



Bruselas, 9.9.2015
COM(2015) 454 final

**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**

**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**

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).

La presente Comunicación ofrece una visión global de las posibilidades que tienen los responsables de la contratación pública, los poderes adjudicadores¹, para proporcionar infraestructura (vivienda), así como suministros y servicios de primera necesidad, rápidamente.

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/CE² («la Directiva») y en la más reciente Directiva sobre contratación pública 2014/24/UE³. Esta última tiene como fecha límite de transposición el 18 de abril de 2016 y en la actualidad solo es aplicable en aquellos Estados miembros en los que ya han entrado en vigor las medidas de transposición.

La Comunicación se basa en la Directiva 2004/18/CE, pero tiene en cuenta las especificidades de la Directiva 2014/24/UE cuando estas son pertinentes en las circunstancias actuales⁴.

La presente Comunicación no establece nuevas normas legislativas, sino que refleja la interpretación que hace la Comisión de los Tratados, las Directivas sobre contratación pública y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea («el Tribunal»). Cabe señalar que, en cualquier caso, la interpretación vinculante del Derecho de la Unión corresponde en última instancia al Tribunal.

¹ El Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público.

² 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).

³ 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).

⁴ Esto afecta, en particular, a la importante modificación de las normas aplicables a los servicios (véase el punto 1.3) y a la introducción de un procedimiento abierto acelerado (véase el punto 3).

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN

1.1. Infraestructura: obras

La infraestructura (es decir, la vivienda) 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.

El arrendamiento de **edificios existentes** no está sujeto a las normas de contratación pública [véase el artículo 16, letra a), de la Directiva⁵]. Siempre que esté disponible, la vivienda podrá proporcionarse sin necesidad de recurrir a los procedimientos de contratación pública, bien mediante el arrendamiento de edificios existentes en el mercado, bien asignando infraestructura pública (barracones, escuelas, instalaciones deportivas, etc.) a tal uso. Cuando resulte necesario construir nuevos edificios o renovar o adaptar de otro modo edificios existentes, pueden ser de aplicación las normas de contratación pública⁶.

Para que la Directiva sea aplicable, el valor estimado del proyecto concreto de construcción, renovación o adaptación debe ser igual o superior al umbral vigente de 5 186 000 EUR⁷. Esta condición se aplica a cada proyecto independiente desde un punto de vista funcional. En general, los municipios que tengan previsto llevar a cabo varios programas de vivienda diferentes calcularán el valor de cada programa por separado para determinar si se alcanza el umbral. No está permitido fraccionar los proyectos de obra con vistas a sustraerlos a la aplicación de la Directiva (artículo 9, apartado 3, de la Directiva).

Por debajo de este umbral, se aplica el Derecho nacional. No obstante, si el proyecto en cuestión reviste cierto interés transfronterizo, son de aplicación los principios básicos del Derecho de la Unión en este ámbito, a saber, los principios de no discriminación por razones de nacionalidad, igualdad de trato y transparencia⁸.

⁵ Véase también el artículo 10, letra a), de la Directiva 2014/24/UE.

⁶ Artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva y artículo 2, apartado 6, de la Directiva 2014/24/UE, relativos a la definición de los contratos públicos de obras.

⁷ Los umbrales aplicables, así como su contravalor en las monedas nacionales de los Estados miembros cuya moneda no es el euro, se revisan cada dos años siguiendo un método puramente matemático establecido directamente en las propias Directivas sobre contratación pública. La próxima revisión tendrá lugar a partir del 1 de enero de 2016.

⁸ Decidir si un contrato determinado reviste o no «cierto interés transfronterizo» ha de hacerse caso por caso, atendiendo a los diferentes factores; véase la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública (DO C 179 de 1.8.2006, p. 2) y la jurisprudencia reciente del Tribunal. Véase, por ejemplo, el apartado 46 de la sentencia de 11 de diciembre de 2014 en el asunto C-113/13, así como la jurisprudencia en ella mencionada.

1.2. Suministros

La llegada masiva de solicitantes de asilo requerirá también la provisión urgente de suministros (tiendas de campaña, contenedores, ropa, mantas, camas, alimentos, etc.).

La Directiva se aplicará a todos los **contratos de suministro** adjudicados por un poder adjudicador⁹ siempre que su valor estimado sea igual o superior al umbral aplicable, que puede ser, bien de 134 000 EUR, bien de 207 000 EUR¹⁰, dependiendo del tipo de poder adjudicador¹¹.

Por debajo de estos umbrales, se aplica el Derecho nacional. Los principios básicos del Derecho de la Unión antes mencionados se aplican en las mismas condiciones que en el caso de los contratos de obras.

