pymes, etc.).
- **Comprensibilidad y transparencia:** una regulación es más eficiente cuando se entiende y se puede cumplir: la claridad, las guías y las consultas tempranas ayudan a reducir la incertidumbre y el riesgo regulatorio, algo especialmente relevante para las pymes. En esta línea, la CNMC defiende que las

---

<sup>165</sup> Véanse las Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica

[https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor\\_contenidos/Promocion/3735021\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/3735021_0.pdf)

regulaciones deben ser objeto de planificación y ser transparentes para favorecer la predictibilidad y la seguridad jurídica y la capacidad de competir de pymes y autónomos en los mercados.

#### 4ª. **ORIENTAR A LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA EL CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y LA COMPETENCIA**

##### **XII. Impulsar el cumplimiento del principio “solo una vez”**

En el contexto actual de transformación digital, cabe plantear que las Administraciones sigan trabajando para reducir la necesidad de aportar la misma documentación en distintos trámites diferenciados. Esto genera costes que puede afectar relativamente más a aquellos con menores recursos para afrontarlos, como suelen ser las pymes. Evitarlo requiere impulsar la conectividad entre administraciones y, también, reorganizar estructuralmente la gestión y reutilización de datos para que el principio “solo una vez” se cumpla de forma efectiva.

En este contexto, **se recomienda aplicar el principio “solo una vez” en la administración pública.** En particular, se propone consolidar y extender lo ya disponible (como la Red SARA, la Plataforma de Intermediación de Datos o el Sistema de Interconexión de Registros) para potenciar una infraestructura estatal de intercambio de datos basada en consulta en origen. Así, los datos permanecen en los organismos que los generan y todas las administraciones (estatal, autonómica y local) los consultan cuando los necesitan mediante APIs seguras y estandarizadas, en lugar de volver a pedírselos a la empresa.

El diseño podría alinearse con el Esquema Nacional de Interoperabilidad, incorporar consentimiento informado y, de esta manera, fomentar la reutilización automática entre administraciones. Esto facilitaría, además, la homogeneización de criterios y formatos, especialmente entre administraciones locales, impulsando su plena integración en sistemas como CIRCE. Y, también, el refuerzo de la transparencia y trazabilidad, ya que todas las interacciones quedarían registradas. Por último, desde la perspectiva de la propia administración pública, aplicar el principio “solo una vez” también permite evitar duplicidades, reducir la burocracia innecesaria y liberar recursos que pueden reorientarse hacia otras funciones.

### **XIII. Aplicar un apoyo administrativo proactivo y centrado en el usuario**

Las iniciativas que facilitan la relación con el administrado y, en particular, que reducen en lo posible las cargas burocráticas, son de gran ayuda para todas las empresas, especialmente aquellas con menores recursos. En esta línea, la digitalización abre nuevas vías para plantear medidas de apoyo desde las Administraciones, con gran potencial para reducir trámites y costes administrativos.

Por tanto, **se recomienda seguir impulsando de forma proactiva medidas de apoyo administrativo**. En esta línea, se plantea que se valore establecer una estrategia conjunta entre las AAPP en materia de apoyo administrativo. Aprovechando datos ya disponibles, por ejemplo, podrían considerarse medidas como recordatorios inteligentes de cumplimiento normativo o un modelo de “ayuda silenciosa” para gestionar automáticamente e incluso, si es posible, conceder de oficio (con conocimiento y consentimiento, y plazo de revocación) trámites sencillos como renovaciones de certificados o actualizaciones de datos censales. Todo esto tendría beneficios claros: menores cargas burocráticas, menos errores y esperas, y procesos clave más ágiles, facilitando la relación de la pyme con la administración. Además, esta mejora tecnológica no solo simplifica trámites, sino que amplía las oportunidades de las pymes al facilitar su identificación para acceder a programas de apoyo financiero, formación, innovación o internacionalización.

Un ejemplo concreto sería el perfil de empresa en Mi Carpeta Ciudadana, el cual busca concentrar datos y documentos en una sola interfaz. En lo que se refiere a posibles mejoras, esta herramienta podría potenciarse incluyendo, por ejemplo: (i) un motor de “hechos de vida empresariales” que transforme hitos (primer empleado, cambio de domicilio social, abrir una nueva sede) en listas de tareas guiadas con formularios prerrellenados y plazos incorporados al calendario; (ii) un “dossier de empresa en un clic” con datos básicos, poderes, certificados, ayudas recibidas, firmado y verificable para licitaciones y solicitudes; o (iii) una conexión con las herramientas de la empresa (avisos automáticos y calendario sincronizado) de forma que se ofrezca la integración en la operativa de la pyme.

### **XIV. Asegurar la eficiencia y el enfoque procompetitivo de los esquemas de apoyo a pymes**

Dado que las pymes se enfrentan a diversos fallos de mercado, entre ellos las restricciones en el acceso a financiación, el apoyo público, incluyendo ayudas de Estado, puede estar justificado en ocasiones como complemento del mecanismo de mercado. Sin embargo, también debe considerarse el riesgo de que las

ayudas públicas introduzcan distorsiones o barreras innecesarias a la competencia que perjudiquen la dinámica competitiva y buen funcionamiento del mercado.

Por ello, **se recomienda realizar un diseño procompetitivo de los esquemas de apoyo a las pymes**. Esto tendría como objeto impulsar la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos de interés general, reforzar su potencial procompetitivo y minimizar posibles distorsiones innecesarias o desproporcionadas a la competencia.

En este sentido, se presentan a continuación una serie de propuestas.

#### *XIV.A. Asignar las ayudas conforme a criterios competitivos*

**Los eventuales esquemas de ayudas públicas se han de asignar prioritariamente mediante mecanismos de competencia competitiva**<sup>166</sup>. Procedimientos abiertos en los que, entre todas las solicitudes, se seleccionen aquellas que mejor cumplan criterios objetivos de valoración (cuantificables y evaluables idealmente mediante fórmulas) previamente definidos y conectados con el objetivo de política pública, sin discriminar indebidamente por variables como la tecnología, el modelo de negocio o aspectos de índole geográfica, evitando excepciones a estos principios de neutralidad<sup>167</sup>.

Cuando no sea posible recurrir a este régimen y se opte por concesiones no competitivas, deberá justificarse explícitamente la imposibilidad de realizar una comparación evaluativa con propuestas alternativas. La competencia no competitiva (simple, por ejemplo, por orden de solicitud) debe considerarse un

---

<sup>166</sup> La normativa general de subvenciones reconoce como principio básico la competencia competitiva, por su contribución a la transparencia, igualdad de oportunidades y selección objetiva de los proyectos que mejor satisfacen el interés público (artículo 22 Ley General de Subvenciones).

<sup>167</sup> Cabe señalar que, aunque la LGUM prohíbe expresamente requisitos que generen discriminación geográfica en el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para la adjudicación de contratos públicos, en el caso del acceso a subvenciones, deducciones y otro tipo de ventajas económicas, recoge de forma expresa ciertas excepciones en el artículo 18.2 apartado b) de la LGUM, desde que fue modificado por la Ley 18/2022 (“Ley Crea y Crece”).

Este precepto prevé una excepción general por la cual los requisitos discriminatorios para la obtención de ventajas económicas podrían estar justificados por una razón imperiosa de interés general, siempre que fueran también proporcionales. Además, se prevé una excepción más específica cuando se trate de “políticas de fomento”, indicando que se permite a la autoridad competente condicionar el otorgamiento de ventajas económicas a que la empresa opere en su territorio o genere actividad en el mismo, sin perjuicio del derecho de la UE. Todavía no está claro el alcance práctico de estas nuevas excepciones, en particular la excepción para “políticas de fomento”, pero de interpretarse de forma flexible, podría llegar a generar problemas relevantes de discriminación territorial en el acceso a subvenciones o ayudas públicas por parte de las empresas, con especial incidencia en las pymes.

mecanismo excepcional, adecuado solo cuando la homogeneidad de las solicitudes o la urgencia del objetivo justifiquen no realizar evaluación comparativa. La concesión directa o nominativa ha de ser también de uso excepcional y rigurosamente motivado, publicando dicha justificación expresa en las memorias o bases reguladoras. En cualquier caso, se debe valorar el diseñar ayudas orientadas a la demanda (ayudas al consumo) cuando no sea posible asignar directamente los fondos a las empresas, de modo que el propio mercado asigne los recursos a los oferentes más eficientes.

Por otro lado, se recomienda priorizar aquellas dirigidas a incrementar la competencia (por ejemplo, facilitando la entrada de nuevos operadores o promoviendo unas condiciones de competencia equilibradas), y que los objetivos perseguidos se formulen de manera explícita y verificable. Asimismo, se plantea atender especialmente a que las ayudas sean necesarias y proporcionadas en su intensidad y duración, de forma que contribuyan a los objetivos de política pública sin generar distorsiones injustificadas en el funcionamiento de los mercados. En este mismo sentido, es deseable evitar que se concentren recursos en empresas con una posición muy aventajada en el mercado.

#### *XIV.B. Asegurar requisitos y procedimientos que resulten practicables para las pymes*

Las pymes tienen recursos limitados y asimetrías informativas para aprovechar todas las oportunidades que les pueden brindar los programas de apoyo.

A fin de tener esto en consideración, **se recomienda asegurar que los requisitos y procedimientos resulten practicables para las pymes** siempre que sea posible. Así, los diferentes instrumentos que se desplieguen podrían tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Tratar de asegurar la máxima transparencia y difusión posible.
- Establecer requisitos de acceso solo cuando sean necesario y proporcionados, buscando que sean los mínimos posibles necesarios para responder a los criterios objetivos relacionados con la política pública perseguida.
- Simplificar, al máximo posible, los trámites y procedimientos, minimizando las cargas administrativas asociadas a la solicitud de ayudas. Por ejemplo, las fases de solicitud y tramitación de ayudas se podrían agilizar mediante un esquema basado en consultas de oficio y declaraciones responsables. La aportación documental debería limitarse a casos excepcionales de documentación de especial relevancia, incidencias detectadas o subsanaciones.

- Maximizar el empleo de formularios, definiciones, criterios, plazos y procedimientos homogéneos o armonizados (o eventualmente estándares).
- Utilizar un lenguaje que pueda resultar accesible para las pymes.
- Establecer plazos acotados (que den certidumbre y previsibilidad) pero suficientes de presentación de solicitudes, para asegurar que las pymes pueden procesar y preparar la información necesaria.
- Asegurar la dotación suficiente de recursos humanos y técnicos en los departamentos responsables. Esto podría comprender el eventual ofrecimiento de servicios de asesoramiento especializado y personalizado en la preparación, similares a los que aportaría un tutor o mentor, ya sea para cuestiones más generales o para esquemas de ayuda concretos y trámites específicos de los mismos, de forma que los mentores puedan ofrecer un consejo práctico y personalizado. También es oportuno asegurar los suficientes recursos para la valoración de las solicitudes y la tramitación de las ayudas.
- Valorar mecanismos que permitan una mayor agilidad en el desembolso de las ayudas (posibles concesiones de oficio cuando los criterios sean objetivos y fácilmente verificables, pagos de una vez al inicio, etc.) que pueden ser clave para aliviar las restricciones financieras y asegurar una mayor participación efectiva de las pymes en las convocatorias.

