

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

PROYECTO DE REAL DECRETO XXXX/2015, POR EL QUE SE MODIFICAN DETERMINADOS PRECEPTOS DEL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, APROBADO POR EL REAL DECRETO 1098/2001, DE 12 DE OCTUBRE.

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Fecha	JUNIO 2015
Título de la norma	PROYECTO DE REAL DECRETO, POR EL QUE SE MODIFICAN DETERMINADOS PRECEPTOS DEL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, APROBADO POR EL REAL DECRETO 1098/2001, DE 12 DE OCTUBRE.		
Tipo de Memoria	Ordinaria		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Criterios de acreditación de la solvencia de los empresarios para contratar con las Administraciones Públicas.		
Objetivos que se persiguen	Adecuar el Reglamento general de la Ley de Contratos a las modificaciones introducidas en la Ley en relación con los criterios y medios de acreditación de la solvencia de los empresarios.		
Principales alternativas consideradas	La Ley obliga al desarrollo reglamentario de dichos preceptos.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	REAL DECRETO		
Estructura de la Norma	La norma se compone de un único artículo, que modifica once artículos del vigente Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y uno de sus anexos, dos disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, una disposición final de entrada en vigor, y un anexo.		
Informes recabados	Abogacía del Estado y Secretarías de Estado del Departamento, CNAL, CCAA, Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y AA.PP, y Consejo de Estado.		
Tramite de audiencia	A las organizaciones representativas de los intereses empresariales afectados.		

ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Artículo 149.1.18ª CE	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	Positivos. Mayor seguridad jurídica al concretarse los criterios y medios de acreditación de la solvencia para los contratos públicos.
	En relación con la competencia	La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma No afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. No afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	No implica un gasto: No implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Nulo
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		
OTRAS CONSIDERACIONES		

MEMORIA

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

I.1. MOTIVACIÓN

La disposición final tercera de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público modificó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, introduciendo diversas modificaciones en la regulación de la clasificación de empresas, así como en la acreditación tanto de la solvencia económica y financiera como en la solvencia técnica o profesional exigible para contratar con las Administraciones Públicas, remitiendo determinados aspectos de la misma a un posterior desarrollo reglamentario.

El presente proyecto pretende dar cumplimiento al desarrollo reglamentario exigido por las citadas normas, así como efectuar las adaptaciones y actualizaciones necesarias en la estructura de la clasificación y su configuración en grupos, subgrupos y categorías, modificando para ello la regulación establecida al respecto en el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

I.2. OBJETIVOS

Los objetivos principales que persigue la presente propuesta son los siguientes:

- Desarrollar reglamentariamente la ampliación de posibilidades de acreditación de la experiencia de las empresas para la acreditación de su solvencia técnica, de acuerdo con las nuevas disposiciones introducidas en la Ley, tomando en cuenta la disminución experimentada en la contratación de obra tanto pública como privada.
- Adaptar la regulación de la clasificación de contratos de servicios a las modificaciones introducidas por la Ley.
- Simplificar el repertorio de servicios clasificables, centrándolo en actividades de contratación habitualmente efectuada por una multiplicidad de órganos de contratación, y alinear el ámbito de actividades incluidas en los subgrupos de clasificación de servicios con el repertorio normalizado de actividades recogido en el Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV).
- Reajustar las categorías de clasificación, teniendo en cuenta tanto la elevación de umbrales de exigencia de clasificación como la de los importes de los contratos públicos de obras y de servicios.
- Evitar la indefinición o falta de concreción de los criterios de solvencia para acceder a la adjudicación de los contratos públicos, estableciendo criterios de solvencia que operen por defecto de los no concretados en los pliegos del contrato.

II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

II.1. CONTENIDO

1.1. Índice y descripción del contenido del real decreto.

El proyecto consta de un único artículo, de modificación del Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), así como de dos disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final de entrada en vigor.

El artículo único se desarrolla en los dieciséis apartados que a continuación se relacionan, junto con un breve resumen de las principales novedades que cada uno de ellos introduce en el Reglamento.

Uno. Modificación del artículo 11 del Reglamento “Determinación de los criterios de selección de empresas.

