

INFORME 14/2023 DE 30 DE OCTUBRE, SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 131.4 DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN RELACIÓN CON LOS CONTRATOS RELATIVOS A LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA URGENTE DE VALOR ESTIMADO INFERIOR A 30.000 EUROS.

I - ANTECEDENTES

La Intervención General de la Junta de Andalucía solicita informe a esta Comisión Consultiva en los siguientes términos:

“Primero: La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) regula en su artículo 131.4 los contratos de asistencia sanitaria urgente. Este artículo dispone que:

“4. En los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta Ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato.

Para proceder a la contratación en estos casos bastará con que, además de justificarse la urgencia, se determine el objeto de la prestación, se fije el precio a satisfacer por la asistencia y se designe por el órgano de contratación la empresa a la que corresponderá la ejecución”.

Anteriormente este tipo de contratos con el mismo tenor literal se regulaban en la DA 24ª del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Segundo: En el ejercicio de las funciones de control atribuidas a la Intervención General en el Título V del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, se han emitido informes de control financiero de las Plataformas Logísticas Sanitarias Provinciales del Servicio Andaluz de Salud (en adelante SAS), organizaciones funcionales o instrumentos internos de gestión de los centros sanitarios con competencias en materia de contratación administrativa, de acuerdo con lo previsto en la Resolución de 2 de abril de 2013, de la Dirección Gerencia del SAS, por la que se delegan competencias en diferentes órganos del SAS, en los que se ponían de manifiesto como salvedad, entre otras, el uso de este procedimiento para la realización de suministros y no para la realización de prestaciones de hacer propias de un contrato de servicios.

Tercero: Esto motivó por parte de la Subdirección de Compras de los Servicios Centrales del SAS la petición de informe a la Asesoría Jurídica del SAS respecto a la interpretación del artículo 131.4. Dicho informe con referencia 2020-77-CTA-CE fue evacuado con fecha 4/3/2020 y concluye en el sentido siguiente:

“Cuando el apartado 131.4 se refiere a prestaciones de asistencia sanitaria la interpretación literal como primer criterio interpretativo de la norma, obliga a entender que se refiere a la prestación de un servicio, en este caso de asistencia sanitaria. El sustantivo prestación no puede desligarse del adjetivo de asistencia sanitaria que lo cualifica, para justificar la utilización de un procedimiento excepcional que exceptúa la regla general de la adjudicación ordinaria establecida en el artículo 131.2 LCSP.





Si acudimos además a la interpretación sistemática interna dentro del propio apartado cuarto, el inciso segundo, al establecer los requisitos que han de concurrir para acudir al procedimiento de adjudicación directa, establece que se determine el objeto de la prestación y que ha de fijarse el precio a satisfacer por la asistencia, lo que resulta indicativo de que nos encontramos ante una prestación de hacer”.

Por tanto, y a la vista de este informe, el uso de este procedimiento de carácter excepcional se limitaba a las prestaciones propias de un contrato de servicios excluyéndose, por tanto, los contratos de suministros, opinión coincidente con la de este Centro Directivo.

Cuarto: Sin embargo, con fecha 1/6/2021 se emite informe 2021-0188-CTA-CE, atendiendo a la misma petición de la Subdirección de Compras y Logística del SAS que originó la emisión del informe anteriormente nombrado. En este nuevo informe no se menciona entre sus antecedentes la existencia de otro informe emitido sobre la misma materia y manifiesta una opinión diferente a la sustentada en el primer informe:

“No obstante y a mayor abundamiento, en la hipótesis de entender que la norma no es lo suficientemente clara y de tener que utilizar un criterio de interpretación para su aplicación , como señala el artículo 3.1 del Código Civil “ las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas procedería pues no una interpretación literal en el sentido de textual sino contextual, es decir el contenido del precepto de la LCSP habrá de interpretarse de conformidad con lo establecido en la legislación en materia sanitaria atendiendo al espíritu y finalidad del precepto, de tal manera que la interpretación de la “prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia”, recogido en el artículo 131.4 de la LCSP, exclusivamente entendida como referida a prestaciones de servicios sanitarios limitaría excesivamente hasta hacer inviable la aplicación del precepto en su plenitud, en el sentido de no comprender la contratación de suministros, que con carácter general serían los más necesarios de contratar para atender supuestos de urgencia en la prestación sanitaria”.