#### *XIV.C. Reforzar la planificación y la evaluación ex ante y ex post*

**Se propone mejorar la planificación sobre los calendarios de las convocatorias públicas de ayudas y programas de apoyo**, para asegurar la máxima racionalidad y previsibilidad. Al mismo tiempo, se plantea publicarlos con la suficiente antelación, para facilitar la planificación empresarial y permitir a las pymes prepararse con tiempo para participar en proyectos vinculados a la innovación o la digitalización.

Esta mayor previsibilidad no implica, en ningún caso, continuidad automática de las convocatorias, sino que debería ir acompañada de una evaluación *ex ante* (para asegurar la necesidad y proporcionalidad de la intervención pública). Y, también, de la monitorización y evaluación *ex post* de los resultados, con el fin de potenciar, a futuro, aquellos programas que hayan demostrado tener un verdadero efecto incentivador y aportar valor añadido. El apoyo a las pymes es uno de los ámbitos de política pública donde puede existir margen para aumentar los estudios de evaluación, en especial con el fin de que puedan guiar a los

gestores de política pública sobre los esquemas que puedan ser más eficientes<sup>168</sup>, por lo que la evaluación se estima particularmente necesaria.

Todo ello sin perder de vista que se ha de evitar el riesgo de una dependencia estructural de los recursos públicos: los programas públicos deben ser facilitadores temporales del impulso de la productividad, no un recurso permanente. Las ayudas únicas y limitadas en el tiempo provocan menos distorsiones, especialmente las que apoyan la financiación de una inversión inicial o los costes de puesta en marcha de un proyecto, siempre que no creen barreras de entrada o den una ventaja sustancial al beneficiario, siendo especialmente adecuadas cuando corrigen fallos de mercado (financiación inicial, acceso a nuevas tecnologías o barreras de entrada<sup>169</sup>). En cambio, las ayudas recurrentes, como las que cubren los costes habituales de un beneficiario, tienen más probabilidades de afectar a la competencia, ya que (i) aumentan el riesgo de que los proyectos o actividades continúen incluso si son obsoletos o dejan de ser rentables; y (ii) pueden disuadir la entrada de nuevos operadores.

#### *XIV.D. Diseñar una arquitectura institucional del apoyo a las pymes óptima y racional*

El análisis de los esquemas de apoyo a pymes revela una multiplicidad de instrumentos, iniciativas, estrategias, planes y programas lanzados por el sector público. Esto puede resultar contraproducente para la competencia y la eficiencia de las pymes si no se priorizan adecuadamente los instrumentos con un verdadero efecto incentivador. Además, las pymes tienen recursos limitados, por lo que la existencia de demasiados instrumentos puede generarles una barrera informativa que les desaliente hacer el esfuerzo de conocer las oportunidades disponibles.

En este sentido, se recomienda:

- **Una reflexión sobre la eficiencia y complementariedad de los instrumentos, iniciativas, estrategias, planes y programas existentes,**

---

<sup>168</sup> Véanse las conclusiones de este informe del gobierno de Reino Unido

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65cf7b2a0f4eb1001aa9819c/business-basics-programme-final-report.pdf>

<sup>169</sup> Una misma ayuda puede resultar más eficaz si se concentra en los periodos más inmediatos. Este efecto, conocido en la literatura sobre ciencias de comportamiento como ‘sesgo presente’, también implica que ayudas más moderadas y próximas en el tiempo pueden ser más eficaces que cuantías superiores, pero más alejadas. Así, concentrar las ayudas en los primeros periodos puede ayudar a aumentar la eficacia manteniendo o minorando los costes para las arcas públicas (véase el informe de la CNMC sobre la Evaluación del impacto de las ayudas públicas al autoconsumo fotovoltaico ([EI/02/2023](#))).

considerando, en su caso, la posible unificación o incluso eliminación de algunos de ellos para evitar duplicidades y permitir concentrar los recursos en los instrumentos de mayor utilidad para las pymes<sup>170</sup>. Todo ello, idealmente, considerando los resultados de ejercicios de evaluación.

- Avanzar hacia una **ventanilla única de gestión** que permita tramitar los expedientes de los diferentes instrumentos de apoyo de manera centralizada. Un primer paso podría darse mediante la automatización de la carga de datos a través de la interconexión con la Agencia Tributaria y la Seguridad Social, que puede ayudar a minimizar la documentación requerida y evitar duplicidades en la entrega de información, y junto con el fortalecimiento del papel de redes existentes como los PAE y las Oficinas AceleraPyme, que actúan como espacios de acompañamiento técnico. Podría resultar de utilidad coordinarlo o integrarlo con la [Base de Datos Nacional de Subvenciones](#), la cual centraliza la información sobre convocatorias y concesiones de subvenciones y ayudas públicas a nivel estatal, CCAA y entidades locales. Además, se recomienda que estas redes fortalezcan el **apoyo personalizado** en la interpretación de requisitos, gestión de formularios y tramitación de solicitudes, especialmente útiles en el caso de pymes con recursos limitados o sin personal especializado.
- Asegurar la máxima eficiencia de las campañas de comunicación para dar a conocer de forma clara y accesible los instrumentos disponibles, combinando, en su caso, canales digitales y presenciales para asegurar una mayor capilaridad. Al mismo tiempo, sería deseable que las campañas procuren la adaptación y personalización y, además, que combinen distintos canales<sup>171</sup>.

#### *XIV.E. Asegurar un adecuado encaje de las pymes en los programas de internacionalización y digitalización*

Dentro del apoyo institucional a pymes, la internacionalización y la introducción de nuevas tecnologías y herramientas, como la digitalización, son dos objetivos ambiciosos y cruciales para el crecimiento y competitividad empresarial y de la economía española. Las pymes pueden enfrentar barreras y dificultades especialmente relevantes en estas áreas, las cuales habitualmente se tratan de mitigar con programas públicos de información, formación o financiación. Estos programas, orientados de forma procompetitiva, efectivamente pueden ayudar a

---

<sup>170</sup> En este sentido, los planes estratégicos de subvenciones pueden ser un elemento donde sea oportuno analizar esa coherencia y complementariedad de las distintas medidas.

<sup>171</sup> Véase la experiencia de Reino Unido en página 52 de este documento

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65cf7b2a0f4eb1001aa9819c/business-basics-programme-final-report.pdf>

solventar estas limitaciones competitivas de las pymes y, así, impulsar su capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales.

Por ello, **se recomienda que los programas de internacionalización y digitalización tengan en consideración particularmente a las pymes**, dado que estas limitaciones inciden especialmente en ellas. Para cada uno de estos grupos de esquemas de apoyo cabe reiterar las recomendaciones anteriores sobre eficiencia, complementariedad, agilidad de gestión y visibilidad.

En el ámbito concreto del **apoyo a la internacionalización** se propone:

- Asegurar una adecuada representación de las pymes en los distintos programas de apoyo, ya sean financieros o no financieros, tratando de que los requisitos de acceso sean proporcionados y asegurar una adecuada y eficaz difusión.
- Asegurar la mejor coordinación posible entre los distintos organismos, tanto dentro del nivel estatal como entre los distintos niveles de la Administración Pública. Una mayor cooperación entre las diferentes entidades que promueven la internacionalización genera sinergias positivas, facilita la planificación conjunta y mejora la eficiencia del apoyo público, aprovechando complementariedades entre instrumentos y permitiendo a las pymes una mejor planificación empresarial. Igualmente, puede ayudar a reducir las cargas burocráticas, las cuales perjudican particularmente a las pymes. Entre las posibles líneas de actuación estarían:
  - Marcos de gobernanza compartida para facilitar la coordinación de agendas de promoción exterior y aprovechar las sinergias entre los distintos instrumentos.
  - Planes conjuntos de internacionalización por sectores o territorios, con objetivos compartidos y una distribución clara de responsabilidades entre los actores públicos.
  - Desarrollo de un sistema común de evaluación y seguimiento que permita medir de forma más eficaz el impacto de las acciones de promoción internacional.

En el ámbito del **apoyo a la digitalización**, además de lo anterior, se propone asegurar que efectivamente se logra responder a un fallo de mercado y alcanzar un efecto incentivador y de impulso la competencia. La creciente digitalización de la economía ya supone un incentivo para que las propias pymes destinen recursos y esfuerzos a adoptar estas nuevas herramientas y tecnologías.

## 5ª. COMBATIR LA MOROSIDAD

La morosidad interempresarial limita la capacidad de invertir en mejoras de productividad y de crecer de las pymes, e incluso constituye un factor de riesgo para su supervivencia. Por tanto, influye sobre la posición competitiva de las empresas, dado que puede resultar en la ausencia de remuneración de manera tempestiva de los esfuerzos productivos de acuerdo a la eficiencia relativa, afectando relativamente más a las pymes al tener, generalmente, menor músculo financiero. En este sentido, resulta deseable reforzar los mecanismos de control y sanción frente a los incumplimientos.

Para reducir estructuralmente la morosidad, **se plantea una estrategia integral que combine transparencia, análisis de datos, vigilancia efectiva e incentivos al cumplimiento.**

En concreto, se propone lo siguiente:

### XV. Impulsar el Observatorio Estatal de la Morosidad Privada

La falta de datos oficiales y sistemáticos en esta materia ha dificultado el diagnóstico y la formulación de políticas efectivas. En este sentido, **se propone avanzar decididamente en la puesta en funcionamiento operativa del Observatorio Estatal de Morosidad Privada**, previsto en la Ley 18/2022, de creación y crecimiento de empresas, como instrumento de monitorización y transparencia sobre los plazos de pago en el sector privado.

