



RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MUFACE DE FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 2024 POR LA QUE SE ORDENA LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO, POR RAZONES DE INTERÉS GENERAL, DE LOS SERVICIOS DE ASEGURAMIENTO DEL ACCESO A LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA EN TERRITORIO NACIONAL A LOS MUTUALISTAS Y DEMÁS BENEFICIARIOS QUE OPTEN POR RECIBIRLA A TRAVÉS DE ENTIDADES DE SEGURO

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El contrato para el aseguramiento del acceso a la asistencia sanitaria en territorio nacional a los mutualistas y demás beneficiarios que opten por recibirla a través de entidades de seguro, actualmente en vigor fue suscrito por una duración de tres años, extendiéndose sus efectos hasta las veinticuatro horas del día treinta y uno de diciembre de 2024.

Segundo. El concierto tiene naturaleza administrativa de contrato de concesión de servicios, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimonovena de 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 (LCSP) y su régimen jurídico es el establecido en el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (LSSFCE) y Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, siendo su régimen de contratación el previsto en el artículo 151.3 del citado Reglamento.

Tercero. El Consejo de Ministros autorizó el 8 de octubre de 2023 la celebración de un nuevo contrato, que fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 11 de octubre de 2024, con una dotación de la contratación de 1.337.059.970 euros en 2025 y 1.344.553.098 euros en 2026, y una prima del 17,12%. El pasado día 5 de noviembre terminó el plazo para presentar las ofertas, quedando desierta la licitación.

Cuarto. Con la finalidad de preparar correctamente una nueva licitación se ha dirigido una consulta a los operadores económicos activos en el mercado al amparo del art. 115 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del Sector Público. Con ella se trata de dotar de transparencia al procedimiento de licitación y de garantizar un resultado satisfactorio del mismo.

Quinto. Finalizada la consulta y en base a los resultados de la misma, se ha sometido el nuevo expediente al Consejo de Ministros en fecha 17 de diciembre de 2024 quien ha autorizado la celebración de la nueva licitación.

Sexto. El mismo día 17 de diciembre se ha iniciado procedimiento al amparo del artículo 288 a) de la LCSP y conforme al procedimiento establecido en el artículo 97 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, otorgando derecho de audiencia a las empresas contratistas. Se han recibido alegaciones por parte de Segurcaixa Adeslas y de DKV seguros.

Séptimo. Se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Estado el anuncio de licitación del nuevo contrato en fecha 22 de diciembre de 2024 mediante expediente 1GF/2025.

A los anteriores Antecedentes de hecho, le resultan de aplicación los siguientes

CSV : GEN-9085-1104-477e-9dbe-fa66-cf3a-8fb2-bca7

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MYRIAM PALLARES CORTON | FECHA : 26/12/2024 19:32 | NOTAS : F



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. - El principio de continuidad del servicio

El principio de continuidad del servicio ha sido confirmado en distintos ámbitos de 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"), tales como:

- a) La declaración de nulidad de un contrato como prevé el artículo 42 de la LCSP, al señalar, en su apartado 3, que:

"Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquél y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio."

- b) El artículo 213 de la LCSP, al referirse, en su apartado 6, a los efectos de la resolución de los Contratos:


"Hasta que se formalice el nuevo contrato, el contratista quedará obligado, en la forma y con el alcance que determine el órgano de contratación, a adoptar las medidas necesarias por razones de seguridad, o indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público o la ruina de lo construido o fabricado."

- c) El artículo 288 a) "in fine" la LCSP, que prevé la continuidad de la prestación a realizar por el contratista hasta la suscripción del nuevo contrato, que es el supuesto en el que nos encontramos: "(...) En caso de extinción del contrato por cumplimiento del mismo, el contratista deberá seguir prestando el servicio hasta que se formalice el nuevo contrato"

A tenor de una abundante y consolidada doctrina jurisprudencial (entre otras sentencias del Tribunal Supremo, ilustrativas de la tradición desde antiguo del principio, podemos citar la de 21 de febrero de 1969, de 22 de febrero de 1982 o la de 20 de diciembre de 1986), el principio de continuidad en la prestación del servicio público es un aspecto fundamental que caracteriza fuertemente el régimen jurídico de esta figura contractual conectado, por un lado, con la titularidad pública de la actividad y, por otro, con la cualificada presencia del interés colectivo en la prestación de esta.

