

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

**16158** *Resolución de 30 de abril de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el 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-19.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 30 de abril de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del 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-19, acuerda:

1. Instar a los órganos de contratación de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social a:

– Realizar una verificación suficiente de la capacidad y solvencia de las empresas adjudicatarias, siempre que sea compatible con la atención inmediata de la emergencia planteada y con la finalidad de asegurar el adecuado cumplimiento del contrato.

– Solicitar ofertas de diferentes licitadores y a negociar los términos del contrato susceptibles de ello, salvo en los supuestos en que la emergencia fuera tal que la finalidad del contrato pudiera verse comprometida.

2. Instar al Tribunal de Cuentas, a la vista de las insuficientes explicaciones dadas en la Comisión del día 11 de abril de 2024 sobre las cuestiones planteadas a este Informe de fiscalización, a:

– Elaborar un informe en el cual se analice la solvencia de los contratistas con quienes se materializaron los contratos con motivo del COVID-19 y demás intervinientes en los contratos celebrados por la Administración General del Estado, para este caso concreto, contratos celebrados por la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social.

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, por cuestiones de emergencia, no exime de toda actuación en referencia a la solvencia y su objeto y se ha permitido.

– Elaborar informes con explicación detallada del material recepcionado, y además del material devuelto y los motivos de hacerlo y, en su caso, calidad del mismo.

– Elaborar un informe detallado con las devoluciones de importes a los ministerios de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social.

– Explicar la licitación de los contratos con IVA, cuando había aprobada una exención general y los problemas y soluciones adoptadas al respecto, pues existía el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo que estableció la aplicación de un tipo del 0% de IVA a las entregas de bienes, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de bienes referidos en el anexo de este real decreto-ley, que tuvo un plazo de vigencia que se extendió del 23 de abril de 2020 al 31 de julio de 2020, si bien los Reales Decretos-

leyes 28/2020, de 22 de septiembre y 34/2020, de 17 de noviembre, extendieron esta medida hasta el 30 de abril de 2021.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de abril de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

## TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.473

### **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 OCACIONADA POR EL COVID-19**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 26 de mayo de 2022, el 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, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
- I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES.
- I.5. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN .
  - I.5.1. NATURALEZA JURÍDICA.
  - I.5.2. MARCO NORMATIVO .
- I.6. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA.
- I.7. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS.

### II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

- II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.
  - II.1.1. RELACIONES DE CONTRATOS.
  - II.1.2. EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN.
- II.2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA EN EL ÁMBITO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
  - II.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA REGULACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA.
  - II.2.2. CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA POR LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
    - II.2.2.1. INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA).
    - II.2.2.2. INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INSS).
    - II.2.2.3. GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (GISS).
    - II.2.2.4. INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (IMSERSO).
  - II.2.3. CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA POR LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL.
    - II.2.3.1. ASEPEYO, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 51.
    - II.2.3.2. MUTUA DE ACCIDENTES DE ZARAGOZA, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 11.
    - II.2.3.3. IBERMUTUA, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 274.
    - II.2.3.4. MUTUAL MIDAT CYCLOPS, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 1.
- II.3. ASPECTOS DE CARÁCTER OPERATIVO EN LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA DEL INGESA.

### 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.
- III.1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LOS CONTRATOS.
- III.1.3. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE EMERGENCIA.
- III.1.4. ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD.
- III.1.5. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y PAGO.
- III.1.6. ASPECTOS DE CARÁCTER OPERATIVO EN LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA DEL INGESA.
- 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.
  - III.2.2. JUSTIFICACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LOS CONTRATOS
  - III.2.3. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE EMERGENCIA
  - III.2.4. ADJUDICACIÓN, FORMALIZACIÓN Y PUBLICIDAD.
  - III.2.5. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y PAGO.
- IV. RECOMENDACIONES.
- ANEXOS.

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial.
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social.
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
ISFAS	Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
ISM	Instituto Social de la Marina.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LCSP	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.
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.
MUGEJU	Mutualidad General Judicial.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público.
PPTP	Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal.
SJASS	Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas .
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

## RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO Nº 1: RESUMEN GENERAL DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS EN EL ÁMBITO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2020. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS ENTIDADES Y LOS TIPOS DE CONTRATOS.
- CUADRO Nº 2 RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA EN EL ÁMBITO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2020. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN LOS TIPOS DE CONTRATOS.
- CUADRO Nº 3 DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA EN EL ÁMBITO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 4 CONTRATOS DE EMERGENCIA FISCALIZADOS DISTRIBUIDOS POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 5 DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS EXPEDIENTES DE EMERGENCIA FISCALIZADOS POR ENTIDADES, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 6 EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE EMERGENCIA FISCALIZADOS. CLASIFICACION POR TIPOS DE CONTRATOS, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 7 RESUMEN GENERAL DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS POR EL INGESA MEDIANTE TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA DE MASCARILLAS, GUANTES DE NITRIL Y GEL HIDROACOHÓLICO, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 8 PRECIOS UNITARIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP2 INGESA, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 9 ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP2 AGRUPADO POR EXPEDIENTES INGESA, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 10 PRECIO MEDIO UNITARIO DE LAS MASCARILLAS FFP2 AGRUPADAS POR MES DE ADQUISICIÓN INGESA, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 11 COMPARATIVA ENTRE LOS PRECIOS MEDIOS UNITARIOS PONDERADOS DE LAS MASCARILLAS FFP2 ADQUIRIDAS POR EL INGESA EN EL EJERCICIO 2020 Y EL PRECIO UNITARIO PREVISTO EN EL ACUERDO MARCO 2020/070.
- CUADRO Nº 12 EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS DEL INGESA PARA LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP2, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 13 PRECIOS UNITARIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP3 INGESA, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 14 CONTRATACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP3, AGRUPADA POR EXPEDIENTES INGESA, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 15 COMPARATIVA ENTRE LOS PRECIOS MEDIOS UNITARIOS PONDERADOS DE LAS MASCARILLAS FFP3 ADQUIRIDAS POR EL INGESA EN EL EJERCICIO 2020 Y EL PRECIO UNITARIO PREVISTO EN EL ACUERDO MARCO 2020/070.
- CUADRO Nº 16 EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS DEL INGESA PARA LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP3, EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 17 PRECIOS UNITARIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS QUIRÚRGICAS INGESA EJERCICIO 2020.
- CUADRO Nº 18 COMPARATIVA ENTRE LOS PRECIOS UNITARIOS DE LAS MASCARILLAS QUIRÚRGICAS ADQUIRIDAS POR EL INGESA EN EL EJERCICIO 2020 Y EL PRECIO UNITARIO PREVISTO EN EL A.M. 2020/070.

CUADRO Nº 19 EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS DEL INGESA PARA LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS QUIRÚRGICAS, EJERCICIO 2020.

CUADRO Nº 20 PRECIOS UNITARIOS DE ADQUISICIÓN DE GUANTES DE NITRILO INGESA, EJERCICIO 2020.

CUADRO Nº 21 PRECIO MEDIO UNITARIO DE LOS GUANTES DE NITRILO, AGRUPADOS POR MES DE ADQUISICIÓN INGESA, EJERCICIO 2020.

CUADRO Nº 22 COMPARATIVA ENTRE LOS PRECIOS UNITARIOS DE LOS GUANTES DE NITRILO ADQUIRIDOS POR EL INGESA EN EL EJERCICIO 2020 Y EL PRECIO UNITARIO PREVISTO EN EL ACUERDO MARCO 2020/070.

CUADRO Nº 23 EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS DEL INGESA PARA LA ADQUISICIÓN DE GUANTES DE NITRILO, EJERCICIO 2020.

CUADRO Nº 24 PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE GEL HIDROALCOHÓLICO INGESA, EJERCICIO 2020.

CUADRO Nº 25 EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS PARA LA ADQUISICIÓN DE GEL HIDROALCOHÓLICO INGESA, EJERCICIO 2020.

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

- GRÁFICO Nº 1 DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA EN EL ÁMBITO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2020.
- GRÁFICO Nº 2 PORCENTAJE SOBRE EL IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA FISCALIZADOS DISTRIBUIDOS EN FUNCIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN.
- GRÁFICO Nº 3 DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJES DEL IMPORTE DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE EMERGENCIA FISCALIZADOS AGRUPADOS POR ENTIDADES.

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La **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** se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y figuraba en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021*, aprobado por su Pleno en sesión de 22 de diciembre de 2020.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 28 de enero de 2021, acordó la iniciación de este procedimiento fiscalizador, cuyas Directrices Técnicas fueron aprobadas el 25 de febrero de 2021.

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público es una de las competencias del Tribunal de Cuentas y está prevista, de forma expresa, tanto en el artículo 11 de la LOTCu, como en los artículos 31.c), 39 y 40 de la LFTCu, constituyendo uno de los objetivos preferentes en su actividad fiscalizadora, teniendo en cuenta que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público.

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 (en adelante LCSP), establece la tramitación de emergencia como mecanismo para actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Este régimen excepcional en la contratación pública resulta aplicable en una situación como la generada por la crisis derivada del COVID-19 que llevó a adoptar medidas extraordinarias reflejadas, entre muchas otras normas, en el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. Este Real Decreto-ley contempló, entre otras medidas para la gestión eficiente de las Administraciones Públicas, la tramitación de emergencia para la contratación de todo tipo de bienes o servicios que precisara la Administración General del Estado para la ejecución de cualesquiera medidas para hacer frente al COVID-19 (artículo 16)<sup>1</sup>.

Asimismo, esta fiscalización se ha incluido en el Programa Anual de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas en concordancia con los objetivos específicos 1.2 (Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas) y 1.3 (Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción), ambos incardinados en el objetivo estratégico 1 (Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público) del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021.

---

<sup>1</sup> Mediante la Disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, queda derogado 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, con efectos desde el 9 de mayo de 2021.

## I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo de la fiscalización alcanza a las siguientes entidades adscritas al ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social:

- a) Entidades de la Seguridad Social: Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Social de la Marina (ISM), Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) y Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (SJASS).
- b) Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social: Activa Mutua 2008 (nº 003), Asepeyo (nº 151), Egarsat, (nº 276), Fraternidad-Muprespa (nº 275), Fremap (nº 061), Ibermutua (nº 274), MAC, Mutua de Accidentes de Canarias (nº 272), MAZ, Mutua de Accidentes de Zaragoza (nº 011), Mutua Balear (nº 183), CESMA, Mutua de Andalucía y Ceuta (nº 115), Mutua Intercomarcal (nº 039), Mutua Montañesa (nº 007), Mutua Navarra (nº 021) Mutua Universal, Mugenat (nº 010), MC Mutua (nº 001), Mutualia (nº 002), Solimat (nº 072), Umivale (nº 015) y UNIMAT, Unión de Mutuas (nº 267); y dos Centros Mancomunados: Centro Intermutual de Euskadi (CI Euskadi) y Centro de Rehabilitación de Levante (CR de Levante).
- c) Organismos Autónomos: Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE); Mutualidad General Judicial (MUGEJU); Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

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. La fiscalización de los contratos se ha extendido al análisis de su ejecución hasta el momento en que han concluido los trabajos de fiscalización.

## I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

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.

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.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no han existido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos, habiendo prestado, con carácter general, su colaboración las entidades fiscalizadas.

#### I.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido a los responsables de las entidades y organismos fiscalizados, así como a quienes ostentaron dichos cargos durante el ejercicio fiscalizado, con objeto de que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones.

En el plazo concedido fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones realizadas por la Ministra de Sanidad, la Directora del INGESA, la Directora General de MUFACE, el Presidente de ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 151, el Presidente de la Mutua de Accidentes de Zaragoza MAZ, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 11, el Presidente de IBERMUTUA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 274 y el Ministro de Sanidad durante el periodo fiscalizado, las cuales se adjuntan al presente Informe en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la LFTCu.

Asimismo, el ex Director del INGESA solicitó ampliación del plazo para formular alegaciones, ampliación que le fue concedida.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

## **I.5. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN**

### **I.5.1. NATURALEZA JURÍDICA**

#### *a) Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social:*

El Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), establece que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social son entidades de derecho público y tienen capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que les están encomendados, que son la gestión y administración de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela de los respectivos departamentos ministeriales.

Por su parte, los Servicios Comunes de la Seguridad Social realizan funciones que afectan a todos los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social y desarrollan tareas que, por su propia naturaleza, inciden y son afines a todas las demás entidades del Sistema.

Asimismo, el artículo 70 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social atribuye "...al Interventor General de la Seguridad Social las competencias necesarias para...la celebración de contratos...". Por su parte, el artículo 2 del Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, dispone que "La asistencia jurídica en el ámbito de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Administración de la Seguridad Social se prestará a través del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social...". El presupuesto del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (SJASS), como Servicio Común de la Seguridad Social, está integrado en el de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) como centro de gestión independiente.

En la fiscalización ha sido objeto de análisis la contratación celebrada por las siguientes Entidades Gestoras y Servicios Comunes:

1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS): de acuerdo con el artículo 66 y 68 del TRLGSS, es una Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene naturaleza de Entidad de derecho público y

capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados, que son, principalmente, la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social y el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria.

2. La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS): es un Servicio Común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del Sistema de la Seguridad Social (artículo 74 del TRLGSS).
3. La Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS): es un Servicio Común para la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de Seguridad Social, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dependiente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con rango de Subdirección General (artículo 74 bis del TRLGSS).
4. El Instituto Social de la Marina (ISM): que, según establece el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, se constituye como una entidad de ámbito nacional de derecho público, con personalidad jurídica propia, y tiene como finalidad la asistencia a los trabajadores del mar, tanto en España como en el extranjero, favoreciendo su mejoramiento humano, profesional y económico-social, además de las atribuciones de gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, cumpliendo las funciones y servicios que le atribuyen sus leyes reguladoras y demás disposiciones vigentes. Así pues, el ISM actúa con una doble dimensión de competencias: como organismo encargado de la asistencia de los trabajadores del sector marítimo-pesquero y como Entidad Gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.
5. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO): adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales<sup>2</sup>, a quien corresponde la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social (artículo 66 del TRLGSS).
6. El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA): Entidad adscrita al Ministerio de Sanidad a través de la Secretaría General de Sanidad, hasta el 5 de agosto de 2020 y de la Secretaría de Estado de Sanidad<sup>3</sup>, a partir del 6 de agosto de ese mismo año, para la administración y gestión de servicios sanitarios (artículo 66 del TRLGSS), tiene atribuida la gestión de las prestaciones sanitarias en el ámbito de las Ciudades de Ceuta y Melilla así como cuantas otras actividades sean necesarias para el normal funcionamiento de sus servicios, en el marco de lo dispuesto por la disposición transitoria tercera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Asimismo, se han incluido en el ámbito subjetivo de la fiscalización la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (SJASS).

---

<sup>2</sup> En virtud de lo previsto en el Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

<sup>3</sup> En virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 735/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

b) Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social:

El artículo 80 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), define a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social como asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones e inscripción en el registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en dicha ley. Una vez constituidas, adquieren personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

c) MUFACE, MUGEJU E ISFAS:

Corresponden a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), a la Mutualidad General Judicial (MUGEJU) y al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) las competencias relativas a la prestación y gestión del sistema de mutualismo propio de cada uno de los regímenes especiales de seguridad social de los funcionarios a los que dan cobertura, constituyéndose como organismos públicos con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión que se rigen, por su propia normativa, y, con carácter supletorio, por las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativas a los organismos autónomos.

d) Organismos Autónomos dependientes de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social:

1. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE): organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social a través de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social que, de conformidad con lo previsto en los artículos 15 y siguientes del Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (TRLE), tiene personalidad jurídica propia e independiente de la Administración General del Estado, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión. Tiene encomendada la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco de lo establecido en el citado TRLE.
2. El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA): organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social a través de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. De conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, le corresponde hacer efectivos, previa instrucción de expediente para la comprobación de su procedencia, los salarios, incluidos los de tramitación, pendientes de pago a causa de insolvencia o concurso de acreedores de los empresarios, en la cuantía, forma y con los límites previstos en el Estatuto de los Trabajadores.

En materia de contratación, las entidades y organismos mencionados se encuentran sujetos a la LCSP, teniendo la consideración de Administración Pública a los efectos de su plena aplicación, de acuerdo con los artículos 3.1 y 3.2.a) de la LCSP.

Por su parte, las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social están igualmente sujetas a las prescripciones de la LCSP de forma expresa, teniendo la consideración de poderes adjudicadores a los efectos del alcance de su aplicación, de acuerdo con los artículos 3.1.f) y 3.3.c).

Los Presidentes y Directores de los Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social son los órganos de contratación de conformidad con lo previsto en el artículo 323.2 de la LCSP.