Para maximizar su impacto, sería recomendable que este órgano plantee lo siguiente:

- **Elaborar y difundir informes periódicos con datos desagregados por sector y tamaño de empresa**, facilitando una mejor comprensión de los patrones de cumplimiento en distintos ámbitos de actividad.
- En consonancia con lo recogido sobre la creación y regulación del Observatorio Estatal de la Morosidad Privada en el [IPN/CNMC/012/24](#), **se recomienda identificar potenciales circunstancias excepcionales que podrían haber provocado un comportamiento anómalo de la entidad morosa en un período temporal determinado**. Como consecuencia, por ejemplo, de una situación de crisis estructural o coyuntural, y que podrían justificar su no inclusión en el listado. Todo ello sin perjuicio de verificar comportamientos fraudulentos que pudieran alegarse pero que no estuvieran debidamente acreditados.
- En la misma línea del [IPN/CNMC/012/24](#), **sería recomendable asegurar que no se produzca ninguna situación discriminatoria injustificada en la elaboración y publicación anual del listado de empresas morosas que**

podiera, por ejemplo, excluir la inclusión en el mismo de determinadas empresas, o de empresas públicas u otras. Además, se aconseja acotar la amplia discrecionalidad que se le parece otorgar a la Administración para valorar alegaciones de los operadores a su inclusión en el mismo.

- **Explorar vías de colaboración con entidades como la Agencia Tributaria u otros organismos públicos**, que permitan enriquecer los análisis mediante el cruce de información relevante.
- **Avanzar hacia la integración con las plataformas de factura electrónica**, con el objetivo de facilitar la recogida automatizada de datos sobre plazos de pago, reduciendo cargas administrativas y mejorando la trazabilidad<sup>172</sup>.

## **XVI. Reformar la Ley 3/2004 de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales**

### *XVI.A. Aplicar un pago automático de intereses de demora e indemnización por costes de cobro en operaciones comerciales*

Actualmente, aunque la ley reconoce el derecho al cobro de intereses de demora e indemnización por costes de cobro una vez superados los plazos legales (artículos 5 y 8 de la Ley 3/2004), en la práctica estos intereses e indemnización por costes de cobro no se abonan salvo reclamación expresa. Esto obliga al acreedor, generalmente una pyme, a iniciar procedimientos adicionales, normalmente costosos y prolongados, con el consiguiente riesgo de deteriorar la relación comercial con sus clientes. Esta situación tiende a desincentivar el ejercicio de este derecho, afecta negativamente a la liquidez y a la capacidad de competir de las pymes, y podría favorecer una cultura de impunidad respecto al pago fuera de plazo.

Para fortalecer el cumplimiento efectivo de los plazos legales de pago, **se recomienda adoptar el pago automático de los intereses de demora y de la indemnización por costes de cobro en las operaciones comerciales junto con el pago de la factura**, si esta se paga fuera de plazo, de manera que el deudor se autoliquide los intereses de demora y la cuantía fija de la

---

<sup>172</sup> La generalización de la factura electrónica podría favorecer la posibilidad de registrar de forma automática y estandarizada fechas clave como la emisión, recepción, aceptación y pago de las facturas, lo que facilita calcular de forma precisa el plazo real de pago a proveedores. Esto mejora la trazabilidad y reduce la imprecisión en la información contable. Además, permite a las administraciones públicas y organismos supervisores acceder a datos consolidados y comparables, lo que facilita el control del cumplimiento de los plazos legales y la elaboración de indicadores fiables sobre morosidad en tiempo real, sin aumentar la carga administrativa sobre las empresas.

indemnización por costes de cobro. De esta forma, el coste del incumplimiento recae sobre quien paga tarde y no sobre quien sufre el retraso. Esta medida resulta, además, plenamente alineada con la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (en concreto, en sus artículos 5 y 8), que prevé precisamente el devengo y pago automáticos de los intereses de demora y la cuantía fija de la indemnización por costes de cobro, reforzando la seguridad jurídica y la capacidad para competir de las pymes<sup>173</sup>.

#### *XVI.B. Introducir mecanismos sancionadores ante el incumplimiento de los plazos de pago*

**Se propone valorar la conveniencia de revisar la Ley 3/2004 de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, con el objetivo de reforzar su eficacia mediante la incorporación de mecanismos sancionadores efectivos y proporcionales**, en línea con lo planteado a nivel europeo en el proyecto de Reglamento Europeo sobre morosidad en las operaciones comerciales (en concreto, sus artículos 14 y 15).

Entre las posibles medidas a considerar se encuentran:

- La introducción de sanciones por incumplimiento de los plazos legales de pago, salvo causas de fuerza mayor.
- El diseño de un sistema de multas ajustadas al importe impagado, con agravantes progresivos en caso de reincidencia o según el tamaño de la empresa.
- La posibilidad de que las pymes afectadas por impagos puedan presentar denuncias de manera confidencial, sin exponerse a posibles represalias comerciales.

## **6ª. REFORMAR EN PROFUNDIDAD EL MARCO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Los obstáculos que dificultan innecesariamente la participación de las pymes en la contratación pública resultan muy perjudiciales no solo para las empresas afectadas, sino también para el sector público y para la economía en general. En cambio, impulsar la participación de las pymes fomenta el desarrollo y

---

<sup>173</sup> Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023PC0533>.

crecimiento de las mismas y, además, refuerza la competencia en las licitaciones y ayuda a lograr ahorros para las arcas del Estado y mejoras en los servicios públicos. Por lo tanto, resultan muy deseables las medidas que ayuden a impulsar la relativamente reducida participación de las pymes en la contratación pública.

A tal fin, **se recomienda plantear una reforma en profundidad del marco general de la contratación pública**. El objeto principal de esta reforma debería ser maximizar la eficiencia mejorando la accesibilidad a las licitaciones, a través del fomento efectivo de la participación de operadores y, en particular, de las pymes, de forma que se garantice un alto nivel de competencia. La mitigación de las cargas burocráticas y minoración de los requisitos a lo imprescindible, además de fomentar la competencia, puede eliminar costes innecesarios para las empresas.

Al objeto de plantear dicha reforma en profundidad, se recomienda en concreto adoptar las siguientes medidas.

## **XVII. Reforma del marco de contratación pública orientada a fomentar de manera efectiva la participación de las pymes**

Aprovechando el actual proceso de revisión de las Directivas de contratación pública, **se recomienda priorizar aquellas reformas orientadas a facilitar el acceso a las licitaciones públicas, en particular, de las pymes**. El objetivo sería promover una mayor concurrencia y eficiencia en las compras públicas, tanto a nivel nacional como transfronterizo. En esta línea, el marco normativo aplicable tanto a los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) como a los situados por debajo de los umbrales europeos debería mantener como objetivo estratégico el favorecer la participación de las pymes, incorporando medidas efectivas que eliminen los principales obstáculos que actualmente limitan su acceso.

Igualmente, para orientar el marco de contratación a las pymes se recomienda lo siguiente:

### *XVII.A. Reforzar la digitalización y el uso de instrumentos para simplificar y agilizar procedimientos*

Por un lado, resulta conveniente que el futuro marco jurídico impulse de forma decidida la **digitalización segura y eficaz de la contratación pública**, basada en la automatización y la interoperabilidad de los procesos. Para ello es necesario una infraestructura digital que combine las distintas plataformas de

contratación. Igualmente debe promoverse también la interoperabilidad con las bases de datos públicas para verificar los controles de adecuación de los requisitos por parte de los operadores, evitando la solicitud de información ya disponible por el sector público. Esta transición reduce costes y simplifica procedimientos, con un impacto especialmente positivo para las pymes. Asimismo, la disponibilidad de datos estructurados y fiables en tiempo real, junto con el uso de herramientas de análisis, ayuda al conocimiento del mercado, la correcta planificación y la toma de decisiones basadas en evidencias por los órganos de contratación que promuevan la participación de pymes. Además, el acceso a esa información facilita la identificación de oportunidades por parte de los operadores interesados en concurrir a los contratos públicos. Igualmente, mejora la evaluación de la participación de las pymes y permite adoptar medidas correctoras en futuras licitaciones.

Por otro lado, resulta conveniente **reforzar el uso de instrumentos que simplifican y agilizan los procedimientos de contratación**, como la declaración responsable como medio de acreditación de los requisitos de aptitud y la utilización de repositorios abiertos de licitadores precualificados<sup>174</sup>. Esto resulta recomendable en la medida en que reducen las cargas administrativas y favorecen significativamente la participación en la contratación pública, en particular de las pymes. La experiencia positiva acumulada en la aplicación de los procedimientos abiertos simplificados y de los sistemas dinámicos de adquisición debería servir de referente para desarrollar y consolidar este tipo de mecanismos en el futuro marco normativo.

### *XVII.B. Reforzar legalmente el principio de proporcionalidad y la planificación*

Adicionalmente, resulta recomendable reforzar legalmente la **aplicación efectiva del principio de proporcionalidad** en el diseño de los procedimientos de contratación. Para ello es fundamental un conocimiento adecuado de la oferta disponible y las características del mercado afectado. En particular, toda decisión que, alejándose de dichas referencias, tenga el efecto de reducir de forma significativa el número de operadores económicos potencialmente interesados —especialmente pymes— debería estar rigurosamente justificada en atención al objeto, la naturaleza y el alcance del contrato. En ausencia de dicha justificación, tales exigencias deberían considerarse desproporcionadas. Este enfoque permitiría orientar el margen de discrecionalidad de los órganos de contratación hacia la fijación de requisitos estrictamente necesarios y proporcionales para la

---

<sup>174</sup> Estos registros deben ser abiertos y que los operadores adheridos conozcan la identidad del resto, con el fin de reducir el riesgo de colusión.

correcta ejecución del contrato público, evitando restricciones injustificadas a la competencia.

En coherencia con este planteamiento, se aconseja requerir la **planificación de la actividad contractual**, especialmente en contratos estratégicos y en aquellos en los que las pymes tengan un peso relevante en el mercado afectado. A tal efecto, resulta conveniente programar las licitaciones y analizar en profundidad el mercado con carácter previo, con el fin de diseñar condiciones contractuales ajustadas a la estructura y al grado de especialización de las pymes.

#### *XVII.C. Seguir impulsando la división en lotes y el control sobre el uso de contratos mixtos*

Asimismo, debe mantenerse la **regla general de división en lotes**, reforzando la atención a su adecuado diseño en función de la capacidad productiva y la especialización de las pymes. En este ámbito, resulta necesario adoptar directrices claras que delimiten los supuestos en los que la no división del contrato se encuentra debidamente justificada.

También se recomienda **intensificar el control sobre el uso de los contratos mixtos**<sup>175</sup> teniendo en cuenta la composición del mercado relevante y el impacto que la combinación de prestaciones puede tener sobre el acceso efectivo al contrato por parte de un número suficiente de operadores económicos, en particular del sector de las pymes.

