

Informe 51/10, de 15 de diciembre de 2011. “Posible adhesión de Mutualidades de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional a sistemas de contratación centralizada existentes en Comunidades Autónomas”.

Clasificación de los informes. 18 Otras cuestiones de carácter general.

ANTECEDENTES.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa solicitando se emita informe en los siguientes términos:

“Conforme prevé el artículo 3.1.g) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre (BOE del 31), de Contratos del Sector Público (LCSP) las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante Mutuas) se encuentran incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación, consideradas, a efectos del mayor o menor grado de sometimiento a sus prescripciones, como poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administraciones Públicas, sobre las que el Ministerio de Trabajo e Inmigración tiene atribuidas las funciones de dirección y tutela, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

En relación con las entidades colaboradoras indicadas, se formula consulta, en los términos que más adelante se exponen, acerca de la posibilidad de su adhesión a las centrales de contratación constituidas en las distintas Comunidades Autónomas. No obstante, previamente a la concreta consulta que se formula a esa Junta Consultiva, dada la especial naturaleza de dichas entidades, se considera conveniente situarlas dentro del marco normativo regulador de su actividad.

1.- El artículo 68 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) define a las Mutuas como las asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias que se establezcan, por empresarios que asumen al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que les sean legalmente atribuidas.

La regulación de su colaboración en la gestión de la Seguridad Social se encuentra en los artículos 68 a 76 de la LGSS. desarrollado a nivel reglamentario básicamente por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general de colaboración- en la gestión de las Mutuas y comprende las actividades de colaboración en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la colaboración en la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, ello sin perjuicio de que legalmente se les puedan atribuir otras prestaciones y servicios.

Entre las prestaciones y servicios legalmente atribuidos, reviste especial relevancia la asistencia sanitaria que dispensan a los trabajadores al servicio de los empresarios asociados y a los trabajadores por cuenta propia adheridos, constituyendo esta prestación una parte esencial de la actividad encomendada a las Mutuas.

Las instalaciones y servicios sanitarios de que disponen dichas entidades colaboradoras para dispensar la asistencia que tienen encomendada se financian con recursos del Sistema de la Seguridad Social y se hallan destinados a la cobertura de prestaciones integradas en el Sistema Nacional de Salud, por lo que han de guardar la máxima coordinación con los recursos humanos y materiales del referido Sistema, en concordancia con lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

A efectos presupuestarios se encuentran incluidas en los Presupuestos Generales del Estado a través del Presupuesto de la Seguridad Social y, aun tratándose de entidades de naturaleza privada constituidas por asociaciones de empresarios, dadas las funciones y actividades públicas que realizan, forman parte del sector público estatal según dispone el artículo 2.1, d), de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Por último, corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración la dirección y tutela de tales entidades, según prevé el artículo 71 en relación con el artículo 5 de la LGSS, lo que -se manifiesta a través de la regulación de su actuación mediante normas reglamentarias, o a través de la obligación de someter a autorización de este Departamento el ejercicio de determinadas actuaciones.

Situadas las Mutuas en el ámbito de la Administración general del Estado, se consulta a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la posibilidad de su adhesión a Centrales de Contratación constituidas en las distintas Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los antecedentes obrantes en este Centro Directivo, que se exponen a continuación, de los que se remite copia.

MAZ, Mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social nº 1.1 cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio del Estado, si bien desarrolla fundamentalmente sus actividades en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, planteó consulta sobre la posibilidad de su adhesión, mediante la formalización del correspondiente acuerdo, a las Centrales de Contratación constituidas en el territorio de dicha Comunidad Autónoma.

Junto con la consulta indicada, MAZ trasladaba el escrito del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, de fecha 22 de marzo de 2010 dirigido a la Mutua, comunicándole los Acuerdos marco de homologación gestionados por dicho Departamento a efectos de poder formalizar su adhesión a los mismos, así como los gestionados por el Servicio Aragonés de Salud, respecto a la contratación de material sanitario. Además, acompañaba el informe elaborado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de dicho Departamento, de fecha 17 de marzo de 2010, en el que, conforme prevé el artículo 189 de la LCSP considera que dicha entidad colaboradora podría adherirse al sistema de contratación centralizada de la Comunidad Autónoma, previa la suscripción del correspondiente acuerdo con el centro directivo responsable de dicho sistema de contratación.