Se precisan algunos aspectos de los criterios de solvencia que deben recoger los pliegos, y se establecen los que operarán en su defecto.

Dos. Modificación del artículo 26 del Reglamento “Categorías de clasificación de los contratos de obras”

Se refunden en una sola las anteriores categorías inferiores A y B, se introduce una categoría para contratos de valor anual superior a cinco millones de euros, y se redennominan las categorías, pasándose a utilizar para ello la secuencia de los números naturales.

Tres. Modificación del artículo 27 del Reglamento “Clasificación de los empresarios en subgrupos”

Se amplía a diez el plazo de cómputo de la experiencia de los empresarios a efectos de clasificación, y se precisa la redacción de algunos de sus párrafos.

Cuatro. Modificación del artículo 29 del Reglamento “asignación de categorías de clasificación”

Se adapta a la ampliación a diez años del plazo de cómputo de la experiencia de los empresarios a efectos de clasificación, y se limita a seis obras por subgrupo el número máximo de obras a considerar para el cómputo de la capacidad de ejecución anual del empresario.

Cinco. Modificación del artículo 35 del Reglamento “Clasificación directa e indirecta en subgrupos.

Se adapta a la nueva nomenclatura y umbrales de las categorías de clasificación, se establece como criterio mínimo de solvencia financiera que las empresas tengan un patrimonio neto equivalente al diez por ciento del valor anual de los contratos a los que la categoría a obtener les permite acceder, y se flexibilizan y precisa las condiciones para la consideración a dichos efectos del patrimonio neto a fecha posterior a la de las últimas cuentas anuales aprobadas.

Seis. Modificación del artículo 36 del Reglamento “Grupos y subgrupos de clasificación en los contratos de servicios”.

Se reduce el número de subgrupos de clasificación de servicios, manteniendo el código y denominación (con modificaciones en algún caso) de los que se mantienen. Se reduce el ámbito del subgrupo R-1 al del transporte de viajeros por carretera, y se introduce un nuevo subgrupo U-8 “Servicios de información y asistencia telefónicas” cuyas actividades estaban hasta ahora recogidas en el subgrupo U-7 “Otros servicios”, que se suprime. Las actividades incluidas en cada subgrupo quedan ahora definidas mediante la correspondencia entre subgrupos y códigos CPV de las actividades, recogida en el Anexo II del Reglamento.

Siete. Modificación del artículo 38 del Reglamento “Categorías de clasificación en los contratos de servicios”.

Se introduce una categoría adicional para contratos de importe anual superior a 1,2 millones de euros, y se modifica la nomenclatura de las categorías del mismo modo que se hace con las aplicables a la clasificación de los contratos de obras, pasando a designarse mediante los números 1 a 5, en orden creciente en función de los importes de los contratos para los que acreditan.

Ocho. Modificación del artículo 39 del Reglamento “Clasificación en subgrupos y categorías”.

Se adapta a la ampliación a cinco años del plazo de cómputo de la experiencia de los empresarios a efectos de clasificación, y se limita a cuatro por subgrupo el número máximo de trabajos a considerar para el cómputo de la capacidad de ejecución anual del empresario.

Nueve. Modificación del artículo 45 del Reglamento “Clasificación directa en subgrupos y en casos especiales”

Se adapta a la nueva nomenclatura y umbrales de las categorías de clasificación.

Diez. Modificación del artículo 46 del Reglamento “Exigencia y efectos de la clasificación de servicios”.

Se establece la no exigibilidad de la clasificación de servicios, que pasa a ser acreditación suficiente, pero no necesaria, de la solvencia del empresario para la adjudicación de los contratos correspondientes a cada subgrupo y categoría, para los contratos incluidos en el ámbito de la clasificación de servicios, atendiendo para ello al código CPV del contrato.

Once. Modificación la letra b del apartado 3 del artículo 67 del Reglamento “Criterios de selección del contratista” (contratos de obras)

Se fija la relación de criterios de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica del empresario entre los que el órgano de contratación puede elegir, para su inclusión en los pliegos. Se amplía a diez años el periodo durante el cual las obras ejecutadas durante el mismo son tenidas en cuenta a efectos de acreditación de la experiencia del empresario, y se fijan las condiciones para que puedan incluirse las ejecutadas por sus filiales en el extranjero.