#### *XVII.D. Optar por garantías que minimicen las cargas financieras y flexibilizar el reequilibrio económico-financiero en los contratos de largo plazo*

Con el fin de paliar las dificultades financieras que afrontan las pymes, la normativa debería **prever sistemas de garantía que no impliquen cargas financieras significativas**, como la retención de parte del precio, así como fomentar, especialmente en los contratos de larga duración, el uso de pagos fraccionados. Asimismo, para evitar los retrasos en el pago que limitan la capacidad de inversión y crecimiento de las pymes, resulta recomendable adoptar un régimen sancionador efectivo frente a la morosidad en la contratación pública.

En la misma línea, particularmente en contratos de larga duración, **el marco normativo debería permitir el reequilibrio económico-financiero ante la**

---

<sup>175</sup> El contrato mixto es el que tiene prestaciones correspondientes a diferentes tipos de contratos (obras, servicios y suministros).

**conurrencia de factores sobrevenidos** — como variaciones significativas en la inflación general y en especial de los costes operativos o de los materiales, o cambios normativos (por ejemplo, en materia de costes laborales)— que, debidamente acreditados, alteren de forma significativa las condiciones económicas de ejecución del contrato y generen un riesgo financiero elevado para las pymes. En tales supuestos, debería asimismo preverse la posibilidad de resolución del contrato sin penalización cuando el desequilibrio acreditado resulte insostenible.

#### *XVII.E. Reforzar la transparencia, control y garantías de cobro en materia de subcontratación*

Por otro lado, **el marco normativo debería reforzar la transparencia y el control de la subcontratación** con el fin de evitar prácticas abusivas o la imposición de condiciones contractuales desfavorables. En particular, **deben fortalecerse las garantías de cobro de las pymes** cuando actúan como subcontratistas, correspondiendo al órgano de contratación verificar el cumplimiento de las obligaciones de pago y, en su caso, adoptar medidas efectivas para asegurar su efectividad.

#### **XVIII. Revisar y simplificar el marco normativo de la contratación pública a nivel nacional, para reforzar su enfoque procompetitivo, coherencia y accesibilidad**

El proceso de revisión del marco de contratación pública abierto a nivel comunitario es una oportunidad para explorar reformas en el marco nacional.

La normativa vigente en materia de contratación pública, encabezada por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP), conforma un marco jurídico extenso, fragmentado y técnicamente complejo. Su interpretación y aplicación exigen un conocimiento especializado que no es fácilmente accesible para las pymes, lo que puede generar costes, riesgos jurídicos e inseguridad a la hora de participar en licitaciones, especialmente para las pymes, dadas sus mayores dificultades para conocer la profusa normativa y sus cambios<sup>176</sup>. A ello se suma la coexistencia de normas autonómicas y disposiciones locales que pueden introducir heterogeneidad en los procedimientos y criterios aplicables, dificultando la operativa de las empresas que desean concurrir en distintos territorios.

---

<sup>176</sup> Véase página 24 de este documento de la OCDE

[https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries\\_02a46a58-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html)

Desde la óptica de la competencia y la buena regulación, **se considera conveniente revisar el marco normativo para simplificarlo, dotarlo de mayor coherencia y reforzar su orientación hacia la eficiencia y la concurrencia efectiva.** En particular, se recomienda:

- 1) Impulsar una codificación sistemática y coherente del marco regulatorio.**  
Se recomienda promover la unificación, armonización y depuración de la normativa eliminando duplicidades, solapamientos y posibles incoherencias. Esta codificación debería incorporar, en un único sistema de referencia, las normas sustantivas y procedimentales, facilitando su comprensión y aplicación por parte de los operadores económicos. Adicionalmente, para facilitar la comprensión, se podría valorar la publicación y actualización de guías o versiones comentadas de la LCSP y su normativa de desarrollo, con un enfoque dirigido tanto a los gestores públicos como a las pymes licitadoras.
- 2) Orientar la LCSP hacia la búsqueda de la eficiencia procompetitiva y no solo hacia el cumplimiento formal<sup>177</sup>.** Se recomienda explorar las opciones para la incorporación de objetivos finalistas verificables en términos de eficiencia económica, calidad del gasto o promoción de la competencia, así como la introducción y refuerzo de mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post* que permitan medir el impacto económico y competitivo de la contratación pública.
- 3) Homogeneizar criterios entre administraciones públicas,** fomentando la adopción de principios y procedimientos comunes en el conjunto del sector público, para reducir la dispersión normativa y garantizar condiciones equitativas de competencia en todo el territorio.

## **7ª. MEJORAR LA ACCESIBILIDAD Y PRACTICIDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE LICITACIONES PÚBLICAS**

### **XIX. Optimizar la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP)**

La PLACSP es el instrumento central para acceder a la información sobre licitaciones públicas en España. Para impulsar la competencia a través de una mayor participación de empresas en la contratación pública, y en particular de las pymes, pueden resultar muy beneficiosas las medidas para facilitar el uso de

---

<sup>177</sup> Véanse a este respecto las páginas 9-10 del IPN/CNMC/010/15

[https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299_0.pdf)

las herramientas disponibles en la PLACSP, así como para centralizar y promover la consistencia de la información publicada.

Así pues, **se recomienda seguir mejorando la PLACSP**, ya que una estrategia de optimización de la plataforma permitiría reducir de forma significativa las asimetrías informativas y mejorar las condiciones de competencia<sup>178</sup>. Por ello, se recomiendan las siguientes líneas de actuación:

#### *XIX.A. Avanzar en la interoperabilidad, unificación y estandarización de la información*

La coexistencia de plataformas autonómicas que enlazan con la PLACSP puede hacer que las empresas tengan que realizar una navegación fragmentada para acceder a los pliegos, aclaraciones o documentación asociada. Esto eleva los costes administrativos para las empresas, y en particular para las pymes, ya que no suelen tener equipos especializados para monitorizar de forma continua múltiples fuentes de información.

Por ello, **se recomienda avanzar en la interoperabilidad efectiva entre sistemas, unificando y estandarizando la información**, de modo que toda la información contractual se pueda publicar de forma simultánea y normalizada en los puntos de acceso. Esto implicaría, por un lado, la integración de bases de datos, y por otro, el establecimiento de estándares comunes en formatos, metadatos, etc.

#### *XIX.B. Facilitar la usabilidad y experiencia de usuario de la plataforma*

**Se recomienda avanzar en la experiencia de uso para pymes**, trasladando la información de las Guías<sup>179</sup> que ofrece la PLACSP al “paso a paso” del propio

---

<sup>178</sup> Véase en este sentido la Comunicación de la Comisión Europea “Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones” (2023/C 98 I/01):

Las empresas, y en particular las pymes, dispondrán de un portal fácil de utilizar que les permitirá acceder a un número mucho mayor de licitaciones abiertas con una mejor calidad de los datos. De ese modo podrán identificar fácilmente y a tiempo las convocatorias en las que pueden tener interés y utilizar herramientas analíticas para planificar con antelación y concentrar sus recursos en las más prometedoras.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0316\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0316(02))

En esta línea, la inversión en una plataforma centralizada parece haber sido una de las claves de la mayor participación de pymes en la contratación pública en Italia (Mutangili, 2024).

<sup>179</sup> La PLACSP dispone de una [Guía de Navegación](#), que ofrece una introducción simple y visual de la plataforma, y de la [Guía del Operador Económico](#) y la [Guía de los Servicios de Licitación Electrónica](#), que abordan, con un enfoque práctico y abundantes imágenes, las tareas clave de búsqueda y presentación de ofertas.

flujo de la plataforma. De esta forma los materiales de ayuda para el usuario pueden aumentar su contribución a la hora de acortar la curva de aprendizaje y aportar seguridad operativa, especialmente para usuarios que se inician en el uso de la plataforma.

En concreto, se propone valorar lo siguiente: i) incorporar asistentes interactivos que guíen por objetivos (encontrar licitaciones, preparar y presentar una oferta, hacer seguimiento de la misma); ii) habilitar alertas más personalizables, con filtros combinados y notificaciones en tiempo real o con frecuencia configurable y un panel “Mi PLACSP”, y iii) complementar las guías escritas con otros materiales formativos breves y visuales (p. ej. tutoriales interactivos o píldoras vídeo).

#### *XIX.C. Mejorar los sistemas de búsqueda y filtrado de licitaciones*

Los mecanismos actuales de búsqueda y filtrado en la PLACSP pueden seguir mejorándose para facilitar más el acceso a la información, especialmente para las pymes, de tal forma que los resultados sean más exhaustivos y relevantes, y ayuden a las pymes encontrar oportunidades acordes a su tamaño, herramientas que parecen haber sido claves en países como Reino Unido<sup>180</sup>.

Por lo tanto, **se recomienda optimizar los sistemas de búsqueda y filtrado de licitaciones**, valorando medidas como: i) la revisión y mejora de la codificación de los contratos (CPV y categorías adicionales), ii) el desarrollo de filtros más granulares, iii) la posibilidad de guardar configuraciones personalizadas y exportar resultados con formatos amigables, y iv) la creación de un buscador inteligente con reconocimiento semántico que permita consultas en lenguaje natural.

#### *XIX.D. Incorporar resúmenes ejecutivos de los pliegos*

Uno de los principales obstáculos para las pymes es la dificultad para traducir la información en decisiones rápidas y bien fundamentadas. Los pliegos suelen ser extensos, de redacción técnica o jurídica y con requisitos redactados de forma heterogénea, lo que obliga a destinar tiempo y recursos a un análisis exhaustivo

---

<sup>180</sup> Véase, el ejemplo concreto de las herramientas de búsqueda de Reino Unido en el recuadro 2.11 de este documento

[https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries\\_02a46a58-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html)

Dichas herramientas parecen haber sido una de las claves de la participación de pymes en licitaciones públicas de Reino Unido (Mutangili, 2024).

que muchas pymes no pueden permitirse. Estas trabas generan una sensación de carga que disuade a muchas pymes de participar en licitaciones públicas.

Por ello, **se recomienda la inclusión de resúmenes ejecutivos estandarizados**, con una extensión breve, lenguaje claro y estructura homogénea, que faciliten la comprensión de los aspectos críticos y las características principales del procedimiento de adjudicación. Podrían explicar aspectos como la descripción de la necesidad a satisfacer, el objeto del contrato y CPVs órgano de contratación responsable, información de contacto y enlace a su perfil del contratante y expediente de contratación; presupuesto y valor estimado; existencia de lotes y posibles limitaciones; requisitos de solvencia y otras condiciones de acceso; criterios de adjudicación y plazo para la presentación de ofertas; duración del contrato y cualquier otra información relevante. Estos resúmenes no sustituirían la documentación oficial (p. ej. anuncios de licitación o los propios pliegos), pero actuarían como una guía rápida que facilitaría a las pymes decidir si concurren o no.

## **XX. Maximizar el conocimiento sobre licitaciones públicas y convocatorias**

Para reducir los costes de búsqueda y favorecer la concurrencia de las pymes, se proponen a continuación una serie de medidas.