A este principio se ha referido al Alto Tribunal en numerosas sentencias, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1982 que afirma que «la continuidad en la prestación del servicio es la nota esencial de todo servicio público y, por lo tanto, un principio inmanente en la naturaleza de la institución».

También la jurisprudencia ha contemplado el principio de continuidad en la prestación, valga la cita de la Sentencia del Tribunal Supremo número 892/1981, de fecha 13 de marzo de 1981, Sentencia del Tribunal Supremo número 7263/1986, de 20-12-1986 y, especialmente la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 1986, que dice:


	CSV : GEN-9085-1104-477e-9dbe-fa66-cf3a-8fb2-bca7
	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm FIRMANTE(1) : MYRIAM PALLARES CORTON FECHA : 26/12/2024 19:32 NOTAS : F

«[...] no se está ante un caso de prórroga expresa o tácita de los Contratos [...], sino ante una situación excepcional en que denunciado los Contratos en la forma legalmente establecida y pactada, la Administración por razones de interés público unidas a la necesidad de continuidad del servicio —y mientras no se seleccione al nuevo contratista— impone coactivamente la permanencia del anterior con unas consecuencias equiparables a las producidas cuando la Administración hace uso de las facultades que forman el contenido del "ius variandi", con la ineludible contrapartida de la compensación económica a favor del contratista o concesionario de un servicio En estos casos en los que es admisible la posibilidad de mantener los efectos de los Contratos, lo que se exige es que se realice una ponderación del interés general afectado, dado que la legislación obliga a prestar el servicio adecuadamente. Aparece, así, una tensión entre el deber de la Administración de prestar un servicio determinado y la inexistencia de cauces legales expresamente previstos para hacer frente a esa situación en las que no es posible suscribir el nuevo contrato que permita la continuidad en la prestación del servicio sin una previa interrupción. Y todo ello puesto que el interés prevalente en contratos de características similares a las de los Contratos que nos ocupa no es la obtención de la rentabilidad esperada por el contratista, sino la continuidad del servicio, con la regularidad debida y esperada por el ciudadano usuario de este, especialmente cuando estamos ante servicios públicos. Y continúa el Tribunal “El principio tradicional en la contratación administrativa de riesgo y ventura del contratista(...) y la regla de inalterabilidad de los contratos(...) sufren importantísimas atenuaciones en el campo de la concesión de servicios públicos y que aquella concesión está dominada por un criterio fundamental: mantener la continuidad de la prestación del servicio público” y afirma que “en definitiva , el interés público de la continuidad del servicio prevalece sobre la doctrina clásica de la inalterabilidad del contrato”.

En ese mismo sentido, también la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha señalado en el informe 31/2017, de 09 de mayo, que “el principio de continuidad del servicio ha sido consagrado expresamente entre las obligaciones del concesionario en las sucesivas leyes de contratos (...), y a su tenor admite la posibilidad de que se ordene que continúe la prestación con posterioridad a la terminación del contrato”.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en el expediente 76/21, y refiriéndose a la continuidad de las prestaciones de un contrato público ya extinguido, señala: “estas prácticas deben limitarse en el tiempo a lo estrictamente imprescindible al constituir una patente infracción de la regulación de los contratos públicos, que no puede aceptarse, y que sólo puede justificarse por causas ineludibles de interés público y con exclusivo fundamento en la necesidad de continuidad de un servicio público imprescindible para los ciudadanos”.

El informe 6/2022, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Catalunya señala: «I. Es posible acordar la continuidad de la prestación objeto de un contrato de concesión de servicios, una vez extinguido el contrato por cumplimiento de la concesión y por el tiempo estrictamente necesario hasta que se inicie la ejecución del contrato posterior, tanto si se trata de concesiones sujetos a la Ley 9/2017 como en el caso de concesiones sujetas a la normativa anterior a la entrada en vigor. II. La orden de continuidad puede acordarse por todo el periodo de tiempo comprendido entre la extinción por cumplimiento de la concesión y la formalización del nuevo contrato, de manera que su vigencia no se vea afectada por las vicisitudes que se puedan producir en el procedimiento de adjudicación del nuevo contrato tales como, por ejemplo, la interposición de un recurso especial en materia de contratación que retrase la disposición».