### I.5.2. MARCO NORMATIVO

La normativa de referencia en la presente fiscalización ha sido, fundamentalmente, la siguiente:

- 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 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>).
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, modificado parcialmente por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/10/12/1098/con>).
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2009/05/08/817/con>).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (<https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>).
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (<https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/05/12/2/con>).
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (<https://www.boe.es/eli/es/l/1988/04/05/7/con>).
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2018/07/03/6>).
- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo<sup>4</sup>, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/12/7/con>).
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8>).
- Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 (<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/27/9/con>).
- Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19 (<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/29/10>).
- Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo (<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/04/21/15/con>).
- Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/04/28/16/con>).
- Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019 (<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/05/17>).

---

<sup>4</sup> El Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, deroga 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 (<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/05/04/8>).

## I.6. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA

Los datos que constan en las relaciones certificadas de contratos, de rendición anual obligatoria remitidas a este Tribunal de Cuentas por las entidades fiscalizadas, comprensivas de los contratos de emergencia adjudicados durante el ejercicio 2020, se resumen en el cuadro 1 siguiente:

**CUADRO Nº 1**  
**RESUMEN GENERAL DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA CELEBRADOS EN EL ÁMBITO DEL**  
**ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. EJERCICIO 2020.**  
**CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS ENTIDADES Y LOS TIPOS DE CONTRATOS**  
(Importes en euros, IVA incluido)

Entidades	Suministro		Servicios		Totales		% importe
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	
INGESA	99	520.711.217,86	36	40.418.116,50	135	561.129.334,36	95,76
GISS	7	9.797.658,72	1	1.771.440	8	11.569.098,72	1,98
SEPE	2	134.960,50	5	2.049.898,04	7	2.184.858,54	
INSS	5	356.469,04	4	299.374,07	9	655.843,11	
TGSS	9	295.923,59	2	8.796,70	11	304.720,29	0,79
ISM	2	263.961,69	0	0	2	263.961,69	
IMERSO	3	399.306,72	10	814.773,03	13	1.214.079,75	
IGSS	0	0	0	0	0	0	
SJASS	0	0	0	0	0	0	
FOGASA	0	0	0	0	0	0	
ISFAS	0	0	0	0	0	0	
MUFACE	0	0	0	0	0	0	
MUGEJU	0	0	0	0	0	0	
MAZ	47	1.650.912,44	9	305.955,76	56	1.956.868,20	0,34
M.CYCLOPS	8	739.807,59	1	161.024,13	9	900.831,72	0,15
IBERMUTUA	43	621.907,22	3	23.778,92	46	645.686,14	0,11
FRAT-MUPRESPA	17	465.073,74	2	54.450	19	519.523,74	0,09
M.BALEAR	2	76.101,75	5	233.719,33	7	309.821,08	0,05
ACTIVA MUTUA	8	137.694,08	0	0	8	137.694,08	0,02
UMIVALE	10	96.261,32	11	66.733,07	21	162.994,39	0,03
FREMAP	1	118.838,65	0	0	1	118.838,65	0,02
M.MONTAÑES A	1	4.824,10	1	40.000	2	44.824,10	0,00
EGARSAT	19	163.173,09	10	98.110,43	29	261.283,52	0,05
MUTUALIA	1	27.797,77	0	0	1	27.797,77	0,00
SOLIMAT	2	8.799,76	0	0	2	8.799,76	0,00
ASEPEYO	134	2.825.597,70	18	269.337,01	152	3.094.934,71	0,53
MAC	0	0	0	0	0	0	
M.AND CEUTA	0	0	0	0	0	0	
M.INTERCOM.	0	0	0	0	0	0	
M.NAVARRA	0	0	0	0	0	0	
M.UNIVERSAL	0	0	1	48.000	1	48.000	0,01
UNIMAT	43	241.563,20	4	3.000,80	47	244.564	0,04
CR. LEVANTE	14	151.593,03	0	0	14	151.593,03	0,03
CI. EUSKADI	0	0	0	0	0	0	
<b>Totales</b>	<b>477</b>	<b>539.289.443,56</b>	<b>123</b>	<b>46.666.507,79</b>	<b>600</b>	<b>585.955.951,35</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades fiscalizadas.

Según se desprende del cuadro nº 1, destaca por la cuantía del gasto (561.129.334,36 euros) la contratación del INGESA, que supone el 95,76 % del importe total de los contratos adjudicados mediante tramitación de emergencia por las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la presente fiscalización.

Asimismo, en esta distribución, 477 son contratos de suministro, por un importe global de 539.289.443,56 euros y 123 de servicios por una cuantía de 46.666.507,79 euros, lo que supone el 92,04 % y el 7,96 % respectivamente, del importe total contratado, tal y como figura en el cuadro<sup>5</sup> nº 2 siguiente.

**CUADRO Nº 2**  
**RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA EN EL ÁMBITO DEL**  
**ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2020.**  
**CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN LOS TIPOS DE CONTRATOS**  
**(Importes en euros, IVA incluido)**

Tipo	Número de contratos	% Número	Importe	% Importe
Suministro	477	79,50	539.289.443,56	92,04
Servicios	123	20,50	46.666.507,79	7,96
<b>Totales</b>	<b>600</b>	<b>100</b>	<b>585.955.951,35</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

Además de lo anterior, cabe señalar que, según consta en las relaciones certificadas comprensivas de la contratación remitidas por IBERMUTUA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 274 y por la Mutua Montañesa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 7, dichas mutuas adjudicaron dos contratos de obras mediante tramitación de emergencia por importes de 131.301,48 euros y de 164.236,76 euros, respectivamente (IVA incluido, en ambos casos).

Por otra parte, tal y como se desprende de los datos que figuran en el cuadro nº 3 y el gráfico nº 1 siguientes, en lo que se refiere a la distribución temporal de la contratación de emergencia, cabe destacar el volumen y el importe de la contratación realizada en los meses de marzo y abril del ejercicio 2020, coincidiendo con el inicio de la crisis sanitaria derivada del COVID-19. En dichos meses las entidades incluidas en el ámbito

<sup>5</sup> En el trámite de alegaciones IBERMUTUA indica que, seis de los cuarenta y seis contratos reflejados en el cuadro Nº 1, fueron publicados de forma "...errónea...en la Plataforma de Contratación del Sector Público "ya que "... no llegaron a ser formalizados ...", habiendo procedido a la "... anulación en la citada plataforma ... recientemente, al detectar dicha incidencia., en el mes de marzo de 2022", transcurridos casi dos años desde su incorrecta publicación en la plataforma. Si no se tienen en cuenta estos contratos, el importe total de los expedientes de emergencia de IBERMUTUA es de 536.793,40 euros (el 0,09 % del importe total).

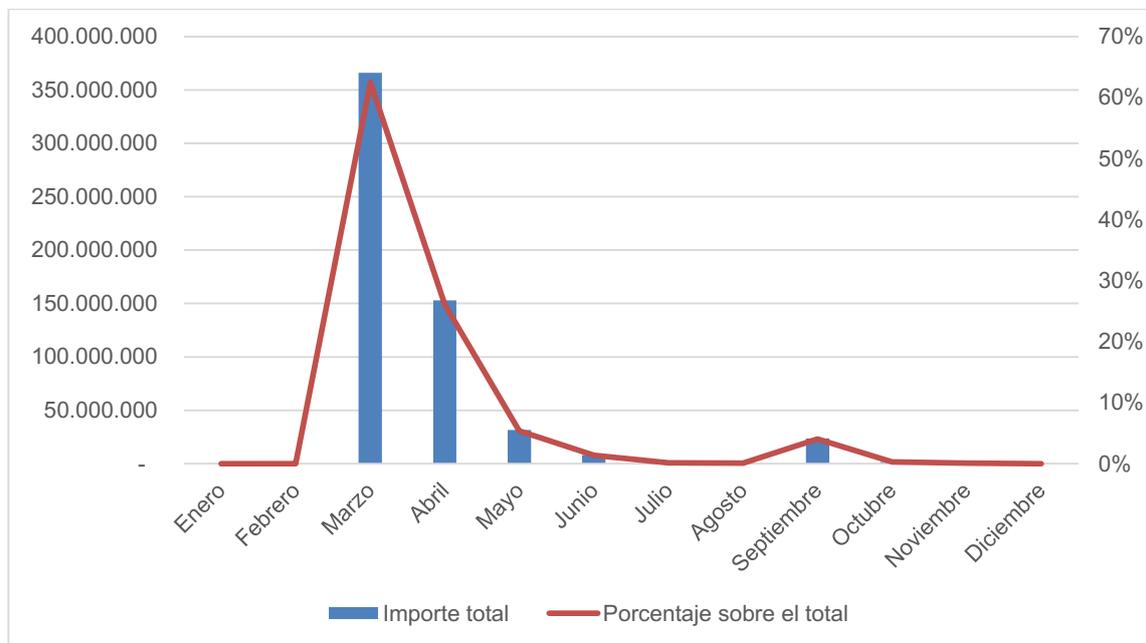
subjetivo de la fiscalización adjudicaron contratos por importe superior al 88 % del importe total adjudicado durante todo ejercicio.

**CUADRO Nº 3**  
**DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA EN EL ÁMBITO**  
**DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO**  
**2020**  
**(Importes en euros, IVA incluido)**

Mes de adjudicación	Número de contratos	Importe total adjudicado (IVA incluido)	
		En euros	% sobre Importe Total
Enero	1	2.261,49	0,0004
Febrero	--	--	--
<b>Marzo</b>	<b>188</b>	<b>366.233.903,78</b>	<b>62,50</b>
<b>Abril</b>	<b>197</b>	<b>152.916.170,73</b>	<b>26,10</b>
Mayo	129	31.507.041,54	5,38
Junio	38	8.082.786,86	1,38
Julio	5	685.807,26	0,12
Agosto	3	654.315,79	0,11
Septiembre	8	23.705.777,70	4,05
Octubre	15	1.682.817,65	0,29
Noviembre	14	479.346,47	0,08
Diciembre	2	5.722,09	0,001
<b>Totales</b>	<b>600</b>	<b>585.955.951,36</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

**GRÁFICO Nº 1**  
**DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA EN EL**  
**ÁMBITO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL,**  
**EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA incluido)**



### I.7. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS

En la selección de la muestra de los expedientes de emergencia fiscalizados se han aplicado los siguientes criterios:

1. Se han fiscalizado 50 de los 71 expedientes tramitados por emergencia cuya remisión al Tribunal de Cuentas resulta obligatoria, por razón del importe y del tipo de contrato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 de la LCSP y en 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 su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018, por una cuantía de 547.006.811,88 (IVA, incluido), lo que representa el 95,65 % del importe total de los contratos de emergencia de rendición obligatoria.
2. Además de los contratos indicados en el párrafo anterior, en la selección de la muestra, se han incluido 23 expedientes de suministro (de remisión no obligatoria) tramitados mediante el procedimiento de emergencia, por importe de 4.208.065,08 de euros (IVA, incluido), teniendo en cuenta su relevancia económica, su relación con la adopción de medidas para hacer frente a la crisis sanitaria derivada del COVID-19, así como la representatividad de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización.

De acuerdo con dichos criterios, en la fiscalización se han analizado 73 expedientes de contratos de emergencia adjudicados en el ejercicio 2020 (que se indican en el presente informe y en los anexos 1 a 6), por una cuantía global de 551.214.876,96 euros (IVA, incluido), lo que representa el 94,07 % del importe total

de los expedientes de emergencia tramitados en el ejercicio 2020 por totalidad de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización (585.955.951,35 euros, IVA incluido).

Los datos relativos a los mencionados expedientes se exponen, distribuidos por cada una de las entidades fiscalizadas en el cuadro nº 4 siguiente:

**CUADRO Nº 4**  
**CONTRATOS DE EMERGENCIA FISCALIZADOS DISTRIBUIDOS POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS**  
**EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN, EJERCICIO 2020**  
**(Importes en euros, IVA incluido)**

Entidades	Expedientes adjudicados (A)		Expedientes fiscalizados (B)		% (B/A)	
	Número	Importe	Número	Importe	% sobre número de contratos	% sobre importes
INGESA	135	561.129.334,36	49	538.440.926,87	36,30	95,96
INSS	9	655.843,11	2	219.021,27	22,22	33,40
IMSERSO	13	1.214.079,75	1	226.600	7,69	18,66
GISS	8	11.569.098,72	4	9.225.197,13	50	79,74
SEPE*	7	2.184.858,54	1	151.250	14,29	6,92
ASEPEYO	152	3.094.934,71	7	1.123.173,35	4,61	36,29
IBERMUTUA	46	645.686,14	2	174.491	4,35	27,02
MAZ	56	1.956.868,20	6	1.061.301,49	10,71	54,23
M. CYCLOPS	9	900.831,72	1	592.915,85	11,11	65,82
OTRAS ENTIDADES**	165	2.604.416,10	-	--	--	--
<b>Totales</b>	<b>600</b>	<b>585.955.951,35</b>	<b>73</b>	<b>551.214.876,96</b>	<b>12,17</b>	<b>94,07</b>

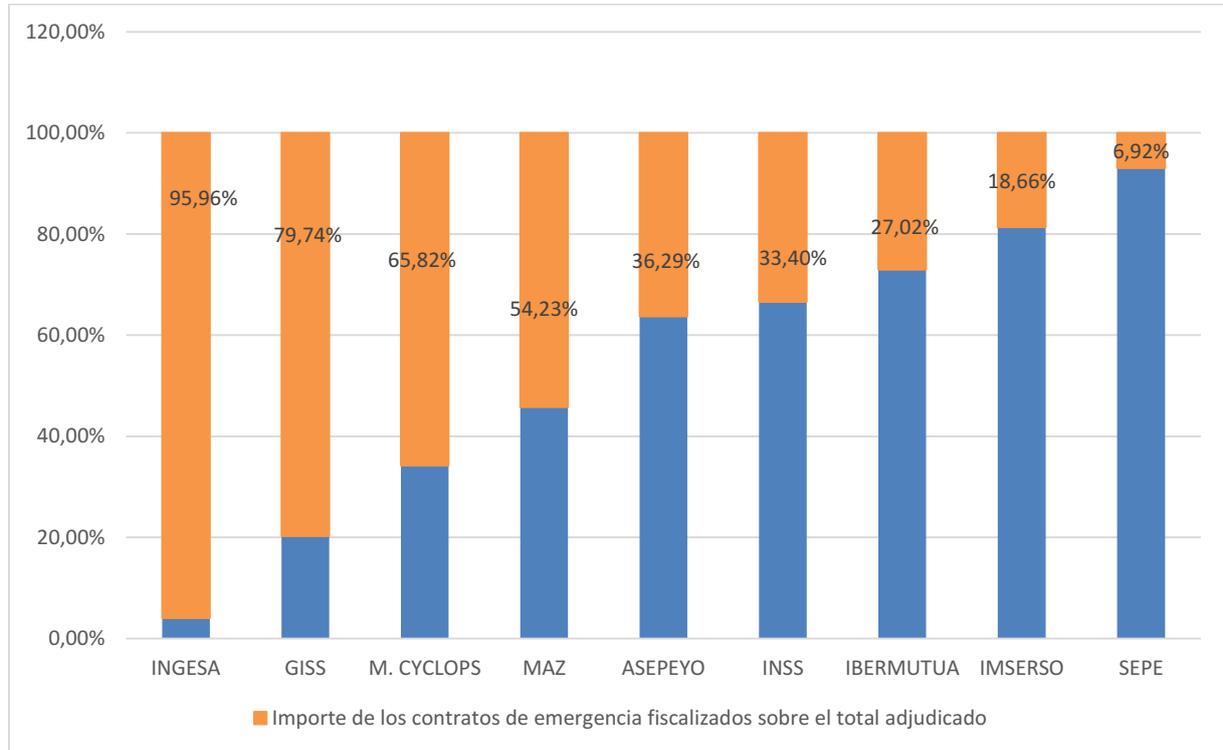
Fuente: elaboración propia.

\*El expediente seleccionado para su fiscalización, cuyo objeto fue el servicio de realización de analíticas para la detección de infección por COVID (60/PE 1/20 20200599), fue anulado en tanto no fuera indicado por el Ministerio de Sanidad la realización de las citadas pruebas.

\*\*Entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización que adjudicaron contratos mediante tramitación de emergencia durante el ejercicio 2020 (universo) y que, teniendo en cuenta los precitados criterios de selección, no han sido incluidos en la muestra.

Asimismo, la distribución del importe de los contratos de emergencia fiscalizados de cada una de las entidades se refleja, en porcentajes, en el gráfico nº 2 siguiente, en función de la importancia de su volumen de gasto contractual, destacando, como se ha indicado, la contratación del INGESA.