Doce. Modificación la letra b del apartado 4 del artículo 67 del Reglamento “Criterios de selección del contratista” (contratos de gestión de servicios públicos).

Se fija la relación de criterios de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica del empresario entre los que el órgano de contratación puede elegir, para su inclusión en los pliegos. Se amplía a cinco años el periodo durante el cual los servicios ejecutados durante el mismo son tenidos en cuenta a efectos de acreditación de la experiencia del empresario.

Trece. Modificación la letra b del apartado 5 del artículo 67 del Reglamento “Criterios de selección del contratista” (contratos de suministro).

Se fija la relación de criterios de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica del empresario entre los que el órgano de contratación puede elegir, para su inclusión en los pliegos. Se amplía a cinco años el periodo durante el cual los suministros efectuados durante el mismo son tenidos en cuenta a efectos de acreditación de la experiencia del empresario.

Catorce. Modificación la letra b del apartado 7 del artículo 67 del Reglamento “Criterios de selección del contratista” (contratos de servicios).

Se fija la relación de criterios de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica del empresario entre los que el órgano de contratación puede elegir, para su inclusión en los pliegos. Se amplía a cinco años el periodo durante el cual los servicios ejecutados durante el mismo son tenidos en cuenta a efectos de acreditación de la experiencia del empresario.

Quince. Se suprime el apartado 6 del artículo 67 del Reglamento “Criterios de selección del contratista”, relativo a los contratos de consultoría y asistencia.

Dieciséis. Se modifica el Anexo II del Reglamento, relativo a las actividades incluidas en cada uno de los subgrupos de servicios. El nuevo Anexo II establece la correspondencia entre subgrupos y actividades mediante la relación de códigos CPV que corresponden a cada uno de los subgrupos de clasificación de servicios.

La disposición adicional primera habilita al Ministro de Hacienda a actualizar, mediante Orden informada por la JCCA del Estado, tanto la relación de subgrupos de clasificación de servicios como la correspondencia entre subgrupos y códigos CPV, cuando lo aconsejen la coyuntura económica o las circunstancias de la contratación pública.

La disposición adicional segunda desconcentra en los órganos de contratación de los departamentos ministeriales y de los organismos autónomos determinadas competencias definidas en el artículo 207 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

La disposición transitoria primera establece el criterio para la determinación del régimen aplicable a los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor del Real Decreto.

La disposición transitoria segunda establece y regula el periodo de coexistencia de las clasificaciones de contratistas de obras otorgadas de acuerdo con el régimen previo a

la entrada en vigor del Real Decreto y de las otorgadas con la nueva regulación, así como las reglas de equivalencia entre las categorías establecidas en una y otra regulación.

La disposición transitoria tercera establece y regula los periodos de coexistencia de las clasificaciones de contratistas de servicios otorgadas de acuerdo con el régimen previo a la entrada en vigor del Real Decreto y de las otorgadas con la nueva regulación, así como las reglas de equivalencia entre las categorías establecidas en una y otra regulación, estableciendo plazos distintos para las de los subgrupos de clasificación que han sido suprimidos y para las de los que se mantienen.

La disposición transitoria cuarta establece la fecha de pérdida definitiva de vigencia y eficacia de las clasificaciones otorgadas con fecha anterior a la entrada en vigor del Real Decreto, así como el régimen aplicable hasta dicha fecha para la justificación del mantenimiento de las condiciones de solvencia de quienes las ostentan y el aplicable para su revisión de oficio cuando proceda.

La disposición transitoria quinta pospone la entrada en vigor de los preceptos relativos a la tramitación de los expedientes de clasificación o de revisión de clasificación iniciados a solicitud del interesado a la aprobación por la JCCA del Estado de los formularios-tipo de solicitud de clasificación o de revisión de clasificación a que se refiere el artículo 47 del Reglamento, previa adaptación de las aplicaciones informáticas necesarias para su instrumentación.

