

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a las normas de contratación pública por lo que respecta a la actual crisis del asilo

[COM(2015) 454 final]

(2016/C 264/08)

Ponente: Erik SVENSSON

El 14 de octubre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a las normas de contratación pública por lo que respecta a la actual crisis del asilo

[COM(2015) 454 final].

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 220 votos a favor, 1 voto en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE toma nota con interés del carácter clarificador de la Comunicación de la Comisión —que no conlleva cambio alguno de la normativa vigente— en un contexto en el que, como bien se describe, los poderes adjudicadores se ven sometidos a una gran presión para responder a las situaciones de emergencia causadas por la crisis de los refugiados y el asilo.

1.2. El CESE confía en que tanto la Directiva vigente como las futuras directivas puedan ofrecer un margen suficiente para actuar rápidamente gracias a la posibilidad de acortar considerablemente los plazos para la presentación de las ofertas y de recurrir a la adjudicación directa.

1.3. No obstante, el CESE desea hacer hincapié en la importancia de:

- respetar un elevado grado de transparencia y documentar los procedimientos de forma extremadamente detallada,
- no aprovechar la flexibilidad de la legislación de forma indebida,
- intentar que la contratación incluya soluciones que faciliten posteriormente la integración y un apoyo suplementario, y
- acortar la duración de los contratos adjudicados para responder a una situación de emergencia.

1.4. No debe subestimarse el papel de las organizaciones sin ánimo de lucro como complemento de la contratación pública. Gracias a sus intervenciones en este ámbito, en muchos países se ha podido ayudar y respaldar a un número de personas mucho mayor del que habría sido posible en su ausencia.

1.5. El CESE considera importante reducir los trámites burocráticos que retrasan las contrataciones, aun cuando la normativa permite una gestión más rápida.

1.6. Debido a un contexto de nuevas y crecientes amenazas, los poderes adjudicadores deberían plantearse adjudicar separadamente los contratos de seguridad y seguros.

1.7. El CESE desea señalar que los problemas son similares en relación con los refugiados que optan por **no** presentar solicitud de asilo, pues en estos casos también hay una necesidad urgente de asistencia, atención sanitaria y protección.

1.8. El CESE subraya que, por lo que respecta a la contratación pública en el contexto de la crisis del asilo y los refugiados, debe examinarse la conveniencia de integrar también servicios que faciliten la vida de estas personas y las preparen para una eventual futura integración.

1.9. Por último, el CESE pide y recomienda a la Comisión que clarifique la Comunicación en lo referente a la contratación pública en el contexto de la actual crisis del asilo y los refugiados, o que se elabore otra Comunicación que trate la cuestión de la contratación pública en relación con la crisis del asilo.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. La Unión Europea afronta en la actualidad numerosos retos debido a un fuerte aumento repentino de la afluencia de solicitantes de asilo. En particular, los Estados miembros tienen que satisfacer adecuadamente y con rapidez las necesidades más inmediatas de los solicitantes de asilo (vivienda, suministros y servicios). Las normas europeas de contratación pública proporcionan todas las herramientas oportunas para satisfacer tales necesidades con arreglo a lo dispuesto en la vigente Directiva 2004/18/CE⁽¹⁾ («la Directiva») y en la más reciente Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública⁽²⁾.

2.2. La Comunicación no establece nuevas normas legislativas, sino que incluye la interpretación de la Comisión sobre las normas que cubren: i) la contratación de infraestructura (es decir, la vivienda), que se puede proporcionar mediante el arrendamiento de edificios existentes que no requieran grandes adaptaciones (es decir, obras) o mediante la construcción de nuevos edificios o la renovación de edificios existentes, con un umbral máximo de 5 186 000 EUR; ii) la contratación de suministros (tiendas de campaña, contenedores, ropa, mantas, camas, alimentos), con un umbral máximo de 135 000 (antes 134 000) EUR o 209 000 (antes 207 000) EUR, en función del tipo de poder adjudicador, y iii) la contratación de servicios como limpieza, sanidad, restauración, seguridad, etc., con los mismos umbrales que la contratación de suministros. La Directiva se aplica en su totalidad a todos los servicios, aunque los servicios sociales y otros servicios específicos están sujetos a unas normas especiales de contratación pública según el denominado «régimen simplificado». Para estos servicios, el umbral de aplicación se ha fijado en 750 000 EUR.