**GRÁFICO Nº 2**  
**PORCENTAJE SOBRE EL IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE EMERGENCIA FISCALIZADOS**  
**DISTRIBUIDOS EN FUNCIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA**  
**FISCALIZACIÓN**



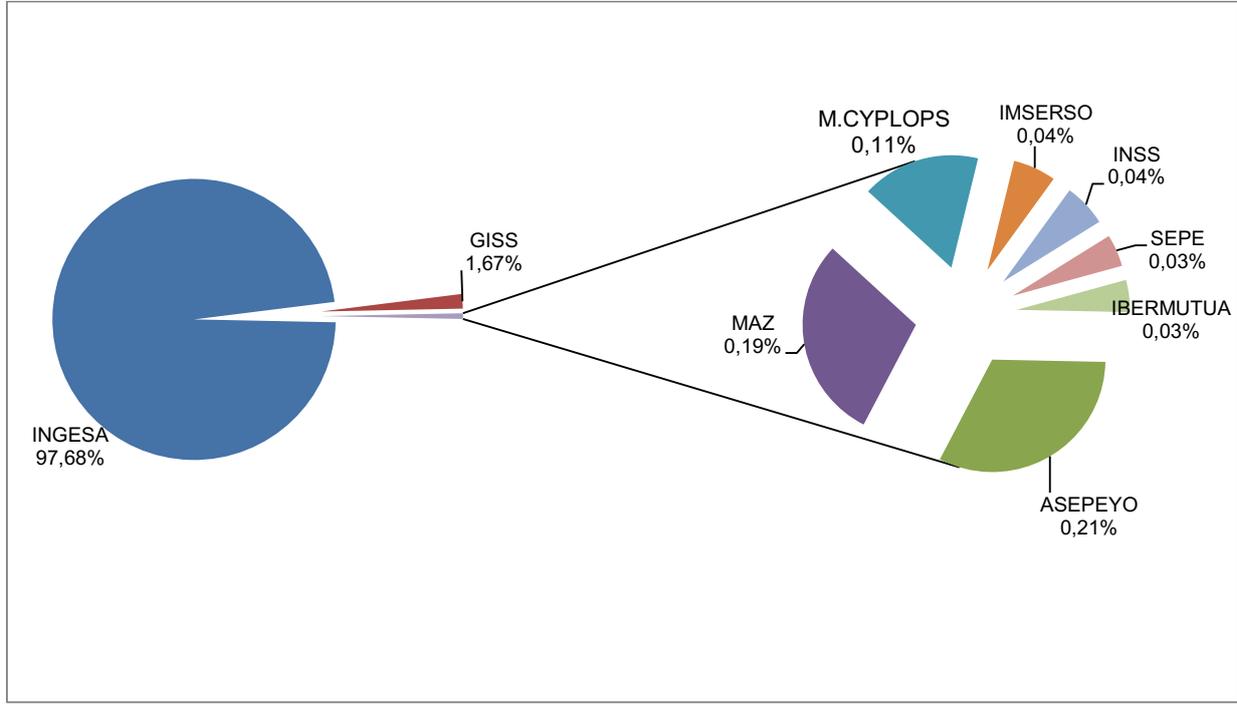
A su vez, tal y como se refleja en el cuadro nº 5 y en el gráfico nº 3 siguientes, constituyen el 97,68 % del importe global de todos los expedientes de emergencia fiscalizados los contratos adjudicados por el INGESA.

**CUADRO Nº 5**  
**DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS EXPEDIENTES DE EMERGENCIA FISCALIZADOS POR**  
**ENTIDADES, EJERCICIO 2020**  
**(Importes en euros, IVA incluido)**

Entidades	Expedientes fiscalizados			
	Número	Importe	% sobre número	% sobre importes
INGESA	49	538.440.926,87	67,12	<b>97,68</b>
INSS	2	219.021,27	2,74	<b>0,04</b>
IMSERSO	1	226.600	1,37	<b>0,04</b>
GISS	4	9.225.197,13	5,48	<b>1,67</b>
SEPE	1	151.250	1,37	<b>0,03</b>
ASEPEYO	7	1.123.173,35	9,59	<b>0,21</b>
IBERMUTUA	2	174.491	2,74	<b>0,03</b>
MAZ	6	1.061.301,49	8,22	<b>0,19</b>
M. CYCLOPS	1	592.915,85	1,37	<b>0,11</b>
<b>Totales</b>	<b>73</b>	<b>551.214.876,96</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

**GRÁFICO N° 3**  
**DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJES DEL IMPORTE DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE EMERGENCIA FISCALIZADOS AGRUPADOS POR ENTIDADES**



Por último, en el cuadro n° 6 siguiente, figuran las magnitudes totales relativas a los contratos incluidos en la muestra, distribuidos por tipos de contratos:

**CUADRO N° 6**  
**EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE EMERGENCIA FISCALIZADOS. CLASIFICACION POR TIPOS DE CONTRATOS, EJERCICIO 2020**  
**(Importes en euros, IVA incluido)**

Tipo	Número de contrato	% sobre número	Importe	% sobre importe
Suministro	60	82,19	512.646.028,31	93
Servicios	13	17,81	38.568.848,65	7
<b>Totales</b>	<b>73</b>	<b>100</b>	<b>551.214.876,96</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En los siguientes epígrafes se analiza, la contratación de emergencia integrante de la muestra seleccionada por cada una de las entidades fiscalizadas, exponiendo las principales incidencias observadas como resultado de este análisis, estructuradas de conformidad con los objetivos de la presente fiscalización.

### II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

#### II.1.1. RELACIONES DE CONTRATOS

Las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización enumeradas en el subapartado I.2 del presente Informe han remitido a este Tribunal de Cuentas la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2020, cumpliendo lo dispuesto en 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 su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018.

No obstante lo anterior, IBERMUTUA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 274, remitió la relación certificada, por un importe de 39.243.967,50 euros, el 18 de marzo de 2021, con posterioridad a la finalización del plazo señalado para la rendición de estas relaciones, que vence el último día del mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieren los contratos, si bien ha sido tenida en cuenta en la presente fiscalización.

Además, como resultado de contrastar la información contenida en las relaciones certificadas de contratos y los expedientes de contratación remitidos a este Tribunal, se han detectado las siguientes incidencias:

- En la relación certificada remitida por la GISS no constan los expedientes números 2020/8202 y 2020/8208.
- En la relación certificada de Ibermutua, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 274, no se han incluido los siguientes expedientes de contratación: CG-2020/2821/0122, CG-2020/2821/0130, CG-2020/2821/0133, CG-2020/2821/0152, CG-2020/2821/0153 y CG-2020/2821/0167.

En la relación certificada remitida por el INGESA aparecen duplicados nueve contratos (expedientes COVID 20 (8.678.121,67 euros), COVID 56 (664.383,17 euros), 69 (1.905.863,08 euros), 74 (869.826,65 euros), 78 (761.280,00 euros), 80 (22.500.000,00 euros), 81 (722.301,25 euros), 83 (291.108,30 euros) y 87 (171.500,00 euros).

#### II.1.2. EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

Con carácter general, las entidades fiscalizadas han cumplido con la obligación de remitir, “...dentro de los tres meses siguientes a la formalización...”, los extractos de los expedientes de los contratos formalizados durante el ejercicio 2020 que superaron los importes establecidos en la mencionada Instrucción General.

Sin embargo, algunos expedientes de contratación no fueron remitidos de oficio por las entidades en el plazo de tres meses desde su formalización, tal y como resulta obligatorio, y fueron remitidos con posterioridad, tras el requerimiento de este Tribunal, lo que ha permitido su inclusión en la muestra para su fiscalización. Se trata en concreto de los siguientes:

Expedientes números Covid 66, Covid 71 y Covid 64 (INGESA).
Expediente número 2020/8207 (GISS).

Expediente número R202000004 (MUTUAL CYCLOPS, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 1).
---

Expediente número A202000822 (ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 151).
--

Por otra parte, cabe señalar que las entidades han remitido la documentación complementaria requerida respecto de los expedientes de contratación fiscalizados.

## II.2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA EN EL ÁMBITO DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### II.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA REGULACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA

La tramitación de emergencia de un contrato permite a los órganos de contratación ordenar su ejecución o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la Ley. Se trata de un régimen excepcional que se caracteriza por la dispensa de realizar los trámites ordinarios previos a la contratación, con la finalidad de afrontar una actuación administrativa pronta y eficaz, que permita solucionar con celeridad e inmediatez los acontecimientos que legalmente determinan la existencia de una efectiva situación de emergencia.

Así, en la tramitación de emergencia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 120 LCSP, el órgano de contratación puede:

- i) Ordenar la ejecución necesaria (para satisfacer la necesidad sobrevenida) sin la obligación de tramitar el expediente de contratación
- ii) O bien, contratar su objeto de forma total o parcial sin sujeción a los requisitos formales de la Ley

El contenido de esta regulación constituye una excepción legal al carácter formal de la contratación del sector público al habilitar la libre contratación sin necesidad de formar previamente expediente administrativo y permitir, incluso, la contratación verbal de las correspondientes prestaciones (artículo 37.1 de la LCSP). Su alcance afecta, además, a aspectos sustantivos de la gestión del gasto al posibilitar la contratación sin la existencia de crédito y permitir que el abono de las prestaciones se realice mediante el sistema de “pagos a justificar”, que se caracteriza por implicar una excepción a la obligatoriedad de aportar la documentación justificativa de la realización de la prestación con carácter previo al reconocimiento de la obligación, recogida, con carácter general, tanto en la normativa presupuestaria como en la de contratación pública (artículo 73.4 de la LGP y artículos 198 y 210 de la LCSP).

En este contexto general, la excepcionalidad del recurso a la tramitación de emergencia exige la necesaria existencia acreditada y comprobable de los acontecimientos catastróficos, de las situaciones que supongan grave peligro, o de las necesidades que afecten a la defensa nacional, que constituyen el supuesto habilitante imprescindible para poder emplear esta forma de tramitación.

El 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que la situación en relación con el coronavirus COVID-19 suponía una emergencia de salud pública de importancia internacional, pasando el 11 de marzo de 2020 a considerar la situación como de pandemia.

A partir de ese momento, en España, se fueron adoptando por las distintas Administraciones Públicas una sucesión de medidas orientadas a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

A los efectos de la presente fiscalización la medida más relevante fue la determinación, en una norma con rango de ley, de la tramitación de emergencia para la contratación de todo tipo de bienes o servicios que precisaran las entidades del sector público para la ejecución de cualesquiera medidas tendentes a hacer frente al COVID-19.

Esta previsión normativa se introdujo 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, modificado posteriormente por la disposición final sexta del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, por la disposición final segunda del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 y por la disposición final primera de la Ley 3/2021, de 12 de abril, por la que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. Este artículo 16 se refería en particular a la contratación, señalando lo siguiente:

*“1. La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación 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.*

*2. De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, 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 (...).”*

Sin perjuicio de la incorporación de algunos aspectos técnicos particulares para la gestión de los contratos de emergencia durante la vigencia de este artículo 16, su adopción tuvo como principal consecuencia que la justificación del recurso a esta forma de tramitación en relación con la lucha frente a la pandemia quedó fijada expresamente en un precepto legal, siendo aquella *“La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19”*.

No obstante, los órganos de contratación deben cumplir determinados requisitos en la tramitación del procedimiento contemplados en los artículos 120 de la LCSP y 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo. Asimismo, resultan plenamente aplicables las reglas relativas al cumplimiento, ejecución y recepción de los contratos previstas en la LCSP.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, a continuación se exponen los resultados más significativos obtenidos del examen realizado de la contratación de emergencia adjudicada durante el ejercicio 2020 por las entidades fiscalizadas.

## **II.2.2. CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA POR LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **II.2.2.1. INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA)**

Tal y como se ha indicado anteriormente (subapartado I.6), el INGESA adjudicó 135 contratos mediante tramitación de emergencia en el ejercicio 2020, por una cuantía total de 561.129.334,36 de euros, de los cuales han sido analizados 49 expedientes por importe de 538.440.926,87, lo que supone el 95,96 % del importe total contratado mediante dicho procedimiento por esa Entidad.

## 1) Justificación de la tramitación de emergencia

Se ha verificado que 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 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.

## 2) Tramitación del expediente

*a) 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:*

En seis expedientes (12,24 % del total) no se realizó la comunicación del inicio de las actuaciones a la Intervención en cumplimiento de la precitada disposición adicional. Sin perjuicio de ello, se ha comprobado que en el curso de la gestión del gasto la intervención ha tenido conocimiento de los contratos que se han celebrado en el ejercicio de la función interventora en las distintas fases del gasto, existiendo además crédito suficiente (como se indica en el apartado b) siguiente). Dichos expedientes fueron los números 18, 20, 27, 44, 48 y 49 del Anexo 1.

*b) Verificación de la existencia 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:*

En los expedientes números 6, 7, 8, 12 y 47 del Anexo 1, ha quedado acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente imputado al presupuesto de gastos del INGESA. Con fecha 12 de marzo de 2020, el Consejo de Ministros, mediante la aplicación del Fondo de Contingencia, autorizó un Crédito Extraordinario de 14.470.000 de euros al INGESA para atender necesidades derivadas del COVID-19. Posteriormente, con fecha 25 de marzo de 2020, la Ministra de Hacienda autorizó una transferencia de crédito por un importe de 40.000.000 de euros con la finalidad de atender las necesidades derivadas de la emergencia internacional de salud pública en relación al COVID-19 en España. Estas modificaciones presupuestarias permitieron al INGESA efectuar las respectivas ampliaciones de crédito en su presupuesto para hacer frente a los gastos derivados del suministro centralizado para el Sistema Nacional de Salud, como consecuencia del COVID-19. El gasto fue imputado en unos expedientes a la aplicación presupuestaria 22.23.22.164 y en otros a la aplicación presupuestaria 22.23.22.79 del presupuesto de gastos del INGESA. En los expedientes restantes, si bien la tramitación de los contratos fue llevada a cabo por el INGESA, el gasto contractual se imputó al presupuesto de gastos del Ministerio de Sanidad, al que correspondió la tramitación de dicho gasto. A este respecto debe tenerse presente que el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 autorizó, en su artículo 1, la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un crédito extraordinario por un importe total de 1.000 millones de euros en el Ministerio de Sanidad (aplicación presupuestaria 26.09.313A.228 «Gastos originados en el Sistema Nacional de Salud derivados de la emergencia de salud pública en relación con el Covid-19 en España») a través del cual fueron articuladas la mayor parte de estas compras.

*c) Dación de cuenta de los acuerdos de emergencia al Consejo de Ministros:*

En todos los contratos analizados consta la certificación de la toma de razón por el Consejo de Ministros de los acuerdos de emergencia adoptados por el INGESA. No obstante, en once expedientes no ha sido posible comprobar el cumplimiento del plazo de treinta días previsto en el artículo 120 de la LCSP para realizar la dación de cuenta de dichos acuerdos de emergencia al Consejo de Ministros, al no adjuntarse al expediente

la documentación justificativa del cumplimiento de esta obligación a pesar de haber sido solicitada expresamente. Dicha incidencia se produjo en los expedientes números 2, 13, 21 40, 42, 44, 45, 46 47, 48 y 49 del Anexo 1.

### 3) Adjudicación, formalización y publicidad

- Tal y como se ha indicado anteriormente (subapartado II.2.1), la promoción de concurrencia de ofertas no resulta obligatoria en la tramitación de emergencia, ya que esta exige una actuación inmediata de la Administración que le permite contratar libremente sin tramitar expediente de contratación y sin sujeción a los requisitos formales establecidos en la LCSP. Sin embargo, dado que la promoción de la concurrencia constituye una buena práctica en los contratos de emergencia, salvo que dificulte o impida la atención a la emergencia que se pretende atender, y habida cuenta de que en los expedientes examinados no existía constancia documental acerca de los criterios de adjudicación aplicados, este Tribunal ha solicitado información a esa Entidad sobre cuáles fueron los criterios seguidos para seleccionar a las empresas que resultaron adjudicatarias de los contratos analizados. En relación con ello el INGESA ha informado que para realizar dicha elección consultó a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios que, *“a primeros del mes de marzo de 2020 (...) organizó una reunión convocando a las empresas del sector, en la que se identificaron una serie de empresas a las que se les solicitó su capacidad de suministro de los productos necesarios (...). En función de las respuestas enviadas por las empresas, se elaboraron los correspondientes contratos de emergencia atendiendo a las capacidades de suministro que fueron comunicando (...).”* Además, indica que, en unos casos, solicitó el apoyo y asesoramiento de las Secretarías de Estado de Hacienda y de Comercio y, en otros, la compra de material sanitario fue formalizada siguiendo las indicaciones del Instituto de Salud Carlos III o de la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia. Asimismo, en siete expedientes, el INGESA ha informado que para realizar la compra de material ubicado fuera del territorio español se siguieron *“las directrices formuladas por el Ministerio de Hacienda, el ICEX”* (Instituto de Comercio Exterior), *“y la Oficina Comercial de la Embajada de España en Pekín”*, y en un expediente (expediente número 15Covid17), consta información relativa a la elaboración de un listado de posibles suministradores chinos de material sanitario realizado por la Oficina Económica y Comercial de España en Pekín, así como una primera petición formal a diecinueve empresas, el 22 de marzo de 2020<sup>6</sup>.