### *XX.A. Difundir de forma activa y sistemática las convocatorias*

El conocimiento de las convocatorias es el punto de partida esencial e imprescindible para siquiera plantearse la participación. Para las pymes, al tener menos recursos, el seguimiento puede ser una barrera particularmente relevante, que las excluya de muchas potenciales oportunidades. Es por ello que facilitar y sistematizar la información de las compras públicas puede resultar de gran ayuda para fomentar la participación de las pymes.

**Se recomienda que cada entidad contratante amplíe y sistematice la difusión de las convocatorias de licitación**, utilizando sus propios canales (página web, boletines, redes sociales, etc.) y enlazando al expediente en la PLACSP.

### *XX.B. Realizar iniciativas de acompañamiento, formación y mentoría*

**Se invita a impulsar iniciativas activas de acompañamiento y formación** para ayudar a las pymes a entender y familiarizarse con la contratación pública.

Estas iniciativas pueden adoptar la forma de talleres, sesiones formativas o sistemas transparentes de resolución rápida de consultas, y deberían estar abiertas a todos los operadores interesados.

Por ejemplo, se recomienda complementar los recursos ya existentes (como el soporte técnico de la PLACSP y guías informativas) con una ventanilla única de acompañamiento al licitador pyme orientada no solo a incidencias técnicas, sino a acompañar de forma práctica el ciclo completo de participación.

Un aspecto especialmente útil para las pymes sería que puedan beneficiarse de este tipo de **asesoramiento**, por ejemplo, **mediante un asistente o “mentor”**, en la preparación **para participar en licitaciones** (registro y documentación, solvencia, DEUC/ROLECE, etc.). Ese asistente o mentor podría estar disponible por distintas vías de comunicación (telefónica, chat, etc.) para asistir a las empresas en procedimientos concretos o en el conocimiento más general del marco de contratación pública (oportunidades, planificación, normativa, etc.). En esta línea, países como Suecia cuentan con herramientas de asistencia (consultas telefónicas y por chat y foros), que pueden ser de mucha utilidad para pymes<sup>181</sup>.

Otras iniciativas podrían comprender talleres recurrentes y formación modular, servicio de consultas con plazos de respuesta breves y repositorio público de preguntas frecuentes.

Además de reforzar la difusión efectiva de las oportunidades de contratación, aumentarían la confianza de las pymes para participar<sup>182</sup>.

#### *XX.C. Ajustar los canales de difusión en función de la evaluación de su alcance*

Para lograr una difusión eficaz es esencial hacer seguimiento y análisis sobre la materia, que permita un diagnóstico preciso a partir del cual se puedan tomar las medidas más adecuadas.

En esta línea, **se propone definir adicionalmente indicadores de seguimiento** (alcance de publicaciones, derivaciones efectivas hacia la PLACSP, participación en los talleres y sesiones formativas, etc.) **y realizar revisiones periódicas para ajustar los canales y formatos más eficaces.**

---

<sup>181</sup> Véase la nota al pie 143 de este informe de la Comisión Europea sobre la evaluación de las Directivas de contratación pública para conocer la iniciativa de Suecia al respecto

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD\(2025\)332\\_0/090166e5238b9bf1?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD(2025)332_0/090166e5238b9bf1?rendition=false)

<sup>182</sup> Ver Guía de la CNMC sobre preparación y diseño de las licitaciones públicas ([G-2023-01](#)).

## **8ª. REFORZAR LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LAS FASES DE PLANIFICACIÓN, PREPARACIÓN Y DISEÑO DE LA LICITACIÓN**

### **XXI. Fortalecer la planificación y la publicación de la programación contractual**

Los informes de supervisión de la OIReScon apuntan a que la publicación de las programaciones contractuales sigue siendo mejorable. La falta de planificación y de publicidad limita la transparencia, lo que puede trasladar incertidumbre a los operadores económicos y afectar a la preparación eficiente de las licitaciones, siendo especialmente desventajoso para las pymes. Por ello, se recomiendan las siguientes líneas de actuación:

#### *XXI.A. Integrar la planificación en el ciclo ordinario de gestión*

**Se propone que cada entidad contratante incorpore la programación contractual como parte de su planificación estratégica anual**, alineando las necesidades de gasto con los objetivos de servicio público y los presupuestos disponibles.

Se recomienda que esto se realice con una visión estratégica, evitando la extrapolación de necesidades históricas. Además, esta integración requiere designar responsables específicos, establecer calendarios internos, coordinar con las unidades de presupuestos y control y, en definitiva, asumir e implementar una verdadera cultura de planificación de la contratación pública.

#### *XXI.B. Publicar planes anuales completos, comprensibles y reutilizables*

**Se recomienda publicar en la PLACSP y en la web institucional un plan anual de contratación con información estructurada sobre los contratos previstos** (objeto, importe aproximado, tipo de procedimiento, orientación sobre los plazos de la convocatoria de licitación, estado de tramitación y órgano responsable). La información podría presentarse en formato abierto y descargable, permitiendo su reutilización, ya que puede ser útil para que otros agentes difundan la información e incluso aporten valor añadido a la misma.

Además, se recomienda establecer mecanismos de comunicación proactiva como alertas, servicios de suscripción por correo o calendarios electrónicos, boletines o sesiones informativas abiertas y transparentes. Es asimismo recomendable que esta información se publique sin detalles exactos de aspectos clave como cantidades y fechas, con el objeto de evitar un exceso de previsibilidad que pueda llegar a elevar el riesgo de colusión entre operadores.

### *XXI.C. Vincular la programación a la rendición de cuentas y evaluación.*

**Se propone que los órganos de contratación informen anualmente del grado de cumplimiento del plan** (porcentaje de contratos ejecutados respecto a lo programado, desviaciones y causas), de modo que se fomente la cultura de la evaluación y se refuerce la rendición de cuentas.

Asimismo, sobre la planificación, la CNMC ha publicado documentos donde se hacen sugerencias detalladas a fin de impulsar la competencia. En particular, se invita a consultar la [Guía de la CNMC sobre la planificación de la contratación pública](#), que ofrece orientaciones prácticas para desarrollar la planificación e incluye recomendaciones especialmente dirigidas a los entes públicos contratantes.

## **XXII. Reforzar las actuaciones preparatorias de las licitaciones**

Es deseable que los gestores de compras realicen actuaciones preparatorias como estudios y consultas preliminares de mercado. Estas herramientas son esenciales para conocer las soluciones que el mercado puede ofrecer y preparar un procedimiento que favorezca la concurrencia. Particularmente, conocer el mercado prestando especial atención al peso de las pymes y a las principales variables de competencia (p. ej. precio, calidad, especialización, etc.) permitiría a los órganos de contratación optar por un diseño que promueva su participación.

También es relevante el conocimiento de la supervisión que los organismos fiscalizadores hayan podido realizar del mercado en cuestión; en especial, aunque no solo, por parte de las autoridades de competencia. La revisión de los análisis hechos por la CNMC (de conductas anticompetitivas, concentraciones empresariales, estudios sectoriales, etc.) puede aportar mucha información muy relevante sobre el funcionamiento de un determinado mercado.

Por ello, **se recomienda reforzar las actuaciones preparatorias de las licitaciones**. En particular, integrar estos instrumentos como práctica ordinaria en la gestión de las licitaciones y, a fin de llevar a cabo las mejores prácticas, se sugiere revisar la [Guía de la CNMC sobre preparación y diseño de las licitaciones](#) donde se plantean recomendaciones detalladas sobre la materia. En concreto, esta dedica un bloque específico a estas actuaciones preparatorias, detallando las variables mínimas a analizar, ofreciendo pautas prácticas e identificando riesgos a evitar.

### **XXIII. Depurar el diseño del procedimiento y los pliegos fomentando una orientación procompetitiva**

Los órganos de contratación tienen discrecionalidad para diseñar el procedimiento y configurar los pliegos de la forma más adecuada para satisfacer sus necesidades, pero deben evitar en todo caso las disposiciones que limiten injustificadamente la competencia efectiva en el proceso (artículo 132 LCSP).

Además, el fomento de la participación de las pymes es un principio integrador de la contratación pública (artículo 1.3 de la LCSP), por lo que es vital reducir las barreras que estas pueden enfrentar para acceder a las licitaciones.

Por ello, **se recomienda fomentar que el diseño del procedimiento y de los pliegos tenga una orientación procompetitiva**. A tal fin, se plantea lo siguiente:

- 1) Dividir en lotes siempre que sea viable y motivar suficientemente la no división.** Esta medida favorece la participación del máximo número posible de licitadores y, en particular, facilita la entrada de pymes al permitir que su capacidad técnica y económica se ajuste al tamaño y a la especialización de cada lote<sup>183</sup>. La desagregación en lotes es especialmente importante en técnicas de racionalización — como acuerdos marco o contratos centralizados — para evitar que el gran volumen de estos contratos excluya a las pymes. Las razones para no optar por la división en lotes deben fundamentarse adecuadamente en el expediente y basarse en un análisis exhaustivo de las condiciones de mercado, de la necesidad a satisfacer y en los principios generales que rigen la contratación pública.
- 2) Sustituir, en la medida de lo posible, el contrato menor por sistemas dinámicos de adquisición (SDA).** Los SDA, adecuadamente diseñados, agilizan la tramitación mediante procedimientos electrónicos, reducen cargas administrativas, garantizan concurrencia, competencia y publicidad al ser sistemas abiertos y transparentes, facilitando la participación de nuevos oferentes y de pymes. Pueden apoyarse en catálogos electrónicos para compras de uso corriente, lo que simplifica el proceso de contratación, reduce las adquisiciones no competitivas, fomenta la participación de operadores y mejora el control y seguimiento del gasto público.

---

<sup>183</sup> La división en lotes parece haber sido uno de los principales factores de una mayor participación de las pymes en general en toda la UE (Hoekman & Taş, Procurement policy and SME participation in public purchasing, 2020) y en países como Francia e Italia (Mutangili, 2024; Nemeč, 2024) (también del Reino Unido fuera de la UE).

