



INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2020 EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-2019, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 26 DE MAYO DE 2022

I. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización se ha extendido al conjunto de las entidades adscritas al ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social. Dentro de estas entidades, la que ha tenido un mayor peso y un mayor volumen en la contratación fiscalizada ha sido el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA). No han sido objeto de la presente fiscalización los contratos celebrados por el Ministerio de Sanidad, que son objeto de un informe diferenciado.

Constituyen el ámbito objetivo y temporal de la fiscalización los contratos de emergencia celebrados entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento si bien se han incluido algunos aspectos relacionados con la fiscalización operativa o de gestión, por lo que el objetivo genérico de la misma ha consistido en comprobar que la contratación se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el período a fiscalizar.

II. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas de la fiscalización, los objetivos de ésta han sido los siguientes:

- a) Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida por las normas legales y por la *Instrucción General relativa a la Remisión Telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018.
- b) Analizar la justificación de la emergencia de los contratos analizados al concurrir en los mismos las circunstancias previstas en el artículo 120.1 a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, o en el artículo 16, puntos 1 y 2, del Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo.
- c) Verificar el cumplimiento de lo establecido 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 emergencia a la Intervención cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la autoridad que haya de aprobar el gasto necesario para hacer frente a la actuación de que se trate, debiendo incluir en la comunicación una descripción del objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe por el que se haya efectuado la oportuna retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria.

- d) Verificar la existencia o no de crédito suficiente y, en el caso de que no existiera, si se ha procedido, una vez adoptado el acuerdo, a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.
- e) Analizar la preparación, adjudicación y formalización de los contratos desde la perspectiva de la normativa y de los principios aplicables a la contratación pública.
- f) Verificar el cumplimiento de los requisitos de publicidad aplicables a estos contratos.
- g) Verificar si se ha dado cuenta de los correspondientes acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.
- h) Analizar la ejecución y el cumplimiento de los contratos y su sometimiento a la legalidad vigente. En particular, verificar los siguientes aspectos: a) que el inicio de la ejecución de las prestaciones ha tenido lugar en un plazo no superior a un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo; b) que en el supuesto de que se hubiesen efectuado abonos a cuenta por las actuaciones preparatorias a realizar por el contratista, en su caso, el órgano de contratación determinó la falta de aplicación de lo dispuesto en la Ley 9/2017 respecto a las garantías y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías, dejando constancia en el expediente de la justificación de la decisión adoptada; c) que dicha ejecución se adecua a lo contratado, analizando las desviaciones de plazos y de costes que, en su caso, se hubieran producido, y llevándose a cabo los preceptivos trámites de control de las facturas presentadas y los pagos realizados; y d) que en los supuestos en que se hubiesen librado fondos a justificar, se hayan rendido las correspondientes cuentas justificativas en los plazos establecidos en la normativa, así como el reintegro de los fondos no invertidos.
- i) En su caso, cumplimiento de las previsiones sobre contratación en el exterior contenidas en el artículo 16.4 del Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo.
- j) En particular, se han analizado: a) el grado de concentración de los adjudicatarios de los contratos; b) los elementos tenidos en cuenta para la formación del precio; c) el intervalo de precios existente para productos o prestaciones homogéneas dentro del sector fiscalizado; y d) el gasto total para productos o prestaciones homogéneas.



III. CONCLUSIONES

III.1 RELATIVAS A LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

III.1.1. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social han remitido a este Tribunal de Cuentas las relaciones certificadas de contratos de rendición anual obligatoria, comprensivas de la contratación de emergencia celebrada en el ejercicio 2020, así como los expedientes de contratación de rendición obligatoria, en cumplimiento de lo dispuesto la *Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, aprobada por el Pleno en sesión de 28 de junio de 2018. No obstante, tres expedientes de emergencia, de cincuenta y ocho, del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y un expediente, de cuatro, de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social fueron remitidos tras la petición expresa de este Tribunal transcurrido ya el plazo legal de tres meses señalado para ello. Por otra parte, en las relaciones certificadas remitidas de oficio al Tribunal de Cuentas no se han incluido dos contratos celebrados por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

III.1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LOS CONTRATOS

2. Se ha verificado que el objeto de todos los contratos fiscalizados estuvo directa o indirectamente vinculado a la adopción de medidas para hacer frente a la situación sanitaria causada por el COVID-19 y las prestaciones adquiridas persiguieron la consecución de dicha finalidad, ajustándose a las previsiones del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 y del artículo 120 de la LCSP. La aplicación de la tramitación de emergencia de los contratos fiscalizados resultó, en consecuencia, ajustada a Derecho. Consta, además, en los expedientes analizados, acreditación documental suficientemente motivada de las circunstancias concurrentes y los antecedentes de hecho y jurídicos que justificaron la aplicación de dicha tramitación a los contratos.