- En treinta y tres expedientes de los cuarenta y nueve analizados (un 67,35 %) consta el documento de formalización de los contratos. Dicho requisito no resulta preceptivo para el inicio de la ejecución de las prestaciones necesarias para hacer frente a la situación de emergencia, que admite la contratación verbal, si bien supone una buena práctica de gestión contractual que se lleve a cabo la formalización de los contratos, siempre y cuando no implique una mínima demora en la actuación del órgano de contratación que, en el contexto crítico en el que se produce la situación de emergencia, debe ser inmediata. (Expedientes números 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 34, 35, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48 y 49 del Anexo 1).

- En todos los expedientes analizados se realizó la publicidad obligatoria en el perfil de contratante y en el BOE de la adjudicación y, en su caso de la formalización de los contratos, que contemplan los artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP, respectivamente. No obstante, la publicidad se realizó con posterioridad al plazo máximo

---

<sup>6</sup> En el trámite de alegaciones, el INGESA insiste, en relación con las empresas adjudicatarias, *“... que (...) trató en una primera instancia de acudir al mercado nacional de productos sanitarios para la lucha contra la pandemia a través de los proveedores nacionales o con sede en España, a través de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios y del Instituto de Salud Carlos III, y solo ante la imposibilidad de cubrir las necesidades puestas de manifiesto por el Sistema Nacional de Salud, se acudió al Mercado Asiático para lo que se contó con la ayuda de las Secretarías de Estado de Hacienda y de Comercio.”*

de 15 días previsto en los precitados artículos de la LCSP en los expedientes números 1, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 21, 35, 47, 48 y 49 del Anexo 1.

#### 4) Ejecución, cumplimiento y pago

*a) Inicio de la ejecución de las prestaciones en el plazo de un mes desde el acuerdo de contratación de emergencia:*

En los expedientes fiscalizados se inició la ejecución del contrato en el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la LCSP, contado desde la adopción del acuerdo de tramitación de emergencia.

*b) Resolución anticipada de los contratos:*

En los cuatro expedientes fiscalizados que se citan a continuación se produjo la resolución anticipada del contrato por causa imputable al contratista. Todos los casos fueron informados favorablemente por el Servicio Jurídico Delegado Central del INGESA y, en su caso, por el Consejo de Estado. En los cuatro supuestos el pago se realizó mediante fondos librados a justificar recurriéndose en uno de ellos a la posibilidad establecida en el último párrafo del apartado 4 del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020 de realizarse los pagos con anterioridad a la realización de la prestación por parte del contratista. La tramitación de los citados procedimientos para la recuperación de los fondos anticipados, intereses devengados y, en su caso, daños y perjuicios producidos, que ascendieron, al menos, a un total de 9.427.641,46 euros, no había concluido en la fecha de finalización de los trabajos del presente procedimiento fiscalizador, ni en el momento de producirse el trámite de alegaciones (22 de marzo de 2022), según ha manifestado el INGESA. El Tribunal de Cuentas hará el oportuno seguimiento de la recuperación de estos fondos y el INGESA deberá remitir la información y documentación complementaria relativa a dichos procedimientos cuando estos finalicen, incluyendo la justificación del reintegro de las cantidades pagadas a cuenta, los intereses de demora y, en su caso, las indemnizaciones de daños y perjuicios causados a la administración pública.

Los contratos resueltos fueron los siguientes:

- El expediente número 15 del Anexo 1, fue resuelto por el INGESA el 10 de agosto de 2020 por incumplimiento de las condiciones pactadas imputable al contratista. En dicha Resolución se reclaman a la empresa adjudicataria 779.301,75 euros que fueron abonados por parte del Ministerio de Sanidad, el 26 de marzo de 2020, así como los intereses de demora correspondientes y el resarcimiento de los daños y perjuicios derivados de los costes de almacenaje de la mercancía retenida (55.080 botellas de 500 ml de gel desinfectante de manos). Ello fue debido a que la empresa entregó un gel para lavado higiénico de manos que no tiene la consideración de producto sanitario y, por tanto, incumplía las condiciones que dieron lugar a la formalización de la compra. Así consta en el informe de la AEMPS sobre el producto suministrado, fechado el 22 de mayo de 2020.

- En el expediente número 40 del Anexo 1, el contrato para la adquisición de 52.000.000 de guantes de nitrilo contempló un plazo de entrega de 10 días. Una vez formalizado el contrato, se acordó realizar un abono inicial al contratista, de un 30 % del precio (1.669.200 euros) como señal para el "bloqueo del producto", así como el abono del 70 % restante (3.894.800 euros), a cuenta, con la presentación de una certificación de "producto en fábrica para salir". Consta en el expediente la justificación de la exención de la obligación de la prestación de garantía, tal y como prevé el artículo 16.2 del Decreto-Ley 7/2020, de 12 marzo. Realizado el pago a la empresa, sin embargo, la entrega de la mercancía no se produjo en el plazo inicial previsto y tampoco en el plazo adicional de 10 días hábiles concedido por el INGESA. En consecuencia, el 16 de octubre de 2020, esa Entidad Gestora inició el expediente de resolución del contrato por incumplimiento de una obligación esencial solicitando el reintegro de la cantidad anticipada por importe de 5.564.000 euros, así como, en su caso, el resarcimiento de los posibles daños y perjuicios ocasionados.

El Consejo de Estado, en su Dictamen número 221/2021, de 6 de mayo de 2021, emitido en la tramitación del procedimiento, concluye que procede la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, la devolución del abono anticipado más los intereses devengados, así como el inicio de un expediente que determine los daños y perjuicios producidos a la administración pública por el incumplimiento del adjudicatario.

Tras el dictamen favorable del Consejo de Estado, el INGESA resolvió el contrato el 4 de junio de 2021, estableciendo asimismo los intereses devengados, que ascienden a 161.573,72 euros. La empresa adjudicataria presentó recurso potestativo de reposición ante el INGESA, el 28 de julio de 2021, oponiéndose a la resolución del contrato, recurso que fue desestimado el 11 de agosto de 2021.

- El expediente número 33 del Anexo 1, fue resuelto por el INGESA el 15 de octubre de 2020 debido al incumplimiento de los plazos estipulados en el contrato por parte del contratista. Consta en el expediente el acuerdo, de 3 de marzo de 2021, por el que se reclama el reintegro de las cantidades abonadas antes de la resolución del contrato a la empresa adjudicataria, así como los intereses de demora devengados, cantidades que ascienden a un importe total de 477.826,38 euros. Asimismo, figura en el expediente la solicitud ("modelo 069") de reintegro de deudas no tributarias por ejecución de la resolución del contrato, de fecha 16 de junio de 2021.

- En el expediente número 35 del Anexo 1, para la adquisición de mascarillas FFP2 y KN95, el INGESA detectó, tras la recepción de los productos, que uno de los lotes de mascarillas, integrado por 999.600 unidades, no era apto para su distribución "...al no ofrecer las garantías de protección requeridas." En consecuencia, el 11 de octubre de 2021, acordó la resolución del contrato así como el reintegro del importe de 2.444.939,61 euros abonados a la empresa adjudicataria.

*c) Modificaciones contractuales no previstas en el contrato:*

- En el expediente número 39 del Anexo 1, cuyo objeto fue el suministro de kits de detección y de extracción para el diagnóstico del COVID-19, la empresa adjudicataria, suministró una parte de los kits diferentes a los relacionados en el contrato. Consta en el expediente una comunicación al INGESA del Instituto de Salud Carlos III en la que informa que las pruebas son igualmente eficaces, si bien dicha modificación supuso un incremento del precio por importe de 136.953,38 euros, que no superó el límite máximo del 50 % que contempla el artículo 205.2 de la LCSP. La justificación del proveedor fue la "rotura de stock" y las "necesidades de suministro urgente durante la pandemia", razones que, si bien pueden resultar comprensibles teniendo en cuenta el contexto de desabastecimiento mundial derivado de la crisis sanitaria, reflejan la insuficiente capacidad de producción y suministro por parte de la empresa contratista y ponen en cuestión, en definitiva, su solvencia para cumplir adecuadamente el objeto del contrato en aquel momento.

- En el expediente número 46 del Anexo 1, cuyo objeto fue la adquisición de mascarillas quirúrgicas y de protección FFP2 y FFP3, la empresa adjudicataria entregó determinadas cantidades de varios tipos de mascarillas por otras de similares características y sin variación del precio. El órgano de contratación acordó la modificación solicitada por la empresa adjudicataria justificada en las difíciles circunstancias tanto de disponibilidad de los productos como de logística y distribución de los mismos a consecuencia del estado de alarma vigente en aquel momento. En relación con dicha modificación consta el informe favorable del Servicio Jurídico Delegado Central del INGESA en el que se pone de manifiesto que se dan las circunstancias recogidas en el artículo 205.2.b) de la LCSP "...por cuanto la modificación, consistente en sustituir unas mascarillas por otras ya contempladas en el Anexo del contrato, deriva de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles (por haberse dejado de fabricar unas mascarillas, y otras por haberse paralizado su fabricación)." Dichas circunstancias sobrevenidas, si bien no fueron imputables al contratista, dieron lugar a que una parte de las mascarillas adquiridas fueron entregadas fuera del plazo inicialmente previsto en el contrato.

*d) Retrasos en las entregas de los suministros adquiridos:*

- En el expediente número 14 del Anexo 1, cuyo objeto fue la adquisición de reactivos para la detección del virus SARS-CoV2, el contrato contempló plazos de entrega por semanas. El plazo para la última entrega por parte de la empresa adjudicataria fue de 10 semanas. Teniendo en cuenta que el contrato se formalizó el 31 de marzo debería haberse ejecutado en su totalidad a mediados del mes de junio del año 2020. Sin embargo, de los 137.000 reactivos adquiridos, 104.072 se entregaron entre el 29 de junio y el 23 de septiembre del año 2020.

- En el expediente número 16 del Anexo 1 para la adquisición de 2 millones y medio (2.500.000) de mascarillas de protección respiratoria tipo FFP3 el contrato se firmó el 8 de abril de 2020. Sin embargo, no fue hasta el 26 de febrero de 2021 cuando se completó la recepción de la mercancía. Esta situación, según ha informado el INGESA, se debió "...a los retrasos en la puesta a disposición de una mascarilla con el tipo de protección contratada (FFP3) y a los retrasos en el proceso de entrega...".

- En el expediente número 24 del Anexo 1, el documento de formalización del contrato recoge la siguiente capacidad de fabricación de la empresa adjudicataria de mascarillas tipo IIR: 330.000 unidades/día; 2.310.000 unidades/semana; 10.000.000 unidades/mes. Según consta en la certificación de conformidad con el cumplimiento del contrato, ningún mes se entregaron 10 millones de mascarillas. Las entregas se sucedieron mensualmente hasta el mes de diciembre del año 2020, en el que se entregaron 32.480.000 mascarillas.

- En el expediente número 26 del Anexo 1 para la adquisición de 700.000 unidades de hisopos con medio de transporte para el diagnóstico del covid19, el contrato, suscrito el 17 de abril de 2020, contempló la entrega de 300.000 unidades en un plazo aproximado de una semana desde su formalización y 400.000 unidades en la semana siguiente. Según consta en la certificación de conformidad con el cumplimiento del contrato las entregas se efectuaron el 7 de mayo de 2020, el 19 de mayo, el 20 de mayo y el 10 de junio del año 2020 incumpléndose los plazos de entrega previstos.

- En el expediente número 32 del Anexo 1, la empresa adjudicataria realizó sucesivas entregas parciales de las mascarillas FFP2 adquiridas, que se prolongaron a lo largo de seis meses, incumpliendo el plazo inicialmente previsto que era de dos meses.

Según lo anteriormente expuesto, en el 22,44 % de los expedientes fiscalizados se produjeron bien retrasos en los plazos de entrega de los suministros (10,20 %), modificaciones (4,08 %) e, incluso, el incumplimiento del contrato dando lugar a su resolución anticipada (8,16 %), lo que podría indicar insuficiencias en la capacidad de producción y de suministro de algunas de las empresas adjudicatarias y una falta de verificación suficiente por el INGESA de la solvencia de estas. No obstante, resulta relevante apuntar al respecto que dichas adjudicaciones coincidieron con el inicio de la pandemia, en una situación de emergencia excepcional y en un contexto de desabastecimiento mundial de determinados productos sanitarios, en los meses de marzo, abril y mayo del año 2020.

*e) Acta de recepción o certificación de conformidad con la prestación:*

En trece expedientes (26,53 % del total) el certificado de conformidad está fechado transcurrido el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 210 de la LCSP. Dicha deficiencia se produjo en los expedientes números 1, 9, 12, 13, 17, 19, 21, 26, 28, 36, 49, 41 y 46 del Anexo 1. Respecto a dicho retraso el INGESA indica que durante el ejercicio fiscalizado realizó las compras del material sanitario necesario para hacer frente a la crisis derivada del COVID de forma centralizada para posteriormente ser distribuidas entre las distintas Comunidades Autónomas, las cuales debían, a su vez, remitir al INGESA los albaranes de entrega y la acreditación de la recepción de los suministros; documentación que, según expresa esa Entidad, se recibió con retraso y que explica la demora en la fecha de expedición de algunos de los certificados de conformidad. Esta última circunstancia se produjo en los expedientes números 21, 44 y 46 del Anexo 1.

*f) Libramientos de fondos “a justificar”:*

En los veintisiete expedientes (55,10 % del total fiscalizado) en los que el pago se realizó mediante el sistema de fondos librados a justificar se ha comprobado que 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 indicados anteriormente (apartado b) en los que se produjo la resolución anticipada del contrato respecto de los que esa Entidad Gestora ha remitido la documentación disponible de la que se deduce que el procedimiento de reintegro de fondos aun no ha concluido en la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización ni tampoco en la fecha de formulación de las alegaciones (los expedientes en los que se realizaron libramientos a justificar fueron los números 1, 2, 3, 4, 5, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 44 y 46 del Anexo 1).

*g) Pago:*

Por último, cabe señalar que no se han producido retrasos en el plazo de pago (artículos 198 y 210 de la LCSP).

## II.2.2.2. INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INSS)

El INSS adjudicó 9 contratos mediante tramitación de emergencia en el ejercicio 2020, por una cuantía de 655.843,11 euros. Este Tribunal de Cuentas ha analizado 2 expedientes de contratación por un importe de 219.021,27 euros, lo que supone el 33,40 % del importe de los contratos adjudicados por dicha Entidad Gestora. Los resultados del análisis realizado se exponen a continuación.

### 1) Justificación de la tramitación de emergencia

Se ha verificado que 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 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.

### 2) Tramitación del expediente

*a) 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:*

Consta la comunicación del inicio de las actuaciones mediante la tramitación de emergencia a la Intervención.

*b) Verificación de la existencia 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:*

Ha quedado acreditada en los expedientes la existencia de crédito adecuado y suficiente de conformidad con lo previsto en la legislación presupuestaria y contable.

*c) Dación de cuenta de los acuerdos de emergencia al Consejo de Ministros:*

Consta la certificación de la toma de razón por el Consejo de Ministros de los acuerdos de emergencia adoptados por el INSS dentro del plazo máximo de treinta días previsto en el artículo 120.1 b) de la LCSP.

### 3) Adjudicación, formalización y publicidad

- Si bien no resulta preceptiva la promoción de concurrencia en la tramitación de emergencia, en los dos expedientes consta información que acredita la solicitud de ofertas a distintas empresas, resultando adjudicatarias, según figura en los expedientes, aquellas que, cumpliendo los requisitos técnicos requeridos, tenían la disponibilidad de los suministros con la inmediatez que se precisaba para su entrega, atendiendo a los siguientes criterios: *“precio ofertado, plazo de entrega, cumplimiento de las características técnicas, adecuación al fin pretendido y distribución y transporte”*.

- Asimismo, consta en ambos expedientes, el documento de formalización del contrato, requisito que, no resultando obligatorio, puede considerarse una buena práctica de gestión contractual, siempre que no suponga una demora en la actuación inmediata del órgano de contratación.

- Además, en ambos casos, se realizó la publicidad obligatoria en el perfil de contratante y en el BOE de la adjudicación y de la formalización de los contratos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP.

### 4) Ejecución, cumplimiento y pago

Por último, la ejecución de los contratos se inició en el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la LCSP, sin que se hayan detectado incidencias en su cumplimiento ni retrasos en el plazo de pago (artículos 198 y 210 de la LCSP).

## II.2.2.3. GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (GISS)

La GISS adjudicó 8 contratos mediante tramitación de emergencia en el ejercicio 2020, por una cuantía de 11.569.098,72 de euros. Este Tribunal de Cuentas ha analizado 4 expedientes de contratación por importe de 9.225.197,13 euros, lo que supone el 79,74 % de la cuantía total de los contratos adjudicados por dicho Servicio Común. Los resultados del análisis realizado se exponen a continuación.

### 1) Justificación de la tramitación de emergencia

Se ha verificado que 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 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.