	CSV : GEN-9085-1104-477e-9dbe-fa66-cf3a-8fb2-bca7
	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : MYRIAM PALLARES CORTON FECHA : 26/12/2024 19:32 NOTAS : F	

Por esta razón, el órgano de contratación en uso de las facultades que le otorga la LCSP para el aseguramiento del interés público considera que el mecanismo óptimo para asegurar la sucesión prestacional hasta la nueva adjudicación es la continuidad prevista en el artículo 288a) de la LCSP para el contrato de concesión de servicios y que en el caso del concierto sanitario se aplica subsidiariamente con respecto a su legislación específica al no contener el mismo una regulación específica sobre la no suscripción del contrato por ninguna entidad.

Segundo. – Justificación de los requisitos para la continuación del servicio

En virtud de la posición mantenida por la doctrina a la que se ha hecho referencia en el razonamiento jurídico anterior, así como en el citado artículo 288 de la LCSP, con el eventual mandato del órgano de contratación al contratista para la continuación de la prestación, cuando es necesaria tal continuidad, no se otorga per se una nueva prórroga, no prevista en los Contratos, sino que se trata de definir una situación jurídica que garantice la continuación de los efectos de los Contratos, todavía vigente, por el tiempo mínimo, aunque indispensable, para poder enlazar con el nuevo contrato en licitación.

En este sentido, es claro el diferente enfoque de la prórroga y la prolongación de efectos de los Contratos para la continuidad del servicio, pues mientras en el primero, la causa para la Administración está en la satisfacción que obtiene con la prestación del contratista, y la de éste por el otorgamiento de un mayor volumen de negocio; en el segundo, se impone para ambos la causa, como necesidad imperiosa, de mantener la continuidad del servicio hasta la obtención de un nuevo contratista. Las consecuencias que de ello derivan deben resolverse teniendo en cuenta la proscripción del enriquecimiento injusto de las partes en los Contratos.


Conforme a este principio resulta lógico entender que, una vez prolongada la obligación de prestación del servicio público, ni la Administración ni el contratista originario deben sufrir ningún perjuicio en sus derechos.

Ello determina que deban diferenciarse dos situaciones distintas: (i) la relación creada en los Contratos originario y (ii) la situación que se origina con la prolongación del servicio público.

En la primera, el régimen de obligaciones y de reparto de riesgos deberá regirse en todos sus extremos por los Contratos inicial, que se asienta en un equilibrio económico basado en unas inversiones, unas condiciones de prestación del servicio y un sistema de retribución durante un plazo determinado. Todo ello es el resultado de un procedimiento de selección del contratista en el que con arreglo a esas condiciones el contratista asume el riesgo y ventura en la prestación del servicio.

En el segundo de los casos, en la situación de continuidad del servicio imprevista en el momento de la licitación inicial el principio rector de las relaciones entre las partes debe ser el de evitar el enriquecimiento injusto de quienes son parte en tal negocio jurídico que ve extendidos sus efectos más allá del plazo previsto en origen.

Por ello se entiende ajustada a derecho la continuidad de la prestación del servicio objeto de los Contratos, una vez concluya su vigencia y por el tiempo imprescindible hasta la formalización y puesta en marcha del nuevo contrato, en fase de licitación, siendo de aplicación durante dicho período de prolongación de los efectos de los Contratos los mismos términos y condiciones que han regido la

	CSV : GEN-9085-1104-477e-9dbe-fa66-cf3a-8fb2-bca7
	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm FIRMANTE(1) : MYRIAM PALLARES CORTON FECHA : 26/12/2024 19:32 NOTAS : F

relación contractual originaria en cuanto a la prestación efectiva del servicio, por un importe máximo de 343.123.094,37 €.

Este importe deriva considerar como retribución equitativa las primas previstas en los pliegos de la nueva licitación, cuyo retraso ha motivado la presente orden de continuidad.


Por ello, en cuanto al pago a abonar al contratista en este periodo de continuidad se reconoce la necesidad de retribuir equitativamente las prestaciones forzosamente prestadas, conforme se recoge en el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía nº 244/2021, de 22 de abril sostiene lo siguiente: “Pues bien, siendo claro el interés público que faculta a la Administración para imponer al contratista la continuidad en la prestación del servicio, convenida en los términos que ya hemos reproducido, no lo es menos que dicha situación no se puede prolongar sine die y sobre todo no puede originar un quebranto o menoscabo patrimonial para los contratistas a los que se impone la llamada prórroga forzosa.