III.1.3. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE EMERGENCIA

3. Excepto en seis expedientes de cuarenta y nueve (el 12,24 %) del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria las entidades fiscalizadas realizaron la comunicación del inicio de las actuaciones a la Intervención en cumplimiento de lo establecido 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.



4. En todos los contratos fiscalizados existía crédito suficiente y, a este respecto, la gestión del gasto se ajustó a la legislación presupuestaria y contable, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 120 a) de la LCSP, que permite llevar a cabo la contratación de emergencia incluso sin la existencia crédito adecuado y suficiente.
5. En todos los expedientes analizados consta la certificación de la toma de razón por el Consejo de Ministros de los acuerdos de emergencia adoptados por las distintas entidades fiscalizadas. No obstante, en un 22,45 % de los contratos fiscalizados del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria no ha sido posible comprobar el cumplimiento del plazo de treinta días previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público para realizar la dación de cuenta de los acuerdos de emergencia al Consejo de Ministros, al no adjuntarse al expediente la documentación justificativa del cumplimiento de esta obligación.

III.1.4. ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD

6. Si bien el artículo 120 de la LCSP permite para los contratos de emergencia la libre contratación sin obligación de tramitar expediente de contratación y sin sujeción a los requisitos formales establecidos para los procedimientos ordinarios se constata que: en los dos contratos fiscalizados del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el contrato fiscalizado del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y en dos de los contratos analizados de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ha quedado reflejo documental en los expedientes de haber sido solicitadas ofertas a más de una empresa. Asimismo, respecto de los cuarenta y nueve contratos fiscalizados del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria consta información de carácter general relativa a distintas consultas previas a la selección de las empresas adjudicatarias realizadas a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, a las Secretarías de Estado de Hacienda y de Comercio, al Instituto de Salud Carlos III y a la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia.
7. La tramitación de emergencia de los contratos supone, tal y como ya se ha señalado, una excepción legal al carácter formal de la contratación del sector público y permite la libre contratación sin necesidad de formar previamente expediente administrativo e incluso la contratación verbal de las correspondientes prestaciones. Por ello, ha de valorarse positivamente que, a pesar de esta exención, en los expedientes fiscalizados del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, así como en un 67,35 % de los expedientes fiscalizados del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria se hayan formalizado los contratos, ya que resulta una buena práctica de gestión contractual, siempre que no suponga una demora en la actuación inmediata del órgano de contratación. Asimismo, en los contratos de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social se ha documentado a través de distintas resoluciones del órgano de contratación en las que figuran tanto el importe como las condiciones de entrega.



8. En todos los expedientes analizados se realizó la publicidad obligatoria en el perfil de contratante y en el Boletín Oficial del Estado de la adjudicación y, en su caso de la formalización de los contratos, que contemplan los artículos 151.1 y 154.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, respectivamente. No obstante, dicha publicidad se realizó con posterioridad al plazo máximo de 15 días previsto en los precitados artículos en catorce expedientes (28,57 %) del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y en los cuatro expedientes fiscalizados de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

III.1.5. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y PAGO

9. En todos los expedientes analizados el inicio de la ejecución de las prestaciones se realizó dentro del plazo de un mes desde el acuerdo de contratación de emergencia en cumplimiento del artículo 120.1 c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
10. En un 22,44 % de los contratos fiscalizados del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, adjudicados durante los meses de marzo, abril y mayo del año 2020, coincidentes con el inicio de la crisis sanitaria derivada del COVID 19 en un contexto de desabastecimiento mundial de determinados productos sanitarios, se produjeron distintas incidencias en la ejecución. En cuatro de los expedientes fiscalizados (un 8,16 %) se acordó la resolución anticipada por incumplimiento del contrato imputable al contratista, dando lugar a las correspondientes reclamaciones, que se encuentran en curso a la fecha de aprobación del presente Informe, para la recuperación de los fondos anticipados, intereses devengados y, en su caso, daños y perjuicios producidos, que ascendieron, al menos, a 9.427.641,46 euros; en dos expedientes (un 4,08 %) se produjeron modificaciones no previstas en los contratos; y en cinco (un 10,20 %) de los expedientes fiscalizados tuvieron lugar retrasos en los plazos de entrega de los suministros. Dichas incidencias en la ejecución podrían indicar una insuficiente verificación por parte de esta Entidad de la capacidad de producción y de suministro y, en definitiva, de la solvencia técnica de algunas de las empresas adjudicatarias en el inicio de la pandemia si bien se trata de adquisiciones realizadas en una situación de emergencia excepcional y en el contexto de desabastecimiento global señalado.
11. En un 26,53 % de los expedientes fiscalizados del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y en un expediente de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, el certificado de conformidad está fechado transcurrido el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 210 de la LCSP.
12. En un 55,10 % de los contratos fiscalizados del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria el pago se realizó mediante el sistema de fondos librados a justificar. Se ha comprobado que en esos casos se han rendido las correspondientes cuentas justificativas en los plazos establecidos en la normativa, así como que se ha procedido al reintegro de los fondos no invertidos. Ello, sin perjuicio de los supuestos antes indicados de resolución anticipada de los contratos por causa



