



INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS EN 2020 PARA LA GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19 POR LOS MINISTERIOS DEL ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 20 DE DICIEMBRE DE 2023

I. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido por los departamentos ministeriales y organismos autónomos pertenecientes al área de administración económica del Estado, es decir: Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA); Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD); Consumo (MICONS); Derechos Sociales y Agenda 2030; Hacienda (MINHAC); Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSYM); Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR); Sanidad (MISAN); Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD); Trabajo y Economía Social (MITES); y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMAU).

No forman parte del ámbito subjetivo de esta fiscalización las entidades de naturaleza distinta a la de organismo autónomo, ni la Secretaría de Estado de Seguridad Social (ni los órganos, organismos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social de ella dependientes), el Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA) (adscrito al Ministerio de Sanidad), el IMSERSO (adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), ni los organismos autónomos Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) (adscritos al Ministerio de Trabajo y Economía Social), que han sido objeto de fiscalizaciones diferenciadas.

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.

II. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización ha sido de cumplimiento y operativa y ha tenido por finalidad comprobar la justificación de la emergencia de los contratos celebrados para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como la observancia de la legalidad en la preparación, tramitación, adjudicación, formalización, ejecución y cumplimiento de estos contratos junto con el análisis de algunos aspectos operativos.

En concreto, los objetivos de la fiscalización 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.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) Analizar la justificación de la tramitación de 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 adecuaba 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) Como objetivos de fiscalización operativa, se analizarán: a) en su caso, la segregación de funciones en la tramitación de los contratos; b) el grado de concentración de los adjudicatarios de los contratos; c) los elementos tenidos en cuenta para la formación del precio; d) el intervalo de precios existente para productos o prestaciones homogéneas dentro del sector fiscalizado; y e) el gasto total para productos o prestaciones homogéneas.

Asimismo, se abordarán las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información



pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

III. CONCLUSIONES

1. La situación de crisis sanitaria mundial provocada por la pandemia de COVID-19 determinó que el Gobierno promulgase el RD-L 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptaban medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 y dos días más tarde, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declarase el estado de alarma. Ambas normas tenían como finalidad reforzar el sistema de salud pública y adoptar todas las medidas posibles sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico.

El artículo 16 del citado RD-L 7/2020, permitió temporalmente «la adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de los órganos de la Administración General del Estado para hacer frente al COVID-19» y justificaba la necesidad de actuar de manera inmediata al amparo de lo previsto en el artículo 120 de la Ley de Contratos del Sector Público por la vía de la tramitación de emergencia. Tiene especial significación, por el riesgo que supone para el adecuado control de los fondos públicos el contenido del párrafo a) del apartado 1 del señalado artículo 120: «El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente» (subapartado I.2).

III.1. RELATIVAS A LOS CONTRATOS CELEBRADOS Y AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

2. Los ministerios fiscalizados celebraron durante 2020 un total de 152 contratos de emergencia para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por importe de 528.900.961,99 euros. De ellos, 78 contratos (51,3 %) fueron contratos de suministros por importe de 495.002.832,77 euros (93,6 %); 68 contratos (44,7 %) fueron contratos de servicios por importe de 32.707.120,99 euros (6,2 %); y 6 contratos (4 %) fueron de obras y otros.

La mayor parte de los contratos correspondieron al Ministerio de Sanidad, el cual celebró durante 2020 un total de 80 contratos por importe de 512.912.293,52 euros. De ellos, 37 fueron contratos de suministros por importe de 493.265.280,69 euros; 40 contratos fueron contratos de servicios por importe de 19.518.959,83 euros; y 3 contratos fueron de obras y otros (*epígrafe II.1.1*).

3. En relación con la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, cuando supere determinadas cuantías, una copia certificada del documento de formalización del mismo, junto con un extracto del expediente, no se remitió al Tribunal esa documentación para un 12 % de los contratos y fue remitida con retraso para un 73 %. Por otra parte, un 29 % de los contratos que debían haber sido incluidos en las relaciones certificadas de contratos, convenios, encargos a medios propios y contratos patrimoniales remitidas al Tribunal de Cuentas



TRIBUNAL DE CUENTAS

antes del 28 de febrero de 2021 no fueron incluidos en las referidas relaciones (*epígrafe II.1.2*).