### 2) Tramitación del expediente

a) *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:*

Consta la comunicación del inicio de las actuaciones mediante la tramitación de emergencia a la Intervención.

b) *Verificación de la existencia 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:*

Asimismo, ha quedado acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente, de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

*c) Dación de cuenta de los acuerdos de emergencia al Consejo de Ministros:*

Consta la certificación de la toma de razón por el Consejo de Ministros de los acuerdos de emergencia adoptados por la GISS dentro del plazo máximo de treinta días que contempla el artículo 120.1 b) de la LCSP.

### 3) Adjudicación, formalización y publicidad

- Si bien no resulta preceptiva la promoción de concurrencia, en dos de los expedientes analizados números 1 (2020/8203 2020089) y 2 (2020/8204 2020136) del Anexo 3, consta la solicitud de ofertas a distintas empresas del sector. Asimismo, en los cuatro expedientes figura la motivación de la selección de la empresa adjudicataria basada, principalmente, en la disponibilidad de los suministros y la inmediatez en la entrega.

- En los cuatro expedientes consta la resolución del órgano de contratación, aprobada con posterioridad a la contratación verbal, en la que refleja "*la adjudicación y formalización de los contratos*"... "*...por aceptación de la oferta presentada por la empresa...*", en la que figura el importe y las condiciones de entrega.

- Asimismo, se realizó la publicidad obligatoria en el perfil de contratante y en el BOE de la adjudicación y formalización de los contratos, que contemplan los artículos 151.1, 154.1 y 154.2 de la LCSP, respectivamente. No obstante, dicha publicidad se realizó con posterioridad al plazo máximo de 15 días previsto en los precitados artículos de la LCSP.

### 4) Ejecución, cumplimiento y pago

- La ejecución de los contratos se inició en el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la LCSP, sin que se hayan detectado incidencias en su cumplimiento ni retrasos en el plazo de pago (artículo 198).

- En el expediente (2020/8203 20200089) número 1 del Anexo 3, la fecha de expedición del certificado de conformidad con la realización del objeto del contrato supera el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 210 de la LCSP.

#### II.2.2.4. INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (IMSERSO)

El IMSERSO adjudicó 13 contratos mediante tramitación de emergencia en el ejercicio 2020 por un importe de 1.214.079,75 euros, de los cuales este Tribunal de Cuentas ha analizado el expediente de contratación (número 846/2020, 20200600), para la adquisición de 22.000 cajas de guantes de nitrilo por una cuantía de 226.600 euros, lo que supone el 18,66 % del importe de los contratos adjudicados por dicha Entidad Gestora.

#### 1) Justificación de la tramitación de emergencia

Se ha verificado que el objeto del contrato fiscalizado 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 resultó, en consecuencia, ajustada a Derecho. Consta, además, en el expediente analizado, acreditación documental suficientemente motivada de las circunstancias concurrentes y los antecedentes de hecho y jurídicos que justificaron la aplicación de dicha tramitación al contrato.

## 2) Tramitación del expediente

a) *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:*

Consta acreditada en el expediente la comunicación del inicio de las actuaciones mediante la tramitación de emergencia a la Intervención.

b) *Verificación de la existencia 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:*

Igualmente, consta acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria.

c) *Dación de cuenta del acuerdo de emergencia al Consejo de Ministros:*

La dación de cuenta al Consejo de Ministros del acuerdo de emergencia adoptado por el IMSERSO se realizó dentro del plazo máximo de 30 días que contempla el artículo 120 de la LCSP.

## 3) Adjudicación, formalización y publicidad

- Si bien no resulta obligatoria la promoción de concurrencia, figura en el expediente la documentación acreditativa de haber solicitado ofertas a distintas empresas.

- Asimismo, consta el documento de formalización del contrato, requisito que, si bien no resulta preceptivo, puede ser una buena práctica de gestión contractual, siempre que no suponga una demora en la actuación inmediata del órgano de contratación.

- Por otra parte, se llevó a cabo la publicidad obligatoria en el perfil de contratante de la adjudicación y formalización del contrato (artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP).

## 4) Ejecución, cumplimiento y pago

En el contrato analizado se inició la ejecución en el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la LCSP, sin que se hayan detectado incidencias en su cumplimiento ni retrasos en el plazo de pago (artículos 198 y 210 de la LCSP).

## II.2.3. CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA CELEBRADA POR LAS MUTUAS COLABORADORAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL

### II.2.3.1. ASEPEYO, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 151

ASEPEYO adjudicó 152 contratos mediante tramitación de emergencia en el ejercicio 2020 por importe de 3.094.934,71 euros, de los cuales se han analizado 7 expedientes de contratación por una cuantía de 1.123.173,35 de euros, lo que supone el 36,29 % del importe de los contratos adjudicados por dicha Mutua. Los resultados del análisis realizado se exponen a continuación.

#### 1) Justificación de la tramitación de emergencia

Se ha verificado que 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 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.

## 2) Tramitación del expediente

a) *Verificación de la existencia 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:*

Consta acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria.

b) *Dación de cuenta del acuerdo de emergencia al Consejo de Ministros:*

Los acuerdos de emergencia adoptados fueron remitidos a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, para que por parte de la misma se diera cuenta al Consejo de Ministros, tras el requerimiento expreso realizado por la propia Dirección General para proceder a la realización de este trámite. Inicialmente se produjo la omisión del cumplimiento de este trámite 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. No obstante, tras las consultas realizadas al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social se concluyó que les resultaba de aplicación lo establecido respecto a la contratación de emergencia tanto en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, como en el artículo 120 de la LCSP, por lo que la dación de cuenta se realizó finalmente, si bien superando el plazo máximo de 30 días que contempla este artículo.

## 3) Adjudicación y publicidad

- Consta en los expedientes información relativa a la justificación de la selección de las empresas adjudicatarias, indicando esa Mutua que optó por la oferta que ofrecía garantías de calidad y disponía de stock para poder garantizar el suministro, teniendo en cuenta la situación de emergencia sanitaria existente, la necesidad de prestar asistencia sanitaria y cumplir con la obligación de protección de la seguridad y salud de los trabajadores de la entidad.

- Por otra parte, se llevó a cabo la publicidad obligatoria en el perfil de contratante de la adjudicación, si bien ésta se realizó de forma incorrecta entre las publicaciones trimestrales relativas a la contratación menor (artículo 151.1 de la LCSP).

## 4) Ejecución, cumplimiento y pago

- En los expedientes analizados se inició la ejecución en el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la LCSP.

En relación con la ejecución y cumplimiento de los contratos se han detectado las siguientes incidencias:

- No consta en los expedientes el acta de recepción o documento equivalente al certificado de conformidad<sup>7</sup> con la entrega o realización del objeto de los contratos (artículos 319 y 210 de la LCSP), si bien se adjuntan los albaranes de entrega de los suministros y las facturas.

---

<sup>7</sup> El Director Gerente, en trámite de alegaciones, afirma que el hecho de que “no exista” acta de recepción o certificación de conformidad con la prestación, “...es conforme a derecho...” puesto que el artículo 319 de la LCSP dispone que los efectos y extinción de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores sin la consideración de Administraciones

- En el expediente número 4 del Anexo 4, cuyo objeto fue la adquisición de 3.150 cajas de 100 guantes de nitrilo por un importe de 42.525 euros, figura una factura emitida por 2.400 cajas de guantes y un importe de 39.204 euros, así como la documentación justificativa de la devolución de 1.813 cajas por una cuantía de 29.615,37 euros, debido a que los guantes entregados por el proveedor no cumplían los requisitos establecidos.

- Por último, cabe señalar que no se han producido retrasos en el plazo de pago (artículos 198 y 210 de la LCSP).

## II.2.3.2. MUTUA DE ACCIDENTES DE ZARAGOZA, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 11

MAZ, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 11, adjudicó 56 contratos mediante tramitación de emergencia en el ejercicio 2020 por importe de 1.956.868,2 euros. De ellos, se han analizado 6 expedientes de contratación por una cuantía de 1.061.301,49 euros, lo que supone el 54,23 % del importe total de los contratos adjudicados por dicha Mutua. Los resultados del análisis realizado se exponen a continuación.

### 1) Justificación de la tramitación de emergencia

Se ha verificado que 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 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.

### 2) Tramitación del expediente

*a) Verificación de la existencia 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:*

Consta acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria.

---

Públicas (como es el caso de las mutuas) se rigen por las normas de derecho privado. Esta alegación debe ser matizada puesto que, si bien el precitado artículo 319 de la LCSP se expresa en el sentido indicado, a continuación señala que, no obstante, los poderes adjudicadores están sujetos a lo establecido en los artículos 198.4 y 210.4 de la LCSP, artículos que contemplan, expresamente y sin excepción alguna, el inicio del cómputo del plazo de pago a las empresas adjudicatarias y de la liquidación correspondiente, a partir de la fecha de aprobación de la documentación acreditativa del adecuado cumplimiento del contrato, esto es, desde la fecha de las "...certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato...". Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que resulta de aplicación a las mutuas, señala que "El plazo de pago que debe cumplir el deudor, si no hubiera fijado fecha o plazo de pago en el contrato, será de treinta días naturales después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios...", cuya conformidad debería constar acreditada en el expediente (ver nota a pie de página número 8).

*b) Dación de cuenta de los acuerdos de emergencia al Consejo de Ministros:*

Los acuerdos de emergencia adoptados fueron remitidos a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, para que por parte de la misma se diera cuenta al Consejo de Ministros, tras el requerimiento expreso realizado por la propia Dirección General para proceder a la realización de este trámite. Inicialmente se produjo la omisión del cumplimiento de este trámite debido a que en un primer momento se consideró que las mutuas no estaban incluidas en el ámbito subjetivo previsto en el artículo 120 de la LCSP. No obstante, tras las consultas realizadas al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social se concluyó que les resultaba de aplicación lo establecido respecto a la contratación de emergencia tanto en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo como en el artículo 120 de la LCSP, por lo que la dación de cuenta se realizó finalmente, si bien superando el plazo máximo de 30 días que contempla este artículo.

### 3) Adjudicación y publicidad

- Aun no resultando preceptivo, consta acreditada la solicitud de ofertas a distintas empresas, resultando adjudicatarias, según consta en los expedientes, aquellas que, cumpliendo los requisitos técnicos requeridos, tenían la disponibilidad de los suministros con la inmediatez que se precisaba para su entrega, y ofrecían el “...menor precio de mercado...”.

- Se han producido retrasos en la publicidad de la adjudicación en el perfil de contratante de los expedientes número 1 del Anexo 5, excediéndose de los 15 días previstos en la normativa desde la fecha de adjudicación (artículo 151.1 de la LCSP).

### 4) Ejecución, cumplimiento y pago

*a) Plazo de inicio de ejecución:*

En los expedientes fiscalizados se inició la ejecución del contrato en el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la LCSP, contado desde la adopción del acuerdo de tramitación de emergencia.

*b) Abonos a cuenta:*

En el expediente número 1 del Anexo 5 para la adquisición de 10.500 mascarillas quirúrgicas desechables y 9.000 mascarillas de protección N95, se realizó un abono a cuenta (el 18 de marzo de 2020) por importe de 11.495 euros, que posteriormente (el 7 de abril de 2020) se tuvo en cuenta en el pago realizado siendo debidamente descontado del importe total.

*c) Retrasos en las entregas de los suministros adquiridos:*

En el expediente número 6 del Anexo 5, el proveedor se retrasó en la fecha pactada para realizar la entrega del suministro, según indica a causa de las “...incidencias con las autoridades del país de origen (...) a la hora de aprobar la exportación...”, así como a la imposibilidad de “... suministrar la cantidad (...) inicialmente requerida...”, debido a los cambios en las condiciones pactadas con sus proveedores. La aceptación de la modificación de las condiciones de entrega y del número de unidades a suministrar, menor al inicialmente comprometido, se justifica en el expediente por el “... colapso logístico y de suministros mundial que afectó a proveedores y operadores logísticos de forma imprevista durante los meses que siguieron a marzo de 2020...”.

d) *Acta de recepción o certificación de conformidad con la prestación:*

En los seis expedientes fiscalizados del Anexo 5 el certificado de conformidad<sup>8</sup> está fechado transcurrido ampliamente el plazo máximo de un mes desde a la entrega de los suministros contemplado en el artículo 210 de la LCSP, habiéndose comprobado retrasos de un año, 10, 9 y 8 meses.

e) *Pago:*

Por último, cabe señalar que no se han producido retrasos en el plazo de pago a las empresas contratistas (artículos 198 y 210 de la LCSP).

### II.2.3.3. IBERMUTUA, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 274

IBERMUTUA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 274, ha adjudicado 46 contratos mediante tramitación de emergencia en el ejercicio 2020, por una cuantía de 645.686,14 euros. De ellos, este Tribunal de Cuentas ha analizado 2 expedientes de contratación por un importe de 174.491 euros (IVA incluido), lo que supone el 27,02 % de la cuantía total de los contratos adjudicados por dicha Mutua. Los resultados del análisis realizado se exponen a continuación.

#### 1) **Justificación de la tramitación de emergencia**

Se ha verificado que 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 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.

#### 2) **Tramitación del expediente**

a) *Verificación de la existencia 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:*

---

<sup>8</sup> El Director Gerente, en su escrito de alegaciones, afirma que el acta de recepción o conformidad con la prestación no resulta obligatoria puesto que el artículo 319 de la LCSP dispone que los efectos y extinción de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores sin la consideración de Administraciones Públicas (como es el caso de las mutuas) se rigen por las normas de derecho privado. Esta alegación debe ser matizada puesto que, si bien el precitado artículo 319 de la LCSP se expresa en el sentido indicado, a continuación señala que, no obstante, los poderes adjudicadores están sujetos a lo establecido en los artículos 198.4 y 210.4 de la LCSP, artículos que contemplan, expresamente y sin excepción alguna, el inicio del cómputo del plazo de pago a las empresas adjudicatarias y de la liquidación correspondiente, a partir de la fecha de aprobación de la documentación acreditativa del adecuado cumplimiento del contrato, esto es, desde la fecha de las "...*certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato...*". Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que resulta de aplicación a las mutuas, señala que "*El plazo de pago que debe cumplir el deudor, si no hubiera fijado fecha o plazo de pago en el contrato, será de treinta días naturales después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios...*". Además de las anteriores consideraciones generales cabe añadir al respecto que, en el propio escrito de alegaciones, se indica que los certificados de conformidad se confeccionaron en el mes de abril del año 2021, a resultas de la solicitud realizada por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social "...*para tramitar el acuerdo de toma de razón por el Consejo de ministros de las contrataciones de emergencia realizadas...*", puesto que las mutuas no están exentas de cumplir los requisitos exigidos en el artículo 120 de la LCSP, entre los que se encuentra la justificación del cumplimiento y recepción de la prestación, criterio coincidente con el expuesto en el presente Informe.

Consta acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria.

*b) Dación de cuenta de los acuerdos de emergencia al Consejo de Ministros:*

Según consta en los expedientes, los acuerdos de emergencia adoptados fueron remitidos a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social para que por parte de la misma se diera cuenta al Consejo de Ministros, tras el requerimiento expreso realizado por la propia Dirección General para proceder a la realización de este trámite. Inicialmente se produjo la omisión del cumplimiento de este trámite debido a que en un primer momento se consideró que las mutuas no estaban incluidas en el ámbito subjetivo previsto en el artículo 120 de la LCSP. No obstante, tras las consultas realizadas al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social se concluyó que les resultaba de aplicación lo establecido respecto a la contratación de emergencia, tanto en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, como en el artículo 120 de la LCSP, por lo que la dación en cuenta se realizó finalmente, si bien no se cumplió el plazo de 30 días que contempla este artículo.

### 3) Adjudicación, formalización y publicidad

- Consta en los expedientes información relativa a la motivación de la selección de las empresas adjudicatarias basada, principalmente, en la disponibilidad de los suministros y la inmediatez en la entrega ofertada por el proveedor, teniendo en cuenta *“... la excepcional situación vivida en los primeros tres meses de la pandemia para la totalidad de organizaciones y empresas (...) cuya actividad principal consiste en la prestación de servicios sanitarios...”*.

- Asimismo, consta en los dos expedientes fiscalizados 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.

- Se han detectado retrasos de 5 y 24 días, respectivamente, sobre los quince días máximos previstos en el artículo 151.1 de la LCSP en la publicidad de la adjudicación en los dos expedientes fiscalizados (Anexo 6). Asimismo, se ha excedido en casi seis y cinco meses, respectivamente, la publicación de la formalización de los contratos número 1 y número 2 del Anexo 6 respecto de los quince días previstos en la normativa (artículo 154.1 LCSP).

### 4) Ejecución, cumplimiento y pago

*a) Plazo de inicio de ejecución:*

La ejecución de los contratos se inició en el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la LCSP, contado desde la adopción del acuerdo de tramitación de emergencia.