2.3. Los poderes adjudicadores pueden optar por adjudicar los contratos que recaen en el ámbito de la Directiva mediante un procedimiento **abierto** o mediante un procedimiento **restringido**. El plazo mínimo para presentar una oferta en un procedimiento abierto es de 52 días, pero este plazo puede reducirse a 40 días cuando se utilizan medios electrónicos. En los procedimientos restringidos, los plazos generales para presentar una solicitud de participación son de 37 días, y de 40 días adicionales para presentar una oferta tras la selección por parte del poder adjudicador de los licitadores admitidos a presentarla.

Para las situaciones de emergencia, la Directiva prevé una reducción sustancial de los plazos generales a) por un «procedimiento restringido acelerado» en el que los plazos para presentar una solicitud de participación sean de 15 días y para presentar una oferta, de 10, y b) por medio del «procedimiento negociado sin publicación», que permite adjudicar contratos para responder a las necesidades de los solicitantes de asilo en los casos más urgentes.

2.4. Los poderes adjudicadores tendrán que evaluar caso por caso qué procedimiento eligen para la adjudicación de los contratos destinados a satisfacer las necesidades inmediatas de los solicitantes de asilo (vivienda, suministros o servicios).

3. Consideraciones generales

3.1. El CESE toma nota con interés de la Comunicación de la Comisión y coincide con el fondo de su apreciación cuando señala que los Estados miembros tienen que satisfacer adecuadamente y con rapidez las necesidades más inmediatas de los solicitantes de asilo.

3.1.1. El CESE constata que esta Comunicación no introduce cambios y que se limita a prever algunas clarificaciones y explicaciones constructivas.

⁽¹⁾ Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, DO L 134 de 30.4.2004, p. 114; dictamen del CESE DO C 193 de 10.7.2001, p. 7.

⁽²⁾ 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, DO L 94 de 28.3.2014, p. 65; dictamen del CESE: DO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

3.2. En opinión del Comité, es muy positivo y pertinente que, en el momento actual, la Comisión clarifique su interpretación sobre cómo aplicar las normas vigentes, ya que muchos países, en grados diversos, han acogido a un número de refugiados mayor que nunca y los poderes adjudicadores, tanto a nivel nacional como regional, se hallan bajo enorme presión.

3.3. El CESE comparte la opinión de la Comisión expresada en su Comunicación en el sentido de que las disposiciones de la Directiva 2004/18/CE vigente y de la más reciente 2014/24/UE que debe incorporarse a las legislaciones nacionales antes del 18 de abril de este año resultan suficientes, a grandes líneas, para responder al incremento del volumen y al poco tiempo que conlleva la situación actual del asilo.

3.3.1. Resulta fundamental que las normas de contratación pública no constituyan un impedimento en la gestión de la situación actual y ofrezcan la protección exigida con arreglo a la legislación en materia de asilo. El riesgo es claro sobre todo en los ámbitos de la vivienda, la atención sanitaria, la seguridad y la restauración.

3.3.2. El CESE confía en que la nueva Directiva —y, por tanto, las nuevas normativas nacionales— permita ofrecer un margen suficiente para acelerar el procedimiento acortando considerablemente los plazos de presentación de las ofertas.

3.3.3. También existe la posibilidad de proceder a la adjudicación directa, incluso en casos en los que se superan los umbrales máximos, ante una urgencia imperiosa.

3.4. No obstante, el CESE desea señalar que, en caso de recurrirse al procedimiento acelerado o a la adjudicación directa, resulta particularmente importante mostrar un elevado grado de transparencia y documentar el procedimiento de forma especialmente meticulosa.

3.4.1. Para que las leyes sobre la contratación pública sigan contando con el apoyo tanto de las empresas como de las organizaciones sindicales y la sociedad civil en su conjunto, es fundamental que ninguna parte, ya sea poder adjudicador o proveedor, aproveche la flexibilidad de la normativa de forma indebida. Esta es la razón por la que es tan importante facilitar una eventual supervisión mientras el procedimiento está en curso. También puede examinarse la conveniencia de introducir un procedimiento de evaluación *ex post*, a fin de garantizar una ejecución correcta.

3.4.2. Es importante subrayar que, incluso en situaciones de emergencia, la contratación debe aspirar a la búsqueda de soluciones que faciliten posteriormente la integración y un apoyo suplementario. Esto se aplica particularmente a los grupos vulnerables como los menores no acompañados, las mujeres embarazadas y las personas con discapacidad.