En este nuevo informe se concluye con la opinión de que se puede hacer uso del procedimiento del artículo 131.4 LCSP tanto para contratos de servicios como para suministros.

Por todo ello, la Interventora General, de acuerdo con lo establecido en los artículos 1 y 11 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa solicita esa Comisión informe sobre la siguiente cuestión:

¿El artículo 131.4 LCSP, siempre que concurren los demás requisitos previstos en este artículo, permite la contratación de suministros y la contratación de servicios o sólo la celebración de contratos de servicios?

Documentación que se aporta:

-Informe 2020-77-CTA-CE de 4/3/2020 de la Asesoría Jurídica del SAS .

-Informe 2021-0188-CTA-CE de 1/6/2021de la Asesoría Jurídica del SAS .”

II.- INFORME

Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.



Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública, como ocurre en el presente caso.

La Intervención General realiza una consulta sobre la interpretación que debe darse al artículo 131.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). En concreto se interesa por conocer si el artículo 131.4 LCSP, siempre que concurran los demás requisitos previstos en ese artículo, permite la contratación de servicios y suministros, o sólo la celebración de contratos de servicios.

1.- En primer lugar, debe partirse del literal de la regulación contenida en el citado artículo 131.4 LCSP:

“4. En los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta Ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato.

Para proceder a la contratación en estos casos bastará con que, además de justificarse la urgencia, se determine el objeto de la prestación, se fije el precio a satisfacer por la asistencia y se designe por el órgano de contratación la empresa a la que corresponderá la ejecución”.

La consulta que sobre la interpretación de este artículo realiza la Intervención General se origina a consecuencia del ejercicio de las funciones de control atribuidas a la Intervención General. Se emitieron diferentes informes de control financiero de las Plataformas Logísticas Sanitarias Provinciales del SAS en los que se ponía de manifiesto, como salvedad, que el uso de este procedimiento lo era para la realización de suministros y no para la realización de prestaciones de hacer propias de un contrato de servicios.

Como consecuencia del resultado de esos informes de control financiero, la Subdirección de Compras y Logística del SAS solicitó a su Asesoría Jurídica dos informes potestativos, uno en 2020 (informe **2020-77-CTA-CE**), y otro en 2021 (informe **2021-0188-CTA-CE**), que arrojan conclusiones contradictorias.

Así, el Informe 2020-77-CTA-CE, de 4 de marzo de 2020, de la Asesoría Jurídica del SAS concluía que cuando el apartado 131.4 LCSP se refiere a prestaciones de asistencia sanitaria, la interpretación literal y sistemática del precepto obliga a entender que se refiere a la prestación de un servicio.

Sin embargo, el Informe 2021-0188-CTA-CE, de 1 de junio de 2021, sin mencionar la existencia del anterior informe, llega a la conclusión contraria de la aplicación del artículo 131.4 LCSP tanto a los contratos de servicios como de suministros relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia con un valor estimado inferior a 30.000 €.

2.- Pues bien, esta Comisión Consultiva considera, en primer lugar, que para dilucidar la cuestión puede acudir al concepto de “asistencia sanitaria” en la legislación especial que regula esta materia, que es precisamente el análisis que realiza ese segundo informe de la Asesoría Jurídica del SAS 2021-0188-CTA-CE, donde concluye que la asistencia sanitaria comprende tanto la prestación de servicios médicos, como farmacéuticos, ortoprotésicos y de productos dietéticos, es decir, prestaciones de servicios y de suministros.