En estos supuestos, la retribución del servicio prestado y la compensación de sobrecostes acreditados resulta justificada porque de otro modo se vulneraría la prohibición de enriquecimiento injusto, trasladando sobre los contratistas esos mayores costes en una situación excepcional que parte, como venimos insistiendo, **de la necesidad de asegurar la continuidad del servicio y se asienta, por ende, en razones de interés público.**

Asimismo, el propio concierto vigente (Expte 1/2022) contiene una cláusula que debe tenerse en cuenta para calcular el importe de la prima. Se trata de la cláusula 8.1.2 del pliego de Prescripciones técnicas del contrato vigente de acuerdo con el cual: *Si la Entidad no suscribiera con MUFACE un nuevo Concierto para el año 2027, continuará obligada por el contenido del presente Concierto hasta el treinta y uno de enero de 2027, para el colectivo que tenga adscrito a treinta y uno de diciembre de 2026... La Entidad tendrá derecho a percibir, por el mes de enero de 2027, la prima fija por persona/mes que se establezca para las entidades que ese año estén concertadas con MUFACE, por el colectivo que tuviera adscrito a treinta y uno de diciembre de 2026.*

Por ello se toman los importes que figuran en el Expediente 1GF/2025 cuya licitación se ha retrasado, por lo que, en cuanto al pago a abonar a los contratistas, este se realizará de acuerdo con los precios unitarios (prima fija mutualista/mes) contemplados en los pliegos de la nueva licitación.

Grupos etarios	Año 2025
00-04	49,02 €
05-14	27,99 €
15-44	42,86 €
45-54	59,01 €
55-64	96,84 €
65-74	169,47 €
Más de 74	260,96 €

	CSV : GEN-9085-1104-477e-9dbe-fa66-cf3a-8fb2-bca7
	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : MYRIAM PALLARES CORTON FECHA : 26/12/2024 19:32 NOTAS : F	

Tercero. - Alegaciones recibidas

Segurcaixa Adeslas en su escrito de fecha 20 de diciembre expone varias alegaciones que en síntesis se concretan en primer término en la solicitud de desistimiento por la Administración en razón a la no aplicación supletoria de la ley de contratos respecto a la orden de continuidad al Concierto; la ausencia de los requisitos básicos del art. 288 LCSP para su aplicación y la modificación del Concierto por la orden de continuidad. En segundo término y subsidiariamente solicita la delimitación de la duración y la retribución al contratista.

DKV en fecha 20 de diciembre también remite escrito de alegaciones que en resumen son las siguientes. Solicita en primer lugar el archivo del expediente en base a la no aplicación supletoria de la ley de contratos respecto a la orden de continuidad al Concierto; al incumplimiento de programar y planificar la contratación por la Administración; y a la necesaria formalización de un contrato puente. Subsidiariamente solicita que la orden se ajuste a un precio renegociado y al tiempo estrictamente imprescindible.

Como se ha expuesto a lo largo de los razonamientos jurídicos dichas alegaciones no pueden ser atendidas.

Cuarto. – Retención de créditos durante la continuidad de la prestación

En base al colectivo actualmente adscrito al presente Concierto, el crédito retenido asciende a 343.123.094,37 € con cargo a la aplicación 33.102.312E.251.00.

Quinto. – Competencia


El órgano competente para adoptar la resolución es la Directora General de la Mutualidad general de Funcionarios Civiles del Estado de conformidad con las atribuciones que le confiere el artículo 151.2 Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo y la disposición adicional quinta del Real Decreto 577/1997, de 18 de abril, por el que se establece la estructura de los órganos de gobierno, administración y representación de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.

En virtud de lo anterior,

RESUELVO

PRIMERO. Declarar, en aplicación del principio de continuidad en la prestación del servicio público, la necesaria continuidad de la prestación del servicio objeto del Contrato para el aseguramiento del acceso a la asistencia sanitaria en territorio nacional a los mutualistas y demás beneficiarios que opten por recibirla a través de entidades de seguro que trae causa del expediente 1/2022, de forma excepcional y transitoria, desde el día 1 de enero de 2025 y por el tiempo imprescindible para completar el proceso de licitación del contrato subsiguiente.

