

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Contratos públicos internacionales»

(2008/C 224/06)

El 25 de octubre de 2007, el Sr. JOUYET, Secretario de Estado para Asuntos Europeos, envió al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la futura Presidencia francesa del Consejo, una solicitud de dictamen sobre el tema:

«Contratos públicos internacionales»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de mayo de 2008 (ponente: Sr. MALOSSE).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 de mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 70 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El CESE anima a la Comisión Europea a perseguir firmemente sus objetivos para mejorar el acceso a los mercados de contratación pública y hacer que prevalezcan los principios de transparencia e igualdad de trato, así como de responsabilidad social y ecológica.

1.2 En el marco de la renegociación del Acuerdo ACP, el CESE recomienda a la Comisión Europea que se oponga con firmeza a las prácticas proteccionistas de determinados países firmantes del acuerdo.

1.3 En cuanto a las ayudas públicas al desarrollo, el CESE está a favor de abandonar de manera progresiva y recíproca los sistemas de «ayudas supeditadas» y considera que, en dichos casos, los criterios esenciales deben ser la eficacia y la transparencia.

1.4 A escala de la Unión Europea, el CESE desea más transparencia y dispositivos más modernos de adjudicación de contratos y de publicación de licitaciones. A tal respecto, el CESE se opone a cualquier aumento de los umbrales establecidos por las directivas europeas, ya que actúan como salvaguardias en materia de transparencia. El CESE respalda la Comunicación mediante la cual la Comisión se propone fomentar la transparencia relativa a los contratos cuyo importe no alcanza los umbrales de las directivas.

1.5 El CESE no es favorable al establecimiento en la UE de un sistema de cuotas para las PYME basado en el modelo del «Small Business Act» de EE.UU., pero reconoce el interés de disponer de un «plan de trabajo europeo» en favor de las PYME, en particular de las muy pequeñas empresas (MPE), acompañado de proyectos concretos, de un calendario y de un presupuesto plurianual, así como orientado hacia la innovación y la creación de empresas, en particular en ámbitos clave como la eficacia energética o la protección del medio ambiente.

1.6 Dispositivos informativos basados en los enlaces naturales de las PYME, auténticos mecanismos de consulta transparentes y equitativos, así como instrumentos jurídicos europeos sencillos, completarían eficazmente dicho «plan de acción» y facilitarían su aplicación.

1.7 Tales proyectos concretos y dispositivos deberían basarse siempre que sea posible en el principio de «pensar primero a pequeña escala» («*think small first*»); véase, por ejemplo, la idea de «una vez sólo» en materia de expedición de documentos administrativos. El objetivo consiste en establecer procedimientos administrativos y técnicos adaptados al tamaño y tipología de las pequeñas empresas y que, además, respondan al objetivo de disminuir la carga que pesa sobre éstas.

2. Presentación

2.1 Mediante escrito oficial del Secretario de Estado para Asuntos Europeos, la futura Presidencia francesa de la Unión Europea solicitó al CESE la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «Contratos públicos internacionales».

2.1.1 En dicha solicitud se hace referencia explícitamente a las negociaciones en curso en el marco de la revisión del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en las que participan doce países ⁽¹⁾ y la Unión Europea (además de otros dieciocho países como observadores).

2.1.2 En efecto, en otoño de 2007, el Gobierno francés manifestó su preocupación con respecto a una oferta demasiado generosa de la Unión Europea, habida cuenta de que determinados países (EE.UU., Corea, Japón) aplican cláusulas restrictivas al acceso a sus contratos públicos, de manera que reservan determinados de ellos a sus pequeñas y medianas empresas nacionales.

2.2 La postura francesa, respaldada por varios Estados miembros, consistía en reclamar un mejor acceso a los contratos públicos de dichos Estados en el marco de un ACP revisado, o bien que se aplicaran en la Unión Europea restricciones similares en favor de las PYME europeas.

2.3 El ACP en vigor se refiere a umbrales de mercado similares a los aplicables a las obligaciones impuestas por las directivas internas a la Unión Europea ⁽²⁾, lo cual permite *de facto* a empresas de los otros doce Estados miembros que han suscrito el Acuerdo ACP participar en cualquier licitación dentro de la Unión Europea cuyo importe rebasa dichos umbrales.

⁽¹⁾ Canadá, Corea, Estados Unidos, Hong Kong (China), Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Noruega, Aruba (Países Bajos), Singapur, Suiza.

⁽²⁾ Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE, de 31.3.2004.

