TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN REALIZADA CON CARGO AL PROGRAMA 133 A "CENTROS E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS" EJERCICIOS 2023 Y 2024

¿Están realizando adecuadamente los centros e instituciones penitenciarias la contratación pública?

Informe n.º: 1.686
Aprobado por el Pleno el 27 de julio de 2026

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN REALIZADA CON CARGO AL PROGRAMA 133 A "CENTROS E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS" EJERCICIOS 2023 Y 2024

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?

- Por no haberse fiscalizado de forma específica y con una muestra tan amplia la contratación con cargo a este programa.
- Por el importante volumen de contratación.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Los contratos formalizados con financiación proveniente del programa 133A "Centros e instituciones penitenciarias".

ÁMBITO SUBJETIVO

Órganos, organismos, entidades y agencias que desarrollen actividades de gestión del programa 133 A, radicado principalmente en el Ministerio de Interior a través de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) y sus órganos dependientes.

ÁMBITO TEMPORAL

Contratos formalizados durante los ejercicios 2023 y 2024.

¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas los extractos y relaciones anuales de contratos.
- Analizar la tramitación de los contratos a lo largo de las sucesivas fases de la contratación.
- Analizar los sistemas de gestión y control implantados.
- Cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género, relacionadas con el objeto de la fiscalización.

CONCLUSIONES

- En algunos expedientes no existe desglose de los costes salariales y de la identificación de los convenios colectivos aplicables cuando resulta necesario.
- Se han empleado umbrales de puntuación en la valoración de criterios sometidos a juicio de valor que, de no superarse, impiden la continuación en el procedimiento, sin la intervención de comités de expertos u organismos técnicos especializados.
- Se detectan deficiencias en el control o en la documentación del control de la ejecución.
- Las condiciones especiales de ejecución establecidas son en varios casos la mera exigencia de la normativa vigente y no existe control de su cumplimiento, sin que se hayan impuesto las penalidades previstas para los casos de incumplimiento.
- En el 25,3 % de los contratos menores examinados las memorias justificativas se elaboraron con posterioridad a las ofertas de las empresas y en la mayoría no consta cómo se realizó el cálculo del presupuesto, lo que indica que la contratación fue realizada con anterioridad al procedimiento y al margen del mismo.
- En el 35,8 % de los contratos menores analizados el valor estimado de los mismos ha estado muy próximo al límite legal máximo.
- En el 27,4 % de los contratos menores se hizo un uso inadecuado de la figura del contrato menor para la cobertura de necesidades de carácter recurrente y/o previsible que pudieron y debieron ser programadas por el órgano de contratación con la suficiente antelación utilizando los procedimientos ordinarios de adjudicación previstos por la LCSP.
- Solo en un 11,58 % de los contratos menores examinados constan las invitaciones a las empresas por parte del órgano de contratación y la acreditación de su recepción por parte de las empresas, y en ninguno figuran las repuestas de las empresas en caso de rechazo que permitan conocer las razones de este
- En el 23,2 % de los contratos menores se aprecia la existencia anómala de ofertas cuyo importe excedía de los límites del contrato menor, lo que implicaba su inadmisión y por ello limitaba o excluía la concurrencia real.
- De las recomendaciones efectuadas en el anterior informe del Tribunal de Cuentas una se encuentra incumplida y otra parcialmente cumplida.