SEGUNDO. Requerir a los contratistas que ejecutan el Contrato, que a partir del día 31 de diciembre 2024, día siguiente a la terminación del Contrato, se mantenga prestando el servicio contratado, en los

	CSV : GEN-9085-1104-477e-9dbe-fa66-cf3a-8fb2-bca7
	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm FIRMANTE(1) : MYRIAM PALLARES CORTON FECHA : 26/12/2024 19:32 NOTAS : F

mismos términos y condiciones inicialmente pactados, salvo en las especialidades previstas en la presente resolución con carácter excepcional y por el tiempo suficiente para la formalización y puesta en marcha del nuevo contrato, resultante del nuevo expediente de licitación 1GF/2025, por el que se acuerda la licitación del Concierto para el aseguramiento del acceso a la Prestación de Asistencia Sanitaria en territorio nacional a los beneficiarios de MUFACE durante los años 2025,2026 y 2027.

TERCERO. - El período de continuidad se establece por un período máximo de 3 de meses o, antes, en caso de inicio de ejecución del contrato derivado del nuevo expediente de licitación 1GF/2025, y por un importe máximo de 343.123.094,37 € con cargo a la aplicación presupuestaria 33.102.31E.251.00.


Durante el periodo de continuidad del servicio los contratistas tendrán derecho a percibir, por el colectivo de alta en la respectiva Entidad a las cero horas del día uno de cada mes natural, la prima fija por persona/mes que se establecen a continuación:

Grupos etarios	Año 2025
00-04	49,02 €
05-14	27,99 €
15-44	42,86 €
45-54	59,01 €
55-64	96,84 €
65-74	169,47 €
Más de 74	260,96 €

CUARTO. - Durante el periodo de continuidad del servicio, los titulares mutualistas y beneficiarios con documento de afiliación propio y sus respectivos beneficiarios continuarán adscritos a la Entidad que lo estuvieran a 31 de diciembre de 2024, asimismo podrán optar por alguna de las entidades los titulares que sean alta en la Mutualidad durante este periodo de continuidad. Durante el mes natural siguiente a aquel en que se formalice el nuevo Concierto, los titulares mutualistas y beneficiarios con documento de afiliación propio podrán optar por una sola vez por cualquiera de las entidades firmantes del nuevo Concierto.

QUINTO. - En caso de que alguna de las entidades no suscribiera el nuevo Concierto, será de aplicación lo dispuesto en la cláusula 8.1.2 del Concierto vigente, si bien la referencia al mes de enero habrá de entenderse realizada al mes natural siguiente a aquel en que se formalice el nuevo Concierto, es decir el mes de cambio, y el resto de periodos temporales con referencia al referido mes. El colectivo afectado por la no suscripción por la Entidad del nuevo Concierto, deberá elegir nueva Entidad durante el plazo establecido en el apartado tercero y la elección tendrá efectos a las cero horas del día uno del mes natural siguiente.

SEXTO. - Notificar la presente resolución al contratista SEGURCAIXA ADESLAS, SOCIEDAD ANÓNIMA DE SEGUROS Y REASEGUROS, indicándole expresamente que la presente resolución pone fin a la vía administrativa, pudiendo interponer en el plazo de dos meses, recurso contencioso administrativo ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, en la forma prevista en el artículo 46 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Con carácter previo a la interposición del

	CSV : GEN-9085-1104-477e-9dbe-fa66-cf3a-8fb2-bca7
	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
	FIRMANTE(1) : MYRIAM PALLARES CORTON FECHA : 26/12/2024 19:32 NOTAS : F



recurso contencioso administrativo se podrá interponer, en el plazo de un mes, recurso potestativo de reposición de conformidad con los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas con mención de los recursos que procedan.

LA DIRECTORA GENERAL DE MUFACE

Paseo Juan XXIII, N°26
28040 MADRID



CSV : GEN-9085-1104-477e-9dbe-fa66-cf3a-8fb2-bca7

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MYRIAM PALLARES CORTON | FECHA : 26/12/2024 19:32 | NOTAS : F