2.4 El CESE ya se ha pronunciado sobre la cuestión de la apertura de los mercados de contratación pública en la Unión Europea, lamentando en particular la escasa participación transfronteriza de las empresas en las licitaciones de la Unión Europea ⁽³⁾.

3. En el ámbito internacional

3.1 En el ámbito internacional, cabe considerar que los mercados de la Unión Europea están especialmente abiertos a la competencia internacional. Tal es el caso, asimismo, de un número creciente de contratos públicos financiados por la Unión Europea en el marco de la ayuda al desarrollo (la UE es el primer proveedor mundial de ayuda al desarrollo). No obstante, el CESE lamenta la existencia de prácticas en los Estados miembros consistentes en supeditar la ayuda al desarrollo a la obtención de contratos para las empresas del país donante ⁽⁴⁾.

3.2 Algunos de nuestros socios han implantado distintos y variados sistemas de protección (como el «Buy American» o el «Small Business Act» en EE.UU.), así como la generalización de los programas de ayuda «supeditada». La apertura de los mercados de contratación pública al ámbito internacional puede considerarse ventajosa para la Unión Europea, habida cuenta de que la UE cuenta con muchas empresas líderes mundiales, incluidas PYME, en sectores como la construcción, las obras públicas, las energías alternativas y la protección del medio ambiente.

3.3 El «Small Business Act», además de prever medidas para apoyar a las PYME, reserva el 25 % de los contratos públicos federales a las PYME estadounidenses.

3.4 En cuanto a la renegociación del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), el CESE estima que aunque debe hacerse valer el principio de reciprocidad, no cabe adoptar medidas proteccionistas similares a las de nuestros competidores, pues ello no contribuiría a alcanzar el objetivo general que debe perseguir la Unión Europea consistente en abrir los mercados.

3.5 Además, dicho objetivo debe referirse no sólo a las partes en el Acuerdo ACP, sino también a otros países cuyos procedimientos de adjudicación de contratos públicos son especialmente poco transparentes y están, en general, vedados a las empresas europeas.

3.6 La posibilidad de excluir temporalmente del ACP, para las empresas de países que mantienen barreras proteccionistas nacionales, los contratos financiados con cargo a los fondos europeos es una idea interesante que el CESE ya propuso en dictámenes anteriores.

3.7 El CESE insiste en que las cuestiones de respeto al medio ambiente y las normas sociales mínimas recogidas en convenios de la OIT (así como los acuerdos colectivos interprofesionales, sectoriales y de empresa celebrados por los interlocutores sociales y aplicables en los países concernidos) deben tenerse en cuenta durante las negociaciones, especialmente en las relativas a los acuerdos bilaterales con países que no han ratificado el Protocolo de Kioto ni los convenios de la OIT, o con aquellos que no aplican tales tratados o bien inadecuadamente.

⁽³⁾ DO C 287 de 22.9.1997.

⁽⁴⁾ Sobre las ayudas supeditadas, véase: Annamaria La Chimia, «Effectiveness and legality issues in development aid procurement for EU Member States», European Current Law, marzo de 2008.

4. En el ámbito de la Unión Europea

4.1 Basándose en el ejemplo de los EE.UU., la Comisión Europea anunció su intención de proponer una versión europea del «Small Business Act», para –sin reservar a las PYME cuotas específicas relativas a los contratos públicos– facilitar la participación de las PYME en las licitaciones y, con carácter más general, proponer acciones concretas en favor de éstas.

4.2 En efecto, en la UE no se plantea la cuestión de fijar cuotas a favor de las PYME, puesto que se calcula que (según la Comisión Europea) aproximadamente el 42 % del volumen global de contratos públicos (datos de 2005) se adjudica a empresas consideradas PYME con arreglo a la terminología de la UE ⁽⁵⁾.

4.3 En el marco de la Unión, se trata de poner de relieve la dimensión europea del mercado para emplear mejor los fondos públicos. Pese a un notable aumento en materia de adjudicación de contratos a empresas procedentes de otros países de la Unión, las empresas denuncian falta de transparencia y de información adecuada para participar en licitaciones transfronterizas. Estas quejas se refieren, en particular, a los contratos cuyo importe no alcanza los umbrales de aplicación de las directivas europeas, de manera que no les afecta la obligación de hacer publicidad a escala europea. Los empresarios lamentan, además, que la aplicación de las directivas europeas se vea complicada por procedimientos de transposición no siempre transparentes (plazos, retrasos, etc.) y que generan a menudo normativas nacionales específicas que se yuxtaponen unas a otras. El CESE comprende la razón de ser de las normativas en materia de contratos públicos, pero aboga por una mayor transparencia y seguridad jurídica.