RECOMENDACIONES

- ✓ Los órganos de contratación deberían desarrollar con rigor las actuaciones previas necesarias para efectuar una planificación anual de la contratación del organismo.
- ✓ Reducir el empleo de fases de valoración sujetas a la superación de umbrales de valoración en los criterios sujetos a juicios de valor, y encomendar su valoración a comités de expertos u organismos técnicos especializados.
- ✓ Mejorar los procedimientos de control de la ejecución de los contratos, de manera que sean realmente efectivos.
- ✓ Emplear condiciones especiales de ejecución vinculadas con el objeto del contrato y no meras reiteraciones de obligaciones legales y recoger en los pliegos los procedimientos dirigidos a documentar y controlar su cumplimiento y las penalidades a imponer en caso de incumplimiento, aplicando las mismas.
- ✓ Restringir el uso del contrato menor a los supuestos excepcionales previstos en la ley y acudir a otros procedimientos de adjudicación que respeten los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.
- ✓ El informe justificativo de la necesidad del contrato menor debería incluir necesariamente el cálculo del presupuesto y ser elaborado con anterioridad a las invitaciones a las empresas a presentar ofertas.
- ✓ Los órganos de contratación deberían mejorar la programación de las necesidades y de las actuaciones que deben llevarse a cabo para garantizar la cobertura de las prestaciones y suministros de carácter recurrente, periódico o previsible, evitando acudir a la contratación menor.
- ✓ Establecer sistemas para que quede constancia de las invitaciones efectuadas a las empresas, acreditándose su recepción y la de las ofertas que, en su caso, realicen o de las causas del rechazo. Las invitaciones deberían contener en todo caso el cálculo del presupuesto.
- ✓ La SGIP debería continuar las actuaciones dirigidas a la plena integración de los servicios sanitarios penitenciarios en el Sistema Nacional de Salud y realizar un estudio para limitar o modular la delegación de competencias en materia contractual a los centros penitenciarios y de inserción social cuando existan problemas de personal.

Informe aprobado por el Pleno el 27 de julio de 2026

Introducción

Tanto por su relevancia cuantitativa como por su trascendencia en la gestión de los recursos públicos, la contratación pública ha constituido tradicionalmente uno de los objetivos prioritarios del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su actividad de control del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, de conformidad con los artículos 11 de la LOTCU y 31.c), 39 y 40 de la LFTCU.

¿Por qué es de interés esta fiscalización?

Esta fiscalización se realiza para fiscalizar los expedientes de contratación con financiación proveniente del programa 133A para analizar su sometimiento a la legalidad dando cumplimiento a los principios generales de la contratación administrativa: igualdad, transparencia y concurrencia, tanto de la contratación ordinaria, como de la contratación menor, que cuenta con un mayor margen de discrecionalidad para el órgano de contratación por lo que debe ser objeto de un mayor control, al basarse su utilización normalmente en el importe y no contar el procedimiento de adjudicación de estos contratos con las máximas garantías de publicidad y concurrencia propia de la licitación ordinaria.

¿Qué se ha fiscalizado?

En los ejercicios 2023 y 2024 se celebraron **2.185 contratos financiados** con cargo al programa 133A, por importe de **276,3 millones** de euros. De ellos 1.189 (54,42 %) fueron tramitados como menores, por importe de 14 millones de euros.

Se ha analizado una **muestra de 168 expedientes**, con un importe total de **123,8 millones** de euros (45 % del total), de ellos 95 expedientes, con un importe de 3 millones de euros, son contratos menores, formalizados por los órganos, organismos, entidades y agencias que desarrollan actividades de gestión del Programa 133A, radicado principalmente en el Ministerio de Interior, a través de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) y sus órganos dependientes (Centros penitenciarios, Centros de Integración Social, Centros hospitalarios).

La fiscalización ha sido de carácter horizontal y de cumplimiento y se ha llevado a cabo:

- Para **comprobar el cumplimiento de la legalidad** en la preparación, adjudicación y cumplimiento de los contratos de la muestra, para ello se han analizado la documentación remitida los expedientes de contratación de la muestra.

- Para **analizar los sistemas de gestión y control implantados**, especialmente las delegaciones de competencias, la existencia de manuales de gestión y los sistemas de control.

- Para verificar el **cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación** establecida por las normas legales.

- Para comprobar el cumplimiento de las prescripciones de **transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género** establecidas por la normativa.

Principales resultados y conclusiones

- La **SGIP no elaboró la programación de la contratación a realizar en los ejercicios**, de acuerdo con el artículo 28.5 LCSP y su posterior remisión para su inclusión en la del Ministerio de Interior lo que produce importantes consecuencias en la eficiencia y eficacia de la contratación administrativa ocasionado la mayoría de los casos un mayor coste derivado de esta falta de planificación.
- Entre las principales debilidades, deficiencias e incumplimientos encontrados en la contratación, destacan las siguientes:

El **26 % de los extractos** de contratos que debían remitirse al Tribunal de Cuentas, se han enviado **rebasando el plazo de tres meses establecido** y en el 46 % de los examinados **no se incluyeron de oficio todos los documentos** que debía comprender.