III.2. RELATIVAS A LA JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LOS CONTRATOS

4. Con carácter general, el objeto de 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 el Real Decreto-ley 7/2020 y del artículo 120 de la LCSP. La utilización de la tramitación de emergencia de la práctica totalidad de los contratos fiscalizados resultó, en consecuencia, ajustada a Derecho excepto en el 5 % de los contratos fiscalizados (2 del MISAN, 3 del MSSYM y 1 del MITMAU) en los que, si bien existía una conexión con la gestión de la crisis del COVID-19, no guardaban relación con la protección de la salud de las personas o con la lucha contra la enfermedad en sí misma, o no se dieron las circunstancias legalmente establecidas que hubieran justificado su tramitación de emergencia al amparo del artículo 120 de la LCSP.

En el 6 % de los contratos fiscalizados, se dieron carencias formales o debilidades en la motivación de la emergencia de la contratación (*epígrafe II.2.3*).

5. El Ministro de Sanidad acordó a partir del 5 de marzo de 2020 el suministro centralizado para el Sistema Nacional de Salud (SNS) de determinados bienes para la protección de la salud mediante Órdenes comunicadas. La Orden de 20 de marzo, atribuyó a la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia (DGCCSSNSF) la condición de órgano de contratación para los contratos de más de 12 millones de euros “en atención a los principios de eficacia y celeridad”, si bien, por idénticas razones, por Orden de 25 de marzo se volvió al sistema anterior, atribuyendo dicha condición al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), para “agilizar y acelerar al máximo los procedimientos de contratación y pago” (*epígrafe II.2.4*).

III.3. RELATIVAS A LA PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

6. En el 34 % de los contratos fiscalizados, no ha quedado acreditado en los expedientes que se diera cumplimiento a la obligación de dar cuenta a la Intervención Delegada del acuerdo de contratación de emergencia, establecida 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. En el 27 % de los contratos, la comunicación se realizó con significativa posterioridad al inicio de las actuaciones y de la adjudicación de los contratos, privando con ello de sentido propio a esta comunicación (*epígrafe II.3.1*).
7. En todos los contratos fiscalizados existía crédito suficiente y, a este respecto, la gestión del gasto se ajustó a la legislación presupuestaria y contable, excepto en dos contratos del MISAN (*epígrafe II.3.2*).
8. La tramitación de emergencia de los contratos supone 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. Ha de valorarse positivamente que, a pesar de la existencia de esta posibilidad, tan solo un 8 % de los contratos fiscalizados fueron verbales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

No obstante, se han advertido algunas incidencias de distinto alcance en la formalización de un 4 % de los contratos fiscalizados (*epígrafe II.3.3*).

9. En un 7 % de los contratos fiscalizados se ha advertido cierta indeterminación de las prestaciones objeto del contrato, lo que no se ajustaría a lo exigido por el artículo 120 de la LCSP en cuanto a que el órgano de contratación debe precisar las actuaciones concretas que han de llevarse a cabo para dar respuesta a la situación de emergencia (*epígrafe II.3.4*).
10. Con carácter general, en los expedientes fiscalizados, no se dejó constancia de la designación expresa de un responsable del contrato, tal como exige el artículo 62.1 de la LCSP (*epígrafe II.3.5*).
11. En los contratos de emergencia la fijación concreta de su duración resulta de singular relevancia dado que, por su propia esencia, estos contratos tienen como finalidad “actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional” y, por tanto, su ejecución ha de ser pronta, determinada y ajustada al cumplimiento de la finalidad que se pretende suplir. Sin embargo, en un 22 % de los contratos fiscalizados el plazo de ejecución del contrato no quedó expresamente determinado o se fijó de manera flexible o poco precisa (*epígrafe II.3.6*).
12. Aunque la estipulación de estas cláusulas no es obligatoria, en un 28 % de los contratos fiscalizados se incluyeron expresamente cláusulas con penalidades para el contratista para el caso de que se produjeran incumplimientos o cumplimientos defectuosos de la prestación por causas imputables al mismo con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la prestación, lo que constituye una buena práctica porque muchos de estos contratos son pagados de forma anticipada (mediante abonos a cuenta), y ello exige redoblar las garantías de una total y conforme ejecución (*epígrafe II.3.7*).
13. En un 45 % de los contratos fiscalizados ha quedado reflejo documental en los expedientes de haber sido solicitadas ofertas a más de una empresa, de haberse realizado algún sondeo de mercado, de haber derivado el contrato de algún acuerdo marco previo, de haber sido promovida la concurrencia de una u otra forma, o de haberse justificado la existencia de un proveedor único, lo que ha de ser valorado como una buena práctica de gestión toda vez que 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 de contratación.