Analizada la documentación remitida y la normativa reguladora al respecto - artículos 180 a 191 de la LCSP -, este Centro Directivo se dirigió a la Mutua, con fecha 24 de junio de 2010, contestando que dicha Entidad podría adherirse al sistema de contratación centralizada establecido en la mencionada Comunidad Autónoma mediante la conclusión del correspondiente acuerdo de adhesión a suscribir con el órgano autonómico competente en la materia.

Posteriormente, la Intervención General de la Seguridad Social, en informe de fecha 30 de agosto de 2010 considera que, dado que las Mutuas pertenecen al sector público estatal, no les resultaría aplicable la adhesión a sistemas externos de contratación a que se refiere el artículo 189 de la LCSP y, en consecuencia, no podrían adherirse a un sistema de contratación creado por una Comunidad Autónoma o Entidad Local, dado que el inciso final del apartado 3 del mencionado artículo 189 -"en la forma prevista en los apartados anteriores"- excluye, a su juicio, la opción de que sociedades, fundaciones y entidades del sector público estatal puedan adherirse a centrales de compras establecidas por las Comunidades Autónomas o Entidades Locales.

En consecuencia, la Intervención General de la Seguridad Social considera que MAZ, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social nº 11 no podría adherirse a la central de compras creada por la Comunidad Autónoma de Aragón, debiendo en todo caso, suscribir el correspondiente acuerdo con la Dirección General de Patrimonio del Estado.

MAZ, a la vista del informe elaborado por la Intervención General de la Seguridad Social, se ha dirigido a este Centro Directivo exponiendo las ventajas - aborro de costes, dinamización en la contratación que supondría su adhesión al sistema de contratación centralizada de dicha Comunidad Autónoma, justificadas en el tipo de bienes que pueden ser objeto de adquisición centralizada, más acordes con las necesidades de una Mutua, particularmente en el ámbito sanitario, respecto del cual la Dirección General de Patrimonio del Estado no tendría centralizada su compra, al encontrarse dicha prestación transferida a las Comunidades Autónomas, las cuales han constituido sus propias centrales de compras para dicho ámbito sanitario.

En caso contrario, nos encontraríamos en una situación en la que las Mutuas no podrían acceder a ninguna central de contratación por no encontrarse regulada su adhesión a la de la Dirección General de Patrimonio del Estado ni permitiéndose el acceso a las de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, se bloquearía la posibilidad de conseguir economías importantes en la gestión de las Mutuas.

Expuesto lo anterior, se consulta a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa acerca de si, conforme prevé el apartado 3 del artículo 189 de la LCSP, las Mutuas podrían adherirse a las centrales de contratación existentes en las Comunidades Autónomas por considerar que el inciso final de dicho apartado -"en la forma prevista en los apartados anteriores"- podría entenderse referido exclusivamente al aspecto formal de dicha adhesión, por estimar que la falta de regulación de las centrales de contratación de las Comunidades Autónomas se debe simplemente a que la LCSP no es competente para regular las atribuciones de las Comunidades Autónomas en esta Materia, o si, por el contrario, dicho inciso excluye la posibilidad

de que las entidades del sector público estatal puedan adherirse a los sistemas de contratación centralizada creados por las Comunidades Autónomas”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. Se plantea por el órgano consultante una única cuestión, cual es la relativa a si las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante, Mutuas) pueden adherirse a las centrales de contratación existentes en las Comunidades Autónomas.

2. Para analizar esta cuestión, hay que partir de la naturaleza jurídica de las Mutuas. A efectos del presente informe, destacan las siguientes cuestiones:

1) Presentan la consideración de poderes adjudicadores, sin tener el carácter de administración pública, conforme al artículo 3.1, g) de la LCSP.

2) El Ministerio de Trabajo e Inmigración ejerce sobre las mismas las funciones de dirección y tutela, según el artículo 5 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 21/1994, de 20 de junio.