Y en segundo lugar, debe señalarse que la propia LCSP hace referencia, tanto en su exposición de motivos como a lo largo de su articulado, al término “prestación” en un sentido amplio, es decir, como obligaciones o actividades objeto del contrato, ya sea de obras, servicios o suministro.

En este sentido, pueden citarse los siguientes ejemplos, entre otros:



- “(...) Por otra parte, se acomodan las normas correspondientes a la revisión de precios en los contratos públicos, a lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, de manera que la revisión de precios no se hará con índices generales, sino en función de índices específicos, que operarán a través de fórmulas que reflejen los componentes de coste de la **prestación** contratada.

- **Artículo 1.3** “En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la **prestación** contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

- **Artículo 2.4** “(...) A los efectos de identificar las **prestaciones** que son objeto de los contratos regulados en esta Ley, se utilizará el «Vocabulario común de contratos públicos», aprobado por el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), o normativa comunitaria que le sustituya”.

- **Artículo 14** “La concesión de obras es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las **prestaciones** (...)”.

- **Artículo 18** “1. Se entenderá por contrato mixto aquel que contenga **prestaciones** correspondientes a otro u otros de distinta clase (...)”

Para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de los contratos mixtos cuyo objeto contenga **prestaciones** de varios contratos regulados en esta Ley, se estará a las siguientes reglas:

a) Cuando un contrato mixto comprenda **prestaciones** propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal (...)”.

- **Artículo 29: Plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación.**

1. La duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las **prestaciones**, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos (...).

3. Cuando se produzca demora en la ejecución de la **prestación** por parte del empresario, el órgano de contratación podrá conceder una ampliación del plazo de ejecución, sin perjuicio de las penalidades que en su caso procedan, resultando aplicables en el caso de los contratos administrativos lo previsto en los artículos 192 y siguientes de esta Ley.

4. Los contratos de suministros y de servicios de **prestación** sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante (...).”

- **Artículo 34** “(...) 2. Solo podrán fusionarse **prestaciones** correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí (...)”.

- **Artículo 39** “(...) 2. Serán igualmente nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra alguna de las causas siguientes:



a) *La falta de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional; o la falta de habilitación empresarial o profesional cuando sea exigible para la realización de la actividad o **prestación** que constituya el objeto del contrato (...)*

- **Artículo 62** “1. Con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos, los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la **prestación** pactada (...).”

- **Artículo 66** “(...) 1. Las personas jurídicas solo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas **prestaciones** estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios

Incluso si acudimos a la definición del término “prestación” que da la Real Academia Española de la Lengua, encontramos entre sus acepciones la de “*cosa o servicio que alguien recibe o debe recibir de otra persona en virtud de un contrato o de una obligación legal*”. Entendiendo en el contexto de la contratación administrativa como “cosa” el bien suministrado o la obra ejecutada.

Por tanto, parece clara la voluntad de la LCSP de utilizar el término “prestación” en un sentido amplio, referido tanto a obras, servicios como suministros.

3.- En consecuencia, entiende este órgano consultivo, a la vista de lo expuesto, que el procedimiento de adjudicación previsto en el artículo 131.4 LCSP es aplicable a aquellos contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, ya consistan en prestaciones contractuales de servicios o de suministros.

III.- CONCLUSIONES

1. De conformidad con la legislación especial en materia sanitaria, la asistencia sanitaria comprende tanto la prestación de servicios médicos, como farmacéuticos, ortoprotésicos y de productos dietéticos, es decir, prestaciones de servicios y de suministros.

2. La propia LCSP hace referencia, tanto en su exposición de motivos como a lo largo de su articulado, al término “prestación” en un sentido amplio, como prestación objeto del contrato, ya sea de obras, servicios o suministro.

3. En consecuencia, el procedimiento de adjudicación previsto en el artículo 131.4 LCSP es aplicable a aquellos contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, ya consistan en prestaciones contractuales de servicios o de suministros.

Es todo cuanto se ha de informar.