Por lo que respecta a la selección de los adjudicatarios de los suministros de material sanitario por el Ministerio de Sanidad, que suponen la mayor parte del importe adjudicado (489,9 millones de euros), de los 20 contratos que formalizó, en el 30 %, correspondientes a medicamentos y vacunas, se solicitaron ofertas o se acudió a procedimientos reglados; en otro 30 % se acudió directamente a tres empresas asiáticas, de las que una estaba recogida en los listados remitidos desde la Oficina de Comercio de Pekín al Ministerio y las otras dos contactaron, por medio de una misma representante española, con el Ministerio a través de la AEMPS y el Instituto Nacional de Seguridad y Salud; y en el 40 % restante se contrató con empresas españolas que decían tener acuerdos con proveedores asiáticos (*epígrafe II.3.8*).

14. En un 34 % de los contratos fiscalizados ha quedado constancia documental en los expedientes de haberse realizado alguna comprobación de la capacidad y solvencia del contratista que permitiera, a priori, albergar una expectativa de adecuado cumplimiento del contrato en garantía del interés público. A pesar de que en la



TRIBUNAL DE CUENTAS

tramitación de emergencia se exima de la obligación de formar expediente, y por tanto de acreditar en el mismo la verificación de la capacidad y solvencia con la formalidad y rigidez que la ley exige para los procedimientos ordinarios, este Tribunal entiende que constituye una buena práctica de gestión de este tipo de contratación dejar constancia en el expediente de la capacidad y solvencia del contratista libremente elegido para llevar a cabo el objeto del contrato.

En cinco de los contratos fiscalizados el objeto social de la empresa adjudicataria carecía de relación con el suministro que se le adjudicó (*epígrafe II.3.9*).

15. A pesar de que en la tramitación de emergencia no existe la obligación de formalizar un expediente de contratación, ha quedado efectiva constancia de algún tipo de desglose de gastos o justificación del cálculo del presupuesto, en el 49 % de los contratos fiscalizados (*epígrafe II.3.10*).
16. Los contratos de emergencia no están exentos del cumplimiento de las obligaciones legales sobre la publicación de su adjudicación o formalización en el perfil del contratante del órgano de contratación y en el BOE. En el 29 % de los contratos fiscalizados se omitió alguna de estas publicaciones y en el 49 % de los casos la publicación se hizo con retraso sobre los plazos legales señalados para ello (*epígrafe II.3.11*).
17. En el 4 % de los contratos fiscalizados no ha quedado constancia documental de haberse producido la dación de cuentas al Consejo de Ministros de la celebración del contrato que, con carácter preceptivo, establece el artículo 120.1.b) de la LCSP. En el 29 % de los casos, esta dación de cuentas se produjo fuera del plazo de 30 días legalmente establecido para ello (*epígrafe II.3.12*).

III.4. RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

18. La razón de ser de los contratos de emergencia es la atención inmediata a una situación excepcional. En el 5 % de los contratos fiscalizados se incumplió el plazo legal de un mes para iniciar la ejecución desde la adjudicación, y en otro 4 % de casos no ha quedado adecuadamente acreditado el momento cierto de inicio de la ejecución (*epígrafe II.4.1*).
19. En un 8 % de los contratos fiscalizados se produjeron abonos a cuenta sin exigencia de garantías, y sin que esta exención haya quedado justificada de forma expresa en el expediente, en referencia a las circunstancias concretas de cada contrato, como exigía el apartado 2 del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo (*epígrafe II.4.2*).
20. En un 2 % de los contratos fiscalizados, el certificado acreditativo de la conformidad por parte de la Administración con los servicios prestados o los suministros entregados por el contratista fue firmado por una persona que carecía de competencia para ello (*epígrafe II.4.3*).
21. En el 2 % de los contratos fiscalizados no ha quedado acreditada en el expediente la comprobación material de la inversión por el representante de la Intervención General de la Administración del Estado, sin que hubiera quedado tampoco acreditada la dispensación de su asistencia al acto de comprobación (*epígrafe II.4.4*).
22. En el 3 % de los expedientes fiscalizados se produjeron modificaciones contractuales sin ajustarse a los límites y requisitos establecidos legalmente para ello,