imputable a la empresa contratista que en la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización y de formulación de alegaciones no habían concluido.

13. Por último, cabe concluir que no se han producido retrasos en el plazo de pago realizado por las entidades fiscalizadas a las empresas contratistas (artículos 198 y 210 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

III.1.6. ASPECTOS DE CARÁCTER OPERATIVO EN LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA DEL INGESA

14. Los contratos de emergencia celebrados por el INGESA en el ejercicio 2020 constituyen el 95,76 % del importe total adjudicado mediante tramitación de emergencia por las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización. Las compras de los productos que, por su carácter homogéneo, han podido ser analizados en este apartado han sido las mascarillas FFP2, FFP3 y quirúrgicas, los guantes de nitrilo y el gel hidroalcohólico, siendo el gasto contractual en dichos productos de 246.403.159,36 euros. Asimismo, las adquisiciones de mascarillas fueron, tanto por su cuantía como por su número, las más significativas, constituyendo el 91,69 % del importe total contratado.
15. El precio más elevado de mascarillas FFP2 se produjo en la adquisición realizada el 3 de abril de 2020, cuyo precio unitario fue de 4,17 euros. Destaca, asimismo, por su volumen (56.200.000 de mascarillas FFP2) la compra realizada a un único proveedor y cuyo importe constituye el 95,14 % del importe total del gasto realizado en este tipo de suministro. Por otra parte, del análisis de los precios de adquisición destaca la significativa diferencia entre el precio de adquisición de las mascarillas FFP2 durante el mes de marzo, que osciló entre 0,2781 euros la unidad en el expediente Covid5 (el 20 de marzo de 2020) y 2,67 euros la unidad en el expediente Covid 28 (el 28 de marzo de 2020).
16. Respecto de la adquisición de mascarillas FFP3, destaca el contrato de suministro adjudicado a un proveedor, el 8 de abril de 2020, tanto por el número de unidades (2.500.000), como por el precio, que fue el más elevado del ejercicio (4,6853 euros) y que representó el 88,55 % del importe total contratado en este tipo de suministro. Por otra parte, del análisis de los precios se desprende, con carácter general, una tendencia al alza en el precio unitario de adquisición de las mascarillas FFP3 en los meses de marzo y abril.
17. En relación con la compra de mascarillas quirúrgicas destaca el contrato celebrado el 26 de marzo de 2020, tanto por el volumen de unidades adquiridas (100.000.000), como por su importe, de 37.748.222 de euros. Por otra parte, en el análisis realizado de los precios se ha comprobado la oscilación del precio unitario para la adquisición de mascarillas quirúrgicas, que descendió desde un precio inicial de 0,377 euros/unidad, el 26 de marzo de 2020, hasta situarse en 0,08 euros/unidad el 3 de abril y volver a incrementarse hasta 0,60 euros/unidad el 8 de abril de 2020, solo cinco días después.



18. En el análisis del precio de adquisición de los guantes de nitrilo destaca, por su volumen, el contrato de suministro adjudicado el 26 de marzo de 2020 de 100.000.000 de unidades por importe de 6.650.000 de euros. Por otra parte, se ha comprobado que los precios unitarios más elevados del ejercicio son los que se corresponden con los tres contratos en los que se adquiere un mayor número de guantes.
19. En relación con la adquisición de gel hidroalcohólico destaca, por el volumen de unidades adquiridas (1.015.000 unidades/envase de 600 ml y 20.000 unidades/envase de 750 ml), el contrato adjudicado el 19 de marzo de 2020, cuyo importe ascendió a 1.577.127,00 euros. Asimismo, en el contrato celebrado el 26 de marzo de 2020 se registró el precio unitario más elevado (3,4636 euros la unidad).

