



VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO  
DEL ESTADO

SECRETARÍA DE LA JUNTA CONSULTIVA  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

**La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 2 de julio de 2024, el siguiente informe:**

**Informe 8/2024**

**Materia: Aplicación del procedimiento de emergencia en el caso de previsiones específicas recogidas en leyes especiales.**

## **ANTECEDENTES**

El Director General del Patrimonio del Estado ha dirigido solicitud de informe a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, formulando la siguiente consulta:

*“El artículo 120 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) prevé la aplicación en la contratación pública del procedimiento de emergencia supeditado a la concurrencia de determinadas circunstancias tasadas y con unos requisitos precisos.*

*Con ocasión del acaecimiento de situaciones excepcionales que demandan una actuación extraordinaria y urgente por parte de los poderes públicos, en el articulado de normas con rango de ley, tanto estatales como de las Comunidades Autónomas, que contemplan las medidas que se adoptan en cada caso, no resulta infrecuente la previsión de la aplicación de esta tramitación de emergencia con remisión al citado artículo 120 de la LCSP para los correspondientes expedientes de contratación. Habida cuenta del carácter excepcional de la tramitación de emergencia prevista en el citado artículo 120 de la LCSP respecto a los procedimientos regulados en la misma, se*



*considera conveniente aclarar los términos de aplicación del citado artículo cuando median las previsiones legales mencionadas.*

*Por todo ello, se solicita que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado emita un informe en el que se analicen los requisitos para la tramitación de los expedientes de contratación mediante la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la LCSP, en los supuestos en que una ley específica prevea su aplicación para satisfacer determinadas necesidades públicas extraordinarias y que demandan actuaciones urgentes por parte de entidades del sector público”.*

## **CONSIDERACIONES JURIDICAS**

1. El Director General del Patrimonio del Estado ha solicitado a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado informe al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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).

En concreto se somete a consulta el análisis de los requisitos para la tramitación de los expedientes de contratación, mediante la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la LCSP, en el supuesto de que una ley específica prevea su aplicación para satisfacer determinadas necesidades públicas extraordinarias y que demandan actuaciones urgentes por parte de entidades del sector público. A este respecto se menciona en la petición de informe la existencia de normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas (normalmente, Reales Decretos-leyes o Decretos-leyes), en las que se contiene una previsión de aplicación de esta tramitación de emergencia, con remisión al citado artículo 120 de la LCSP, para los expedientes de contratación



que sean necesarios para remediar las correspondientes situaciones extraordinarias y urgentes.

2. En primer lugar, y como punto de partida, cabe recordar el carácter básico de la regulación contenida en el artículo 120 de la LCSP, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final primera de la LCSP, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, con la salvedad de la letra b) de su apartado 1, referido a la obligada dación de cuentas de los acuerdos adoptados al Consejo de Ministros, que resulta sólo aplicable a los contratos celebrados por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales.

En su virtud, el citado artículo no sólo resulta de aplicación al ámbito de la Administración General del Estado, sino que, con la salvedad indicada, la legislación autonómica que se dicte en materia de contratación pública, bien de carácter general, bien de carácter sectorial, deberá acomodarse a lo dispuesto en este precepto.

3. Sobre la interpretación de los requisitos para la aplicación de la tramitación de emergencia contenida en este artículo 120 de la LCSP, y en los precedentes legislativos que en parecidos términos han regulado esta singular forma de tramitación de los expedientes de contratación, esta Junta Consultiva ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones, subrayando su consideración de procedimiento excepcional.

A este respecto, respecto a la aplicación del artículo 120 de la LCSP, cabe recordar el informe 17/2019, de 4 de marzo de 2019, que expresamente señala lo siguiente:

*“Cuando el legislador aborda la regulación del procedimiento de emergencia transmite la idea de que la principal cautela que debe mantenerse respecto del empleo de este procedimiento es el adecuado respeto del principio de concurrencia y de igualdad de los licitadores y que, sólo en determinados*



*supuestos absolutamente excepcionales, tales principios deben ceder cuando se produce un desequilibrio entre el pleno mantenimiento de todas las garantías de que está investida la contratación pública y el adecuado respeto al interés general que se persigue con la actuación que va a ser objeto de contratación.*

*Las garantías propias de la tramitación de los contratos públicos, y entre ellas la determinación de unos procedimientos reglados de selección del contratista, generan un entorno de seguridad jurídica plena que asegura que la elección de los contratistas se verifique respetando íntegramente los principios nucleares de la contratación pública.*

*La excepción de estas reglas y principios sólo puede tener lugar en los estrictos casos previstos por la ley, a saber:*

- A causa de acontecimientos catastróficos.*
- De situaciones que supongan grave peligro.*
- De necesidades que afecten a la defensa nacional”.*

Sobre la base de los citados principios, el informe recuerda los límites para la utilización de la tramitación de emergencia recogidos por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en resoluciones como la 102/2017, que concuerdan fundamentalmente con los contenidos en el Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 20 de junio de 2003, sobre criterios interpretativos en la aplicación de la tramitación de emergencia prevista en el entonces artículo 72 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

l) Que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia.