II.2. ANALISIS JURÍDICO

Este real decreto se dicta en desarrollo de la disposición final tercera de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la facturación electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

La citada disposición modificaba determinados preceptos del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, relativos a la acreditación de la solvencia económica y financiera y de la solvencia técnica o profesional de los licitadores y candidatos en los contratos públicos, así como a la clasificación de empresas, quedando la entrada en vigor de algunas de ellas supeditada a su desarrollo reglamentario.

Con el presente Real Decreto se da cumplimiento a lo exigido en la citada disposición, mediante las modificaciones necesarias de los preceptos del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, relacionadas y descritas sucintamente en el punto anterior de esta memoria.

La Disposición final tercera de la Ley 25/2013, modifica preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Por lo tanto, la modificación planteada en el reglamento, se adopta con soporte en la habilitación contenida en la Disposición final sexta del citado Texto Refundido.

El rango del proyecto, que modifica un Real Decreto es consistente con su adopción mediante disposición aprobada por el Gobierno y suficiente para operar la modificación de una norma anterior de igual rango.

II.3. Relación del proyecto de real decreto con el Derecho Comunitario.

El proyecto ha sido elaborado de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y en particular de lo dispuesto en su artículo 58 "Criterios de selección", en el que se enumeran y describen los criterios que los órganos de contratación pueden utilizar en la selección de los licitadores y candidatos a los contratos públicos.

II.4. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

La norma –cuyo borrador fue elaborado por la Dirección General del Patrimonio del Estado- se ha sometido a la consideración de las Secretarías de Estado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se ha remitido a la Comisión Nacional de Administración Local, como resulta preceptivo, y a las Comunidades Autónomas y a la FEMP. Simultáneamente, se ha dado trámite de audiencia a las organizaciones representativas de intereses empresariales afectados.

Teniendo en cuenta las aportaciones de las entidades consultadas, se ha elaborado un nuevo texto que ha sido remitido para su informe a los Departamentos ministeriales.

Tras este trámite, el texto resultante de las observaciones de los Departamentos, se ha sometido al informe preceptivo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, siendo examinado en la reunión de 19 de mayo de 2015. La Junta Consultiva ha emitido dictamen indicando la conveniencia de efectuar ciertas modificaciones en el proyecto remitido y posteriormente ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El proyecto que acompaña a la presente memoria, se ha remitido para su preceptivo informe al Consejo de Estado, que ha sido emitido el día 16 de julio, y se han incorporado al texto tanto la observación de carácter esencial que ha formulado como las sugerencias que propone.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS

III.1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1.1. Títulos competenciales

Desde el punto de vista del carácter de las disposiciones que se plantean en relación con el orden constitucional de competencias, debe entenderse que tienen carácter básico al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución y la Disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. En efecto, los artículos 65 y 75 a 79 del Texto Refundido, que fueron modificados por la Ley 25/2013, tienen carácter básico, según la disposición final segunda del Texto Refundido y los preceptos que los desarrollan tienen, asimismo, carácter básico según la disposición adicional primera del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que atribuye esta naturaleza a los artículos 11, 26, 27, 29, 35, 37, 38, 39, 45, 46 y 67 del Reglamento, que quedan modificados en el proyecto, aunque por la materia que regulan, mantienen carácter básico, sin que sea preciso incluir una disposición específica relativa a los títulos competenciales, que permanecen identificados en las correspondientes disposiciones finales del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

III.2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

a. Impacto económico general.

- Efectos en los precios de los productos y servicios.

El real decreto carece de efectos directos en los precios de productos y servicios. En todo caso, puede tener el efecto de evitar posibles incrementos de precios en algunos trabajos o servicios de infrecuente contratación en los últimos años que, en su caso, hubieran podido producirse como consecuencia de una reducción en el número de empresas clasificadas en los correspondientes subgrupos de obras o de servicios en defecto de los cambios introducidos por el real decreto.

- Efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas.

El real decreto carece de efectos en la productividad de trabajadores y empresas.

- Efectos en el empleo.

El real decreto carece de efectos en el empleo.

- Efectos sobre la innovación.

El real decreto carece de efectos sobre la innovación.

- Efectos sobre los consumidores.

El real decreto carece de efectos sobre los consumidores.

- Efectos en relación con la economía europea y otras economías.