Se han observado **deficiencias en los estudios y justificación del coste previsible de los contratos** por falta del desglose de los costes directos e indirectos y, muy principalmente, de los costes laborales cuando el coste de los salarios del personal empleado para su ejecución forme parte del precio total del contrato, a fin de poder verificar su adecuación y las de las ofertas realizadas a las normas laborales y convenios colectivos.

En diversos contratos **el control de la ejecución o no ha existido o se ha limitado a la conformidad de las facturas** sin dar cumplimiento a las exigencias de control de la ejecución previstas en el pliego.

Se ha apreciado que un gran número de casos en que **las condiciones especiales de ejecución consistían en la obligación de observar las disposiciones legales** correspondientes, lo que a juicio del Tribunal de Cuentas no puede considerarse como una condición especial de ejecución, toda vez que el adjudicatario viene obligado a dicha observancia por imperativo legal. En los casos en que se establecen, **no se ha controlado el cumplimiento de las mismas** en los términos previstos en los pliegos, y **no** se han realizado actuaciones dirigidas a la **imposición de las penalidades** previstas para los casos de incumplimiento.

Algunos de los Pliegos de Cláusulas Administrativas han recogido **umbrales mínimos de puntuación vinculados con criterios sometidos a juicio de valor**, para pasar a la segunda fase y poder valorar la oferta económica, sin intervención de un comité de expertos u organismo técnico especializado, lo que **supone atribuir al órgano de contratación en base a criterios subjetivos la continuación de los licitadores en el procedimiento.** Además, en algunos contratos se han detectado **deficiencias en los criterios de adjudicación.**

En el **25,3 % de los contratos menores** los **informes justificativos** de su necesidad **se elaboraron con posterioridad** a las ofertas de las empresas. **En ninguno** de los contratos menores **de suministros y servicios consta cómo se realizó el cálculo del presupuesto** y en el **28,9 %** de las **obras menores no existía el presupuesto** exigido legalmente. Todas estas circunstancias resultan indicativas de que la contratación fue realizada con anterioridad al procedimiento y al margen del mismo.

En el **35,8 % de los contratos menores** fiscalizados el **valor** estimado de los mismos ha estado **muy próximo al límite legal** máximo, lo que, unido a la falta casi generalizada de justificación del presupuesto, implica que su importe fue el único criterio para acudir a la contratación menor.

En el **27,4 % de los contratos menores** se hizo un uso inadecuado de la figura del contrato menor para la **cobertura de necesidades de carácter recurrente y/o previsible** que pudieron y debieron ser programadas por el órgano de contratación con la suficiente antelación utilizando los procedimientos ordinarios de adjudicación previstos por la LCSP, lo que pone de manifiesto una **deficiente planificación anual** de la contratación por parte del órgano de contratación.

En contra de la necesidad de que, como medida antifraude y de lucha contra la corrupción, quede constancia en el expediente de la solicitud de ofertas, **solo en el 11,58 % de los contratos examinados constan las invitaciones a las empresas** por parte del órgano de contratación y la acreditación de su recepción por parte de las empresas, y en ninguno figuran las respuestas de las empresas en caso de rechazo que permitan conocer las razones de este.

En el **23,2 %** de los **contratos menores** examinados se aprecia la existencia anómala de **ofertas cuyo importe excedía de los límites** del contrato menor, lo que implicaba su inadmisión y por ello limitaba o excluía la concurrencia real. En otro 7,3 % se detectan deficiencias relacionadas con las ofertas presentadas o con las seleccionadas.

Ni la SGIP ni los centros penitenciarios centros de inserción social y hospitales psiquiátricos penitenciarios cumplen la obligación de publicar, al menos trimestralmente, la información relativa a los contratos menores conforme exige la Ley de transparencia.

Cumplimiento de Recomendaciones

Respecto de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en su Informe N.º 1.544 cabe apreciar un cumplimiento parcial en cuanto a la recomendación de la inclusión de cláusulas de revisión de precios en los contratos de elevado importe y larga duración. Respecto a la recomendación de adoptar procedimientos que permitan realizar un seguimiento adecuado del pago de las facturas, evitando incurrir en intereses de demora, se constata el incumplimiento de la recomendación, al apreciarse demoras en el pago de las facturas de varios contratos más allá de lo legalmente exigible.