Alemania ha sido también uno de los países con más ambiciosos de la UE en lo que respecta a la división por lotes. Véase página 181 de este informe de la OCDE

[https://www.oecd.org/en/publications/public-procurement-in-germany\\_1db30826-en/full-report.html](https://www.oecd.org/en/publications/public-procurement-in-germany_1db30826-en/full-report.html)

- 3) Optar preferentemente por el procedimiento abierto.** Si está bien diseñado, este procedimiento ofrece mayores garantías de competencia y facilita la participación de las pymes. Además, su variante simplificada permite aligerar cargas administrativas y una tramitación ágil y sencilla, sin renunciar a la publicidad, a la transparencia y a la competencia. En caso de que no sea posible, se debe justificar suficientemente el recurso a procedimientos alternativos y restrictivos de la concurrencia, buscando no solo acreditar las causas tasadas legalmente sino, además, su idoneidad para obtener el resultado esperado de la forma más eficiente posible.
- 4) Ajustar los requisitos de solvencia, clasificación y adscripción de medios con proporcionalidad,** asegurando requisitos que resulten asequibles para las pymes. Se recomienda vincular los requisitos de acceso al objeto del contrato (o lote, en su caso), de forma que sean proporcionados a la necesidad e importe de este, y estén orientados a promover una competencia efectiva. En esta línea, la solvencia debería ajustarse al valor de la anualidad media del contrato cuando la duración se extienda más de un año. Además, se deberían considerar medios alternativos y medidas flexibilizadoras para acreditar la solvencia (p, ej. a través de medios externos o mediante la formación de UTEs, siempre que sea compatible con la normativa de defensa de la competencia) y se debe valorar la necesidad de requerir experiencia previa, ya que puede constituir una barrera de entrada, en particular para las pymes.
- 5) Revisar que no se incluya ningún requisito no permitido,** como una forma jurídica específica, reservas de actividad profesional sin amparo legal, exigencias de arraigo territorial o referencias a marcas/certificaciones concretas (salvo justificación excepcional).
- 6) Redactar prescripciones técnicas en clave funcional y de neutralidad tecnológica,** describiendo qué desempeño se requiere y no cómo debe conseguirse, usando los CPV de forma coherente y aceptando equivalencias.
- 7) Diseñar criterios de adjudicación objetivos y transparentes,** ponderando cada criterio adecuadamente, detallando su contenido y método de evaluación. Los criterios económicos y cualitativos se han de conjugar teniendo en cuenta las principales variables de competencia en el sector, pero dando preferencia a los criterios cuantificables y evaluables mediante fórmulas, por su mayor objetividad. Criterios poco objetivables no pueden desplazar indebidamente a la oferta económica o a otras cuestiones relevantes para el objeto del contrato, ni discriminar injustificadamente a nuevos entrantes o pymes<sup>184</sup>.

---

<sup>184</sup> Existe evidencia empírica que demuestra que una mayor discrecionalidad del órgano de

**8) Dimensionar adecuadamente la duración y evitar cierres prolongados de mercado**, justificando la duración de acuerdo con parámetros objetivos (naturaleza, amortización de inversiones, etc.) y sin perder de vista la necesidad de garantizar que, de forma periódica y recurrente, se produzca competencia por el mercado. Se deben evitar contratos y técnicas de racionalización con duraciones excesivas que reduzcan la presión competitiva y la posibilidad de entrada de pymes (p. ej. acuerdos marco). Las prórrogas se han de determinar con una duración expresa y siempre con excepcionalidad.

**9) Facilitar la subcontratación en los contratos**, siempre que se ofrezcan máximas garantías de publicidad y seguimiento, **y convalidar la experiencia** del subcontratista para acreditar la solvencia técnica en futuras licitaciones, favoreciendo la progresión de pymes hacia el rol de contratista principal.

Estas medidas, alineadas con la [Guía de la CNMC sobre preparación y diseño de las licitaciones](#), orientan la discrecionalidad técnica hacia un diseño que maximice la concurrencia y reduzca las barreras de acceso para las pymes. Se invita a revisar la guía para mayor información y detalle.

## 9ª. FACILITAR LA PRESENTACIÓN DE OFERTAS

### XXIV. Facilitar la presentación ofertas y reducir el riesgo operativo en la presentación electrónica

La licitación electrónica ha mejorado la transparencia y la eficiencia, pero hay margen para reducir ciertos costes de cumplimiento y riesgo operativo para las pymes.

Así pues, **se recomienda reducir el riesgo operativo y el coste de cumplimiento en la presentación electrónica** y, con ese fin, se plantean las siguientes medidas:

**1) Se recomienda reforzar de forma explícita el principio “solo una vez”**, de modo que las empresas no tengan que volver a aportar una y otra vez la misma información (identificación, capacidad, solvencia, situación fiscal y con la Seguridad Social, inscripciones registrales, etc.) cada vez que licitan o ante cada órgano de contratación. Este enfoque es clave porque reduce el coste fijo de participar (tiempo, gestoría, recopilación de certificados), disminuye errores y subsanaciones, y elimina una de las barreras más importantes para

---

contratación supone una menor probabilidad de adjudicación de contratos a las pymes (Hoekman & Taş, 2024).

que las pymes se animen a presentarse con regularidad. Para reforzar la aplicación efectiva de este principio, resulta necesario avanzar en la interoperabilidad entre las plataformas de contratación y los registros y bases de datos administrativas, de forma que los órganos de contratación puedan comprobar directamente la información que ya obra en poder de las administraciones públicas, evitando así exigir nuevamente a las empresas documentación previamente aportada.

- 2) Reforzar el “pre-check” existente e introducir un entorno de prueba,** habilitando un comprobador previo (certificado, firma, versiones admitidas, formatos y tamaños de archivo) y un entorno de ensayo “sandbox” donde el licitador pueda simular una presentación completa sin efectos jurídicos, e identificar los errores.
- 3) Reducir la carga documental y minorar la complejidad burocrática para no desalentar la participación de pymes<sup>185</sup>,** generalizando el uso del DEUC como declaración responsable en la fase de presentación, con verificación ex post al adjudicatario.
- 4) Introducir formularios normalizados y datos estructurados,** con validaciones de campo, para declaraciones y criterios que se puedan evaluar automáticamente, y en la medida de lo posible para el resto, facilitar la evaluación y ahorrar tiempo y errores de cara a reducir errores de formato.
- 5) Avanzar hacia estándares comunes de firma y formatos.** Para reducir rechazos por motivos formales, unificar y publicar en la PLACSP un repositorio único, consolidado y claro (“matriz de compatibilidad”) con los requisitos técnicos de la plataforma, incluyendo: firma y certificados admitidos, formato de documentos aceptado, límites de tamaño por fichero y para el conjunto de la oferta, y otras reglas operativas. Si se avanza hacia la interoperabilidad completa entre plataformas, de forma que toda la información contractual se publique en la PLACSP, esta matriz consolidada podría ser un documento único, claro y fácilmente accesible que ofreciese certeza ex ante a los licitadores y uniformidad técnica.
- 6) Facilitar la gestión de incidencias y continuidad del servicio,** poniendo a disposición de los órganos de contratación una herramienta en la PLACSP que incluya el registro automático de incidencias técnicas y la posibilidad de ampliar automáticamente los plazos según el tiempo de indisponibilidad y notificarlo a los licitadores.

---

<sup>185</sup> La OCDE cita evidencia empírica en las páginas 26 y 27 de este informe sobre que la reducción de la complejidad es efectiva para aumentar la participación de pymes

[https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries\\_02a46a58-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html)

- 7) **Avanzar hacia estándares comunes del “modelo de sobres”** cuando la licitación requiera presentar la información en distintos sobres. Diseñar y publicar un modelo tipo, con una estructura y nomenclatura uniforme, que pueda servir como modelo común para la configuración de expedientes y ofrecer a los licitadores un entorno más homogéneo y predecible.
- 8) **Posibilitar la configuración de alertas y recordatorios** relacionados con licitaciones de interés u ofertas en trámite de presentación, incluyendo un enlace directo a las mismas.
- 9) **Soporte reforzado** y servicio de ayuda con distintos niveles de atención (chat, teléfono, FAQs específicas por error de validación, etc.).
- 10) **Facilitar una gestión sencilla, trazable y uniforme de las subsanaciones** por parte de los órganos de contratación (carga de documentos adicionales o corregidos dentro de plazo), incluyendo la notificación automática y acuse de recibo, para minimizar el riesgo y la incertidumbre sobre exclusiones por errores formales menores.

Algunas de estas recomendaciones ya existen parcialmente en la PLACSP, como la simulación y validación de sobres. No obstante, es recomendable su desarrollo pleno y homogéneo – anticipando validaciones con un *pre-check*, avanzando hacia formularios y modelos de sobres normalizados, clarificando compatibilidades de firma y formatos, protocolizando la gestión de incidencias y subsanaciones, reforzando alertas y apoyo “justo a tiempo” e impulsando la interoperabilidad bajo el principio de “solo una vez” –. Esto permitiría reducir costes de cumplimiento y riesgo operativo, y favorecer una mayor concurrencia efectiva y una participación más intensa y en igualdad de condiciones de las pymes.

## **XXV. Ajustar los plazos de presentación de ofertas a la complejidad del contrato**

Los plazos mínimos legales no siempre garantizan un tiempo efectivo suficiente para preparar ofertas de calidad, especialmente en procedimientos con mayor complejidad técnica o documental. Esto afecta especialmente a las pymes, que tienen menos recursos para poder hacer frente a picos de trabajo, recabar certificaciones y documentación acreditativa, coordinar UTE o subcontratación, elaborar la propuesta técnica con rigor y resolver incidencias de la licitación electrónica en plazos reducidos.

Para facilitar la concurrencia efectiva, especialmente de pymes, **se recomienda que el plazo de presentación sea adecuado y proporcional a la complejidad del expediente**, garantizando que los licitadores dispongan de tiempo suficiente para preparar sus ofertas en condiciones de competencia.

A tal fin, se propone diseñar y vincular a cada licitación una matriz de complejidad (baja/media/alta) según variables objetivas – volumen y tecnicidad de la documentación, exigencias de solvencia, necesidad de visitas técnicas, prototipos o ensayos, coordinación con terceros – y asignar un rango de días superior al mínimo legal cuando la complejidad sea media o alta.

En esta línea, se recomienda la elaboración de matrices y guías tipo para promover la homogeneización de criterios y buenas prácticas, de forma que las administraciones puedan aplicar criterios coherentes en la determinación de plazos y evitar diferencias sustanciales entre órganos de contratación.

## **10ª. REDUCIR LAS CARGAS FINANCIERAS Y ADMINISTRATIVAS DURANTE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL**

### **XXVI. Garantizar el cumplimiento efectivo de los plazos de pago del sector público**

Si bien la normativa ya fija plazos máximos de pago para el sector público y consecuencias por incumplimiento, en la práctica persisten retrasos que pueden generar tensiones de tesorería y costes financieros que afectan de manera desproporcionada a las pymes.