3) Se encuentran incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, a través del Presupuesto de la Seguridad Social y, aun tratándose de entidades de naturaleza privada constituidas por asociaciones de empresarios, por las funciones y actividades públicas que realizan, forman parte del sector público estatal, según el artículo 2.1, d), de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

3. A tal respecto, debe mencionarse que el artículo 187.1 de la LCSP establece que “las entidades del sector público podrán centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados”, precepto que, en principio, permitiría que cualquier entidad pública pudiera crear una central de contratación. No obstante, el artículo 188.2 dispone que “en el ámbito de la Administración local, las Diputaciones Provinciales podrán crear centrales de contratación por acuerdo del Pleno”. Por tanto, de entre las entidades locales, sólo las Diputaciones Provinciales, pueden crear centrales de contratación, tal y como prevé el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa 27/09, de 1 de febrero de 2010.

4. Respecto de la posibilidad de que las Mutuas puedan adherirse a una central de contratación, partiendo de todo lo expuesto, podemos llegar a una primera conclusión, como es la de considerar que sí pueden adherirse a las centrales de contratación que existan. Cuestión más controvertida es si pueden hacerlo a las estatales o a las autonómicas. Para responder a esa cuestión, debemos analizar el artículo 189.

En su primer párrafo permite que las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los entes públicos dependientes de cualquiera de ellas se puedan adherir al sistema de contratación centralizada del Estado. Ello podría tener su fundamento en que, en definitiva, el ámbito de actuación del Estado se extiende al de todas las Comunidades Autónomas, Entidades locales y entidades de derecho público. La propia Ley, en el apartado 2 del artículo 189, prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las Entidades locales se adhieran a las centrales de contratación de otras Comunidades Autónomas y otras Entidades locales.

Con ello, la Ley permite que tanto las Comunidades autónomas como las Entidades locales puedan adherirse a una central de contratación de otra entidad de ámbito territorial igual o superior, pero no inferior. Así, una Comunidad autónoma se podrá adherir a la central de contratación del Estado o de otra Comunidad autónoma, así como una entidad local podrá hacer lo propio con la central de contratación del Estado, de una Comunidad autónoma o de otra entidad local, pero no se encuentra previsto en la Ley que el Estado pueda adherirse a una central de contratación de una Comunidad autónoma o de una entidad local.

5. Partiendo de estas premisas, el artículo 189.3 se refiere al resto del sector, señalando simplemente que “las sociedades y fundaciones y los restantes entes, organismos y entidades del sector público podrán adherirse a los sistemas de contratación centralizada establecidos por las Administraciones públicas en la forma prevista en los apartados anteriores”. Por tal motivo, las conclusiones expuestas antes, pueden hacerse extensivas al resto del sector público, entendido en los términos del artículo 3 de la Ley y, por lo tanto, comprensivo de las

Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. De manera que, en función del ámbito territorial en el que ejerzan sus funciones, las Mutuas podrán adherirse a una central de contratación o a otra. Así, en el caso, si la Mutua objeto de la consulta desarrolla sus funciones y cometidos en el ámbito territorial estatal, podrá adherirse a la central de contratación estatal, pero no a una autonómica, como es la correspondiente a la Comunidad Autónoma de Aragón.

6. A la conclusión anterior se llega realizando una interpretación literal de la Ley, puesto que, el artículo 189.1 permite que las Comunidades Autónomas y las Entidades locales se adhieran al sistema de contratación centralizada estatal, pero no permite que el Estado se adhiera a una central de contratación autonómica o local. Asimismo, el artículo 189.2, permite que una Comunidad Autónoma o Entidad local pueda adherirse a la central de contratación correspondiente a otra Comunidad Autónoma o Entidad local respectivamente, y no a otras entidades, por lo que, en el caso de que se trate del resto de entes del sector público, a los que se refiere el artículo 189.3, remitiéndose a lo dispuesto dentro de los párrafos anteriores, de ello se deriva el efecto de que es el ámbito territorial en el que desarrollen sus funciones, el que delimita cuáles son las centrales de contratación a las que se pueden adherir.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social pueden adherirse a las centrales de contratación existentes en una Administración pública, sólo cuando esa central de contratación dependa de una Administración pública territorial en cuyo ámbito funcional ejerzan sus cometidos, mediante la firma del correspondiente acuerdo, en los términos previstos al efecto dentro de la Ley”.