3.5. Conviene subrayar que, en situaciones de emergencia como las que se viven en algunos países de la UE como consecuencia de la actual crisis del asilo, existe siempre el riesgo de que tanto los poderes adjudicadores como los proveedores busquen «atajos».

3.6. Es importante que los contratos adjudicados para responder a una situación de emergencia (mediante procedimiento restringido acelerado o procedimiento negociado sin publicación) sean de corta duración, de modo que puedan aplicarse lo antes posible los procedimientos reglamentarios.

4. Observaciones particulares

4.1. El Comité desea hacer hincapié en que las asociaciones sin ánimo de lucro han llevado a cabo auténticas proezas como complemento a las contrataciones públicas de las autoridades. En aquellos países que han acogido a más refugiados, como Alemania y Suecia, esta intervención ha sido decisiva. Sin la intervención de estas asociaciones no habríamos podido gestionar afluencias como las registradas.

4.1.1. También se ofrece un margen para la adjudicación directa a los agentes que, en otras condiciones, tienen más dificultades para poder obtener un contrato de adjudicación (por ejemplo las organizaciones sin ánimo de lucro).

4.2. Aun cuando la normativa ofrece la posibilidad de una gestión acelerada, con (harta) frecuencia las autoridades tardan demasiado tiempo. Sus trámites burocráticos pueden retrasar los procedimientos de adjudicación.

4.3. Puede verse el ejemplo concreto del Estado miembro de la UE que (junto con Alemania) ha acogido, en proporción a su tamaño, el mayor número de solicitantes de asilo, principalmente de Siria.

4.3.1. En noviembre de 2015, el gobierno de Suecia examinó si había motivo para modificar la normativa para poder gestionar la situación extrema que afrontaba en relación con las solicitudes de asilo.

4.3.2. La autoridad competente en contratación pública concluyó que las normas de contratación pública de la Directiva de la UE ofrecen la posibilidad tanto de responder de forma suficientemente rápida a una situación apremiante como tener en consideración el interés general y ponderar los diferentes intereses de forma inteligente.

4.4. El CESE considera que, para poder actuar garantizando la calidad y con la necesaria rapidez, las autoridades contratantes deben realizar un estudio de la oferta para determinar cuáles son los posibles proveedores disponibles y hacer una anticipación de costes antes de que surja la situación de crisis.

4.5. Asimismo, el CESE hace hincapié en la importancia de que los poderes adjudicadores no aplacen la fecha de los acuerdos, sino que estos se firmen con la rapidez que exigen las circunstancias.

4.6. La experiencia muestra que los costes de seguridad y de los seguros han aumentado de forma sustancial (llegándose hasta a triplicarse) debido a un panorama de amenazas diversas y a los acontecimientos.

4.7. Para reducir la inseguridad de la situación de contratación y aumentar el acceso a posibles soluciones, los poderes adjudicadores deben evaluar la conveniencia de adjudicar separadamente los dispositivos de seguridad y los seguros.

5. Comentarios y observaciones sobre aspectos no cubiertos por la Comunicación de la Comisión

5.1. El CESE desea señalar que una problemática similar se plantea en relación con los refugiados que optan por **no** presentar solicitud de asilo. En estos casos también hay una necesidad urgente de asistencia, atención sanitaria y protección, así como de cubrir las necesidades primarias de todo ser humano.

5.2. El CESE considera asimismo que debe examinarse la conveniencia de integrar también, en el contexto de la contratación pública de vivienda, asistencia y servicios tanto para los solicitantes de asilo como para otros refugiados, servicios que faciliten la vida de estas personas y las preparen para una eventual futura integración. Se trata de servicios como la enseñanza del idioma e incluso, en el mejor de los casos, la orientación profesional.

5.2.1. Ya disponemos de ejemplos concretos de contrataciones públicas que incluyen la enseñanza del idioma, la obtención del carné de conducir y actividades importantes en el marco de las organizaciones sin ánimo de lucro, la iglesia y la vida asociativa.

5.3. En los países con una situación económica difícil, donde existe el riesgo de que los poderes adjudicadores no puedan abonar los servicios contratados, es fundamental que se lleve a cabo su pago.

5.4. Por último, el CESE considera esencial que la Comisión clarifique la Comunicación en el contexto de una perspectiva más amplia, **ya sea** comentando la cuestión de la contratación pública en relación con la crisis del asilo y los refugiados, **ya sea** elaborando otra Comunicación que trate la cuestión de la contratación pública en relación con la crisis del asilo.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