Con el objetivo de trasladar los plazos legales a la operativa diaria mediante mejoras de gestión, trazabilidad y diseño contractual, se recomienda:

#### *XXVI.A. Incluir un calendario de certificación y pago en los pliegos*

**Se plantea la posibilidad de incluir en los pliegos un calendario de certificación y pago.** Esta herramienta podría aportar mayor previsibilidad de cobro, facilitar la planificación de tesorería y permitiría solicitar el cumplimiento de los plazos de pago con base en el propio pliego. En cada contrato se podría valorar adicionalmente el paso de un único plazo legal a plazos internos por hito cumplido.

#### *XXVI.B. Publicar indicadores de pago*

**Se recomienda la publicación mensual por parte de los órganos de contratación del periodo medio de pago y del porcentaje de pagos en plazo,** lo que favorecería la rendición de cuentas.

Esta transparencia podría reforzar los incentivos reputacionales y de gestión para pagar en plazo, a la vez que permitiría a las pymes tomar decisiones más informadas sobre concurrencia y condiciones de financiación.

#### *XXVI.C. Facilitar el pago directo a subcontratistas*

**Se propone incluir en los pliegos la opción de pagar directamente a las empresas subcontratadas cuando sea posible**, con el objetivo de evitar potenciales cuellos de botella en la cadena de pagos. De esta forma se podría mejorar la liquidez de las pymes subcontratistas, estabilizando a su vez la ejecución y reduciendo el riesgo de ruptura de suministro en contratos más complejos.

#### *XXVI.D. Agilizar la cesión de crédito*

**Se propone valorar el diseño de un modelo tipo y un procedimiento abreviado para verificar y anotar cesiones de crédito** (como *factoring/confirming*), para que las pymes que lo deseen puedan acceder a financiación de circulante y convertir el derecho de cobro en liquidez, sin interferir en la gestión pública.

#### *XXVI.E. Implantar la liquidación automática y de oficio de intereses de demora*

Aunque la normativa reconoce el derecho del contratista a percibir intereses de demora por pagos fuera de plazo (art. 198.4 de la LCSP), en la práctica, el contratista debe formular una reclamación expresa para que se compute y liquide el interés. Esto puede desincentivar su ejercicio, especialmente por parte de las pymes.

**Se recomienda valorar la liquidación automática y de oficio de los intereses devengados por parte de la administración**, lo que podría reforzar el cumplimiento real de los plazos de pago a la vez que eliminaría cargas administrativas innecesarias.

### **XXVII. Adaptar las exigencias de garantías y otros costes contractuales respecto al objeto del contrato**

Las exigencias de garantías y avales, así como otros costes indirectos de ejecución (seguros, certificaciones de calidad, certificaciones medioambientales, etc.), pueden limitar el acceso y la permanencia de las pymes en la contratación pública si se aplican sin tener en consideración la dimensión empresarial y la proporcionalidad respecto al objeto del contrato.

Por ello, se recomienda adaptar las exigencias de garantías y otros costes contractuales respecto al objeto del contrato:

- 1) Facilitar modalidades de garantías alternativas**, promoviendo el uso de las modalidades de garantía distintas al aval bancario, como el seguro de caución o la retención en precio, y reforzando su aceptación mediante modelos tipo y procedimientos ágiles de verificación.
- 2) Impulsar la liberación parcial y anticipada de garantías**, permitiendo, cuando el cumplimiento parcial del contrato esté verificado, la devolución proporcional de la garantía, reduciendo así la carga financiera inmovilizada.
- 3) Revisar la proporcionalidad de los requisitos adicionales**, fomentando que las exigencias de seguros, certificaciones o planes específicos (medioambientales, de seguridad, etc.) se ajusten al objeto del contrato y tamaño empresarial, evitando costes desproporcionados que penalicen a las pymes.
- 4) Incluir cláusulas de revisión de precios más ágiles y predecibles**, que permitan, cuando la naturaleza del contrato lo justifique y lo permita, reflejar de manera razonable las variaciones relevantes de costes de producción.
- 5) Evaluar el impacto financiero de los pliegos**, analizando y documentando, antes de la licitación, el impacto financiero total de los requisitos de ejecución (garantías, seguros, certificaciones) para asegurar su proporcionalidad respecto al objeto y valor del contrato.

## **11ª. DOTAR DE SUFICIENTES RECURSOS Y CAPACIDADES A LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN**

### **XXVIII. Reforzar las capacidades y profesionalización de los órganos de contratación**

Una parte relevante de las limitaciones detectadas – en cuanto a planificación, estandarización de pliegos, definición de requisitos que puedan resultar desproporcionados o de criterios difícilmente evaluables, plazos de pago irregulares o escaso uso de herramientas procompetitivas – puede estar estrechamente vinculada con aspectos organizativos: equipos con carga elevada, procedimientos poco uniformes y potencial de mejora en cuanto a la especialización en la compra pública y a la eficiencia de los procedimientos. Esta situación genera costes de transacción para los licitadores, riesgo operativo en la tramitación y barreras indirectas que afectan con mayor intensidad a las pymes.

En este sentido, **se recomienda reforzar las capacidades y profesionalización de los órganos de contratación**. En concreto, se proponen las siguientes medidas:

#### *XXVIII.A. Potenciar la profesionalización de los órganos de contratación*

La calidad del diseño y la ejecución de los contratos públicos depende de que los equipos de contratación tengan capacidades técnicas, jurídicas y de gestión suficientes y actualizadas. La mejora de la especialización de los órganos de contratación promueve la calidad técnica y la previsibilidad del proceso, y reforzaría la competencia efectiva.

Por ello, **se recomienda reforzar la profesionalización de los órganos de contratación**. En particular, se plantea planificar la carga de trabajo y dimensionar los equipos en función del volumen y complejidad de los expedientes, adaptando no sólo la dotación de personal sino también las competencias y formación. En este sentido, sería deseable impulsar el desarrollo de ciclos periódicos de formación práctica, incluyendo la revisión guiada de expedientes reales, simulaciones y ejercicios prácticos de diseño y evaluación. Estas acciones de capacitación deberían incluir formación en materia de competencia con el fin de orientar a los órganos de contratación hacia las soluciones más garantistas de la concurrencia y de la competencia, existiendo ejemplos de países (como Austria y Países Bajos) con programas de capacitación para empleados públicos que enfatizan las cuestiones de competencia y la perspectiva del fomento de la participación de las pymes en contratación pública<sup>186</sup>. Todo ello redundaría en la eficiencia de la contratación pública y en la prevención y detección de prácticas anticompetitivas, para lo cual también se puede recurrir al asesoramiento y formación de la CNMC.

---

<sup>186</sup> La OCDE cita el programa de formación de la Agencia de contratación pública de Austria, que incluye un módulo sobre fomento de la participación de las pymes en contratación pública. Véase recuadro 7.2 de este documento de la OCDE

[https://www.oecd.org/en/publications/professionalising-the-public-procurement-workforce\\_e2eda150-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/professionalising-the-public-procurement-workforce_e2eda150-en.html)

Véase la nota al pie 143 de este informe de la Comisión Europea sobre la evaluación de las Directivas de contratación pública para conocer la iniciativa de Países Bajos al respecto

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD\(2025\)332\\_0/090166e5238b9bf1?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD(2025)332_0/090166e5238b9bf1?rendition=false)

## *XXVIII.B. Explorar otras mejoras organizativas y funcionales en los órganos de contratación*

**Se propone explorar las vías para dotar a los órganos de contratación de herramientas que aumenten la eficiencia, la transparencia y la competencia** en las licitaciones públicas, como soluciones de contratación electrónica y de nuevas tecnologías (p.ej., mediante herramientas digitales, o de inteligencia artificial<sup>187</sup>).

Además, **se recomienda fomentar la creación de comunidades de práctica**, a través, por ejemplo, del diseño y publicación de plantillas (p. ej. de cláusulas tipo o matrices de complejidad) y guías. Sería deseable facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos entre distintos órganos de contratación pública, en particular en el ámbito local – no solo para compartir buenas prácticas, sino también para explicar posibles formas de contratación conjunta, crear economías de escala y compartir recursos –.

También se propone considerar vías por las que los empleados públicos puedan internalizar plenamente los objetivos de eficiencia, concurrencia y calidad del gasto en la contratación pública, sin perjuicio del cumplimiento formal de los aspectos más procedimentales. Esto puede realizarse con un mayor reconocimiento profesional o económico para aquellos empleados y unidades más destacadas en unos indicadores de eficiencia, concurrencia y calidad del gasto que puedan medirse de manera objetiva y que generen los incentivos adecuados.

## **12ª. ACUDIR AL ASESORAMIENTO DE LA CNMC**

### **XXIX. Aprovechar los recursos y el asesoramiento de la CNMC en materia de regulación, de contratación pública y de ayudas públicas**

La CNMC, en el marco de sus funciones de promoción de la competencia, puede actuar, a petición de las AAPP o de oficio, para promover una competencia efectiva en los mercados a través de estudios, informes y guías.

Por un lado, realiza una labor de asesoramiento en ejercicio de su función consultiva (artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC).

---

<sup>187</sup> Así, por ejemplo, Alemania ha desarrollado herramientas digitales y automatizadas para facilitar a los órganos de contratación la división por lotes. Véase recuadro 5.9 de este informe de la OCDE

[https://www.oecd.org/en/publications/public-procurement-in-germany\\_1db30826-en/full-report.html](https://www.oecd.org/en/publications/public-procurement-in-germany_1db30826-en/full-report.html)

En virtud de esta función, puede ser consultada por las Cámaras Legislativas, el Gobierno, los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales, los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio y las Organizaciones Empresariales y de Consumidores y Usuarios. Asimismo, puede impulsar de oficio estudios y documentos enfocados en garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios.

Por ello, es oportuno que se consulte a la CNMC en relación a cualquier medida que pueda afectar a la competencia en los mercados, ya sea una medida regulatoria, un esquema de ayudas públicas, un proceso de contratación pública o cualquier tipo de actuación<sup>188</sup>.

Sin perjuicio de consultar a la CNMC para actuaciones concretas, también se pueden consultar las guías de la CNMC orientadas a promover la competencia y la regulación económica eficiente. En particular, destacan las “Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica”, tres decálogos para asegurar una intervención eficiente en los ámbitos de regulación, ayudas públicas y contratación pública<sup>189</sup>. En materia de contratación pública, la CNMC ha sido especialmente activa en los ámbitos de guías<sup>190</sup> y formación de empleados públicos<sup>191</sup>.

Por ello, se recomienda:

- Solicitar el asesoramiento de la CNMC respecto a proyectos normativos en general, aprovisionamiento público, ayudas públicas o cualquier otra actuación susceptible de afectar a la competencia.
- Consultar el material publicado por la CNMC, en especial las guías que la institución tiene a disposición de todo interesado para asegurar una

---

<sup>188</sup> Ver la página web de la CNMC para ejemplos de esta labor consultiva de la CNMC

<https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/mejoramos-la-regulacion>.