*b) Abonos a cuenta:*

En el expediente número 1 del anexo 6 se realizó un abono a cuenta por importe de 70.760,80 euros (el 96 % del importe total facturado, IVA excluido), que posteriormente se tuvo en cuenta en el pago final del que fue debidamente descontado. Consta en el expediente la justificación relativa a la realización de dicho abono a cuenta emitida por el órgano de contratación en la que se indica que *“...debido a las circunstancias que concurrieron durante el Estado de alarma ningún proveedor garantizaba dicho suministro sin el previo pago de los costes de producción...”*.

c) Pago:

Por último, cabe señalar que no se han producido retrasos en el plazo de pago (artículos 198 y 210 de la LCSP).

## II.2.3.4. MUTUAL MIDAT CYCLOPS, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 1

La Mutua Midat Cyclops, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 1, ha adjudicado 9 contratos mediante tramitación de emergencia en el ejercicio 2020 por una cuantía de 900.831,72 euros. Se ha analizado el expediente de contratación, para la adquisición de equipos de protección individual frente al Covid-19, por una cuantía de 592.915,85 euros, lo que supone el 65,82 % del importe total de los contratos adjudicados por dicha Mutua. Los resultados del análisis realizado se exponen a continuación.

### 1) Justificación de la tramitación de emergencia

Se ha verificado que el objeto del contrato fiscalizado 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 del contrato fiscalizado resultó, en consecuencia, ajustada a Derecho. Consta, además, en el expediente analizado, acreditación documental suficientemente motivada de las circunstancias concurrentes y los antecedentes de hecho y jurídicos que justificaron la aplicación de dicha tramitación al contrato.

### 2) Tramitación del expediente

a) *Verificación de la existencia 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:*

Consta acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria.

b) *Dación de cuenta de los acuerdos de emergencia al Consejo de Ministros:*

El acuerdo de emergencia adoptado fue remitido a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, para que por parte de la misma se diera cuenta al Consejo de Ministros, tras el requerimiento expreso realizado por la propia Dirección General para proceder a la realización de este trámite. Inicialmente se produjo la omisión del cumplimiento de este trámite debido a que en un primer momento se consideró que las mutuas no estaban incluidas en el ámbito subjetivo previsto en el artículo 120 de la LCSP. No obstante, tras las consultas realizadas al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social este concluyó que les resultaba de aplicación lo establecido respecto a la contratación de emergencia, tanto en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, como en el artículo 120 de la LCSP, por lo que la dación de cuenta se realizó finalmente, si bien superando el plazo máximo de 30 días que contempla este artículo.

### 3) Adjudicación, formalización y publicidad

En relación con la adjudicación del contrato fiscalizado, constan en el expediente actuaciones dirigidas a dar cumplimiento a los principios de publicidad y concurrencia en el procedimiento. Así se refleja en el Informe de valoración de las ofertas económicas en el que figura el envío de proposiciones por parte de cinco proveedores distintos, resultando adjudicataria aquella empresa que presentó la oferta mejor valorada en el criterio precio.

Asimismo, consta el documento de formalización del contrato y la publicidad obligatoria en el perfil de contratante de la adjudicación y de la formalización del contrato, que contemplan los artículos 151.1 y 154.1 de la LCSP, respectivamente.

### 4) Ejecución, cumplimiento y pago

- La ejecución del contrato se inició en el plazo máximo de un mes previsto en el artículo 120 de la LCSP, contado desde la adopción del acuerdo de tramitación de emergencia.

- Asimismo, según consta en la documentación incorporada al expediente, se produjeron las siguientes incidencias en la ejecución:

- Se entregaron 26.000 batas no plastificadas que, al no cumplir las características contratadas, finalmente se anularon del pedido; 190 unidades de mascarillas FFP3, cuyas características las hacían incompatibles con su destino (intervenciones quirúrgicas); y 1.800 unidades de gel en mal estado.
- En el pedido 02/2020, de fecha 28 de diciembre de 2020, se solicitó material con una fecha prevista máxima de entrega para el 17 de enero de 2021. Tras numerosos correos electrónicos requiriendo la entrega al proveedor, finalmente se produjeron entregas parciales el 22 de abril de 2021, que, además, no correspondían en su totalidad con los suministros solicitados.
- En el pedido 1/2021, de fecha 3 de febrero de 2021, con una fecha máxima prevista de entrega de 28 de febrero de 2021, las entregas del material solicitado se produjeron los días 15 y 17 de marzo de 2021 y 22 de abril de 2021. En esta última entrega, además, la Mutua detectó que "...faltan 820 batas de lo que marca el albarán...". Asimismo, entre los suministros solicitados al proveedor se encontraban guantes de nitrilo que, en la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, no se habían entregado por la empresa.

- Como consecuencia de lo anterior, el 26 de mayo de 2021, previo trámite de alegaciones a la empresa contratista, la Mutua impuso penalidades económicas al proveedor por importe de 71.182,64 euros, que fueron descontados del total facturado. Las incidencias descritas en la ejecución del contrato podrían indicar una verificación insuficiente de la capacidad de producción y de suministro de la empresa adjudicataria y de su solvencia.

- Por último, cabe señalar que no se han producido retrasos en el plazo de pago (artículos 198 y 210 de la LCSP).

## II.3. ASPECTOS DE CARÁCTER OPERATIVO EN LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA DEL INGESA

Como objetivos específicos relacionados con aspectos carácter operativo en la presente fiscalización se han analizado los precios abonados para la adquisición de determinados productos de carácter homogéneo, así como el grado de concentración de los adjudicatarios de los contratos celebrados por el INGESA, teniendo en cuenta que, tal y como se ha indicado en el subapartado I.6 del presente Informe, la contratación celebrada por dicha Entidad durante el ejercicio 2020 constituye el 95,76 % del importe total adjudicado mediante tramitación de emergencia por las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización. Los productos

que, por su carácter homogéneo, han podido ser analizados son los siguientes: mascarillas FFP2, mascarillas FFP3, mascarillas quirúrgicas, guantes de nitrilo y gel hidroalcohólico.

En el cuadro 7 siguiente, se exponen los datos globales relativos al gasto total realizado en dichos suministros durante el ejercicio fiscalizado, según consta en los expedientes fiscalizados, en las relaciones certificadas comprensivas de la contratación de emergencia remitidas por esa Entidad y en la información publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

**CUADRO N° 7**  
**RESUMEN GENERAL DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS POR EL INGESA MEDIANTE**  
**TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA DE MASCARILLAS, GUANTES DE NITRILO Y GEL**  
**HIDROALCOHÓLICO, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Tipo de suministro	Número de unidades	Importe
Mascarillas FFP2	60.388.560	157.733.365,15
Mascarillas FFP3	3.066.434	13.227.868,24
Mascarillas quirúrgicas	174.665.500	54.964.017
<b>Subtotales</b>	<b>238.120.494</b>	<b>225.925.250,39</b>
Guantes	219.759.000	17.289.330,62
Gel hidroalcohólico	1.813.424	3.188.578,35
<b>Totales</b>	<b>459.692.918</b>	<b>246.403.159,36</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las relaciones certificadas de la contratación de emergencia remitidas por la Entidad.*

Del cuadro anterior se desprende que las adquisiciones de mascarillas fueron, tanto por su cuantía como por su número, las más significativas, constituyendo el 91,69 % del importe total de la contratación de los productos analizados. A continuación, se expone el resultado del análisis de los precios y su evolución, así como el grado de concentración de las empresas adjudicatarias para cada uno de los suministros indicados en el cuadro anterior<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> En relación con las cuestiones expuestas a lo largo de todo este apartado II.3 el INGESA ha señalado “que no se formulan alegaciones al respecto, ya que se trata de fluctuaciones de precios que encuentran explicación en un mercado tensionado por la escasez y el desabastecimiento internacional”.

## II.3.1. MASCARILLAS FFP2

## A) ANÁLISIS DE LOS PRECIOS DE ADQUISICIÓN Y EVOLUCIÓN TEMPORAL

En el cuadro 8 se muestra el número de unidades de mascarillas FFP2 adquiridas por el INGESA a través de cada uno de los distintos contratos de emergencia celebrados para ello, su precio unitario, su fecha de adquisición y el importe total del gasto realizado durante el ejercicio 2020.

**CUADRO N° 8**  
**PRECIOS UNITARIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP2 INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Número de unidades	Precio unitario	Importe adjudicación
Covid14	10/3/2020	34.760	2,0414	70.959,06
Covid5	20/3/2020	17.400	0,2910	5.063,40
		2.700	0,4890	1.320,30
		10.800	0,2500	2.700
		10.000	0,2290	2.290
Covid1	21/3/2020	302.720	2,0414	617.972,60
Covid41	24/3/2020	150.600	1,2400	186.744
Covid31	26/3/2020	3.000.000	1,9530	5.858.132,44
Covid28	28/3/2020	56.200.000	2,6701	150.061.218,91
Covid39	1/4/2020	274.560	1,2400	340.454,40
		230.400	1,3000	299.520
Covid43	3/4/2020	12.240	0,9400	11.505,60
		4.320	0,6000	2.592
		2.320	1,6800	3.897,60
		1.600	0,4200	672
		600	2,8100	1.686
		560	1,4500	812
		500	4,1700	2.085
		480	0,8000	384
		360	1,8100	651,60
		26.040	1,8100	47.132,40
<b>Totales</b>		<b>60.388.560</b>		<b>157.733.365,15</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las relaciones certificadas de contratos de emergencia remitidas por la Entidad.

Asimismo, en el cuadro nº 9 siguiente, se refleja el precio unitario medio ponderado calculado por cada uno de los expedientes de contratación:

**CUADRO N° 9**  
**ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP2 AGRUPADO POR EXPEDIENTES**  
**INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Número de unidades	Precio unitario medio ponderado	Importe adjudicación
Covid14	10/3/2020	34.760	2,0414	70.959,06
Covid5	20/3/2020	40.900	0,2781	11.373,70
Covid1	21/3/2020	302.720	2,0414	617.972,60
Covid41	24/3/2020	150.600	1,2400	186.744
Covid31	26/3/2020	3.000.000	1,9530	5.858.132,44
Covid28	28/3/2020	56.200.000	2,6700	150.061.218,91
Covid39	1/4/2020	504.960	1,2674	639.974,40
Covid43	3/4/2020	154.620	1,8561	286.990,04
<b>Totales</b>		<b>60.388.560</b>	<b>2,6119</b>	<b>157.733.365,15</b>

Fuente: elaboración propia.

Tal y como figura en el cuadro anterior, destacan, por el número de mascarillas FFP2 adquiridas, los contratos adjudicados el 28 de marzo de 2020 (56.200.000) y el 26 de marzo de 2020 (3.000.000). Los precios más elevados se produjeron en las adquisiciones realizadas en el mes de marzo: el 28 de marzo de 2020, cuyo precio unitario fue de 2,670 euros, y las realizadas el 10 y el 21 de marzo de 2020, en las que el importe fue de 2,0414 euros.

Además, el precio unitario medio ponderado de las mascarillas FFP2 durante el ejercicio fiscalizado es de 2,6119 euros, si bien, debe tenerse en cuenta que dicho precio medio está condicionado, en gran medida, por la contratación realizada el 28 de marzo de 2020 al precio unitario más elevado de todo el ejercicio fiscalizado (2,67 euros/unidad). Si dicha adquisición no se considerase en el cálculo, el precio medio ponderado de las mascarillas FFP2 en el ejercicio sería de 1,8317 euros/unidad.

En el cuadro nº 10 siguiente figura la evolución del precio medio unitario, agrupado en función del mes de adjudicación:

**CUADRO Nº 10**  
**PRECIO MEDIO UNITARIO DE LAS MASCARILLAS FFP2 AGRUPADAS POR MES DE ADQUISICIÓN**  
**INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Mes de adjudicación	Número de unidades	Precio medio unitario ponderado	Precio medio unitario (mensual)
Covid14	Marzo	34.760	2,0414	2,6252
Covid5		40.900	0,2781	
Covid1		302.720	2,0414	
Covid41		150.600	1,2400	
Covid31		3.000.000	1,9530	
Covid28		56.200.000	2,670	
Covid39	Abril	504.960	1,2674	1,4054
Covid43		154.620	1,8561	

Fuente: elaboración propia.

Del análisis del cuadro se deduce la significativa diferencia existente entre el precio medio unitario de adquisición de las mascarillas FFP2 durante el mes de marzo, que osciló entre 2,67 euros la unidad en el expediente Covid 28 y 0,2781 euros la unidad en el expediente Covid5.

Por otra parte, en el cuadro 11 siguiente, figura como parte del análisis de los precios, una comparación de los importes de adjudicación anteriormente indicados con el precio máximo de licitación que se estableció en el Acuerdo Marco 2020/070 de suministro de material necesario para hacer frente al COVID-19 (el anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 4 de agosto de 2020), que es de utilización común en el Sistema Nacional de Salud, que fue de 2,9006 euros la unidad.

**CUADRO Nº 11**  
**COMPARATIVA ENTRE LOS PRECIOS MEDIOS UNITARIOS PONDERADOS DE LAS MASCARILLAS**  
**FFP2 ADQUIRIDAS POR EL INGESA EN EL EJERCICIO 2020 Y EL PRECIO UNITARIO PREVISTO EN**  
**EL ACUERDO MARCO 2020/070**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Precio medio unitario ponderado (A)	Precio unitario licitación A.M.* (B)	Diferencia (A – B)
Covid14	10/3/2020	2,0414	2,9006	(0,8592)
Covid5	20/3/2020	0,2781		(2,6225)
Covid1	21/3/2020	2,0414		(0,8592)
Covid41	24/3/2020	1,240		(1,6606)
Covid31	26/3/2020	1,953		(0,9476)
Covid28	28/3/2020	2,670		(0,2306)
Covid39	1/4/2020	1,2674		(1,6332)
Covid43	3/4/2020	1,8561		(1,0445)

Fuente: elaboración propia. \*Acuerdo Marco. El importe unitario previsto en el acuerdo marco se configura como un precio máximo, de modo que las empresas licitadoras pueden ofertar bajadas económicas respecto de dicho precio de licitación.

Como se desprende del cuadro anterior, los precios medios de adquisición de las mascarillas FFP2 durante el ejercicio fiscalizado son inferiores al precio unitario previsto en el precitado Acuerdo Marco.

**B) ANÁLISIS DEL GRADO DE CONCENTRACIÓN DE LAS EMPRESAS ADJUDICATARIAS.**

En el siguiente cuadro figuran los contratos adjudicados por el INGESA para la adquisición de mascarillas FFP2, agrupados en función de las empresas adjudicatarias:

**CUADRO Nº 12**  
**EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS DEL INGESA PARA LA ADQUISICIÓN DE**  
**MASCARILLAS FFP2, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Adjudicatario	% Sobre número contratos adjudicados	Importe adjudicado	% Sobre importe
Covid14	10/03/2020	(A)	62,5	70.959,06	0,04
Covid1	21/03/2020			617.972,60	0,39
Covid41	24/03/2020			186.744	0,12
Covid39	1/04/2020			639.974,40	0,41
Covid43	3/04/2020			286.990,04	0,18
<b>Subtotal</b>			<b>55,56</b>	<b>1.802.640,10</b>	<b>1,14</b>
Covid5	20/03/2020	(B)	12,5	11.373,70	0,01
Covid31	26/03/2020	(C)	12,5	5.858.132,44	3,71
Covid28	28/03/2020	(D)	12,5	150.061.218,91	95,14
<b>Totales</b>			<b>100</b>	<b>157.733.365,15</b>	<b>100</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en las relaciones certificadas de contratos remitidas por la Entidad.*

En relación con el cuadro nº 12, destaca la adquisición de 56.200.000 mascarillas realizada al proveedor (D) el 28 de marzo de 2020, en el inicio de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, cuyo importe de adjudicación constituye el 95,14 % del importe total del gasto realizado. Asimismo, en el cuadro 12 figura la adjudicación de cinco contratos a la empresa (A), lo que supone el 1,14 % del importe total adjudicado y el 62,5 % del número de contratos.

**II.3.2. MASCARILLAS FFP3****A) ANÁLISIS DE LOS PRECIOS DE ADQUISICIÓN Y SU EVOLUCIÓN TEMPORAL**

En el cuadro nº 13 siguiente se muestra el número de unidades de mascarillas FFP3 adquiridas por el INGESA, su precio unitario y el importe total del gasto realizado durante el ejercicio 2020.

**CUADRO Nº 13**  
**PRECIOS UNITARIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP3 INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Número de unidades	Precio unitario	Importe adjudicación
Covid5	20/3/2020	51.200	0,572	29.286,40
Covid31	26/3/2020	500.000	2,86	1.431.975,62
Covid43	3/4/2020	5.400	3,90	21.060
		4.080	3,90	15.912
		2.970	3,20	9.504
		1.680	1,74	2.923,20
		720	3,20	2.304
		384	4,00	1.536
Covid18	8/4/2020	2.500.000	4,69	11.713.367,02
<b>Totales</b>		<b>3.066.434</b>		<b>13.227.868,24</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las relaciones certificadas de contratos remitidas por la Entidad.