TRIBUNAL DE CUENTAS

incrementándose el presupuesto en un 128 %, 90 %, 102 %, respectivamente en los contratos **MISSYM-01, 02 y 03**, y un 364 % en el **MITES-10**, muy por encima del límite legal máximo del 50 % autorizado por el artículo 205.2.a) 2º de la LCSP. Además, en 2 expedientes se produjeron reajustes de anualidades sin motivarse de acuerdo con lo previsto en el artículo 96.1 del RGLCAP (*epígrafe II.4.5*).

23. En la ejecución del 21 % de los contratos fiscalizados del MISAN se han producido diversas incidencias e irregularidades por demora en el cumplimiento de la obligación o por defectuoso cumplimiento que han motivado, según cada caso, resoluciones de contratos (**MISAN-01 y 14**), retrasos en la ejecución que motivaron la ampliación de los plazos (**MISAN-02, 12, 13 y 23 a 30**) y demoras en el cumplimiento de los nuevos plazos (**MISAN-02, 23 a 27, 29 y 30**), así como requerimientos de reposición de diverso material defectuoso o de reintegro de su importe (**MISAN-23 a 29**), en algunos casos aún pendientes de ejecutar (**MISAN-27 a 29**) (*epígrafes II.4.6 y 7*).
24. En los contratos **MISAN- 02, 12, 13 y 23 a 30**, adjudicados entre el 20 y el 25 de marzo, los plazos de entrega se establecieron de media para las tres o cuatro semanas siguientes, sin embargo el Ministerio acordó con los contratistas nuevos calendarios que retrasaron la entrega, en algunos casos hasta tres o cuatro meses después de la fecha inicialmente prevista. En los casos en que se produjeron demoras en la ejecución, así como cumplimientos defectuosos, no se aplicaron penalidades para instar una pronta ejecución del contrato ni se exigieron daños y perjuicios al considerar el órgano de contratación que concurrían circunstancias excepcionales de desestructuración y colapso del mercado derivadas de la crisis sanitaria mundial y que, por tanto, se debieron a causas no imputables a los contratistas, lo que motivó que se ampliaran los plazos conforme a lo solicitado por los mismos, de acuerdo con el artículo 195.2 de la LCSP. En los contratos **MISAN-02, 23, 24, 25, 26 y 27**, los contratistas volvieron a incumplir el nuevo plazo de ejecución concedido por la Administración, generando retrasos adicionales al recibirse el suministro (*epígrafe II.4.7 en relación con el II.3.7*).
25. El Ministerio de Sanidad requirió a los adjudicatarios y obtuvo la reposición de parte de las mascarillas, debido a su deficiente calidad, en los casos siguientes: 27,1 millones de mascarillas de los contratos **MISAN-23 a 26** (5,3 % de las adquiridas); 4,4 millones (13,3 %) del contrato **MISAN-27** y 2,1 millones (23,9 %) del **MISAN-29** (*epígrafe II.4.7*).
26. Tras los requerimientos efectuados por el Ministerio de Sanidad en diciembre de 2021 y octubre de 2022 debido a los defectos de calidad, a noviembre de 2022 se encontraban pendientes la reposición de 400.000 gafas (100 %) del contrato **MISAN-28**, adquiridas por 948.000 euros, así como la devolución de 3.373.993 euros correspondientes a 1,243 millones de mascarillas FFP2 del contrato **MISAN-29** (14,1 %) y de 377.568 euros por 576.000 mascarillas quirúrgicas del contrato **MISAN-27** (1,75 %), no existiendo acuse de recibo de este último requerimiento por el contratista. En el contrato **MISAN-14**, en que tuvo lugar la resolución por imposibilidad del contratista de suministrar los dispositivos de ventilación mecánica invasiva comprometidos, están pendientes de restitución 1.404.213,39 euros que se encuentran reclamados en vía ejecutiva por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (*epígrafes II.4.6 y 7*).
27. Hasta abril de 2020 se recibieron mascarillas quirúrgicas sin marcado CE en los contratos **MISAN-23 a 26** que fueron aceptadas teniendo en cuenta que la Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión de 13 de marzo de 2020 permitía su adquisición “cuando las autoridades de vigilancia del mercado consideren que garantizan un nivel adecuado de salud y seguridad de conformidad con los requisitos esenciales establecidos” en los Reglamentos y Directivas. En relación con esta recepción, se ha observado lo siguiente:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- La Recomendación disponía que tales productos solo podían estar disponibles para el personal sanitario durante la crisis sanitaria en curso. Al menos 28,6 millones de mascarillas fueron distribuidas por el Ministerio fuera del Sistema Nacional de Salud a través de las Delegaciones del Gobierno (25 millones), así como a otros Ministerios y ONG, sin que se conozca si todos los receptores finales fueron personal sanitario.
 - Para 7,5 millones de mascarillas se especifica por el Ministerio que debían ser destruidas debido a la imposibilidad de su identificación por un problema externo de logística en el embarque en origen y posterior almacenamiento (*epígrafe II.4.7*).
28. En los contratos **MISAN-23 a 27 y 30** se han detectado supuestos en que el material recibido no cumplía los requisitos establecidos o las mascarillas del mismo lote habían resultado defectuosas o se había emitido alerta de un certificado falso del fabricante y en los que no se exigió la reposición o la devolución de su importe. (*epígrafe II.4.7*).
29. En el 3 % de los contratos fiscalizados se han producido incidencias en relación con la formalización de los documentos contables de gestión del gasto (*epígrafe II.4.9*).