<https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/ayudas-publicas/otros-informes-sobre-ayudas-publicas>.

<https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica>.

<sup>189</sup> <https://www.cnmc.es/guia-recomendaciones-poderes-publicos>.

<sup>190</sup> <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica/guias-sobre-contratacion-publica>.

<sup>191</sup> Ver

<https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica/programa-de-capacitacion-de-empleados-publicos>.

intervención pública eficiente (pudiendo además solicitar formación de la CNMC, por ejemplo, en materia de contratación pública y competencia).

## ANEXO I. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

A continuación se recogen una serie de recomendaciones dirigidas a los órganos de contratación, para crear un entorno más accesible y competitivo para las pymes en el ámbito de la contratación pública. Estas recomendaciones están desarrolladas en la [Guía de la CNMC sobre preparación y diseño de las licitaciones públicas](#).

### Medidas a implementar por los órganos de contratación para fomentar la participación de pymes

- ✓ Estudiar el mercado prestando especial atención a la presencia y peso de las pymes en el sector y a las principales variables de competencia (precio, calidad, especialización, innovación, etc.). Dicho estudio debe llegar a determinar, en caso de baja participación de pymes en licitaciones públicas, las razones que la fundamentan y la posibilidad de tomar medidas que la corrijan.
- ✓ Maximizar la difusión de las convocatorias de licitación más allá de los canales obligatorios y facilitar el acceso a la información sobre los procesos de aprovisionamiento público (ej. publicación complementaria en redes sociales, revistas sectoriales).
- ✓ Publicar los planes anuales de contratación (incluida la no sujeta a regulación armonizada) y centralizar toda la información sobre las contrataciones en apartados específicos de la web de la entidad contratante (ej. portales con información sobre las convocatorias, requisitos, plazos, resolución de consultas, etc.). Todo ello sin perjuicio de las obligaciones de información previstas en las plataformas de contratación pública.
- ✓ Animar y asistir a las pymes para entender y familiarizarse con los procesos de compra pública y aumentar su confianza para concurrir (ej. talleres, cursos, sistemas abiertos de resolución rápida de consultas y de información). Estas iniciativas deben estar abiertas a todos los operadores interesados, velando porque no se produzcan situaciones que pudieran favorecer el riesgo de colusión.
- ✓ Simplificar los requisitos, trámites y documentación requerida en los pliegos para reducir barreras administrativas y burocráticas. Eliminar los requisitos innecesarios o desproporcionados, asegurando que los procesos sean sencillos y accesibles. Evitar la complejidad innecesaria sin perder rigurosidad técnica o de calidad. Ofrecer certidumbre sobre la necesidad demandada y lo que se exige. Admitir certificados de calidad u otros medios de prueba de efecto equivalente al estándar exigido.
- ✓ Optar por procedimientos de adjudicación abiertos y accesibles frente a procesos de compra no competitivos, como la contratación menor. Valorar la posibilidad de acudir preferentemente a las variantes simplificadas del procedimiento abierto. Si se trata de procedimientos de compra centralizada, priorizar los sistemas dinámicos de adquisición.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almunia, M., & López-Rodríguez, D. (2014). *Heterogeneous responses to effective tax enforcement: Evidence from Spanish firms*. Documento de Trabajo N° 1419., Banco de España.
- Álvarez Suárez, M. (2019). El impacto económico de la better regulation. Un análisis para España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(22), 72–85.
- Añón Higón, M., & Bonvin, D. (2024). Digitalization and trade participation of SMEs. *Small Business Economics*, 62(3), 857–877.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2023). *Evaluación del gasto público: Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española*. AIReF.
- Banco Europeo de Inversiones (BEI). (2022). *Digitalización de las pymes españolas*. BEI.
- Banco Mundial. (2025). *Study on Competition in the European Union's Public Procurement Markets (2018-2023)*. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099111425044525338>.
- Comisión Europea. (2025). *Digital Decade 2025 Country Report – Spain*. Comisión Europea.
- Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes . (2024). *Study on Benefits of the Once-Only Technical System (OOTS) for SMEs*. Bruselas: Comisión Europea.
- Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME). (2025). *Crecimiento empresarial: Situación de las pymes en España comparada con la de otros países europeos. Alternativas para facilitar el crecimiento de las pymes españolas*. CEPYME.
- Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME). (2025). *Observatorio de morosidad. Cuarto trimestre 2024*. CEPYME.
- Consejo General de Economistas de España & FAEDPYME. (2024). *Informe Pyme 2024: Gestión del talento*. Consejo General de Economistas de España.
- European Commission. (2025). *Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities*. (SWD (2025) 333 final). Recuperado de [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en).

- Fernández de Guevara Radoselovics, J., & Mínguez Bosque, C. (2025). *La productividad de la economía española desde una perspectiva microeconómica*. Fundación BBVA.
- González Bustos, M. (2024). La interoperabilidad como instrumento estratégico de la administración electrónica. *Revista Digital CEMCI*(61). Obtenido de <https://revista.cemci.org/numero-61/pdf/tribuna-2-la-interoperabilidad-como-instrumento-estrategico-de-la-administracion-electronica.pdf>
- González-Varona, J., López Paredes, A., Poza, D., & Acebes, F. (2021). Building and development of an organizational competence for digital transformation in SMEs. *Journal of Industrial Engineering and Management*, 14(1), 15-24.
- Gottschalk, P., & Solli-Sæther, H. (2009). Interoperability in E-Government: Stages of Growth. En *Integrating E-Business Models for Government Solutions: Citizen-Centric Service Oriented Methodologies and Processes* (págs. 50–66). IGI Global Scientific Publishing.
- Herce, J., & Hernández, P. (2014). *Morosidad y financiación empresarial: el papel de la deuda comercial*. Cuadernos de Información Económica. FUNCAS.
- Hoekman, B., & Taş, B. K. (2020). Procurement policy and SME participation in public purchasing. *Small Business Economics*, 383-402. doi:<https://doi.org/10.1007/s11187-020-00414-z>
- Hoekman, B., & Taş, B. K. (2024). Discretion and public procurement outcomes in Europe. *European Journal of Political Economy*, 82, 102525. doi:<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2024.102525>
- Katsinis, A., Lagüera-González, J., Di Bella, L., Odenthal, L., Hell, M., & Lozar, B. (2024). *Annual report on European SMEs 2023/2024*. Publications Office of the European Union. Obtenido de <https://doi.org/10.2826/355464>
- Klimsa, D., & Ullmann, R. (2023). Threshold-dependent tax enforcement and the size distribution of firms: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 30, 1002–1035.
- Lefebvre, V. (2023). Trade credit, payment duration, and SMEs' growth in the European Union. *International Entrepreneurship and Management Journal*.
- Maza, L. (2024). *Una reflexión sobre los umbrales cuantitativos en los modelos de depósito de las cuentas anuales y su posible impacto en el tamaño empresarial en España*. Documento Ocasional N.º 2419, Banco de España.
- Mínguez, R. (23 de 10 de 2024). *Hacia la mejora en el marco regulatorio de las pymes: la oportunidad del Laboratorio Europeo de Competitividad y del Régimen 20*. Obtenido de Asociación Española de Ciencia Regional

(AECR): <https://aecr.org/es/hacia-la-mejora-en-el-marco-regulatorio-de-las-pymes-la-oportunidad-del-laboratorio-europeo-de-competitividad-y-del-regimen-20/>

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2024). *Informe anual CIRCE 2024*. Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE).

Mora-Sanguinetti, J., & Pérez-Valls, R. (2020). *¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España*. Documento de Trabajo N.º 2002, Banco de España.

Mora-Sanguinetti, J., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2023). *Sector-level economic effects of regulatory complexity: Evidence from Spain*. Documento de Trabajo N.º 2312, Banco de España.

Muñoz-Cañavate, A., & Hípola, P. (2011). Electronic administration in Spain: From its beginnings to the present. *Government Information Quarterly*, 28(1), 74–90.

Mutangili, S. K. (2024). SME Participation Barriers in European Union Public Procurement Markets. *Journal of Procurement & Supply Chain*, 8(3), 70-78. doi:<https://doi.org/10.53819/81018102t2449>

Nemec, P. (2024). Contesting the public works domain: examining the factors affecting presence and success of SMES in public procurement. *Empirical Economics*, 67, 2135-2173. doi:<https://doi.org/10.1007/s00181-024-02615-x>

Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (ONTSI). (2024). *Informe de digitalización de las pymes: Análisis comparado 2024*. Red.es – Ministerio para la Transformación Digital. Obtenido de <https://www.ontsi.es/es/publicaciones/Informe-de-digitalizacion-de-las-pymes-Un-analisis-comparado>

OCDE. (2021). *SMEs going digital: Policy challenges and recommendations*. OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/c91088a4-en>

OECD. (2017). *Entrepreneurship at a Glance 2017*. OECD Publishing. Obtenido de [https://www.oecd.org/en/publications/entrepreneurship-at-a-glance-2017\\_entrepreneur\\_aag-2017-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/entrepreneurship-at-a-glance-2017_entrepreneur_aag-2017-en.html)

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). (2024). *Informe anual de supervisión de la contratación pública 2024*.

Pedraza Córdoba, J. (2023). Interoperabilidad e intercambio de datos entre administraciones públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*(62). Obtenido de <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513620>

- Petrin, T., & Radicic, D. (2023). Instrument policy mix and firm size: Is there complementarity between R&D subsidies and R&D tax credits? *The Journal of Technology Transfer*, 48(1), 181–215. Obtenido de <https://doi.org/10.1007/s10961-021-09908-8>
- PIMEC – Observatori de la Pime de Catalunya. (2024). *Burocràcia i competitivitat empresarial: diagnòstic i propostes*. Barcelona: PIMEC.
- Romero, I., & Mammadov, H. (2024). Digital Transformation of Small and Medium-Sized Enterprises as an Innovation Process: A Holistic Study of its Determinants. *Journal of the Knowledge Economy*, 16(2), 8496–8523.
- Tewari, P., Skilling, D., Kumar, P., & Wu, Z. (2013). *Competitive small and medium enterprises: A diagnostic to help design smart SME policy*. World Bank Group. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/534521468331785470/pdf/825160WP0P148100Box379861B00PUBLIC0.pdf>
- Tomasi, C., Pieri, F., & De Cecco, V. (2023). Red tape and industry dynamics: A cross-country analysis. *Journal of Industrial and Business Economics*, 50(2), 283–320. Obtenido de <https://doi.org/10.1007/s40812-023-00266-0>
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2023). *Informe especial 28/2023: Contratación pública en la UE - La competencia en los contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021*. Recuperado de [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_ES.pdf).