Asimismo, en el cuadro siguiente se refleja el precio unitario medio ponderado calculado por cada uno de los expedientes de contratación:

**CUADRO Nº 14**  
**CONTRATACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS FFP3, AGRUPADA POR EXPEDIENTES**  
**INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Número de unidades	Precio medio unitario ponderado	Importe adjudicación
Covid5	20/3/2020	51.200	0,5720	29.286,40
Covid31	26/3/2020	500.000	2,8639	1.431.975,62
Covid43	3/4/2020	15.234	3,4900	53.239,20
Covid18	8/4/2020	2.500.000	4,6853	11.713.367,02
<b>Totales</b>		<b>3.066.434</b>	<b>4,3138</b>	<b>13.227.868,24</b>

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro nº 14 anterior destaca el contrato adjudicado el 8 de abril de 2020, tanto por el número de mascarillas FFP3 adquiridas (2.500.000), como por el precio unitario, que fue el más elevado del ejercicio

(4,6853 euros). Asimismo, el precio medio unitario ponderado para la adquisición de este tipo de mascarillas es de 4,3138 euros. Además de lo anterior, se desprende que el precio se incrementa de forma significativa desde la primera adquisición realizada el 20 de marzo de 2020 (con un precio unitario de 0,57 euros) hasta la compra realizada el 8 de abril de 2020 (en la que el precio unitario ascendió a 4,69 euros). Por otra parte, salvo en el expediente COVID43, el precio unitario de adquisición de las mascarillas FFP3 era mayor cuanto mayor era volumen de unidades adquiridas.

Por otra parte, en el cuadro 15 siguiente, figura, como parte del análisis de los precios, una comparación de los importes de adjudicación anteriormente indicados con el precio máximo de licitación que se estableció en el Acuerdo Marco 2020/070 de suministro de material necesario para hacer frente al COVID-19, que es de utilización común en el Sistema Nacional de Salud, que fue de 4 euros.

**CUADRO Nº 15**  
**COMPARATIVA ENTRE LOS PRECIOS MEDIOS UNITARIOS PONDERADOS DE LAS MASCARILLAS**  
**FFP3 ADQUIRIDAS POR EL INGESA EN EL EJERCICIO 2020 Y EL PRECIO UNITARIO PREVISTO EN**  
**EL ACUERDO MARCO 2020/070**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Precio medio unitario ponderado (A)	Precio unitario licitación A.M.* (B)	Diferencia (A - B)
Covid5	20/3/2020	0,5720	4	(3,4280)
Covid31	26/3/2020	2,8639		(1,1361)
Covid43	3/4/2020	3,4900		(0,5100)
Covid18	8/4/2020	4,6853		0,6853

*Fuente: elaboración propia. \*Acuerdo Marco. El importe unitario previsto en el acuerdo marco se configura como un precio máximo, de modo que las empresas licitadoras pueden ofertar bajadas económicas respecto de dicho precio de licitación.*

Como se desprende del cuadro anterior, excepto en el expediente Covid18, el precio medio unitario ponderado de adquisición de las mascarillas FFP3 durante el ejercicio 2020 es inferior al previsto en el citado Acuerdo Marco.

#### **B) GRADO DE CONCENTRACIÓN DE EMPRESAS ADJUDICATARIAS**

En el siguiente cuadro figuran los contratos adjudicados por el INGESA para la adquisición de mascarillas FFP3, agrupados en función de las empresas adjudicatarias:

**CUADRO Nº 16**  
**EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS DEL INGESA PARA LA ADQUISICIÓN DE**  
**MASCARILLAS FFP3, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Adjudicatario	% Sobre número de contratos	Importe adjudicado	% Sobre importe
Covid5	20/03/2020	(B)	25	29.286,40	0,22
Covid31	26/03/2020	(C)	25	1.431.975,62	10,83
Covid43	03/04/2020	(A)	25	53.239,20	0,4
Covid18	08/04/2020	(D)	25	11.713.367,02	88,55
<b>Totales</b>			<b>100</b>	<b>13.227.868,24</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

Según figura en el cuadro anterior los cuatro contratos para la adquisición de este suministro fueron adjudicados a empresas distintas, destacando la compra de 2.500.000 de mascarillas, a una de las empresas (D), lo que representó el 88,55 % del importe total contratado.

### II.3.3. MASCARILLAS QUIRÚRGICAS

#### A) ANÁLISIS DE LOS PRECIOS DE ADQUISICIÓN Y SU EVOLUCIÓN TEMPORAL

En el cuadro nº 17 siguiente se muestra el número de unidades de mascarillas quirúrgicas adquiridas por el INGESA, su precio unitario y el importe total del gasto realizado durante el ejercicio 2020.

**CUADRO Nº 17**  
**PRECIOS UNITARIOS DE ADQUISICIÓN DE MASCARILLAS QUIRÚRGICAS INGESA EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Número de unidades	Precio unitario	Importe adjudicación
Covid31	26/03/2020	100.000.000	0,3775	37.748.222
Covid42	03/04/2020	60.000.000	0,1500	9.000.000
Covid43	03/04/2020	320.000	0,0800	25.600
Covid21	08/04/2020	13.000.000	0,6000	7.800.000
Covid66	28/05/2020	1.345.500	0,29	390.195
<b>Totales</b>		<b>174.665.500</b>	<b>0,3147</b>	<b>54.964.017</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las relaciones certificadas de contratos remitidas por la Entidad.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, destaca, por el volumen de unidades adquiridas, el contrato celebrado el 26 de marzo de 2020, por un importe de 37.748.222 de euros. Asimismo, cabe mencionar los dos contratos celebrados el 3 de abril de 2020, en los que los precios unitarios fueron distintos, siendo el volumen de unidades adquiridas en un caso de 60.000.000, por un importe de 0,15 euros y en el otro de 320.000 unidades, por un importe menor, de 0,08 euros. Además, el precio medio unitario ponderado de las mascarillas quirúrgicas durante el ejercicio fiscalizado es de 0,3147 euros/unidad, tal y como figura en el cuadro 17.

Asimismo, se refleja que el importe de los precios unitarios para la adquisición de mascarillas quirúrgicas 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, cinco días después.

Por otra parte, en el cuadro nº 18 siguiente, se refleja un análisis comparativo de los importes de adjudicación anteriormente indicados con el precio máximo de licitación que se estableció en el Acuerdo Marco 2020/070 de suministro de material necesario para hacer frente al COVID-19, que es de utilización común en el Sistema Nacional de Salud, que fue de 0,75 euros la unidad.

**CUADRO Nº 18**  
**COMPARATIVA ENTRE LOS PRECIOS UNITARIOS DE LAS MASCARILLAS QUIRÚRGICAS**  
**ADQUIRIDAS POR EL INGESA EN EL EJERCICIO 2020 Y EL PRECIO UNITARIO PREVISTO EN EL**  
**A.M. 2020/070**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Precio unitario (A)	Precio unitario licitación A.M*. (B)	Diferencia (A – B)
Covid31	26/03/2020	0,3775	0,75	(0,3725)
Covid42	03/04/2020	0,15		(0,6)
Covid43	03/04/2020	0,08		(0,67)
Covid21	08/04/2020	0,60		(0,15)
Covid66	28/05/2020	0,29		(0,46)

Fuente: elaboración propia. \*Acuerdo Marco. El importe unitario previsto en el acuerdo marco se configura como un precio máximo, de modo que las empresas licitadoras pueden ofertar bajadas económicas respecto de dicho precio de licitación.

En el cuadro anterior destaca la diferencia a la baja entre el precio unitario de las mascarillas quirúrgicas en el ejercicio 2020 y el precio máximo fijado en el Acuerdo Marco (0,75 euros/unidad).

## B) ANÁLISIS DEL GRADO DE CONCENTRACIÓN DE LAS EMPRESAS ADJUDICATARIAS

En el siguiente cuadro figuran los contratos adjudicados por el INGESA para la adquisición de mascarillas quirúrgicas, agrupados en función de las empresas adjudicatarias:

**CUADRO Nº 19**  
**EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS DEL INGESA PARA LA ADQUISICIÓN DE**  
**MASCARILLAS QUIRÚRGICAS, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA, excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Adjudicatario	% número contratos adjudicados	Importe adjudicado	% importe
Covid31	26/03/2020	(C)	20	37.748.222	68,68
Covid42	03/04/2020	(E)	20	9.000.000	16,37
Covid43	03/04/2020	(A)	20	25.600	0,05
Covid21	08/04/2020	(F)	20	7.800.000	14,19
<b>Totales</b>			<b>100</b>	<b>54.964.017</b>	<b>100</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de la relación certificada de contratos remitida por esa Entidad.*

En el cuadro anterior figuran los contratos celebrados para la adquisición de mascarillas quirúrgicas adjudicados a 5 empresas distintas. Destaca por su volumen y cuantía el contrato Covid31 para la compra de 100.000.000 de mascarillas, adjudicado en el mes de marzo a un proveedor, que representó el 68,68 % del importe total contratado.

### II.3.5. GUANTES DE NITRILO

#### A) ANÁLISIS DE LOS PRECIOS DE ADQUISICIÓN Y SU EVOLUCIÓN TEMPORAL

En el cuadro nº 20 siguiente se muestra el número de unidades de guantes de nitrilo adquiridos por el INGESA, su precio unitario y el importe total del gasto realizado durante el ejercicio 2020.

**CUADRO Nº 20**  
**PRECIOS UNITARIOS DE ADQUISICIÓN DE GUANTES DE NITRILLO INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Número de unidades	Precio unitario	Importe adjudicación
Covid7 20200605	20/03/2020	5.840.000	0,0315	183.726,40
Covid12 20200606	23/03/2020	173.000	0,0340	5.882
Covid31 20200132	26/03/2020	100.000.000	0,0665	6.650.000
Covid22 20200607	30/03/2020	4.735.000	0,0295	139.682,50
Covid51 20200120	22/04/2020	17.011.000	0,0438	866.039,72**
Covid62 20200156	14/05/2020	52.000.000	0,1070	5.564.000
Covid67 20200170	01/06/2020	40.000.000	0,0970	3.880.000
Covi/2020/147/GME*	20/08/2020	N/D	N/D	57.500
<b>Totales</b>		<b>219.759.000</b>	<b>0,07812</b>	<b>17.346.830,62</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de la relación certificada de contratos de emergencia remitida por la Entidad.*

*\*No se ha podido obtener la información relativa al número de unidades adquiridas y el precio unitario de cada una de ellas (N/D: no disponible).*

*\*\* El importe total incluye el coste del transporte del suministro que ascendió a 120.957,93 euros.*

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, destaca, por su volumen, el contrato adjudicado el 26 de marzo de 2020 de 100.000.000 de guantes de nitrilo, así como las adjudicaciones de 14 de mayo de 2020 y 1 de junio de 2020, para la adquisición de 52.000.000 y 40.000.000 de unidades, respectivamente. El precio unitario medio ponderado de los guantes de nitrilo durante el ejercicio fiscalizado es de 0,07812 euros/unidad, siendo los precios unitarios más elevados los que se corresponden con los 3 contratos en los que se adquiere un mayor número de guantes (expedientes Covid 31 20200132, Covid62 20200156, Covid67 20200170).

Asimismo, en el cuadro nº 21 figura la evolución del precio medio unitario, agrupado en función del mes de adquisición:

**CUADRO Nº 21**  
**PRECIO MEDIO UNITARIO DE LOS GUANTES DE NITRILO, AGRUPADOS POR MES DE ADQUISICIÓN**  
**INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Mes de adjudicación	Número de unidades	Precio unitario	Precio medio unitario
Covid7 20200605	Marzo	5.840.000	0,0315	0,0630
Covid12 20200606		173.000	0,0340	
Covid31 20200132		100.000.000	0,0665	
Covid22 20200607		4.735.000	0,0295	
Covid51 20200120	Abril	17.011.000	0,0438	0,0438
Covid62 20200156	Mayo	52.000.000	0,1070	0,1070
Covid67 20200170	Junio	40.000.000	0,0970	0,0970

Fuente: elaboración propia.

Del cuadro nº 21 destaca el dato del precio adquisición de guantes de nitrilo que se produjo en el mes de mayo por un importe de 0,1070 euros/unidad, siendo el más elevado del período.

Por otra parte, en el cuadro siguiente, se refleja un análisis comparativo de los importes de adjudicación anteriormente indicados con el precio máximo de licitación que se estableció en el Acuerdo Marco 2020/070 de suministro de material necesario para hacer frente al COVID-19, que es de utilización común en el Sistema Nacional de Salud, que fue de 0,1048 euros la unidad.

**CUADRO Nº 22**  
**COMPARATIVA ENTRE LOS PRECIOS UNITARIOS DE LOS GUANTES DE NITRILLO ADQUIRIDOS**  
**POR EL INGESA EN EL EJERCICIO 2020 Y EL PRECIO UNITARIO PREVISTO EN EL ACUERDO**  
**MARCO 2020/070**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Precio unitario (A)	Precio unitario licitación A.M* (B)	Diferencia (A - B)
Covid7 20200605	20/03/2020	0,03146	0,1048	(0,0733)
Covid12 20200606	23/03/2020	0,034		(0,0708)
Covid31 20200132	26/03/2020	0,0665		(0,0383)
Covid22 20200607	30/03/2020	0,0295		(0,0753)
Covid51 20200120	22/04/2020	0,0438		(0,061)
Covid62 20200156	14/05/2020	0,107		0,0022
Covid67 20200170	01/06/2020	0,097		(0,0078)

Fuente: elaboración propia. \* Acuerdo Marco. El importe unitario previsto en dicho Acuerdo se configura como un precio máximo, de modo que las empresas licitadoras pueden ofertar bajadas económicas respecto de dicho precio de licitación.

Como se desprende del cuadro nº 22, los precios unitarios de adquisición de los guantes de nitrilo durante el ejercicio fiscalizado son, excepto en un caso, inferiores al precio unitario previsto en dicho Acuerdo.

**B) ANÁLISIS DEL GRADO DE CONCENTRACIÓN DE LAS EMPRESAS ADJUDICATARIAS.**

En el siguiente cuadro figuran los contratos adjudicados por el INGESA para la adquisición de guantes de nitrilo, agrupados en función de las empresas adjudicatarias:

**CUADRO Nº 23**  
**EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS DEL INGESA PARA LA ADQUISICIÓN DE**  
**GUANTES DE NITRILO, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Adjudicatario	% Sobre número de contratos adjudicados	Importe adjudicado	% Sobre importe
Covid7 20200605	20/03/2020	(G)	12,5	183.726,40	1,1
Covid12 20200606	23/03/2020	(H)	12,5	5.882	0,03
Covid31 20200132	26/03/2020	(C)	12,5	6.650.000	38,32
Covid22 20200607	30/03/2020	(I)	25	1.005.722,22	5,8
Covid51 20200120	22/04/2020	(I)			
Covid62 20200156	14/05/2020	(J)	25	9.444.000	54,42
Covid67 20200170	1/06/2020	(J)			
COVI/2020/147/GME	20/08/2020	(K)	12,5	57.500	0,33
<b>Totales</b>			<b>100</b>	<b>17.346.830,62</b>	<b>100</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en las relaciones certificadas de contratos de emergencia remitidas por la Entidad.*

En relación con el cuadro anterior, cabe señalar que de los ocho contratos celebrados para la adquisición de este suministro resultaron adjudicatarias seis empresas distintas. Asimismo, la empresa (J) resultó adjudicataria de dos contratos que suponen el 54,42 % del importe total contratado.

### II.3.6. GEL HIDROALCOHÓLICO

#### A) ANÁLISIS DE LOS PRECIOS DE ADQUISICIÓN Y SU EVOLUCIÓN TEMPORAL

En el cuadro siguiente se muestra el número de unidades adquiridas por el INGESA, su precio unitario y el importe total del gasto realizado durante el ejercicio 2020.

**CUADRO N° 24**  
**PRECIOS DE ADQUISICIÓN DE GEL HIDROALCOHÓLICO INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Número de unidades	Tamaño del envase (ml)	Precio unitario en euros	Importe adjudicación
Covid8	19/03/2020	1.015.000	600	1,5206	1.577.127
		20.000	750	1,6859	
Covid17	26/03/2020	125.000	500	3,4636	779.301,75
		125.000	250	2,7708	
Covid52 Bis	28/04/2020	265.000	400	1,50	397.500
Covid53	28/04/2020	263.424	500	1,55	434.649,60
				1,65	
<b>Totales</b>		<b>1.813.424</b>			<b>3.188.578,35</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las relaciones certificadas de contratos remitidas por la Entidad.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, destaca, por el volumen de unidades adquiridas, el contrato adjudicado el 19 de marzo de 2020, cuyo importe ascendió a 1.577.127,00 euros. Asimismo, cabe mencionar el contrato celebrado el 26 de marzo de 2020, en el que se registró el precio unitario más elevado (3,436 euros la unidad).