Valoración Global

En la presente fiscalización se ha puesto de manifiesto que **no se efectuó** por la SGIP **una adecuada planificación anual** de la contratación, con transcendencia en la eficacia y eficiencia en la contratación pública.

También han quedado acreditadas **deficiencias en la contratación** tales como **no desglosar los costes salariales** del presupuesto, falta de motivación adecuada de la no división en lotes, establecimiento de **umbrales mínimos indebidos**, **defectos en los criterios de adjudicación** y **falta de un adecuado control de la ejecución**, lo que restringe principios generales de la contratación administrativa.

Por lo que respecta a la **contratación menor**, se ha detectado una **utilización inadecuada** de esta vía excepcional, no limitándose a necesidades no recurrentes ni previsibles , que requieran un tramitación rápida, sino **atendiendo en muchos casos** para acudir a la misma **exclusivamente a la cuantía del contrato**, elaborando en ocasiones la **justificación con posterioridad a la oferta** del adjudicatario, **sin efectuar** en la memoria justificativa el **cálculo del presupuesto**, y en la mayoría de casos **sin que conste en el expediente la solicitud de ofertas**, en contra del principio de concurrencia. De este modo, se concluye que en la mayoría de los casos **podría haberse acudido a procedimientos ordinarios de licitación con mayores garantías** de publicidad y concurrencia, lo que repercutiría en una mayor eficiencia en el uso de los fondos públicos.

Principales recomendaciones

A LA SGIP	1. Debería realizar un estudio que valore la conveniencia de limitar o modular la delegación de competencias en materia contractual a los centros penitenciarios y de inserción social cuando existan problemas de personal. 2. Debería continuar las actuaciones dirigidas a la plena integración de los servicios sanitarios penitenciarios en el Sistema Nacional de Salud.

Dirigidas a los órganos de contratación que han financiado sus contratos con cargo a créditos del Programa 133A.

EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN	1. Deberían desarrollarse con rigor las actuaciones previas necesarias para efectuar una planificación anual de la contratación prevista en el artículo 28 de la LCSP, evitando duplicidades, retrasos y un mayor coste económico.
	2. El empleo de umbrales de puntuación para superar las diversas fases de valoración debería quedar reducido al ámbito de los criterios sujetos a valoración mediante fórmulas, a fin de asegurar la selección de las ofertas económicamente más ventajosa. Cuando la valoración por fases sujetas a umbrales afecte a la valoración de criterios mediante juicio de valor, debería ser encomendada a un comité de expertos o a un organismo técnico especializado ajenos a la entidad.
	3. Deberían acometer mejoras en los procedimientos de control de la ejecución de los contratos, de manera que sean realmente efectivos.
	4. Las condiciones especiales de ejecución deberían guardar relación con el objeto del contrato y no consistir meramente en una reiteración de obligaciones ya impuestas por la normativa. Los pliegos deben establecer procedimientos dirigidos a acreditar y documentar su cumplimiento y las penalidades a imponer en caso de incumplimiento, procediéndose a incoar el procedimiento en tal caso.

EN RELACIÓN CON LA UTILIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MENOR	1. Debería restringirse el uso de la figura del contrato menor a los supuestos excepcionales previstos y acudir a otros procedimientos de adjudicación, como el procedimiento abierto simplificado que hace compatible la necesidad de agilizar la contratación administrativa con el cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.
	2. El informe justificativo de la necesidad del contrato menor debería incluir necesariamente el cálculo del presupuesto y ser elaborado con anterioridad a las invitaciones a las empresas a presentar ofertas.
	3. Los órganos de contratación deberían mejorar la programación de las necesidades y de las actuaciones que deben llevarse a cabo para garantizar la cobertura de las prestaciones y suministros de carácter recurrente, periódico o previsible, evitando acudir a la contratación menor.
	4. Como medida antifraude y de lucha contra la corrupción, los órganos de contratación deberían establecer sistemas para que quede constancia de las invitaciones efectuadas a las empresas, acreditándose su recepción y la de las ofertas que, en su caso, realicen o de las causas del rechazo. Las invitaciones deberían contener en todo caso el cálculo del presupuesto o los criterios aplicados para fijar su valor estimado.