III.5. RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN EXTERIOR

30. En 6 de los 9 contratos formalizados o ejecutados total o parcialmente en el exterior que han sido objeto de fiscalización se han producido incidencias de carácter formal o de procedimiento (*epígrafe II.5*).

III.6. RELATIVAS A DISTINTOS ASPECTOS OPERATIVOS

31. Respecto al grado de concentración de adjudicatarios, 4 contratos de compra de mascarillas quirúrgicas por un importe conjunto de 217.460.000 euros, fueron adjudicados el mismo día por el Ministerio de Sanidad a una misma empresa intermediaria española cuyo objeto social carecía de relación con el suministro. Asimismo, el Ministerio de Sanidad adjudicó 3 contratos de suministro de productos para la protección de la salud a una misma empresa asiática, a la cual el INGESA había adjudicado otros dos contratos, siendo el importe global de los 5 contratos de 187 millones de euros (*epígrafe II.6*).
32. Del análisis comparativo de los precios de adjudicación de algunos suministros de productos directamente vinculados a la lucha contra el COVID-19 (mascarillas KN95 y FFP2, mascarillas quirúrgicas, gel hidroalcohólico, guantes de nitrilo, gafas de protección, y determinados medicamentos) se ha observado que, con carácter general, los precios responden al comportamiento normal del mercado combinando dos factores: las compras realizadas en los momentos iniciales de la pandemia resultaron más caras que las posteriores y las de mayor volumen resultaron más baratas que las de menor volumen.

En la adquisición de aparatos de ventilación mecánica se observan notables diferencias de precios, incluso habiéndose comprado en dos contratos idéntico modelo (*epígrafe II.6*).



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, y ni siquiera la formalización del contrato, siempre que sea compatible con la atención a la emergencia que se trata de resolver, debería formarse un expediente en el que quede constancia de los documentos o antecedentes que resulten imprescindibles para avalar y constatar la existencia de las razones de emergencia y las necesidades a satisfacer que justifican el recurso a esta forma de tramitación excepcional.
2. En particular, siempre que sea compatible con la atención a la emergencia, 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.
3. Con la misma finalidad de asegurar el adecuado cumplimiento del contrato, cuya finalidad de interés público es relevante pues consiste en *“actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”* (artículo 120 de la LCSP), los órganos de contratación, siempre que sea posible, deberían realizar una verificación de los requisitos básicos de capacidad y solvencia de los adjudicatarios, en relación con las concretas prestaciones objeto del contrato.
4. Salvo en los supuestos en que la emergencia fuera tal que la finalidad del contrato pudiera verse comprometida, los órganos de contratación deberían solicitar y obtener ofertas de diferentes licitadores, y, en su caso, negociar los términos del contrato susceptibles de ello, así como proveerse, en los supuestos que ello resultase posible, de referencias de los precios habituales de mercado de los bienes y servicios objeto de contratación.