**B) GRADO DE CONCENTRACIÓN DE EMPRESAS ADJUDICATARIAS**

El siguiente cuadro se indican los contratos celebrados para la adquisición de gel hidroalcohólico, agrupados en función de la empresa adjudicataria:

**CUADRO N° 25**  
**EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LOS CONTRATOS PARA LA ADQUISICIÓN DE GEL**  
**HIDROALCOHÓLICO INGESA, EJERCICIO 2020**  
**(Importe en euros, IVA, excluido)**

Número de expediente	Fecha adjudicación	Adjudicatario	% sobre número de contratos	Importe adjudicado	% sobre importe
Covid8	19/03/2020	(L)	25	1.577.127	49,46
Covid17	26/03/2020	(M)	25	779.301,75	24,44
Covid52 Bis	28/04/2020	(N)	25	397.500	12,47
Covid53	28/04/2020	(Ñ)	25	434.649,60	13,63
<b>Totales</b>			<b>100</b>	<b>3.188.578,35</b>	<b>100</b>

Fuente de elaboración propia.

El cuadro anterior refleja que el expediente Covid8 adjudicado a la empresa (L) supuso el 49,46 % del importe total del gasto realizado en dicho producto.

### 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 (epígrafes II.1.1 y II.1.2.).

##### 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 (subepígrafes II.2.2.1.1, II.2.2.2.1, II.2.2.3.1 y II.2.2.4.1).

##### 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 (subepígrafes II.2.2.1.2, II.2.2.2.2, II.2.2.3.2 y II.2.2.4.2).
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 (subepígrafes II.2.2.1.2, II.2.2.2.2, II.2.2.3.2 y II.2.2.4.2).

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 (subepígrafes II.2.2.1.2, II.2.2.2.2, II.2.2.3.2 y II.2.2.4.2).

### 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 (subepígrafes II.2.2.1.3, II.2.2.2.3, II.2.2.3.3 y II.2.2.4.3).
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 (subepígrafes II.2.2.1.3, II.2.2.2.3, II.2.2.3.3 y II.2.2.4.3).
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 (subepígrafes II.2.2.1.3, II.2.2.2.3, II.2.2.3.3 y II.2.2.4.3).

### 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 (subepígrafes II.2.2.1.4, II.2.2.2.4, II.2.2.3.4 y II.2.2.4.4).

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 (subepígrafe II.2.2.1.4).
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 (subepígrafe II.2.2.1.4 y II.2.2.3.4).
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 (subepígrafe II.2.2.1.4).
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 (subepígrafes II.2.2.1.4, II.2.2.2.4, II.2.2.3.4, y II.2.2.4.4).

### 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 (subapartado II.3).
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) (subepígrafe II.3.1.A).
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 (subepígrafe II.3.2.A).

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 (subepígrafe II.3.3.A).
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. (subepígrafe II.3.5.A).
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), (subepígrafe II.3.6.A).

## 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 (subapartados II.1.1 y II.1.2.).

### 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 (subepígrafos II.2.3.1.1, II.2.3.2.1, II.2.3.3.1 y II.2.3.4.1).

### 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 (subepígrafes II.2.3.1.2, II.2.3.2.2, II.2.3.3.2 y II.2.3.4.2).
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 (subepígrafes II.2.3.1.2, II.2.3.2.2, II.2.3.3.2 y II.2.3.4.2).

### 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 (subepígrafes II.2.3.2.3 y II.2.3.4.3).
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 (subepígrafes II.2.3.3.3 y II.2.3.4.3).
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 (subepígrafes II.2.3.1.3, II.2.3.2.3, II.2.3.3.3 y II.2.3.4.3).

### 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 (subepígrafes II.2.3.1.4, II.2.3.2.4, II.2.3.3.4 y II.2.3.4.4).
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 (subepígrafes II.2.3.1.4 y II.2.3.2.4).
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) (subepígrafes II.2.3.1.4, II.2.3.2.4, II.2.3.3.4 y II.2.3.4.4).

## 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.

Madrid, 26 de mayo de 2022

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

---

- ANEXO 1 CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA), EJERCICIO 2020. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS.
- ANEXO 2 CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INSS), EJERCICIO 2020. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS.
- ANEXO 3 CONTRATACIÓN DE LA GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (GISS), EJERCICIO 2020. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS.
- ANEXO 4 CONTRATACIÓN DE LA MUTUA ASEPEYO, EJERCICIO 2020. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS.
- ANEXO 5 CONTRATACIÓN DE LA MUTUA DE ACCIDENTES DE ZARAGOZA (MAZ), EJERCICIO 2020. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS.
- ANEXO 6 CONTRATACIÓN DE LA MUTUA IBERMUTUA, EJERCICIO 2020. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS.

## ANEXO 1 – 1/3

**CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA),  
EJERCICIO 2020. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA  
FISCALIZADOS  
(Importes en euros, IVA excluido)**

Número de orden	Número de expediente Entidad	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación	Fecha de adjudicación
1	Covid23	20200101	Servicio de vuelos chárter para traslado de material desde Shanghai a Madrid	Servicios	1.210.000	31/03/2020
2	Covid35	20200108	Servicio de recepción, almacenamiento y distribución de material sanitario y de protección contra el virus Covid19	Servicios	413.223,14	11/04/2020
3	Covid45	20200116	Servicio de transporte aéreo de mercancías	Servicios	3.553.719,01	20/04/2020
4	Covid48Bis	20200122	Servicio de vuelos chárter desde Asia	Servicios	7.172.001,37	27/04/2020
5	Covid49	20200123	Servicio de transporte aéreo de mercancías desde Shanghai/Zhengzhou a Madrid	Servicios	8.089.674,05	27/04/2020
6	Covid59	20200143	Servicio para la coordinación logística y transporte aéreo, ferrocarril y por carretera de los materiales hospitalarios adquiridos en China	Servicios	6.500.000	6/05/2020
7	Covid60	20200144	Servicio para la coordinación logística y transporte aéreo, ferrocarril y por carretera de los materiales hospitalarios adquiridos en China	Servicios	750.000	6/05/2020
8	Covid 69	20200561	Servicio de vuelo chárter para el traslado de material desde Zhengzhou a Madrid.	Servicios	1.905.863,08	5/06/2020
9	Covid 83	20200563	Servicio de almacenaje de 55.080 botes de 500ml. de gel hidroalcohólico	Servicios	291.108,30	2/10/2020
10	Covid 87	20200564	Servicio de un flete aéreo para el transporte de material sanitario (40.000 trajes de protección frente al Covid19) y servicio de gestión y planificación de dicho envío	Servicios	170.892,56	18/04/2020
11	Covid 86	20200565	Servicio de fletes aéreos para de trasportar respiradores, trajes de protección frente al Covid 19 y guantes de nitrilo	Servicios	2.600.000	25/05/2020
12	Covid1	20200091	maskarillas de protección FFP2	Suministro	617.972,61	21/03/2020
13	Covid8	20200092	solución higienizante	Suministro	1.577.127	19/03/2020
14	Covid16	20200095	Reactivos para la detección del virus SARS-CoV2	Suministro	3.151.000	31/03/2020
15	Covid17	20200096	260.000 unidades de gel desinfectante	Suministro	779.301,75	26/03/2020
16	Covid18	20200097	maskarillas FFP3	Suministro	11.713.367,02	8/04/2020

## ANEXO 1 – 2/3

Número de orden	Número Expediente Entidad	Número expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación	Fecha de adjudicación
17	Covid21	20200100	mascarillas quirúrgicas	Suministro	7.587.190,08	8/04/2020
18	Covid25	20200103	kits para la realización de 375.000 test para detección del virusCovid19 por tecnología de PCR	Suministro	7.383.750	27/03/2020
19	Covid26	20200104	1.000.000 de hisopos para toma de muestras	Suministro	4.300.000	31/03/2020
20	Covid27	20200106	dispositivos de ventilación mecánica	Suministro	3.504.000	27/03/2020
21	Covid33	20200107	kits de extracción y detección del virus Covid19	Suministro	1.420.150	28/03/2020
22	Covid36	20200109	equipos de respiración pulmonar portátiles para tratamiento Covid19	Suministro	29.796.700	10/04/2020
23	Covid39	20200112	mascarillas de protección FFP2 y 8210 (N95)	Suministro	639.974,39	1/04/2020
24	Covid42	20200114	mascarillas quirúrgicas tipo IIR	Suministro	9.000.000	03/04/2020
25	Covid44	20200115	kits de PCR	Suministro	944.388	08/04/2020
26	Covid46	20200117	700.000 unidades de hisopos con medio de transporte para el diagnóstico del covid19	Suministro	4.235.000	17/04/2020
27	Covid50	20200119	kits de reactivos de extracción y detección de SARS-CoV2	Suministro	15.029.700	22/04/2020
28	Covid51	20200120	17.011.000 unidades de guantes de nitrilo	Suministro	866.039,72	22/04/2020
29	Covid52Bis	20200121	265.000 envases de solución hidroalcohólica para lavado de manos	Suministro	397.500	28/04/2020
30	Covid53	20200124	263.424 envases de solución hidroalcohólica	Suministro	434.649,60	28/04/2020
31	Covid54	20200125	500.000 test rápidos kits Panbio Covid19 IgG/IgM para diagnósticoCovid19	Suministro	2.800.000	29/04/2020
32	Covid28	20200129	diverso material de protección	Suministro	150.061.218,91	28/03/2020
33	Covid29	20200130	10 dispositivos de ventilación mecánica	Suministro	380.000,00	31/03/2020
34	Covid30	20200131	batas desechables	Suministro	8.423.640,83	27/03/2020
35	Covid31	20200132	diverso material de protección	Suministro	51.688.371,66	26/03/2020
36	Covid32	20200133	3.000.000 unidades de monos desechables protectores	Suministro	31.751.844,77	28/03/2020
37	Covid34	20200134	Suministro de batas desechables	Suministro	29.740.463,66	26/03/2020
38	Covid58	20200142	test basados en la técnica de serologíaARCHITECT_SARS-CoV-2 IgG, y los calibradores y controladores, para el diagnóstico del Covid-19	Suministro	1.006.210	30/04/2020

## ANEXO 1 – 3/3

Número de orden	Número Expediente Entidad	Número expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación	Fecha de adjudicación
39	Covid61	20200145	Suministro de kits de detección y de extracción para el diagnóstico del COVID-19	Suministro	2.637.613,62	7/05/2020
40	Covid62	20200156	52.000.000 de guantes de nitrilo para el Covid-19	Suministro	5.564.000	14/05/2020
41	Covid63	20200157	26.800 test de detección del Covid-19 SGTi-flex Covid-19 IgM/IgC	Suministro	4.440.134,99	21/04/2020
42	Covid67	20200170	40.000.000 de guantes de nitrilo	Suministro	3.880.000	1/06/2020
43	Covid 80	20200567	5.000.000 de test de detección rápida de antígeno de SARS-CoV-2	Suministro	22.500.000	30/09/2020
44	Covid 66	20200602	1.345.500 mascarillas con gomas, 3 capas PP blanco	Suministro	390.195,00	28/05/2020
45	Covid 41	20200603	mascarillas de protección FFP2	Suministro	186.744,00	24/03/2020
46	Covid 43	20200604	mascarillas quirúrgicas y de protección FFP2 y FFP3.	Suministro	365.829,25	03/04/2020
47	Covid 7	20200605	guantes de nitrilo, batas desechables y batas de protección impermeables.	Suministro	163.176,69	20/03/2020
48	Covid12	20200606	guantes de nitrilo, batas desechables y batas de protección impermeables.	Suministro	206.831,00	23/03/2020
49	Covid 22	20200607	Suministro de guantes de nitrilo.	Suministro	139.682,50	30/03/2020

**ANEXO 2****CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INSS),  
EJERCICIO 2020. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS  
(Importes en euros, IVA excluido)**

Número de orden	Número Expediente Entidad	Número expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación	Fecha de adjudicación
1	08/OR-891/20 (reg. nº 123/20)	20200615	48.000 mascarillas quirúrgicas tipo IIR y 15.200 mascarillas autofiltrantes FFP2	Suministro	103.520,00	30/04/2020
2	35/PN-1/20	20200618	33.720 mascarillas quirúrgicas y 17.700 mascarillas FFP2	Suministro	115.501,27	2/05/2020

## ANEXO 3

**CONTRATACIÓN DE LA GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (GISS),  
EJERCICIO 2020. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA  
FISCALIZADOS  
(Importes en euros, IVA excluido)**

Número de orden	Número Expediente Entidad	Número expediente asignado por TCU	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación	Fecha de adjudicación
1	2020/8203	20200089	Adquisición de los elementos necesarios, hardware, software y servicios de instalación, para dotar a la plataforma informática de la Seguridad Social de 5.000 puestos de escritorio remoto	Suministro	4.780.804,91	3/04/2020
2	2020/8204	20200136	Adquisición de equipamiento hardware adicional para ampliar la capacidad de la plataforma de virtualización de escritorios	Suministro	1.492.982	9/04/2020
3	2020/8205	20200137	Contratación en modo servicio de una plataforma de escritorios virtuales onpremise para extender la capacidad de teletrabajo	Suministro	1.087.418	9/04/2020
4	2020/8201	20200330	Adquisición de cuatro balanceadores con objeto de servir como infraestructura de comunicaciones base para habilitar teletrabajo vía internet, así como reforzar el servicio que se prestará a ciudadanos y empresas vía internet	Suministro	262.924,95	30/03/2020

## ANEXO 4

**CONTRATACIÓN DE LA MUTUA ASEPEYO, EJERCICIO 2020.**  
**RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS**  
**(Importes en euros, IVA excluido)**

Número de orden	Número Expediente Entidad	Número expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación	Fecha de adjudicación
1	A202000839	20200619	Adquisición de 3.000 test (Dispositivo de prueba rápida de IgG/IgM contra COVID19) S00011415	Suministro	60.000,00	13/05/2020
2	A202000822	20200620	Servicio de análisis clínicos para la realización de pruebas de detección del COVID-19 a nivel nacional a pacientes de la mutua, S00011423	Servicios	200.000,00	13/05/2020
3	A202000888	20200621	Adquisición de 44.000 mascarillas FFP2 S00011472	Suministro	138.600,00	21/05/2020
4	A202001228	20200622	Adquisición de 3150 cajas de 100 guantes de nitrilo para los CC. AA. y Hospitales. S00011514	Suministro	42.525,00	15/07/2020
5	A202001229	20200623	Adquirir 2.570.000 guantes S00011629	Suministro	251.860,00	15/07/2020
6	A202001227	20200624	Adquisición de 323.500 mascarillas quirúrgicas S00011635	Suministro	161.750,00	15/07/2020
7	A202001919	20200625	Adquisición de 48.000 mascarillas FFP2 S00012229	Suministro	119.040,00	6/11/2020

## ANEXO 5

**CONTRATACIÓN DE LA MUTUA DE ACCIDENTES DE ZARAGOZA (MAZ), EJERCICIO 2020.  
RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS  
(Importes en euros, IVA excluido)**

Número de orden	Número Expediente Entidad	Número expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación	Fecha de adjudicación
1	17759 (2020/AS/SUM/0033-EMER)	20200608	10.500 mascarillas quirúrgicas desechables y 9.000 mascarillas de protección N95	Suministro	64.500,00	16/03/2020
2	17850 (2020/NSP/SUM/0012-EMER)	20200609	252.000 mascarillas quirúrgicas para la protección frente al COVID 19	Suministro	99.540,00	15/05/2020
3	17896 (2020/NSP/SUM/0017-EMER)	20200610	45.000 mascarillas FFP2 para protección frente a COVID-19	Suministro	110.250,00	27/05/2020
4	17898 (2020/NSP/SUM/0019-EMER)	20200611	500.000 mascarillas quirúrgicas para protección frente a COVID-19	Suministro	195.000,00	27/05/2020
5	17933 (2020/NSP/SUM/0022-EMER)	20200612	40.000 batas desechables de aislamiento para uso sanitario y protección frente a COVID-19	Suministro	140.000,00	3/06/2020
6	17810 (2020/NSP/SUM/0007-EMER)	20200613	24.000 batas quirúrgicas, 10.000 monos de protección y 700 gafas de protección	Suministro	362.369,00	31/03/2020

**ANEXO 6****CONTRATACIÓN DE LA MUTUA IBERMUTUA, EJERCICIO 2020.  
EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA FISCALIZADOS  
(Importes en euros, IVA excluido)**

Número de orden	Número Expediente Entidad	Número expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación	Fecha de adjudicación
1	CG-2020/2821/0138	20200616	Suministro de 8.600 batas sanitarias con destino a los centros de Ibermutua, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 274	Suministro	73.100	3/04/2020
2	CG-2020/2821/0142	20200617	Suministro de mascarillas FFP2 KN95, protectores faciales y gafas protectoras con destino a los centros de Ibermutua.	Suministro	86.040	30/04/2020