III.2. RELATIVAS A LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL

III.2.1. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. Las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social han remitido a este Tribunal de Cuentas las relaciones certificadas de contratos de rendición anual obligatoria comprensivas de la contratación de emergencia celebrada en el ejercicio 2020, así como los expedientes de contratación de rendición obligatoria, en cumplimiento de lo dispuesto la Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por el Pleno en sesión de 28 de junio de 2018. No obstante, un expediente de MUTUAL CYCLOPS, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 1 y otro de ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 151, fueron remitidos tras la petición expresa de este Tribunal transcurrido ya el plazo legal de tres meses señalado para ello.

III.2.2. JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LOS CONTRATOS

2. Se ha verificado que el objeto de todos los contratos fiscalizados estuvo directa o indirectamente vinculado a la adopción de medidas para hacer frente a la situación sanitaria causada por el COVID-19 y las prestaciones adquiridas persiguieron la consecución de dicha finalidad, ajustándose a las previsiones del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 y del artículo 120 de la LCSP. La aplicación de la tramitación de emergencia de los contratos fiscalizados resultó, en consecuencia, ajustada a Derecho. Consta, además, en los expedientes analizados, acreditación documental suficientemente motivada de las circunstancias concurrentes y los antecedentes de hecho y jurídicos que justificaron la aplicación de dicha tramitación a los contratos.



III.2.3. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE EMERGENCIA

3. En todos los contratos fiscalizados existía crédito suficiente y, a este respecto, la gestión del gasto se ajustó a la legislación presupuestaria y contable.
4. En todos los expedientes analizados consta la certificación de la toma de razón por el Consejo de Ministros de los acuerdos de emergencia adoptados por las distintas mutuas fiscalizadas. No obstante, la dación de cuenta se realizó superando el plazo máximo de 30 días que contempla la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, debido a que en un primer momento se consideró que las mutuas no estaban incluidas en el ámbito subjetivo previsto en el artículo 120.1 b) de la LCSP.

III.2.4. ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD

5. Aun no resultando preceptivo, en los expedientes fiscalizados de MAZ, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 11 y de Mutual Midat Cyclops, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 1, consta acreditada la solicitud de ofertas a distintas empresas promoviendo concurrencia.
6. En los expedientes fiscalizados de IBERMUTUA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 274 y en el expediente analizado de Midat Cyclops, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 1, consta el documento de formalización del contrato, requisito que, si bien no resulta preceptivo, resulta una buena práctica de gestión contractual, siempre que no suponga una demora en la actuación inmediata del órgano de contratación.
7. En todos los expedientes analizados se realizó la publicidad obligatoria en el perfil de contratante y en el Boletín Oficial del Estado de la adjudicación y, en su caso de la formalización de los contratos, que contemplan los artículos 151.1 y 154.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público respectivamente. No obstante, dicha publicidad se realizó con posterioridad al plazo máximo de 15 días previsto en los precitados artículos en los expedientes fiscalizados de la Mutua MAZ, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 11 y de IBERMUTUA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 274.

III.2.5. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y PAGO

8. En todos los expedientes analizados se inició la ejecución de los contratos dentro del plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
9. En los expedientes fiscalizados de ASEPEYO no consta el acta de recepción o el certificado de conformidad con la entrega o realización del objeto de los contratos. Asimismo, en los expedientes fiscalizados de MAZ, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 11, el certificado de conformidad está fechado transcurrido ampliamente el plazo máximo de un mes desde a la entrega de los



suministros contemplado en el artículo 210 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

10. Por último, cabe concluir que no se han producido retrasos reseñables en el plazo de pago realizado por las entidades fiscalizadas a las empresas contratistas (artículos 198 y 210 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

IV. RECOMENDACIONES

1. Sin perjuicio de que en los supuestos de tramitación de emergencia de contratos públicos la ley no exija la formación del correspondiente expediente administrativo, siempre que sea compatible con la atención a la emergencia que se trata de resolver debería procurarse la formalización del contrato en un documento escrito en el que se consignasen, de la forma más precisa y definida posible, las concretas prestaciones objeto del contrato, con la finalidad de garantizar, y en su caso poder exigir contractualmente, la adecuada satisfacción de las necesidades de emergencia que se pretenden cubrir.
2. Con la finalidad de asegurar el adecuado cumplimiento del contrato los órganos de contratación deben realizar, siempre que sea compatible con la atención inmediata de la emergencia planteada, una verificación suficiente de la capacidad y solvencia de las empresas adjudicatarias.
3. Salvo en los supuestos en que la emergencia fuera tal que la finalidad del contrato pudiera verse comprometida, resultaría aconsejable, como buena práctica de gestión, que los órganos de contratación soliciten ofertas de diferentes licitadores, y, en su caso, negocien los términos del contrato susceptibles de ello.