II) Que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia.

III) Que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación, quien se responsabiliza de motivar la concurrencia de una circunstancia excepcional y de acreditar su existencia.

IV) Que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación.

V) Que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente.

4. Dicho lo anterior, cabe preguntarse por el alcance de las previsiones legales expresas que declaran la aplicación de emergencia a los contratos necesarios para acometer una actuación pública de emergencia.

Pues bien, con las premisas expuestas, y habida cuenta del carácter básico del artículo 120 de la LCSP, los requisitos antes referidos han de verificarse en todo caso en el caso de la legislación autonómica. De acuerdo con ello, la función del legislador autonómico sería la de especificar una situación concreta dentro de las reconocidas en el artículo 120 (acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional) pero sin que ello suponga la adición de una situación a las ya expuestas, ni poder excepcionar en su aplicación los requisitos generales anteriormente mencionados.

Lo mismo cabe predicar, igualmente, respecto de la legislación estatal especial que regule la respuesta administrativa a una situación específica. El carácter general y troncal de la LCSP, unido a la excepcionalidad que se predica de este procedimiento, impiden llegar a una interpretación que suponga ampliar los supuestos legales de la



aplicación del procedimiento de emergencia, o rebajar los requisitos para su aplicación, en un ámbito material específico.

En tal sentido, cabe recordar que para la interpretación de la previsión contenida en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (*“A todos los contratos que hayan de celebrarse por las entidades del sector público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia”*), esta Junta Consultiva publicó una Nota informativa recordando la necesidad de una interpretación coordinada del citado artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 con el artículo 120 de la LCSP.

En esta Nota, junto con el recordatorio de determinados requisitos como la necesidad de cumplir lo dispuesto en la Disposición adicional centésima trigésima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que alude a la comunicación del inicio de actuaciones mediante régimen de tramitación de emergencia a la Intervención Delegada, su régimen especial de publicación, los requisitos de formalización y la dación en cuenta al Consejo de Ministros, se alude a la necesidad de justificar el empleo del procedimiento de emergencia en cada caso.

Al hilo de esta última cuestión se realizan las siguientes afirmaciones, en la línea de cuanto se está exponiendo:

*“La utilización de la tramitación de emergencia del artículo 120 de la LCSP y del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 no es enteramente libre para el órgano de contratación, sino que está sometida a la concurrencia de una causa legal que la justifique (en el caso que tratamos en esta Nota a que se trate de contratos que hayan de celebrarse por las entidades*



*del sector público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19).*

*No es posible soslayar la concurrencia de la causa legal que justifica la aplicación del artículo 120 de la LCSP y del resto de condiciones y límites legales, pues ello redundaría en detrimento de los derechos de los potenciales licitadores de un contrato público y, por eso, sólo en los casos en que se haya acreditado debidamente la concurrencia de los presupuestos legalmente fijados cabe acudir a la tramitación de emergencia. Por esta razón resulta tan importante que por el órgano de contratación se ofrezca una justificación razonada y sólida que demuestre que no ha hecho un uso inadecuado de esta fórmula legal. Así lo indicamos también en nuestro Informe de 20 de junio de 2003”.*

En definitiva, aun mediando una previsión legal específica que habilite la utilización de la tramitación de emergencia para circunstancias concretas, ésta debe justificarse en cada caso, debiendo cumplirse el resto de condiciones y límites previstos en el artículo 120 de la LCSP.

5. Por último, cabe recordar que la cuestión planteada va más allá del ámbito estricto de la normativa española pues responde también a los criterios de aplicación de la normativa de la UE en materia de contratación pública con los que la legislación española está alineada. A este respecto, la Comisión también se ha pronunciado sobre el carácter extraordinario de este tipo de procedimientos debiéndose recordar en tal sentido la Comunicación de la Comisión 2020/C 108 I/01, sobre Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19, que analiza la elección de procedimientos y plazos dentro del marco de contratación pública de la UE, especialmente en casos de urgencia y extrema urgencia, en términos similares a los que aquí se exponen y que podrían resultar extrapolables a otras situaciones que



demanden una actuación inmediata de los poderes públicos para solucionar situaciones excepcionales.

En atención a las anteriores consideraciones la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

## **CONCLUSIONES**

- Cuando una norma estatal o autonómica con rango de ley prevé la aplicación de la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la LCSP para la tramitación de los expedientes de contratación a tramitar en el marco de las medidas adoptadas para afrontar determinadas necesidades públicas, su función debe ser especificar una situación concreta dentro de las reconocidas en el artículo 120 (acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro, o necesidades que afecten a la defensa nacional) pero sin suponer la inclusión de una situación adicional a las previstas en dicho artículo, ni poder excepcionar en su aplicación los requisitos generales que en dicho artículo se enumeran.
- En todo caso, aun mediando una previsión legal específica como las referidas, la tramitación de emergencia deberá justificarse en cada caso, debiendo cumplirse las condiciones y límites previstos en el artículo 120 de la LCSP.