4.4 El CESE considera que los umbrales a partir de los cuales se aplican los principios de apertura, transparencia y publicidad son la mejor garantía posible para que los agentes económicos, en particular las MPE, puedan acceder a los mercados de contratación pública. En la propia UE, son precisamente los contratos que no alcanzan los umbrales –que, sin embargo, deberían regirse por los principios de igualdad de trato y no discriminación por razón de nacionalidad– los que suscitan numerosas quejas por falta de apertura por parte de las PYME.

4.5 Aunque las federaciones europeas de empresarios no están de acuerdo con la idea de fijar cuotas como en EE.UU., reconocen la importancia de ejercer una política voluntarista de acompañamiento, en particular respecto de los contratos cuyo importe es inferior a los umbrales de las directivas europeas, así como los relativos a las nuevas tecnologías, a la eficacia energética y a la protección del medio ambiente.

4.6 El CESE respalda firmemente un «plan de trabajo» en favor de las PYME europeas que comprenda toda una serie de **disposiciones precisas y vinculantes, acompañadas de un calendario y un plan de financiación**. Se basaría en los veinte años de existencia de una política europea en favor de las pequeñas empresas y, en particular, en la Carta Europea de la Pequeña Empresa aprobada en el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, de junio de 2000, así como en las conclusiones de la Conferencia sobre la artesanía y las pequeñas empresas celebrada en Stuttgart en abril de 2007.

⁽⁵⁾ DO C 241, de 7.10.2002.

4.7 Entre las disposiciones posiblemente más adecuadas cabe incluir:

4.7.1 *Propuestas legislativas acompañadas de un calendario de aprobación*

- un código de conducta de los adjudicadores públicos que les anime a facilitar a las empresas más pequeñas el acceso a los mercados y a buenas prácticas en materia de simplificación y desmaterialización de los procedimientos;
- dispositivos europeos únicos como la patente comunitaria o el estatuto europeo de las pequeñas y medianas empresas (Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social sobre el tema «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo», de 21 de marzo de 2002) encaminados a simplificar el marco jurídico de la Unión Europea y afianzar la «identidad europea» de las empresas;
- reforzar la Directiva de lucha contra la morosidad, como ya solicitó el CESE ⁽⁶⁾;

4.7.2 *Mecanismos de información sobre los contratos públicos acompañado de un calendario de aplicación*

- respaldar y desarrollar sistemas de información y mediación relativos a los contratos públicos transfronterizos, así como el establecimiento de redes de empresas empleando eficazmente la nueva «Enterprise Europe Network» (siglas en inglés, EEN) y apoyando las iniciativas locales de asociaciones de PYME;
- respaldar proyectos piloto de adjudicación electrónica de contratos, conexión en red de las empresas, portales de información y ventanillas únicas para los contratos públicos transfronterizos basándose en las estructuras existentes y reconocidas por los agentes económicos;

4.7.3 *Acciones de alcance europeo con medios presupuestarios adecuados*

- establecer un esquema de ingeniería financiera favorable al acceso de las PYME a los mercados de contratación pública mediante fondos de garantía y caución o seguros de crédito que acudan a tal fin a los fondos estructurales europeos;
- lanzar programas europeos de formación y demostración destinados a las PYME que fomenten la eficacia energética y la protección del medio ambiente (en particular, en el sector de la construcción). Esta nueva disposición permitiría aprovechar los fondos europeos que, al no ser empleados, revierten cada año a los Estados miembros;
- ampliar los mecanismos para favorecer la participación de las PYME en acciones y programas de investigación de la Unión Europea (primas de viabilidad, investigación cooperativa) e incitar a los Estados miembros a establecer dispositivos idénticos en la esfera nacional, especialmente en los sectores vinculados con las nuevas tecnologías, incluidas la defensa y la salud;

4.7.4 *Procedimientos de consulta y mediación*

- revisar, finalmente, los procedimientos de consulta y evaluación de la Comisión Europea, que ignoran a menudo la realidad del tejido económico europeo compuesto en gran medida por PYME: consolidar las «fichas de impacto PYME», solicitar más sistemáticamente dictámenes exploratorios al CESE, apoyarse más en las organizaciones representativas de la sociedad civil;
- reforzar el papel de la red «Enterprise Europe Network» (EEN) compuesta por más de 600 enlaces integrados en las estructuras locales reconocidos por los agentes económicos locales de la Unión Europea, así como por las organizaciones de empresas existentes para desarrollar así una auténtica red europea de alerta, mediación y respaldo a las pequeñas y medianas empresas.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ DO C 407 de 28.12.1998.