1.3. Servicios

Por último, la llegada de solicitantes de asilo también requerirá la contratación de servicios (limpieza, sanidad, *catering*, seguridad, etc.).

En el caso de los contratos de servicios, las disposiciones de la Directiva vigente y de la Directiva 2014/24/UE son radicalmente diferentes.

Según la Directiva 2004/18/CE, solo están sujetos a la Directiva en su totalidad los servicios que figuran en la lista exhaustiva¹². De ellos, pueden ser necesarios para los solicitantes de asilo el transporte en autobús y los servicios de limpieza en particular. Para cualquier otro servicio que no figure en la lista exhaustiva¹³, la Directiva solo exige transparencia *ex post*¹⁴ y la aplicación de las disposiciones que regulan las especificaciones técnicas.

⁹ En casos específicos, pueden aplicarse excepciones, tal y como se establece en la Directiva.

¹⁰ Véase la nota a pie de página 7.

¹¹ El umbral más bajo se aplica a los contratos de suministro adjudicados por autoridades gubernamentales centrales (por ejemplo, ministerios), que se enumeran en el anexo IV de la Directiva, mientras que el más alto se aplica a los contratos de suministro adjudicados por cualquier otro poder adjudicador, incluidas, en particular, las autoridades regionales o locales.

¹² Anexo II A de la Directiva: servicios de mantenimiento y reparación; servicios de transporte por vía terrestre; servicios de transporte aéreo; transporte de correo; servicios de telecomunicación; servicios financieros; servicios de informática y servicios conexos; servicios de investigación y desarrollo; servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de libros; servicios de investigación de mercados y encuestas de opinión; servicios de consultores de dirección; servicios de arquitectura e ingeniería; servicios de publicidad; servicios de limpieza de edificios y servicios de administración de bienes raíces; servicios editoriales y de impresión; y servicios de alcantarillado y eliminación de desperdicios (detallados mediante su código CPV).

¹³ En el anexo II B de la Directiva, figura una lista no exhaustiva (incluye la categoría general «otros servicios»).

¹⁴ Es decir, el envío de un anuncio a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea para información o para su publicación tras la adjudicación del contrato.

Los umbrales a partir de los cuales los contratos de servicios están sujetos a la Directiva son los mismos que en el caso de los contratos de suministro. Además, los principios básicos del Derecho de la Unión se aplican a los contratos de servicios cuando estos revisten cierto interés transfronterizo en las mismas condiciones que en el caso de los contratos de obras¹⁵.

En principio, la Directiva 2014/24/UE se aplica en su totalidad a todos los servicios. Sin embargo, los «servicios sociales y otros servicios específicos»¹⁶ están sujetos a unas normas especiales de contratación pública: el «régimen simplificado»¹⁷. El régimen simplificado, en el contexto de la prestación de servicios a los solicitantes de asilo, podría ser pertinente, por ejemplo, en relación con los servicios de *catering*, de salud y sociales. Algunos servicios están totalmente excluidos de la aplicación de la Directiva 2014/24/UE. Por ejemplo, los servicios de rescate y ambulancia en determinadas condiciones¹⁸.

En general, el umbral a partir del cual será aplicable la Directiva 2014/24/UE es el mismo que para la Directiva anterior¹⁹. Por lo que respecta a los servicios sujetos al régimen simplificado, el umbral de aplicación se ha fijado en 750 000 EUR²⁰.

El régimen simplificado obliga a los poderes adjudicadores a garantizar la publicidad a nivel de la UE, tanto antes como después de la adjudicación del contrato, y a respetar algunas obligaciones procedimentales básicas (en particular para garantizar el principio de no discriminación). Los procedimientos para la adjudicación de estas categorías de servicios se regularán con arreglo al Derecho nacional. Los principios generales del

¹⁵ Por debajo del umbral pertinente en el caso de los servicios que figuran en la lista exhaustiva del anexo II A, y por encima y por debajo de los umbrales en el caso de cualquier otro servicio.

¹⁶ Artículos 74 a 77 de la Directiva 2014/24/UE; estos servicios figuran en la lista exhaustiva del anexo XIV de la Directiva 2014/24/UE: servicios sociales y de salud y servicios conexos; servicios administrativos sociales, educativos, sanitarios y culturales; servicios de seguridad social de afiliación obligatoria; servicios de prestaciones sociales; otros servicios comunitarios, sociales y personales; servicios religiosos; servicios de hostelería y restaurante; servicios jurídicos; otros servicios administrativos y servicios gubernamentales; prestación de servicios para la comunidad; servicios relacionados con las prisiones, servicios de seguridad pública y servicios de salvamento; servicios de investigaciones y seguridad; servicios internacionales; y servicios de correos (detallados mediante su código CPV).