El real decreto carece de efectos en relación con la economía europea u otras economías.

- Efectos sobre las PYMES.

El real decreto carece de efectos significativos sobre las PYMEs.

b. Efectos en la competencia en el mercado.

El real decreto evita posible casos de reducción de la competencia efectiva en determinados mercados de contratos públicos de infrecuente contratación en los últimos años, al ampliar el periodo de tiempo de experiencia computable a efectos de acreditación de la solvencia técnica de los contratistas (de cinco a diez años en los contratos de obras, y de tres a cinco en los demás tipos de contratos).

Por otra parte, el real decreto suprime para la clasificación de servicios su carácter de requisito exigible para la adjudicación de contratos públicos, permitiéndose la acreditación de la solvencia del contratista por los medios establecidos en los pliegos de cada contrato, con lo que se habilitan dos vías alternativas para el acceso a dicho mercado, lo que puede favorecer la participación de más empresas en las licitaciones de contratos de servicios.

Adicionalmente, al establecerse una correspondencia directa entre los subgrupos de clasificación de servicios y los códigos CPV de las actividades que corresponden a cada uno de ellos, se favorece la transparencia y se clarifican los requisitos de participación en las licitaciones de contratos de servicios y su congruencia con el objeto del contrato, lo que favorece la efectiva competencia.

c. Análisis de las cargas administrativas

c.1. Procedimiento de clasificación de las empresas de contratos de servicios

Los cambios introducidos en el presente proyecto de Real Decreto no van a incrementar la documentación a aportar en la contratación, por lo que no se estima variación de cargas administrativas.

c.2. Documentación para la acreditación de la solvencia económica y financiera

El proyecto de Real Decreto no va a suponer ningún incremento en la aportación de documentación acreditativa de la solvencia económica y financiera en la contratación pública, por tanto, no se estima variación de cargas administrativas

c.3. Documentación para la acreditación de la solvencia técnica y profesional

El proyecto de Real Decreto no va a suponer ningún incremento en la aportación de documentación acreditativa de la solvencia económica y financiera en la contratación pública, por tanto, no se estima variación de cargas administrativas

c.4. Acreditación del requisito de seguro de indemnización para los contratos de servicios profesionales.

El proyecto de Real Decreto no va a suponer ningún cambio en cuanto a la aportación de documentación para la acreditación del requisito de seguro de indemnización, por tanto, no hay variación de cargas administrativas.

c.5. Empresas exentas de acreditación de solvencia económica y financiera y solvencia técnica y profesional

Podrán quedar exentos de esta acreditación, los contratos de obras de importe inferior a 80.000 euros y el resto de contratos de importe inferior a 35.000 euros, que quedará a la decisión del Órgano de Gestión de la Contratación.

Por tanto, en caso que no se aporte la documentación de solvencia económica y financiera, el ahorro unitario sería de 5€ si la presentación de documentos es presencial y 4€ si es electrónica.

El cálculo del ahorro de cargas administrativas se ha efectuado estimando que el nº de contratos inferior a dichos umbrales es del orden de 80.000 anuales, estimando en cinco el número medio de licitadores por contrato, y pudiendo estimar que de estos quedarían eximidos de presentar la documentación un 50% (estimación conservativa, aunque la decisión depende en último término de cada órgano de contratación)

El ahorro en cargas administrativas sería de: dos millones de euros/año

Total ahorro estimado: 2 millones de euros/año

*5€ (coste unitario presentación de documentos presencial)*2 (dos documentos: uno de solvencia económica y financiera y otro de solvencia técnica y profesional)*80.000 (nº contratos anuales inferiores al umbral)*5 (número de licitadores por contrato) *0.50 (considerando que el centro gestor eximirá a un 50% de contratos de la presentación de la acreditación)= 2.000.000 euros/año*

d. Impacto presupuestario

El real decreto carece de impacto presupuestario.

III.3. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

A los efectos de lo previsto en la letra b), apartado primero del artículo 24, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, se señala que este real decreto tiene un impacto de género nulo, en la medida en que su contenido no incluye ningún tipo de medida que pueda atentar contra la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, al no contener disposiciones específicas relacionadas con el género.