¹⁷ Considerando 28 de la Directiva 2014/24/UE.

¹⁸ Artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24/UE.

¹⁹ El umbral más bajo se aplica a los contratos de servicios adjudicados por autoridades gubernamentales centrales, mientras que el más alto se aplica a los contratos de servicios adjudicados por cualquier otro poder adjudicador, incluidas, en particular, las autoridades regionales o locales.

²⁰ Este umbral permanecerá inalterado también después del 1 de enero de 2016, ya que no se revisará como los demás umbrales.

Derecho de la Unión se aplicarán a los servicios que se encuentren por debajo del umbral siempre que revistan cierto interés transfronterizo²¹.

2. ELECCIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PLAZOS CON ARREGLO A LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA UE

2.1. Generalidades

Los poderes adjudicadores pueden optar por adjudicar los contratos que entran en el ámbito de la Directiva mediante un procedimiento **abierto** o mediante un procedimiento **restringido** (artículo 28 de la Directiva)²². 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 (artículo 38 de la Directiva). 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 (artículo 38, apartado 3, de la Directiva; estos plazos pueden fijarse en 30 y 35 días, respectivamente, cuando se utilizan medios electrónicos²³).

Por lo que respecta a los procedimientos abiertos sujetos a la Directiva 2014/24/UE, se aplica un plazo de 35 días para la presentación de las ofertas²⁴. En el caso de los procedimientos restringidos, la Directiva 2014/24/UE prevé un plazo de 30 días para la presentación de las solicitudes de participación, seguido de un plazo adicional de 30 días para la presentación de las ofertas²⁵. Cuando la legislación nacional ha implementado esta opción, este último plazo puede ser acordado entre los poderes adjudicadores subcentrales, como las autoridades regionales o locales, y los participantes; si no se llega a un acuerdo, puede aplicarse un plazo mínimo de 10 días²⁶.

2.2. Urgencia

Para las situaciones de urgencia, la Directiva prevé una reducción sustancial de los plazos generales. En este caso, los poderes adjudicadores pueden optar por un «procedimiento restringido acelerado», en el que los plazos para presentar una solicitud de participación

²¹ Los considerandos 114 a 117 de la Directiva 2014/24/UE ofrecen algunas aclaraciones al respecto en el contexto particular del régimen simplificado.

²² Los procedimientos negociados con publicación previa o los diálogos competitivos probablemente no sean de interés en este contexto, ya que, en las circunstancias previstas en la presente Comunicación, no se cumplirían las condiciones para su utilización.

²³ Artículo 38, apartados 5 y 6, de la Directiva.

²⁴ Artículo 27 de la Directiva 2014/24/UE.

²⁵ Artículo 28 de la Directiva 2014/24/UE.

²⁶ Artículo 28, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE.

sean de 15 días y para presentar una oferta, de 10²⁷. De este modo, es posible adjudicar el contrato rápidamente.

La Directiva 2014/24/UE mantiene este procedimiento²⁸, e introduce además un «procedimiento abierto acelerado» en virtud del cual el plazo para la presentación de las ofertas puede reducirse a 15 días en los casos de urgencia debidamente justificados²⁹.

Recurrir al procedimiento restringido acelerado implica aplicar un mínimo de igualdad de trato y de transparencia, lo que permite garantizar cierta competencia incluso en las situaciones de urgencia. En muchos casos, podría ser posible adjudicar los contratos necesarios recurriendo a tales procedimientos restringidos acelerados (o, en el marco de la Directiva 2014/24/UE, a los procedimientos abiertos acelerados).

3. PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICACIÓN EN CASOS DE EXTREMA URGENCIA

Por medio del procedimiento negociado sin publicación, el Derecho de la Unión proporciona un instrumento adicional, que permite adjudicar contratos para responder a las necesidades de los solicitantes de asilo también en los casos más urgentes.

Los poderes adjudicadores pueden adjudicar contratos públicos por procedimiento negociado sin publicación «en la medida en que sea absolutamente necesario, cuando la urgencia imperiosa, consecuencia de hechos imprevisibles para los poderes adjudicadores en cuestión no es compatible con los plazos exigidos para los procedimientos abiertos, restringidos o negociados. Las circunstancias alegadas para justificar la urgencia imperiosa no deberán en ningún caso ser imputables a los poderes adjudicadores» [artículo 31, apartado 1, letra c), de la Directiva³⁰].

Dado que, en estos casos, los poderes adjudicadores se apartan del principio básico del Tratado relativo a la transparencia, el Tribunal exige que el recurso a este procedimiento tenga carácter excepcional. Todas las condiciones han de cumplirse de manera acumulativa y deben interpretarse restrictivamente (véanse, por ejemplo, los asuntos C-275/08, Comisión/Alemania, y C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). Los procedimientos negociados sin publicación permiten a los poderes adjudicadores negociar directamente con contratistas potenciales; no permiten la adjudicación directa a un operador económico preseleccionado, a menos que solo uno pueda cumplir pese a los condicionantes técnicos y temporales que impone la extrema urgencia.

Los distintos poderes adjudicadores deberán determinar si se cumplen las condiciones para recurrir al procedimiento negociado sin publicación previa. Deberán justificar su

²⁷ Artículo 38, apartado 8, de la Directiva.

²⁸ Artículo 28, apartado 6, de la Directiva 2014/24/UE.

²⁹ Artículo 27, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE.

³⁰ Una disposición sustancialmente idéntica figura en el artículo 32, apartado 2, letra c), de la Directiva 2014/24/UE.

elección de recurrir a dicho procedimiento en un informe individual³¹. En la evaluación individual de cada caso, deberán cumplirse los siguientes criterios acumulativos:

3.1. «Sucesos imprevisibles para el poder adjudicador en cuestión»

En muchos Estados miembros, el número de solicitantes de asilo ha aumentado de forma significativa en un período relativamente corto.

Es posible que, en general, un poder adjudicador concreto no conozca ni pueda conocer con suficiente antelación el número de solicitantes de asilo a los que tendrá que atender. La necesidad específica de un municipio en particular de proporcionar vivienda, suministros o servicios a los solicitantes de asilo no puede, por tanto, preverse de antemano, por lo que constituye un suceso imprevisible para el municipio en cuestión.

3.2. Extrema urgencia que hace imposible el cumplimiento de los plazos generales

No cabe duda de que las necesidades más inmediatas de los solicitantes de asilo que llegan a los distintos Estados miembros (vivienda, suministros y servicios) debe garantizarse lo más rápidamente posible.

El que ello imposibilite o no que se respeten incluso los brevísimos plazos del procedimiento restringido acelerado (o del procedimiento abierto acelerado contemplado en la Directiva 2014/24/UE) deberá evaluarse caso por caso.

Como aclara la jurisprudencia del Tribunal³², si se invoca la extrema urgencia, la necesidad de contratación ha de satisfacerse inmediatamente. La excepción no puede invocarse para adjudicaciones de contratos que tarden más de lo que habrían tardado si se hubiera recurrido a un procedimiento transparente, abierto o restringido, incluidos los procedimientos (restringidos) acelerados.

3.3. Nexo causal entre el suceso imprevisto y la extrema urgencia

Para cubrir las necesidades más inmediatas de los solicitantes de asilo en un plazo muy breve, no puede haber ninguna duda razonable acerca del nexo causal entre el aumento del número de solicitantes de asilo y la necesidad de satisfacer sus necesidades.

3.4. «En la medida en que sea estrictamente necesario»

Los procedimientos negociados sin publicación previa pueden ofrecer la posibilidad de satisfacer adecuadamente las necesidades inmediatas. Solo cubren el vacío existente hasta que puedan encontrarse soluciones más estables, como contratos marco de suministro y servicios adjudicados por medio de procedimientos ordinarios (incluidos los procedimientos acelerados).

³¹ Artículo 43, letra f), de la Directiva 2004/18/CE y artículo 84, apartado 1, letra f), de la Directiva 2014/24/CE.

³² Véase la sentencia del Tribunal en el asunto C-352/12, de 20 de junio de 2013, apartados 50-52.

4. CONCLUSIONES

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).

Por lo que respecta a los proyectos individuales que se sitúen por encima de los umbrales pertinentes para la aplicación de las Directivas sobre contratación pública de la Unión, cuando las necesidades deban abordarse a través de nuevos contratos³³ los poderes adjudicadores deberán considerar, en primer lugar, aprovechar todas las posibilidades para reducir sustancialmente los plazos recurriendo a un procedimiento (restringido o, en el marco de la Directiva 2014/24/UE, abierto) acelerado.

Cuando tales posibilidades no permitan la provisión suficientemente rápida de vivienda, suministros y servicios, podrá plantearse el recurso a un procedimiento negociado sin publicación.

Las normas de contratación de la Unión establecen disposiciones adecuadas para satisfacer las necesidades más inmediatas de los solicitantes de asilo en las actuales circunstancias excepcionales.

³³ En lugar de recurrir, por ejemplo, a recursos propios, cooperación público-privada o contratos existentes.